

Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Varese



Relazione Generale

PRESIDENTE DELLA PROVINCIA	Marco Reguzzoni
VICEPRESIDENTE E ASSESSORE AL TERRITORIO E URBANISTICA	Giorgio De Wolf

Il coordinamento del progetto è a cura del:
Settore Territorio e Urbanistica della Provincia di Varese

DIRETTORE GENERALE	Giorgio Zanzi
DIRIGENTE SETTORE TERRITORIO	Silvio Landonio
COMITATO TECNICO SCIENTIFICO	Claudio Baracca Roberto Granata Domenico Iarossi Vittorio Introini Ettore Mocchetti Massimo Novati Gilberto Oneto Riccardo Papa Roberto Pozzi

GRUPPO DI LAVORO	Federica Bianchi Graziella Crociati Chiara Giorgetti Samantha Golemme Alessia Lo Duca Silvia Malinverno Melissa Montalbetti Marco Parma Emanuela Pelligrò Lorena Perri Nadia Quadrelli Mauro Sassi Mario Schiavi Margherita Sciacca Daniela Sinopoli Lorenza Toson Marzia Zanetti
------------------	---

Redatto con il contributo di:

GRUPPO DI LAVORO INTERSETTORIALE

Agricoltura gestione faunistica e
sicurezza

Pietro La Placa
Carmine Leo
Luigi Ghirardelli
Francesco Miglierina
Lorella Salardi
Cristiano Tenti
Danilo Baratelli
Paolo Landini
Gianluigi Traversi
Ernesto Banfi

Beni architettonici e servizi scolastici
Ecologia e energia

Formazione professionale e istruzione
Lavoro e politiche sociali
Marketing territoriale e identità
culturale

Brunella Gessaga
Agostina Montanari
Angelo Zilio
Alberto Caverzasi
Maura Magni
Angelo Genovese

Politiche comunitarie

Protezione Civile e Vigilanza Ecologica
Volontaria
Viabilità e trasporti

Augusto Conti
Luca Cremona
Erasmus Nocco

CONSULENZE TECNICHE

*Attuazione
Competitività
Mobilità e reti*

Avv. Giuseppe Bonomi
Prof. Giuseppe Scifo
Erre.Vi.A
ITER Ingegneria del Territorio S.r.l
TRT Trasporti S.r.l
Società L & T S.r.l.
ERSAF- Ente Regionale per i Servizi
all'Agricoltura e alle Foreste
Arch. Maddalena Gioia Gibelli
Arch. Luca Bertagnon
Dott. Francesca Oggioni
Dott. Alberto Venegoni
Società Centro Ricerche Ecologiche
e Naturalistiche S.r.l.
Politecnico di Milano e di Lecco
Dott. Franco Zavagno

Agricoltura

Paesaggio

*Rischio
Valutazione Ambientale*

INDICE

1. PROCESSO E STRUTTURA DI PIANO	1
1.1. Introduzione.....	1
1.2. Il processo di Piano	1
1.3. Gli elaborati costitutivi.....	6
2. COMPETITIVITÀ	9
2.1. ELEMENTI DI SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO	9
2.1.1 La struttura della popolazione	9
2.1.2 La struttura economica della Provincia di Varese	12
2.1.3 Lo scenario di riferimento	18
2.1.4 Gli ambienti socio-economici della Provincia di Varese	23
2.2. OBIETTIVI DI SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE	31
2.3. L'AREA DI MALPENSA, TRA P.T.A. E PROGETTO PILOTA COMPLESSITÀ TERRITORIALI.....	37
2.4. PROGETTI COMPLESSI E PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA, DAL TAVOLO DI CONCERTAZIONE AL PRUSST, AI PROGRAMMI LOCALI.....	45
3. MOBILITÀ E RETI	51
3.1. LA VIABILITÀ	55
3.1.1 L'organizzazione per livelli	57
3.1.2 Scelte di piano	59
3.2. LE FERROVIE E IL TRASPORTO PUBBLICO.....	61
3.2.1 TPL e cambio modale.....	65
3.2.2 Le relazioni tra trasporto pubblico e trasporto privato	69
3.3. LA LOGISTICA.....	70
3.3.1 Le azioni per il riequilibrio modale del trasporto merci.....	72
3.3.2 La concertazione	73
3.4. CORRIDOI TECNOLOGICI.....	73
4. POLARITÀ URBANE E INSEDIAMENTI SOVRACOMUNALI	77
4.1. IL SISTEMA TERRITORIALE DELLE POLARITÀ URBANE.....	77
4.1.1 Il sistema urbano provinciale	78
4.1.2 La definizione dei poli attrattori ed il sistema dei servizi	95
4.2. IL SISTEMA PRODUTTIVO	105
4.3. IL COMMERCIO.....	115
4.3.1 I rapporti con la pianificazione di settore	116
4.3.2 Le azioni del PTCP	118
4.3.3 Gli indirizzi per la pianificazione	121

5. L'AGRICOLTURA	123
5.1. ANALISI TERRITORIALE	124
5.1.1 Le regioni agrarie	124
5.1.2 Questioni aperte dell'agricoltura varesina	129
5.2. IL RUOLO DEL PTCP	131
5.2.1 Obiettivi ed azioni	132
5.2.2 L'individuazione degli ambiti agricoli	133
5.2.3 Criteri per individuare le aree agricole a scala comunale.....	137
5.2.4 Indirizzi per la valorizzazione delle aree agricole	139
5.3. IL BOSCO NELLA PROVINCIA DI VARESE	140
5.3.1 Il ruolo del bosco nel PTCP	140
5.3.2 Il rapporto tra PTCP e PIF.....	141
5.3.3 Indirizzi Strategici per il PIF e i PGT.....	143
5.3.4 Indirizzi di gestione foresta - ruolo dei PIF.....	144
5.3.5 Indirizzi di valorizzazione del bosco ai fini paesaggistici ed ambientali - ruolo dei PIF e dei PGT	144
5.3.6 Indirizzi di tutela idrogeologica - Ruolo dei PIF	145
 6. PAESAGGIO	 147
6.1. CONCETTO DI PAESAGGIO.....	147
6.2. ANALISI DEL TERRITORIO	147
6.2.1 Assetto ambiente naturale.....	149
6.2.2 Assetto ambiente antropico	149
6.2.3 Assetto normativo: la tutela vigente	150
6.3. SINTESI DI ANALISI E VALUTAZIONE: LE RISORSE E LE PROBLEMATICHE, GLI OBIETTIVI DI TUTELA	151
6.3.1 Le unità tipologiche di paesaggio.....	152
6.3.2 Gli ambiti paesaggistici	153
6.3.3 Le rilevanze e le criticità paesaggistiche	157
6.3.4 I boschi.....	158
6.3.5 Gli ambiti di elevata naturalità e i monumenti naturali	159
6.3.6 Gli insediamenti storici	160
6.3.7 I beni storici, culturali e dell'identità	160
6.3.8 La viabilità di interesse paesaggistico.....	162
6.3.9 Gli ambiti di criticità.....	163
6.4. RETE ECOLOGICA	163
6.4.1 La rete ecologica: definizioni e metodi	164
6.4.2 Le unità di paesaggio: definizioni e metodi	167
6.4.3 Individuazione delle Unità di paesaggio.....	168
6.4.4 Metodologie quantitative per l'analisi e la valutazione delle Udp: gli indicatori	169
6.4.5 Scelta delle specie guida	170
6.4.6 Il modello di idoneità faunistica.....	171
6.4.7 Il progetto di Rete Ecologica	173
6.4.8 I nodi strategici e le aree critiche	176
6.4.9 La normativa	180

7. RISCHIO	181
7.1. IL CONCETTO DI RISCHIO	181
7.2. PERCEZIONE E COMUNICAZIONE DEL RISCHIO.....	183
7.3. TUTELA DEL SUOLO E REGIMAZIONE DELLE ACQUE.....	184
7.3.1 Il ruolo e gli obiettivi del PTCP nell'ambito della tutela del suolo e del rischio idrogeologico	185
7.3.2 Prevenzione del rischio idrogeologico	186
7.3.3 Prevenzione del rischio idraulico.....	189
7.3.4 Prevenzione del rischio sismico	191
7.3.5 Tutela quantitativa della risorsa idrica	191
7.4. IL RISCHIO INDUSTRIALE.....	195
7.4.1 Normativa	195
7.4.2 Il rischio di incidente rilevante nel territorio della provincia di Varese	197
8. ATTUAZIONE	201

1. PROCESSO E STRUTTURA DI PIANO

1.1 INTRODUZIONE

La pianificazione provinciale, conformata ai principi generali assunti dalla stessa riforma urbanistica regionale (sostenibilità, sussidiarietà, cooperazione, flessibilità, partecipazione, monitoraggio), costituisce un esperimento di pianificazione integrata sul territorio a vasta scala, finalizzata a garantire il coordinamento delle istanze locali con il quadro della pianificazione regionale e nazionale.

L'integrazione "verticale" tra i diversi enti, Regione, Province, Comuni è garantita dalle forme di partecipazione e copianificazione previste dal quadro legislativo regionale. Per quanto riguarda l'integrazione delle previsioni provinciali con la pianificazione sovraordinata, i piani territoriali provinciali regolamentano i rapporti con gli strumenti di programmazione e pianificazione, statale e regionale, attraverso il recepimento dei contenuti di tali strumenti, ed assumendo altresì, anche a mezzo delle intese di cui al D.Lgs. n. 112/1998, valore ed effetti tipici dei piani di tutela, nei settori della protezione della natura, dell'ambiente, delle acque.

Nel governo provinciale il PTCP, inteso come quadro programmatico di riferimento, mira a garantire l'integrazione "orizzontale" tra i diversi settori della pianificazione, configurandosi come strumento di raccordo tra strategie complessive e pianificazione di settore nel rispetto delle singole competenze e in un'ottica di cooperazione e di confronto continuo tra settori, che possa consolidarsi anche nelle pratiche quotidiane di gestione.

1.2 IL PROCESSO DI PIANO

Il PTCP ispira il proprio processo redazionale alla volontà di portare ad una sintesi unitaria la molteplicità degli interessi e delle opportunità d'azione che possono emergere dal territorio, senza però avocare a sé l'esclusività della tutela, dell'uso e della trasformazione del territorio, ammettendo, invece, il ricorso ad altri strumenti e procedure, così da evitare rigidità e rischi di preclusione nei confronti di possibili forme di apprendimento e di innovazione.

L'attenzione al processo è stata fondamentale per uno strumento come il PTCP, che vede tra i suoi obiettivi l'innalzamento del livello di coerenza tra le diverse competenze, in un sistema complesso di costruzione di linee strategiche, definizioni strutturali e azioni di piano.

Il PTCP si è assunto, pertanto, la responsabilità di orientare o accompagnare i processi verso un esito condiviso, senza tuttavia

cadere nell'astrazione di una progettazione collettiva e puntando, invece, su un percorso di ascolto e di partecipazione orientato a:

- suscitare interessi ed emozioni, favorendo la costruzione di azioni condivise.
- proporre indirizzi, regole e suggestioni capaci di migliorare l'efficienza e la qualità delle proposte orientando i comportamenti e le pratiche
- curare la capacità operativa del Piano stesso, quale misura più evidente della rilevanza e della qualità dell'azione di governo delle trasformazioni
- fare assumere al Piano il ruolo di costruttore di un sistema di valutazione delle politiche, delle azioni e dei progetti emergenti, fondato sull'analisi delle situazioni pregresse e sulle prospettive strategiche recate dalla pianificazione territoriale, assumendosi il rischio della discrezionalità.
- innovare ed incrementare la capacità organizzativa dell'intera struttura amministrativa della Provincia.

Se al PTCP si chiede soprattutto di offrire quadri di riferimento e criteri di orientamento condivisi, la programmazione, se non concepita come metodo ideale per attuare un quadro sinottico precostituito, può svolgere una funzione determinante. La coerenza tra azioni locali e quadri di riferimento, la selezione di temi e di azioni prioritarie, il grado avanzato di definizione fisica degli interventi, rappresentano requisiti essenziali per la realizzazione di ogni singolo progetto: quella fase che richiede un complesso di competenze specifiche nella quale ha luogo la ricerca, l'acquisizione e la messa in opera di tutte le risorse necessarie (giuridiche, economiche, organizzative, urbanistiche, di consenso, di qualità) per il buon esito dell'intervento.

Il PTCP si fonda, pertanto, anche sulla volontà di conseguire un equilibrio funzionale tra le sue due componenti tipiche, programmazione e pianificazione.

Il complesso percorso avviato dalla Provincia di Varese, fondato sul dialogo con gli Enti Locali, ma anche con altri attori (i cosiddetti stakeholders) che rappresentano la struttura sociale ed economica del nostro territorio, ha visto, sin dalla redazione delle Linee Guida, definiti i principi di piano e di processo, identificati i settori operativi su cui articolare le analisi conoscitive (struttura insediativa, accessibilità e mobilità, ambiente e del paesaggio, socio economico, sistema istituzionale), orientato il Documento Direttore evidenziando principi d'azione generali e principi settoriali che ne avrebbero guidato l'analisi, da questi articolata a livello "macro" ed integrata nella definizione di alcuni Temi e Problemi emergenti, sintetizzate le politiche e azioni presenti sul

territorio, definiti ambiti territoriali e scenari di sviluppo articolati in linee strategiche.

Tale percorso è stato sintetizzato nel Documento Strategico, quale vero atto preliminare del PTCP, attraverso una proposta di linee programmatiche operata in base ai contributi del processo di condivisione attuato per la definizione degli scenari ma, prima ancora, della matrice di rilevanza obiettivi/variabili.

Il Documento Strategico, sulla base dei valori espressi nello scenario, ha trovato successiva evoluzione nel PTCP, che orienta e approfondisce gli obiettivi, secondo gli indirizzi emersi nel processo di condivisione, e definisce le azioni di piano con la normativa correlata, commisurata al livello di conoscenza raggiunto dal Piano e bilanciata attraverso il principio di sussidiarietà, per evitare insostenibili limitazioni nella potestà pianificatoria dei Comuni.

La struttura del piano territoriale si basa, pertanto, sui contenuti tematici del Documento Strategico, sviluppati in relazione all'evoluzione del processo partecipativo e riorganizzati nei temi: competitività, sistemi specializzati -mobilità e reti, polarità urbane e insediamenti sovracomunali, insediamenti commerciali-, agricoltura, paesaggio, rischio, attuazione.

Gli esiti progettuali del PTCP sono, in effetti, anch'essi frutto del dialogo sviluppato attraverso la presentazione di argomenti tematici all'ufficio di presidenza della conferenza dei Comuni delle Comunità Montane e degli enti gestori di aree protette, nel quale sono confluite (e confluiranno) le istanze degli Ambiti Territoriali quali tramite di dialogo tra la Provincia ed i Comuni.

La scelta di un approccio metodologico partecipativo è scaturita dalla volontà di definire politiche e progetti che trovino consenso nella fase attuativa, a garanzia della loro fattibilità, rendendo al contempo corresponsabili delle scelte operate dal PTCP tutti coloro che sono stati coinvolti nel processo partecipativo, facendo del piano territoriale non il piano "della Provincia" (amministrazione) ma il piano "per la provincia" (territorio).

Il ruolo di quelli che, nell'intero percorso di formazione del PTCP, sono stati definiti "attori del territorio" sarà, inoltre, fondamentale perché le previsioni del Piano trovino effettiva attuazione, e proprio a tale fine il PTCP è strumento per definire e garantire coerenti relazioni e interazioni tra i diversi attori e le diverse modalità di intervento, attraverso la propria visione conoscitiva e progettuale d'insieme e con una strategia di lungo periodo, improntata ad un atteggiamento selettivo nei confronti di priorità e opportunità d'azione che possano trovare subitaneo riscontro, mobilitando concretamente gli attori su progetti fattibili e prestando particolare attenzione ai problemi dell'implementazione.

La valorizzazione della progettualità già in campo, delle risorse e degli attori già mobilitati, consente anche di essere realistici nell'impostazione dei programmi d'azione.

La gradualità e contemporaneità di attenzione al livello sia strategico-strutturale sia "operativo" non è rinuncia a puntare in alto: il disegno strategico traccia, infatti, gli orizzonti dentro i quali indirizzare un processo di trasformazione reale e fattibile, senza cedere ad una logica che si propone di risolvere tutti i problemi insieme e subito, a rischio di bloccare i processi decisionali già maturi, e senza mai dimenticare, peraltro, che una pianificazione non avulsa dalla realtà si confronta, necessariamente, col mutato assetto interistituzionale e ordinamentale degli enti territoriali, che impone un complessivo ripensamento delle modalità di cooperazione e coordinamento tra gli stessi oltre che delle modalità di relazione con cittadini ed imprese.

Il PTCP si fa carico di tali esigenze, nei limiti del suo campo d'azione, definendo e promuovendo nuove forme di cooperazione fra pubblica amministrazione, mondo economico, gruppi e associazioni, e determinando la propria flessibilità in funzione del livello di concertazione raggiunto, proponendosi come strumento soggetto a possibili rimodulazioni nel corso del tempo, e rifiutando di calarsi sul territorio in veste di contenitore all'interno del quale ogni decisione è prestabilita ed immutabile.

Vi è del resto piena consapevolezza di come la soluzione ai problemi non possa essere sempre gestita direttamente da un soggetto pubblico, e debba, invece, trovare risposta l'esigenza di un'azione congiunta tra molteplici attori, pubblici e privati, attraverso quella che, con termine mutuato dalla lingua inglese, è definita "governance", ovvero sia governo esercitato tramite forme di azione congiunte, non riducibili all'intenzionalità di un singolo attore.

Il PTCP porta quindi a sintesi interessi e opportunità d'azione ma non monopolizza il governo del territorio e punta, al contrario, a promuovere azioni autonome che sappiano anche fare da riferimento per aiutare i sistemi locali nel dotarsi di un proprio progetto di sviluppo territoriale, che attui il PTCP medesimo non attraverso un meccanismo di piani a cascata ma in virtù di processi di condivisione e concertazione che stabiliscano i connotati fisici, operativo-temporali, finanziari, ecc., delle sue previsioni, e che contribuiscano alla creazione di un processo permanente di aggiornamento e adeguamento della pianificazione a scala provinciale, anche rispondendo ad un preciso disegno della legge per il governo del territorio (l.r. 11.03.2005, n. 12) che prevede la possibilità per i Documenti di Piano dei PGT di modificare le scelte della pianificazione provinciale, così come,

quest'ultima può, analogamente, determinare mutamenti nella programmazione regionale.

Le relazioni reciproche tra Piano Territoriale Regionale (PTR), PTCP e PGT sono diretta emanazione del modello di costruzione comune ai tre strumenti, basato su: definizione del quadro conoscitivo, individuazione degli obiettivi di sviluppo socio - economico, approccio per sistemi, determinazione degli elementi di qualità (criteri di sostenibilità delle scelte di sviluppo, valutazione della sensibilità paesaggistica dei luoghi, compensazione ambientale), difesa idrogeologica.

A tale impostazione metodologica consegue che il quadro conoscitivo del Documento di Piano dei PGT diviene indispensabile base informativa per il PTCP anche ai fini del proprio aggiornamento e che il rapporto tra Provincia e Comune non può ridursi a funzioni di controllo ma deve tendere a forme di dialogo attivo nella definizione di strategie per lo sviluppo locale espresse da uno strumento urbanistico comunale (il PGT) che, lungi dall'essere solo una carta dei diritti edificatori, deve costituire un "manifesto" di strategie per le trasformazioni locali.

Il PTCP riconosce la competenza e la responsabilità locale nelle scelte strategiche per il territorio, e tuttavia non può ignorare il processo di "dilatazione" degli effetti di scelte che abbiano ricadute oltre i confini comunali: rispetto a progetti e previsioni di natura sovracomunale le norme di attuazione del PTCP promuovono il dialogo fra gli enti locali, affinché scelte a valenza sovracomunale siano assunte in base ad una strategia condivisa, che consenta di valutare la coerenza delle stesse, ed avvalendosi di strumenti quali l'accordo di pianificazione od il piano territoriale d'area provinciale.

È, anche, da tale assunto che discende una normativa di PTCP impostata su due livelli di cogenza, uno meramente d'indirizzo, non vincolante, l'altro precettivo e prevalente sulla pianificazione urbanistica comunale, entrambi pensati quali "criteri" e "regole" da utilizzarsi, dai Comuni come dagli altri enti che agiscono sul territorio, nella progettazione e nella realizzazione degli interventi in una logica di concreta e reale compartecipazione all'azione di trasformazione del territorio, col fine ultimo di tutelare risorse scarse e non riproducibili (il suolo) e, contemporaneamente, contribuire a migliorare la qualità degli interventi di trasformazione. Una normativa, quindi, che non può che tendere, sin dalla sua parte generale, a far nascere nel pianificatore comunale la consapevolezza circa la necessità di avvalersi della copianificazione come metodo di condivisione delle scelte e controllo delle loro ricadute, e dell'accordo di pianificazione come strumento, innovativo e proposto autonomamente dal PTCP, per tradurre operativamente tale metodo e per stabilire forme di perequazione a livello territoriale.

Si confida che questa impostazione contribuisca proficuamente ad elevare lo standard di sostenibilità del PTCP, per quanto attiene ad un profilo, che è certo di tipo attuativo ma che, altrettanto, non rientra tra quelli più comunemente oggetto della processo di valutazione ambientale strategica di piani e programmi, condotta, con riferimento a questo piano territoriale sulla scorta di criteri autonomamente determinati.

VAS e studio di incidenza sui Siti di Interesse Comunitario sono riportati negli specifici allegati alla documentazione di Piano.

1.3 GLI ELABORATI COSTITUTIVI

Il PTCP è composto dai seguenti elaborati di progetto:

1. **Relazione generale,**
2. **Norme d'attuazione**
3. **Cartografie,** come di seguito elencate, per tema affrontato:

Mobilità

Carta della gerarchia stradale scala 1:50.000	Tav. n. MOB1
Carta del Trasporto Pubblico scala 1:50.000	Tav. n. MOB2
Carta dei livelli di vincolo stradale Scala 1:50.000	Tav. n. MOB3

Agricoltura

Carta degli ambiti agricoli scala 1:50.000	Tav. n. AGR1
---	--------------

Paesaggio

Carta di sintesi scala 1:50.000	Tav. n. PAE1
Carta delle rilevanze e delle criticità scala 1:25.000	Tav. n. PAE1 (serie a - I)
Carta del Sistema Informativo Beni Ambientali scala 1:50.000	Tav. n. PAE2
Carta della rete ecologica scala 1:50.000	Tav. n. PAE3

Rischio

Carta del rischio scala 1:25.000	Tav. RIS1 (serie a - I)
-------------------------------------	----------------------------

Carta censimento dissesti scala 1:25.000	Tav. RIS2 (serie a – f)
Carta della pericolosità frane scala 1:50.000	Tav. RIS3
Carta della pericolosità frane di crollo scala 1:25.000	Tav. RIS4 (terna A, C, D)
Carta tutela risorse idriche scala 1:50.000	Tav. RIS5

4. **Approfondimenti tematici**, come di seguito elencati:
- Volume 1 - Competitività, Reti-Mobilità, Agricoltura
 - Volume 2 - Paesaggio, Rete Ecologica, Rischio Idrogeologico
 - Repertori Paesaggio
 - Linee guida per la previsione, prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico
 - Rischio d'incidente rilevante
5. **documenti valutativi**, costituiti da:
- Valutazione Ambientale del Piano
 - Studio di incidenza sui SIC (relazione – tavole)

2. COMPETITIVITÀ

2.1 ELEMENTI DI SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO¹

Trattare gli aspetti socio-economici della Provincia di Varese nel PTCP, significa innanzitutto confrontarsi con numero considerevole di studi e ricerche, sia di carattere strutturale sia di carattere congiunturale. Di tali aspetti il PTCP considera gli elementi conoscitivi di sintesi preordinati alla definizione degli obiettivi di sviluppo socio economico del piano, sia a livello provinciale sia a livello locale, facendo cioè riferimento agli "Ambienti socio-economici" della provincia, parti di territorio aventi caratteristiche piuttosto omogenee individuate nel DAISSIL, Documento di Analisi e Indirizzo per lo Sviluppo del Sistema Industriale Lombardo.

2.1.1. La struttura della popolazione

In base al Censimento del 2001, la Provincia di Varese ha una superficie amministrativa di 1.199 kmq e, con una popolazione residente di 818.940 abitanti, presenta una densità di 683,2 abitanti per kmq, seconda in Lombardia solo a quella della Provincia di Milano, ma nettamente superiore a quella della media lombarda (381,7) e a quella media dell'Italia (190,2).

Dal punto di vista della distribuzione territoriale, la popolazione ha continuato a spostarsi dai piccoli centri ai centri abitati maggiori, e dalle zone collinari e montane alla pianura.

I movimenti della popolazione sul territorio sono anche movimenti di carattere economico, nel senso dei settori produttivi: dall'agricoltura all'industria e dall'industria al terziario. L'agricoltura ha pressoché esaurito le sue "riserve" sia di popolazione sia di forza lavoro e presenta, inoltre, un indice di invecchiamento superiore alla media del territorio provinciale.

Se l'Italia presenta l'indice di vecchiaia più alto del mondo², la Provincia di Varese supera la media, anche se non di molto, come risulta dalla tabella seguente:

Tabella 1 – Indici relativi alla struttura della popolazione

Indici	Varese	Lombardia	Italia
Indice di vecchiaia	137,1	138,1	131,4
Indice di struttura	98,1	97,8	93,1

¹ Questo capitolo ed il successivo sono redatti a cura del prof. Giuseppe Scifo sulla base di elaborazioni di dati ISTAT, dell'istituto Tagliacarne e di studi di settore, in particolare il DAISSIL (Documento di Analisi e Indirizzo per lo Sviluppo del Sistema Industriale Lombardo) elaborato dalla Provincia di Varese a cura del Settore Politiche Comunitarie.

² Uno dei modi di calcolare l'indice di vecchiaia consiste nel rapportare il numero delle persone di 65 anni e oltre al numero di giovani con meno di 15 anni. Per l'Italia si ottiene un valore, all'inizio del 2003, di 133 vecchi su 100 giovani (Cfr. *Calendario Atlante De Agostini*, 2004, p. 173)

Indice di ricambio	141,7	146,1	116,9
--------------------	-------	-------	-------

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

La rilevanza attribuita a questi indici è dovuta ai problemi, gravi e di difficile e onerosa soluzione, che l'invecchiamento della popolazione di un territorio pone ai più giovani e alle amministrazioni pubbliche.

Purtroppo si tratta di dati quantitativi che possono essere interpretati in modo quasi sempre negativo, anche da un punto di vista sociale, se è vero, come sembra, che tra le varie ovvie differenze tra i vecchi e i giovani, ci sono atteggiamenti e aspettative molto diversi riguardo al futuro, soprattutto nei confronti del "nuovo" e del "cambiamento", per ragioni fisiche e culturali.

Questi indicatori si presentano diversificati a seconda dei 10 Ambienti economico-produttivi che compongono il territorio della provincia.

Tabella 2 – Indici relativi alla struttura della popolazione degli Ambienti

Indici	Indice di vecchiaia	Indice di struttura	Indice di ricambio
Zona lacuale montana	132,1	95,9	134,9
Direttrice Varese – Laveno	151,7	103,0	141,8
Direttrice Varese – Porto Ceresio	150,5	101,1	147,5
Colline moreniche e basso Verbano	133,4	100,2	149,1
Somma – Vergiate – Sesto	151,8	98,4	154,4
Val d'Arno	120,3	94,5	127,1
Media Valle Olona	117,4	92,1	132,2
Dorsale orientale	132,0	95,8	137,4
Busto – Gallarate – Malpensa	136,1	97,6	142,7
Saronnese	133,3	98,2	140,9
Provincia di Varese	137,1	98,1	141,7

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Gli indici presenti nella tabella sono elevati, anche se ci sono differenze, per esempio, tra la Media Valle Olona e Somma-Vergiate-Sesto.

Gli stessi indici relativi alle Comunità montane non differiscono sostanzialmente da quelli degli Ambienti, anche se è presente un indice di vecchiaia particolarmente elevato per la Comunità montana Valli del Luinese, pari a 158.

Tabella 3 – Indici relativi alla struttura della popolazione delle Comunità montane

Indici	Indice di vecchiaia	Indice di struttura	Indice di ricambio
Valli del Luinese	158,0	101,0	144,3
Valganna e Val Marchirolo	101,4	90,0	131,1
Valcuvia	148,8	99,7	133,5
Valceresio	120,3	94,5	124,0

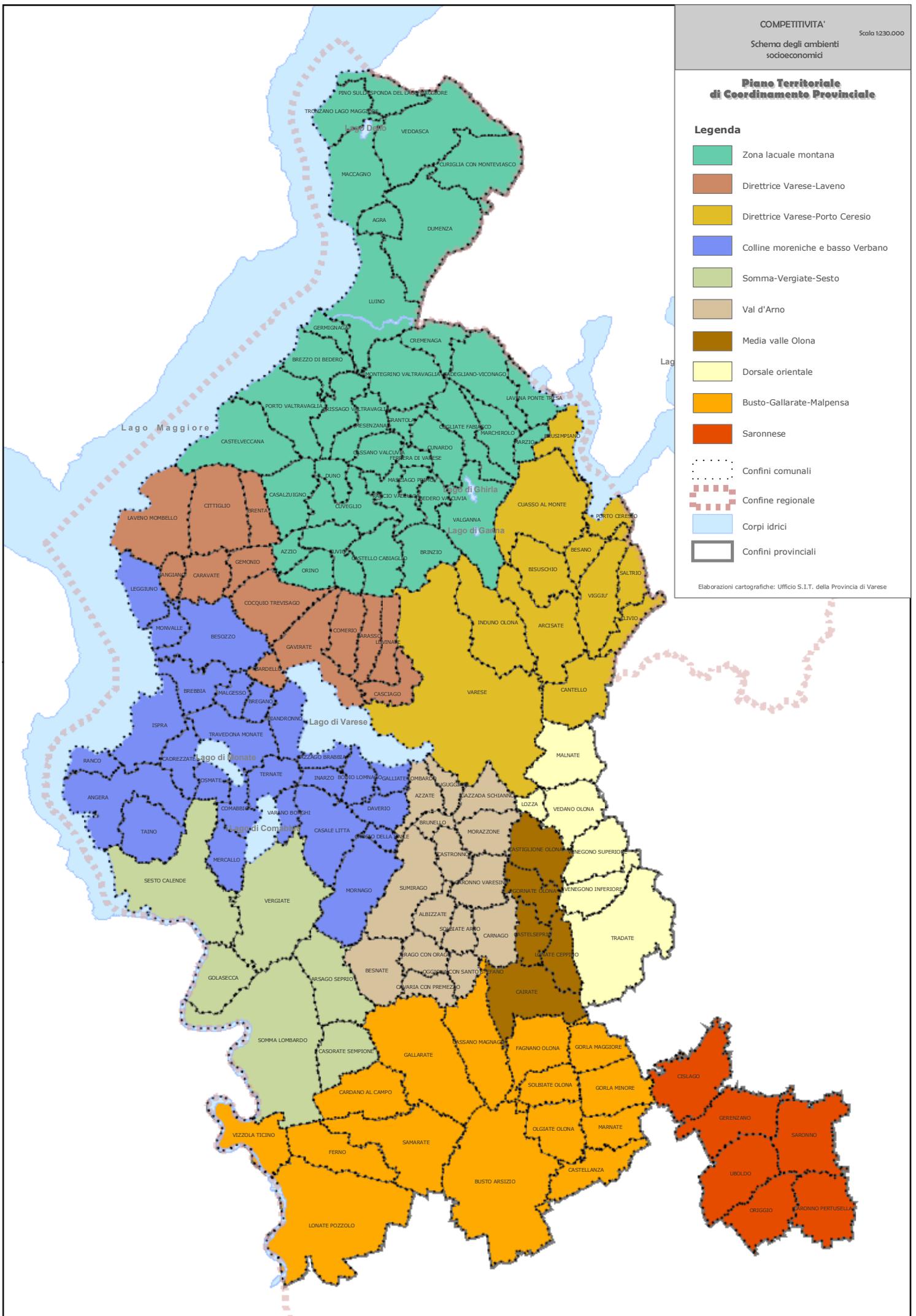
Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale

Legenda

- Zona lacuale montana
- Diretrice Varese-Laveno
- Diretrice Varese-Porto Ceresio
- Colline moreniche e basso Verbano
- Somma-Vergiate-Sesto
- Val d'Arno
- Media valle Olona
- Dorsale orientale
- Busto-Gallarate-Malpensa
- Saronnese
- Confini comunali
- Confine regionale
- Corpi idrici
- Confini provinciali

Elaborazioni cartografiche: Ufficio S.I.T. della Provincia di Varese



Un altro aspetto importante della popolazione è il suo grado di istruzione che, per la provincia di Varese, si presenta nei termini seguenti:

Tabella 4 – Popolazione per grado di istruzione

	Laurea	Diploma di scuola secondaria superiore	Licenza di scuola media inferiore o di avviamento professionale	Licenza di scuola elementare	Alfabeti privi di titoli di studio	Analfabeti	Totale
Incidenze percentuali							
Varese	6,92	25,97	32,09	27,50	6,89	0,63	100,00
Lombardia	7,84	26,87	31,81	26,27	6,71	0,51	100,00
Italia	7,51	25,85	30,12	25,41	9,65	1,45	100,00

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, Censimento 2001

Sommando laureati e diplomati, Varese è staccata di quasi 2 punti percentuali dalla Lombardia ed è comunque al di sotto del dato medio italiano. Non si tratta di grandi distacchi, ciononostante è un po' sorprendente che una provincia, tanto ricca e con gravi problemi di riconversione produttiva, non presenti, da questo punto di vista, un dato che potrebbe costituire una delle premesse del cambiamento.

La composizione della popolazione è influenzata dai fenomeni migratori. La percentuale di stranieri sul totale della popolazione provinciale è leggermente superiore alla media italiana e di molto inferiore a quella lombarda, come risulta dalla Tabella 5.

Tabella 5 – Incidenza degli stranieri

Stranieri rispetto alla popolazione	Varese	Lombardia	Italia
Nel 2001 in %	2,9	3,6	2,4

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Possiamo fin da ora prevedere, comunque, che il numero degli stranieri crescerà nel tempo, come d'altronde è previsto nello Scenario di riferimento contenuto nel Documento Strategico.

Venendo a trattare degli aspetti economici provinciali, rileviamo che la provincia di Varese è parte della regione più ricca d'Italia e confina con la Svizzera, una duplice condizione che trova espressione nei dati sul livello del reddito per abitante, tra i più elevati d'Italia.

Tabella 6 – Valore aggiunto pro-capite

Valore aggiunto pro-capite 2003	Varese	Lombardia	Italia
In Euro	22.269,29	25.687,41	20.232,37

Fonte, Istituto Tagliacarne, 2004

Nella classifica del reddito pro-capite per provincia, Varese figura nel 2002 al 27° posto, avendo migliorato la sua posizione rispetto al 1995, quando figurava al 30° posto.

Sull'utilizzazione del reddito, valgono le considerazioni dell'Istituto Tagliacarne, *"il reddito disponibile pro-capite (circa 14.834 euro) si attesta su un livello superiore a quello medio nazionale, mentre evidenzia una perdita rispetto al contesto lombardo e nord-occidentale. Risultano invece più bassi i consumi finali interni pro-capite (pari a circa 13.400 euro) che, seppure superiori di pochissimo al valore medio nazionale (13.262 euro circa), presentano un certo distacco da quello regionale (15.185 euro)."*

È facile inferire che alla relativamente modesta propensione al consumo della provincia corrisponda specularmente una piuttosto elevata propensione al risparmio e, successivamente, all'investimento, anche se quest'ultimo passaggio logico non è necessariamente conseguente ai precedenti.

2.1.2. La struttura economica della Provincia di Varese

La struttura economica della provincia di Varese non si caratterizza in termini particolari rispetto a quella di altre province e regioni italiane, almeno del Centro-Nord, e segue una tendenza che investe tutti i processi evolutivi delle economie cosiddette avanzate (o industriali avanzate), nelle quali, come è noto, l'industria non rappresenta più il settore che produce più PIL e occupa più lavoratori.

Un paese che si definisca industriale giudica piuttosto negativamente l'attenuarsi del peso del suo settore portante, mentre un paese che si definisca post-industriale o, meglio, neo-industriale, vede lo stesso fenomeno in maniera diametralmente opposta, come un processo di attenuazione delle diseconomie esterne connesse con la produzione industriale, con un generale miglioramento delle condizioni di lavoro, con una valorizzazione del capitale umano, e così via.

Tabella 7 - Incidenza percentuale dei macrosettori alla formazione del Pil nella Provincia di Varese

Macro Settori	1991	2003	Differenze
Agricoltura	0,45	0,30	- 0,15
Industria	48,16	36,60	- 11,56
Terziario	51,39	63,10	+ 11,71
Totale	100,00	100,00	0,00

Fonte: Censimenti industriali ISTAT

Tabella 8 - Incidenza percentuale dei macrosettori nella formazione del Pil nella Provincia di Varese, in Lombardia e in Italia nel 2003

Macro Settori nel 2003	Varese	Lombardia	Italia
Agricoltura	0,30	1,50	2,50
Industria	36,60	32,90	26,60
Terziario	63,10	65,60	70,90
Totale	100,00	100,00	100,00

Fonte: Istituto Tagliacarte

Si può notare che la provincia di Varese presenta un'incidenza dell'industria che è decisamente superiore non solo a quella media dell'Italia, ma anche della Lombardia, cioè della regione più industrializzata del Paese.

D'altronde la distinzione tradizionale tra agricoltura, industria e terziario è sempre meno espressiva di quel rimescolamento dei settori, che rappresenta veramente il modo nuovo di considerare la produzione nelle economie avanzate. Anche se i prodotti industriali si riconoscono per la loro tangibilità, per lo spazio che occupano, per il loro peso, il valore di mercato di questi prodotti è sempre più condizionato dal contenuto di intelligenza, di intangibilità di cui sono portatori.

Un aspetto rilevante della struttura socio-economica riguarda l'analisi del cosiddetto tessuto imprenditoriale, come risulta dalla tabella seguente. Nella tabella si ha la conferma della struttura dell'economia varesina, che supera di 4 punti percentuali la Lombardia nelle Attività manifatturiere e di quasi 8 punti l'Italia. Anche nell'altro settore industriale, cioè le Costruzioni, Varese si distanzia da Lombardia e Italia.

Tabella 9 - Numero imprese e loro distribuzione settoriale

Settori	Varese	Lombardia	Italia
Totale imprese attive (numero)	60.578	771.801	4.995.738
di cui Agricoltura, caccia e silvicoltura in %	3,4	7,6	19,5
di cui Attività manifatturiere in %	20,6	16,5	13,0
di cui Prod.e distrib.energ.elettr.,gas e acqua in %	0,1	0,1	0,1
di cui Costruzioni in %	17,3	15,4	13,3
di cui Commercio e riparazioni in %	26,0	25,7	28,0
di cui Alberghi e ristoranti in %	4,7	4,7	4,8
di cui Trasporti,magazzinaggio e comunicazioni in %	3,4	4,3	3,8
di cui Intermediazione monetaria e finanziaria in %	2,6	2,5	2,0
di cui Attività immob., noleggio, informatica e ricerca in %	15,0	16,6	9,5
di cui Istruzione in %	0,3	0,3	0,3
di cui Sanità e altri servizi sociali in %	0,5	0,4	0,4
di cui Altri servizi pubblici,sociali e personali in %	5,4	4,7	4,3
di cui Imprese non classificate in %	0,6	1,1	0,7
	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Infocamere

Un'informazione più analitica ci viene dall'analisi dell'occupazione negli Ambienti economico-produttivi e nelle Comunità montane che compongono la provincia. Le differenze tra gli ambienti economico produttivi sono più evidenti quando si consideri la dinamica tra industria e terziario. Dappertutto l'agricoltura è rappresentata da numeri "piccoli", mentre il processo di terziarizzazione è più evidente nella Direttrice Varese - Porto Ceresio, mentre la Media Valle Olona presenta una struttura dominata ancora dall'industria.

Tabella 10 - Addetti nei macro settori economici per Ambiente

Ambienti	Valori assoluti				Valori percentuali			
	Agricoltura	Industria	Terziario	Totale	Agricoltura	Industria	Terziario	Totale
Zona lacuale montana	62	5.928	6.650	12.640	0,5	46,9	52,6	100,0
Direttrice Varese - Laveno	44	7.280	5.504	12.828	0,3	56,8	42,9	100,0
Direttrice Varese - Porto Ceresio	97	14.603	26.079	40.779	0,2	35,8	64,0	100,0
Colline moreniche e basso Verbano	43	16.317	6.448	22.808	0,2	71,5	28,3	100,0
Somma - Vergiate - Sesto	16	8.535	13.625	22.176	0,1	38,5	61,4	100,0
Val d'Arno	39	16.706	7.056	23.801	0,2	70,2	29,6	100,0
Media Valle Olona	10	5.442	1.873	7.325	0,1	74,3	25,6	100,0
Dorsale orientale	25	9.586	5.685	15.296	0,2	62,7	37,2	100,0
Busto - Gallarate - Malpensa	83	48.230	46.720	95.033	0,1	50,8	49,2	100,0
Saronnese	24	15.878	14.855	30.757	0,1	51,6	48,3	100,0
Provincia di Varese	443	148.505	134.495	283.443	0,2	52,4	47,5	100,0

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Censimento ISTAT 2001

Tabella 11 - Addetti nei macro settori economici per Comunità montana

Ambienti	Valori assoluti				Valori percentuali		
	Agricoltura	Industria	Terziario	Totale	Agricoltura	Industria	Terziario
Valli del Luinese	28	3.207	3.740	6.975	0,4	46,0	53,6
Valganna e Val Marchirolo	20	867	2.040	2.927	0,7	29,6	69,7
Valcuvia	51	7.673	5.522	13.246	0,4	57,9	41,7
Val Ceresio	40	5.239	4.112	9.391	0,4	55,8	43,8
Totale	139	16.986	15.414	32.539	0,4	52,2	47,4

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Censimento ISTAT 2001

Si può rilevare come le Comunità montane mantengano, nel loro insieme, una struttura che può farsi risalire a molti decenni fa, escludendo la Valganna e Val Marchirolo, che ha invece una struttura post-industriale. Anche nelle Comunità montane gli addetti all'agricoltura sono in numero modesto.

A proposito di struttura economica del territorio un accenno merita la presenza, nella provincia, di alcuni distretti e metadistretti che presentano caratteristiche alle quali è opportuno dedicare qualche breve considerazione, soprattutto in una prospettiva futura.

Dei distretti della provincia di Varese, quello tessile gallaratese presenta una crisi che i più ottimisti considerano congiunturale, ma che ha natura strutturale, tenuto conto dei processi di liberalizzazione in atto nel mondo. Questo significa che il distretto ha ragione di svilupparsi soltanto in una prospettiva neo-industriale.

Un giudizio analogo, anche se dovrebbe essere più articolato, riguarda il distretto metalmeccanico della Valle dell'Arno, il quale risente in misura minore la concorrenza internazionale, grazie al suo livello di specializzazione e di integrazione produttiva.

I vantaggi dei distretti sono noti, mentre si stanno sperimentando in questi anni i loro svantaggi: eccesso di specializzazione produttiva e lentezza nell'adattarsi al cambiamento, soprattutto se repentino.

2.1.2.1. La struttura economica: i rapporti con l'estero

Se si esaminano i dati relativi alle Importazioni e alle Esportazioni della Provincia di Varese dal 1991 al 2003 e li si confronta con quelli analoghi della Lombardia e dell'Italia, si può notare come la provincia di Varese sia grosso modo allineata con la crescita nazionale e regionale, anche se la sua propensione all'esportazione è una delle più elevate nel Paese.

Secondo l'Istituto Tagliacarne, *"Per quanto riguarda gli scambi con l'estero la provincia di Varese, nell'anno 2003, ha esportato merci per un valore di 6,8 miliardi di euro; la reale situazione però può essere meglio percepita ricorrendo ad indicatori relativi quali la propensione all'esportazione, che assume un valore pari a 35,5, superiore sia al dato regionale (29,6) che a quello nazionale (21,1), ed il tasso d'apertura, che assume in questo caso un valore pari a 61,2, nettamente superiore quindi a quello nazionale (42,2), anche se inferiore a quello medio lombardo (68)"*.

Tabella 12 – Propensione alle Importazioni e alle Esportazioni in % del Pil

Anno 2003	Varese	Lombardia	Italia
Propensione alle Esportazioni	35,5	29,6	21,1
Propensione alle Importazioni	25,6	38,4	21,1

Elaborazioni su dati Istat

Il contenuto della Tabella 12 che, in una prospettiva "mercantilistica", potrebbe essere considerato con compiacimento, rivela probabilmente una propensione al consumo della provincia di Varese un po' inferiore rispetto a quella della Lombardia, anche se superiore a quella dell'Italia.

2.1.2.2 Il mercato del lavoro

Secondo l'Istituto Tagliacarne *"Il tasso di disoccupazione della provincia di Varese si attesta al 3,4%, valore in linea con la media lombarda, ma decisamente basso se raffrontato al dato medio italiano (8,7%). Occorre inoltre sottolineare come il suddetto tasso abbia fatto registrare, nel periodo 1995-2003, una diminuzione pari a 3,1 punti percentuali. La distribuzione per età presenta un andamento analogo a quello relativo alla Lombardia e all'Italia, con valori assoluti però nettamente inferiori rispetto a quelli nazionali; nei confronti dei corrispettivi valori regionali si evidenzia comunque una situazione di relativa difficoltà per le classi di età più giovani. La distribuzione degli occupati per settore di attività vede la preponderanza dei servizi che raggiungono una quota del 54,3%, seguiti dall'industria con il 44,6% (13-esimo posto nella graduatoria nazionale).*

Il tasso di attività, dato dal rapporto tra le Forze di Lavoro e la Popolazione, è soddisfacente se confrontato con quello medio italiano, il quale è strutturalmente più basso rispetto all'analogo degli altri Paesi, con i quali ci si confronta.

Tabella 13 – Tasso di attività e struttura dell'occupazione (Anno 2003)

	Varese	Lombardia	Italia
Tasso di attività [in %]	54,1	53,5	49,1
Occupati nell'Agricoltura [in %]	1,2	2,1	4,9
Occupati nell'Industria [in %]	44,6	40,3	31,8
Occupati nel Terziario [in %]	54,3	57,6	63,2

Fonte: Elaborazione su dati Istat

La Provincia di Varese presta una particolare attenzione al mercato del lavoro, che viene seguito anche attraverso i Centri per l'Impiego, punti di incontro della domanda e dell'offerta di lavoro, che una recente indagine, presentata nel Settembre 2005³, ridefinisce di fatto come intermediari, il cui contributo è comunque marginale, sia per chi cerca lavoro sia per chi offre lavoro.

La maggior parte di chi cerca un impiego si avvale di modi tradizionali di ricerca, dall'attivismo personale alle reti sociali. La mediazione organizzata, pubblica e privata, conta per poco più del 20% degli avviamenti al lavoro.

2.1.2.3 Le infrastrutture

Nella provincia di Varese, il territorio, dal punto di vista fisico, è prevalentemente collinare e montagnoso. La pianura rappresenta

³ Si vedano gli atti del convegno "Come migliorare il funzionamento del mercato del lavoro locale?", a cura dell'Assessorato al Lavoro, Formazione professionale e Istruzione della Provincia di Varese e dell'Unione Europea, Varese 16 Settembre 2005

poco più del 20% del totale. Questo dato predispone a considerazioni sia sulle coltivazioni agricole, sia sulle infrastrutture viarie.

Le statistiche relative alle infrastrutture, di cui è dotata la Provincia di Varese, presentano alcune peculiarità facilmente spiegabili per la presenza nel territorio dell'*hub* di Malpensa che, se da una parte è compreso nel territorio provinciale, è di rilievo nazionale e internazionale.

Il problema centrale, quando si tratta di infrastrutture, è quello della loro adeguatezza rispetto alle necessità dei soggetti che vivono in una certa area.

Secondo le elaborazioni dell'Istituto Guglielmo Tagliacarte, gli indici che determinerebbero la competitività di territorio della Provincia di Varese presentano aspetti spesso contraddittori o sollevano interrogativi.

Concorrono a determinare la competitività del territorio le reti dei trasporti, che si presentano nel modo seguente:

Tabella 14 - Le infrastrutture

	Varese		Lombardia		Italia	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999
Indici di dotazione:						
della rete stradale	63,5	56,3	77,7	82,2	100,0	100,0
della rete ferroviaria	168,1	123,2	93,7	84,3	100,0	100,0
dei porti (e bacini di utenza)	5,4	6,1	8,2	9,4	100,0	100,0
degli aeroporti (e bacini di utenza)	580,5	693,3	159,9	189,6	100,0	100,0
di impianti e reti energetico-ambientali	203,5	188,2	173,1	165,4	100,0	100,0
delle strutture e reti telefoniche e di telecomunicazione	157,2	128,8	157,1	177,1	100,0	100,0
delle reti bancarie e servizi vari	105,6	119,5	128,1	143,1	100,0	100,0
Indici generali delle infrastrutture:						
Economiche	183,4	187,9	114,0	121,6	100,0	100,0
economiche e sociali	161,2	168,1	113,6	120,3	100,0	100,0

I dati confermano che la Provincia di Varese presenta:

- un'inadeguatezza della rete stradale, già carente nel 1991 sia rispetto alla media italiana, sia rispetto alla Lombardia; tale inadeguatezza si è accentuata nel tempo, mentre la Lombardia nel suo insieme ha ridotto il suo divario rispetto all'Italia;
- un considerevole indice di dotazione della rete ferroviaria nel 1991 rispetto alla Lombardia e all'Italia, anche se il vantaggio di dotazione si è andato logorando negli anni successivi;
- un enorme indice di dotazione degli aeroporti dovuto evidentemente alla presenza di Malpensa, cresciuto nel tempo anche in misura superiore rispetto alla crescita dell'indice della Lombardia;

- indici generali delle infrastrutture economiche e economico-sociali di molto superiori sia a quelli dell'Italia sia a quelli della Lombardia.⁴

I dati non rivelano se l'inadeguatezza, per esempio, della rete stradale, determini un'attenuazione del vantaggio competitivo che la Provincia di Varese detiene, grazie allo straordinariamente elevato indice di dotazione degli aeroporti.

2.1.3. Lo scenario di riferimento

Lo scenario di riferimento venne costruito col contributo di tutti i più significativi stakeholders del territorio provinciale nel corso del processo che ha portato alla redazione del Documento Strategico, descritto nell'approfondimento tematico "Il processo di costruzione dello scenario di riferimento". Lo scenario descrive le previsioni ritenute più probabili di evoluzione di alcune variabili significative, portando in se inevitabilmente un insieme di aspettative che portano all'azione. Si può affermare che lo scenario rappresenta la visione che oggi si ha del futuro della provincia di Varese, nella sua prospettiva "territoriale".

Il ruolo dello scenario di riferimento per il PTCP è quello di prefigurare le condizioni entro le quali il piano agirà e questo significa produrre preliminarmente delle previsioni intorno al comportamento delle variabili che ne influenzeranno verosimilmente lo svolgimento. La scelta di utilizzare degli scenari, tra i possibili metodi di previsione, risiede soprattutto in una delle loro molteplici virtù: non sono il frutto della presunta onniscienza di qualche esperto, ma il prodotto congiunto di dati oggettivi ed aspettative di coloro che saranno i destinatari del Piano.

Le voci di scenario più direttamente connesse con gli aspetti socio-economici del PTCP sono i seguenti e rappresentano un punto di riferimento importante per le considerazioni sviluppate nel paragrafo successivo:

Variabili	SCENARIO
Congiuntura internazionale	Dopo un consolidamento della ripresa nel 2005, la congiuntura internazionale si evolve per circa tre anni a tassi crescenti, soprattutto a causa delle prestazioni persistentemente rilevanti della Cina e dei Paesi emergenti dell'Estremo Oriente, che danno il maggior contributo alla crescita mondiale. Anche gli Stati Uniti e il Giappone presentano

⁴ L'indice generale delle infrastrutture economiche è la combinazione di indici riguardanti: le reti bancarie e servizi vari, strutture e reti per la telefonia e la telematica, impianti e reti energetico e ambientali, aeroporti, porti e rete ferroviaria.

L'indice generale delle infrastrutture economiche e sociali è, invece, la combinazione di indici riguardanti: le strutture per l'istruzione, le strutture sanitarie, le strutture per la cultura e la ricreazione.

	<p>una congiuntura favorevole, con tassi dal 3 al 4%, mentre l'Unione Europea, alle prese con i suoi problemi d'integrazione economica di Paesi piuttosto diversi fra loro, raggiunge un tasso medio di crescita del Pil non superiore al 2,5%, anche se all'interno di esso le <i>performances</i> sono piuttosto differenziate. Aumentano gli scambi internazionali a tassi un po' superiori a quelli della produzione interna dei singoli Paesi.</p> <p>Nei tre anni successivi la Cina si concede un periodo di assestamento, a causa delle pressioni inflazionistiche e delle diseconomie ambientali generate da tassi di sviluppo, in termini reali, intorno all'8% annuo. Tutta la congiuntura internazionale si affievolisce, senza precipitare in una crisi o in una stagnazione.</p> <p>Negli anni successivi, e fino al 2016, è prevedibile una crescita soddisfacente, ma in modo differenziato, dell'economia mondiale, che risente sempre di più degli effetti dei mutamenti tecnologici iniziati verso la fine degli anni 90 e continuati negli anni iniziali del nuovo millennio, con tassi di sviluppo della produttività del lavoro tra l'1,8 e il 2,5%.</p> <p>La globalizzazione rende particolarmente aspra la competizione soprattutto nei settori industriali maturi e nei servizi che si avvalgono dell'ICT (<i>Information and Communication Technology</i>).</p> <p>Il costo dell'energia cresce moderatamente lungo tutto il periodo di Piano, con alti e bassi congiunturali e per le crisi politiche in varie parti del mondo. Nessuna discontinuità significativa si verifica nel periodo.</p>
Congiuntura nazionale	<p>La congiuntura italiana segue il <i>trend</i> di quella internazionale, con tassi attenuati e in modo disomogeneo nei vari settori, a causa in buona parte del fardello del debito pubblico ereditato dalle politiche economico-sociali degli anni 80, che non permette di destinare risorse cospicue ai fattori ritenuti di spinta alla crescita, come la Ricerca e lo Sviluppo.</p>
Popolazione	<p>La popolazione residente della provincia di Varese cresce in 10 anni di circa il 1%. La struttura per età della popolazione provinciale tende a mantenere un indice di vecchiaia superiore a quello medio italiano, con conseguente crescita dell'immigrazione per sopperire alle tensioni sul mercato del lavoro. Infatti l'evoluzione "naturale" della popolazione è in alcuni anni negativa, con conseguenze problematiche.</p> <p>Gli immigrati extra-comunitari si concentrano soprattutto nel sud della Provincia, in città e paesi che, per la loro dimensione, costituiscono poli di attrazione. Cresce la domanda di case e di servizi per gli extra-comunitari.</p> <p>Continuano i processi di urbanizzazione in località già fortemente urbanizzate, pur senza particolare consumo di nuovi suoli.</p>
Occupazione/D isoccupazione	<p>Nell'arco di tempo decennale considerato, la disoccupazione ufficiale si riduce anno per anno, raggiungendo un valore intorno al 7% nel 2016, anche per effetto della progressiva ristrutturazione del mercato del lavoro, della concezione del lavoro sia nei suoi contenuti sia nelle sue forme. Aumenta l'importazione di mano d'opera da Paesi extra-comunitari, destinata all'agricoltura e all'industria soprattutto tradizionale, con evidenti riflessi sul già complesso processo d'integrazione degli immigrati.</p> <p>Per quanto riguarda la provincia di Varese, il tasso di attività della popolazione, misurato dal rapporto tra forze di lavoro e popolazione di 15 anni e più, sistematicamente più basso in Italia che negli altri Paesi più avanzati, è nettamente superiore a quello medio italiano e leggermente superiore a quello medio lombardo; tende comunque a salire per l'attivazione dell'occupazione soprattutto femminile, con una riduzione lenta ma costante del tasso di disoccupazione che, condizionato dalla struttura produttiva e dalla congiuntura nazionale e internazionale, è leggermente superiore nella provincia rispetto alla media lombarda, anche se meno della metà di quello medio italiano.</p> <p>A favorire l'occupazione femminile contribuisce in parte l'erogazione di servizi sociali indirizzati a questo obiettivo.</p> <p>Rilevante per la provincia il fenomeno strutturale del "frontalierato", condizionato dalla congiuntura economica del Canton Ticino, le cui prospettive economiche sono rese più incerte nei prossimi anni dall'attrazione/repulsione esercitata dall'UE sulla Confederazione Elvetica.</p>
Agricoltura	<p>L'incidenza dell'agricoltura sulla formazione del Pil si mantiene</p>

	<p>costante, grazie a processi di ristrutturazione che riguardano sia le riqualificazioni produttive sia quelle ambientali, nonostante che per questo secondo ruolo non esista un mercato di riferimento, se non parzialmente, nelle attività turistiche.</p> <p>Per quanto riguarda la provincia di Varese, aumentano la fragilità e il degrado ambientale della montagna (con tutte le conseguenze anche a valle), soprattutto a causa dell'esodo delle popolazioni e della riduzione delle attività agricolo-forestali (montagna e alto-lago), con conseguenti forti pressioni insediative e di urbanizzazione, che nelle aree di pianura e collinari tendono a sottrarre suoli all'agricoltura.</p> <p>Processi di ristrutturazione investono l'agricoltura in pianura e collina e ne riqualificano il ruolo produttivo, ma anche quello ambientale, in funzione della costruzione di una rete ecologica, mentre per l'agricoltura di montagna si opera con una riqualificazione soprattutto ambientale.</p> <p>L'abbandono delle aree montane contribuisce così all'espansione delle aree boschive non governate, non secondarie nell'innescare di problemi di dissesto idrogeologico, con un contenimento dei danni laddove si realizzi la riqualificazione ambientale, anche in vista di un possibile sviluppo turistico di tali aree.</p> <p>L'agricoltura periurbana è minacciata dai processi di urbanizzazione, proprio nelle zone più fortemente urbanizzate.</p>
Industria	<p>Si riduce il peso della produzione industriale, anche per le delocalizzazioni delle produzioni in Paesi comunitari dell'Est Europeo.</p> <p>Per quanto riguarda la provincia di Varese, l'industria manifatturiera tradizionale della provincia tende a contrarsi inevitabilmente, come in altre parti del mondo, e come è già avvenuto nella stessa provincia negli scorsi anni; quella che viene definita come "vocazione industriale" si traduce in un tentativo di difesa di talune attività industriali, destinato all'insuccesso. Tra le poche eccezioni, l'industria aeronautica mantiene il suo ruolo, grazie anche ad alleanze internazionali.</p> <p>In alcuni casi, oltre alla difesa ad oltranza di attività non più economicamente valide, vengono tentati, con successo, processi di trasformazione che assumono due forme, la prima più frequente della seconda:</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ innovazione di processo, che dà luogo a prodotti più competitivi in termini prezzo/prestazioni, destinati soprattutto a mercati tradizionali, ma di qualità e funzionalità più elevate rispetto al passato; le imprese di questo tipo sono tendenzialmente più capitalizzate e con personale ridotto, ma più professionale; ⇒ innovazione di prodotto, per la conquista di mercati nuovi; le imprese di questo tipo sono tendenzialmente meno capitalizzate e più orientate al mercato. <p>Nel complesso l'incidenza dell'industria provinciale sul Pil totale nel 2016 risulta ridotta rispetto all'inizio del periodo, ma ancora consistente e comunque superiore alla media regionale.</p> <p>La struttura dell'industria, che si fonda soprattutto sulle PMI, risulta meno vulnerabile ai processi di trasformazione in atto nel mondo.</p> <p>Il concetto di sviluppo sostenibile si fa strada soprattutto verbalmente, anche se sono presenti nel tessuto economico alternative produttive di tipo industriale rispettose dell'ambiente, e generatrici di tecnologie contro l'inquinamento e il degrado del territorio.</p> <p>Presso le aziende industriali più innovative e più prospere vengono introdotti Sistemi di Gestione Ambientale, con certificazioni non sempre rigorose.</p> <p>Le aree dismesse vengono in buona parte riutilizzate per lo sviluppo di attività del terziario.</p>
Terziario	<p>Il terziario viene anche formalmente distinto in terziario tradizionale – che riduce il proprio peso produttivo e occupazionale – e terziario avanzato, o quaternario, per i servizi con presenza di tecnologie avanzate e elevato capitale umano.</p> <p>Per quanto riguarda la provincia di Varese, lo sviluppo del terziario è in realtà lo sviluppo del terziario fondamentalmente collegato con le imprese, anche se è presente quello più moderno, comprendente la grande distribuzione, i servizi pubblici, i servizi alle imprese, la finanza, la consulenza, e così via.</p>

	<p>Alla fine del periodo di piano il suo peso in termini di Pil è superiore al 70%.</p> <p>Si sviluppano reti di servizi di carattere tradizionale riferiti al sistema logistico; nascono nuovi centri di servizi alle imprese di livello provinciale, che sperimentano settori di attività anche innovativi, anche in relazione alla nascita del nuovo polo fieristico di Rho-Però.</p> <p>Entro il 2016 si realizza un significativo cambiamento nel sistema del credito, con l'entrata di banche estere che rende più vivace la concorrenza soprattutto in province come quella di Varese, con un'elevata propensione al risparmio.</p> <p>Molti Enti Locali sperimentano forme associative nell'erogazione dei servizi di loro competenza.</p>
Consumi	<p>Per quanto riguarda la provincia di Varese, i consumi, dipendono da almeno due fattori: la disponibilità economica e le abitudini di spesa; la propensione al consumo, nella provincia, è tradizionalmente inferiore a quella lombarda che, a sua volta, è inferiore a quella italiana. Si può ritenere che, in questo scenario, i consumi continuino a crescere in misura moderata, mentre la propensione al consumo possa crescere portandosi quasi al livello di quella lombarda; si sviluppa un dibattito tra i sostenitori di una concezione tradizionale dei consumi sempre crescenti, motore dello sviluppo economico, e coloro che imputano a consumi "eccessivi", buona parte delle diseconomie ambientali costituite, per esempio, dai rifiuti. I fautori della seconda concezione godono di una certa popolarità, senza conseguenze significative sui comportamenti dei consumatori.</p> <p>Il turismo come leva strategica del territorio varesino muove i suoi primi passi, mantenendosi ad un livello inferiore al suo potenziale per quanto riguarda il cosiddetto "turismo d'affari", ma si costruiscono prodotti per un turismo di motivazione in specifiche nicchie di mercato turistico. La definizione di "turismo di motivazione" sul territorio deriva da specifiche ricerche di mercato, effettuate in base alle caratteristiche storiche, culturali, naturali, ricettive del territorio per la fruizione dell'ambiente naturale e culturale. La presenza di molte potenzialità rende complessa la scelta di un marketing territoriale che intenda uscire dalla genericità.</p> <p>Il costo dell'energia tende a crescere moderatamente e non contribuisce alla ristrutturazione dei consumi nel loro insieme</p>
Trasporti e comunicazioni	<p>Nel periodo aumenta, anche se non significativamente, il ruolo del trasporto collettivo sul trasporto privato, soprattutto alla luce di forti problemi di congestione di quest'ultimo: ciò non definisce comunque un cambiamento radicale dei principi di investimento sulle infrastrutture e si presenta come un fenomeno del momento legato all'attesa di nuove infrastrutture stradali.</p> <p>L'integrazione tra modalità di trasporto e la localizzazione di nuove piattaforme logistiche, sono rese difficoltose a causa dell'incompleta realizzazione delle nuove infrastrutture progettate e della stessa orografia della provincia.</p> <p>Nascono casi isolati di sinergie produttive ed imprenditoriali attorno alle nuove piattaforme logistiche, che tuttavia non assumono entità tale da divenire esse stesse volano di nuovi investimenti sul territorio provinciale.</p> <p>Si rafforzano, e trovano concreta attuazione, le politiche del Trasporto Pubblico Locale, che perseguono obiettivi multipli: garantire la mobilità, tutelare l'ambiente e salvaguardare il <i>welfare</i> dei lavoratori. Gli accordi attenuano parzialmente la conflittualità del settore.</p> <p>Si segnalano casi sporadici di azioni di gestione della mobilità delle grandi strutture private (aziende) e pubbliche (scuole, enti, ospedali, ecc.) per pianificare gli spostamenti casa-lavoro dei dipendenti.</p> <p>Nonostante le azioni dirette a contrastare le emissioni di gas dannosi nell'atmosfera i rischi di inquinamento vanno tendenzialmente crescendo a tassi decrescenti fino al 2016, per poi attenuarsi negli anni successivi.</p> <p>Nel periodo di piano si concretizzano alcune delle prospettive inerenti i veicoli alimentati a idrogeno, la cui produzione a larga scala viene considerata realizzabile dopo il 2016.</p>
Stato delle infrastrutture	<p>Nel periodo di vigenza del PTCP trovano attuazione una serie di progetti infrastrutturali che, in base a valutazioni per "indicatori di quantità", portano a classificare lo "Stato delle infrastrutture" nel territorio provinciale, parzialmente adeguato alle necessità della</p>

	<p>popolazione e delle imprese, soprattutto per quanto attiene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la rete ferroviaria • gli impianti e le reti energetico-ambientali • le strutture e le reti telefoniche e di telecomunicazioni • le reti bancarie e dei servizi vari. <p>Si tratta, tuttavia, di un giudizio "medio", espresso a livello provinciale, che non esclude un'ampia varietà di situazioni a livello locale, per qualsiasi tipo di infrastruttura, e che soprattutto non svela disfunzioni ancora presenti nella qualità dei servizi erogati, in particolare, dal trasporto ferroviario lungo le tratte più frequentate.</p> <p>Trova attuazione il programma ferroviario Alptransit, rispetto all'asse del Sempione. L'attuazione è parziale per quanto riguarda l'asse del Gottardo. Anche il programma infrastrutturale legato al "Corridoio 5" giunge a parziale attuazione, comprese le connessioni sul nodo di Novara. Anche le tratte ferroviarie come la Arcisate-Stabio, vengono completate come servizio ferroviario regionale e messa in rete del sistema aeroportuale.</p> <p>Sono notoriamente e singolarmente "eccessive" le infrastrutture aeroportuali, se riferite in modo discutibile alla sola Provincia, mentre costituiscono un nodo problematico nei confronti del quale questo scenario si pone in termini parzialmente positivi, come fattore che riesce ad esprimere parte della sua potenzialità di sviluppo nel prossimo decennio, integrandosi in modo differenziato col tessuto produttivo del territorio. Malpensa cerca di imporsi come hub internazionale, nonostante le difficoltà della sua compagnia aerea di riferimento, che rendono poco fattibile la scelta strategica di Malpensa di confrontarsi con gli altri hub europei.</p> <p>Verso la fine del decennio si realizzerà l'intento di Malpensa di riferire la propria strategia con quella degli aeroporti di Amsterdam, di Parigi e di Barcellona, il che dovrebbe permettere a Malpensa di esprimere entro il 2016 il suo potenziale di sviluppo in termini di:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ attrazione di nuove imprese che percepiscono l'aeroporto come essenziale, come le imprese del settore dei trasporti e della logistica, servizi e funzioni espositivo-congressuali, <i>catering</i> e servizi tecnici; ▪ concezione dell'aeroporto e dell'area ad esso circostante, come luogo non soltanto di passaggio, dal quale è opportuno allontanarsi al più presto, sia che si arrivi o si parta, ma come un luogo di scambi di beni, di servizi, di relazioni; ▪ riferimento per le multinazionali, che installano i loro <i>headquarters</i> nelle sue vicinanze. <p>Risulta carente invece la rete stradale, già tale nel 1991 anche rispetto alla Lombardia; tale carenza non si è attenuata nel tempo, anzi si è accresciuta in presenza di un parco veicolare che, in termini relativi, è superiore alla media della Lombardia e, a fortiori, alla media italiana. L'adeguamento della rete stradale alle necessità dell'utenza, in parte realizzabile verso la fine del periodo di piano, non risolve adeguatamente il problema della mobilità o, meglio, dell'accessibilità, in quanto la cultura dell'automobile, pur attenuata, è ancora prevalente, soprattutto per quanto riguarda le reti secondarie, mentre quelle primarie contribuiscono in modo determinante all'attenuazione dei problemi di congestione viaria.</p> <p>La pur parziale attuazione dei grandi corridoi infrastrutturali consente ricadute comunque positive per i territori limitrofi a quelli direttamente attraversati.</p>
Cultura e valori	<p>Per quanto riguarda la provincia di Varese, la cultura e i valori sottesi a questo scenario trovano la loro sintetica espressione in una dicotomia piuttosto radicale tra:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ i fautori di un rapporto col territorio che privilegi le ragioni dello sviluppo economico, inteso in senso tradizionale, come crescita del reddito, dei consumi e degli investimenti, con un'attenzione all'ambiente, limitata al rispetto delle leggi, e con un'insofferenza nei confronti dei vincoli posti alla libera iniziativa; ▪ i fautori di un rapporto col territorio che privilegi le ragioni

	<p>dello sviluppo sostenibile, che è preoccupata del sistema economico come parte del sistema ecologico, che auspica l'adozione di criteri di valutazione patrimoniale della natura, che addebita gran parte dei disagi dell'opulenza alla mancanza di regole.</p> <p>In questo scenario il modello prevalente di cultura e di valori è una via di mezzo tra il primo e il secondo, con tutte le attenuazioni del settore per settore e del caso per caso. Si mantengono ad alto livello, comunque, le tradizionali pulsioni imprenditoriali presenti nel tessuto culturale della Provincia.</p>
Risorse finanziarie	<p>Per quanto riguarda la Provincia di Varese, alle nuove competenze, per quanto ridotte, non si accompagnano risorse adeguate, con alcune ripercussioni sul bilancio provinciale, soprattutto con una certa riduzione degli investimenti diretti. Sono possibili azioni di stimolo per investimenti compensativi da parte dei privati.</p> <p>Rimangono in parte disattese le aspettative riferite in particolare ai nuovi investimenti infrastrutturali ed al sostegno delle imprese nello sviluppo di progetti rivolti ad incrementare il settore della ricerca e delle tecnologie eco-compatibili, dai quali protrebbe viceversa discendere un miglioramento dell'attrattività territoriale della provincia.</p>
Scuole e Università	<p>Mentre da un punto di vista normativo l'UE non interviene sul sistema formativo nazionale, si va realizzando una rete tra alcune delle università del continente e anche fra le scuole medie superiori, premessa ad una legislazione scolastica più uniforme nel lungo termine.</p> <p>Vengono compiuti sforzi per migliorare efficacia e efficienza della R&S, anche perché gli investimenti italiani in questo campo tendono ad essere inferiori alla media europea. Si fa strada con fatica una cultura della ricerca con le caratteristiche auspiccate.</p> <p>Cresce la competizione tra istituzioni scolastiche (comprendenti la scuola dell'obbligo e l'università) con esiti, in alcuni casi sporadici, non sempre positivi, a causa di un possibile minor rigore degli studi.</p> <p>Migliorano i rapporti funzionali tra istituzioni scolastiche, le istituzioni pubbliche locali e mondo produttivo e del lavoro.</p>

2.1.4. Gli Ambienti socio-economici della Provincia di Varese

Le considerazioni di carattere analitico che precedono, si riferiscono alla Provincia di Varese come un tutto, se si escludono alcune elaborazioni che fanno riferimento agli Ambienti socio-economici provinciali, che qui di seguito vengono riesaminati secondo quanto emerge dalla lettura del DAISSIL, che distingue, per ogni ambito:

- le caratteristiche in essere
- le dinamiche in corso
- i rischi.

A questi aspetti, che in modo sintetico evidenziano i caratteri specifici e problematici di ogni Ambiente, sono stati aggiunti aspetti dello scenario di riferimento che si ritengono ad essi applicabili. Questa attribuzione è stata compiuta per rendere più esauriente il contenuto informativo delle schede relative ad ogni Ambito, nonostante che lo scenario di riferimento avesse la provincia come oggetto di congettura prospettica.

L'attenzione per gli Ambienti si giustifica per le differenze socio-economiche che sono riscontrabili fra loro. Nello stesso tempo è

innegabile che essi presentano delle somiglianze di problemi che sono comuni a tutta la provincia, come i processi di trasformazione della struttura economica in senso neo-industriale, da cui discende che nessun ambiente presenta una crescita del peso dell'agricoltura e dell'industria in termini di reddito e di occupazione; nessun ambiente è esente dal fenomeno del forte invecchiamento della popolazione; nessun ambiente è esente da congestione del traffico; nessun ambiente è immune da problemi di inquinamento; nessun ambiente è immune dal dato, che riguarda tutta l'Italia, sul limitato livello di scolarizzazione della popolazione e quindi degli occupati. Pertanto le differenze riguardano non tanto la varietà dei fenomeni quanto la loro variabilità, cioè l'intensità con cui si presentano.

Queste considerazioni giustificano la somiglianza di molte voci delle criticità presenti nel DAISSIL e di molte voci dello scenario di riferimento presenti nel Documento strategico.

ZONA LACUALE E MONTANA

Caratterizzazione in essere

- scarso peso economico e occupazionale a livello provinciale
- buona specializzazione nel settore dei servizi turistico-ricettivi
- frontalierato
- sistema infrastrutturale debole
- debole dotazione di servizi, comunque prevalentemente orientati alla popolazione e non alle imprese
- cospicue risorse paesistiche
- esigua presenza di aree dismesse

Dinamiche in corso

- calo dell'occupazione
- crescita della dipendenza economica dalla Svizzera
- risoluzione di alcuni nodi critici della viabilità locale con interventi di by-pass
- progressivo abbandono degli ambienti di montagna e aumento dei fenomeni di dissesto idro-geologico

Rischi

- crisi occupazionale e delocalizzazione delle lavorazioni mature
- migrazione dei profili professionali e delle competenze più qualificate
- marginalizzazione crescente
- calo demografico, dismissioni del patrimonio abitativo, contrazione nell'erogazione dei servizi
- eccessivo peso antropico lungo i fondovalle e l'ambito lacuale
- compromissione della qualità paesistico-ambientale

Voci dello Scenario di riferimento

- popolazione (calo demografico e invecchiamento della popolazione; disoccupazione non riassorbita da insufficienti nuove attività)
- agricoltura (attività sempre più marginale per crescita dei divari di reddito con gli altri settori)
- cultura e valori (possibile incomprendimento del processo di trasformazione epocale dalla società industriale alla società neo-industriale)
- aumento della rilevanza attribuita al turismo come integrazione delle attività in crisi

DIRETTRICE VARESE – LAVENO

Caratterizzazione in essere

- buona dinamica occupazionale in alcuni settori rilevanti (servizi di trasporto, high tech, servizi alle imprese)
- capacità imprenditoriale consolidata e propensa all'innovazione
- sistema infrastrutturale debole rispetto alla domanda espressa
- sistema urbano di buona qualità
- contesto paesistico-ambientale di grande pregio
- consolidamento delle presenze produttive esistenti
- presenza significativa di aree dismesse

Dinamiche in corso

- mantenimento dei tassi di sviluppo e di specializzazione
- potenziamento significativo della dorsale (SP1) Varese-Laveno
- decongestionamento degli attraversamenti urbani e miglioramento dei livelli di esercizio
- buona articolazione del sistema urbano
- progressiva introduzione di meccanismi di salvaguardia dell'equilibrio tra componente antropica e risorse ambientali
- riuso prevalentemente residenziale e commerciale delle aree dismesse

Rischi

- delocalizzazione delle lavorazioni mature senza riassorbimento delle risorse liberate da parte dei settori innovativi
- sistema formativo insufficiente a garantire il rinnovamento dei profili professionali e delle competenze necessarie per il sistema produttivo
- diffusione insediativa che compromette la qualità del contesto paesistico
- criticità paesaggistiche e ambientali dovute alle presenze produttive lungo direttrici di valore anche turistico
- processi di riqualificazione di modesto livello, prive di funzioni di servizi alle imprese

Voci dello Scenario di riferimento

- cultura e valori (i comportamenti rivelano una sufficiente comprensione dei vantaggi costituiti dal cambiamento in generale e dall'innovazione in particolare; insufficiente cultura del valore del patrimonio naturale e culturale)
- congiuntura nazionale e internazionale (processi di adattamento alla congiuntura nazionale e internazionale, oltre a processi di adattamento strutturale)
- scuole (ruolo crescente nel momento in cui sono insufficienti le competenze necessarie per il sistema produttivo)
- industria (processo di trasformazione neo-industriale in pieno svolgimento)

DIRETTRICE VARESE – PORTO CERESIO

Caratterizzazione in essere

- dinamica occupazionale negativa nel settore industriale e agricolo, positiva nel terziario e nel turismo, con parziale specializzazione nel settore dei servizi alle imprese
- frontalierato
- imprenditorialità consolidata e diffusa, fondata sulla piccola impresa
- sistema infrastrutturale discreto ma debole rispetto alla domanda espressa
- sistema urbano di profilo elevato per le qualità insediative, ma servizi insufficienti e comunque orientati alla popolazione; rilevante ruolo di Varese
- contesto paesistico-ambientale di grande pregio, complementarità tra paesaggio prealpino e lacuale
- consolidamento delle presenze produttive esistenti
- scarsa presenza di aree dismesse

Dinamiche in corso

- progressivo rafforzamento del settore turistico-ricettivo con indebolimento di quello manifatturiero
- crescita delle posizioni professionali autonome
- buona articolazione del sistema urbano
- progressiva introduzione di meccanismi di salvaguardia dell'equilibrio tra componente antropica e risorse ambientali

Rischi

- eccessiva frammentazione della dimensione aziendale con mancanza di sinergie
- delocalizzazione delle lavorazioni mature senza riassorbimento delle risorse liberate da parte dei settori innovativi
- scollamento tra sistema formativo e sbocchi occupazionali
- eccessiva stagionalità occupazionale
- mediocre accessibilità dalle reti lunghe sovralocali, buona accessibilità al capoluogo provinciale
- diffusione insediativa che compromette la qualità del contesto paesistico ed eccessivo peso antropico lungo i fondovalle
- criticità paesaggistiche e ambientali dovute alle presenze produttive lungo direttrici di valore anche turistico
- mancanza di coordinamento intercomunale sulle scelte insediative

Voci dello Scenario di riferimento

- occupazione (riflette la dinamica dei settori, con crescite e diminuzioni, ma con saldo negativo)
- congiuntura nazionale e internazionale (mercato di sbocco interno e mercato di delocalizzazione internazionale)
- agricoltura (processi di ristrutturazione che non frenano l'abbandono di questa attività da parte dei meno anziani)
- industria (frammentazione delle strutture produttive)

LE COLLINE MORENICHE E IL BASSO VERBANO

Caratterizzazione in essere

- modesta dinamica occupazionale, molto negativa nel settore tessile, buona specializzazione nel settore dei servizi alle imprese
- imprenditorialità debole e dipendente dalle aree forti provinciali
- presenza rilevante di un centro di ricerca (JRC-Ispra)
- sistema infrastrutturale discreto, con buoni livelli di esercizio
- contesto paesistico-ambientale di grande pregio
- consolidamento delle presenze produttive esistenti
- presenza significativa di aree dismesse

Dinamiche in corso

- progressivo rafforzamento del settore turistico-ricettivo con indebolimento di quello manifatturiero
- depauperamento dell'imprenditorialità tradizionale e rafforzamento di quella legata alla ricettività turistica
- mantenimento della dotazione esistente di infrastrutture
- buona articolazione del sistema urbano
- progressiva introduzione di meccanismi di salvaguardia dell'equilibrio tra componente antropica e risorse ambientali
- valorizzazione territoriale di livello sovracomunale

Rischi

- eccessiva frammentazione della dimensione aziendale con mancanza di sinergie
- delocalizzazione delle lavorazioni mature senza riassorbimento delle risorse liberate da parte dei settori innovativi
- mancata sinergia con il JRC-Ispra
- dipendenza dalle aree esterne per l'offerta di servizi qualificati con depauperamento progressivo dei servizi di base
- fenomeni isolati di compromissione delle componenti ambientali

- indifferenza alle opportunità insediative della rete infrastrutturale; risposte non selettive alle domande insediative insorgenti dall'area Malpensa
- processi di riqualificazione monofunzionale delle aree dismesse

Voci dello Scenario di riferimento

- occupazione (dall'industria al terziario, in linea col trend di fondo)
- trasporti e comunicazioni (ruolo di Malpensa)
- infrastrutture (adeguamento delle infrastrutture viarie al livello delle altre)
- cultura e valori (dai valori industriali ai valori neo-industriali, in modo spontaneo attraverso il modus operandi)

SOMMA- VERGIATE – SESTO

Caratterizzazione in essere

- buona dinamica occupazionale dovuta alla ristrutturazione del sistema produttivo, con elevata specializzazione nel settore high tech e dei servizi alle imprese
- imprenditorialità consolidata e diffusa, fondata sulla piccola impresa flessibile e innovativa
- sistema infrastrutturale buono, con ottima accessibilità dalle reti lunghe di rilievo sovralocale, assicurato dall'asse del Sempione e dall'autostrada
- sistema urbano con buona qualità insediativa con servizi alla persona e alle imprese
- contesto paesistico-ambientale di buona qualità
- presenza esigua di aree dismesse

Dinamiche in corso

- indebolimento del settore manifatturiero e progressiva prevalenza del terziario
- aumento delle posizioni professionali autonome con buona articolazione dimensionale delle imprese
- mantenimento della dotazione esistente di infrastrutture
- buona articolazione del sistema urbano

Rischi

- delocalizzazione delle lavorazioni mature e processi di profonda ristrutturazione
- scollamento tra percorsi formativi e sbocchi occupazionali
- progressivo abbassamento dei livelli di servizio della rete infrastrutturale in ragione del carico insediativo
- fenomeni isolati di compromissione delle componenti ambientali
- risposte non selettive alle domande insediative insorgenti dall'area Malpensa
- processi di riqualificazione monofunzionale delle aree dismesse

Voci dello Scenario di riferimento

- scuole e università (ricerche per lo sviluppo tecnologico; ruolo fondamentale dell'istruzione professionale)
- trasporti e comunicazioni (sovraccarico insediativo da attenuare)
- congiuntura internazionale (mercati di delocalizzazione e mercati di sbocco, anche se buona parte della produzione è distribuita e venduta nel mercato interno)
- cultura e valori (dai valori industriali ai valori neo-industriali attraverso il cambiamento)

LA VAL D'ARNO

Caratterizzazione in essere

- dinamica occupazionale negativa dovuta alla ristrutturazione del sistema produttivo, tradizionalmente basato sul tessile, significativa terziarizzazione
- imprenditorialità consolidata e diffusa, fondata sul aziende medio-grandi

- sistema infrastrutturale di livello sovralocale, con ottima accessibilità dalle reti lunghe; rete locale scarsamente relazionata all'asse autostradale
 - sistema urbano di discreta qualità, con significativa gravitazione su Gallarate per servizi di elevata specializzazione
 - contesto paesistico-ambientale di buona qualità, nonostante il carico insediativo elevato
 - presenza significativa di aree dismesse
- Dinamiche in corso
- indebolimento del settore manifatturiero e progressiva prevalenza del terziario (crescita del settore high tech)
 - depauperamento del tessuto relazionale, chiusura difensiva alle sollecitazioni esterne
 - aumento delle posizioni professionali autonome con buona articolazione dimensionale delle imprese
 - discreta dotazione di infrastrutture
 - sistema urbano condizionato dall'elevata commistione di residenze e funzioni produttive
 - saturazione degli spazi liberi
 - rifunzionalizzazione produttiva e commerciale delle aree dismesse
- Rischi
- delocalizzazione delle lavorazioni mature e processi di profonda ristrutturazione, con saldo negativo dell'occupazione
 - percezione pessimista delle dinamiche in corso
 - frammentazione degli interventi infrastrutturali, mancanza di scenari condivisi
 - progressiva dipendenza da Gallarate
 - progressiva compromissione del valore delle componenti ambientali
 - risposte non selettive alle domande insediative insorgenti dall'area Malpensa
 - sovraccarico delle aree dismesse sulle infrastrutture
- Voci dello Scenario di riferimento
- scuole e università (ricerche e commesse per lo sviluppo tecnologico)
 - trasporti e comunicazioni (sovraccarico insediativo da attenuare)
 - congiuntura internazionale (mercati di delocalizzazione e mercati di sbocco)
 - cultura e valori (dai valori industriali ai valori neo-industriali)
 - ruolo del terziario integrato con l'industria

LA MEDIA VALLE OLONA

Caratterizzazione in essere

- dinamica occupazionale negativa dovuta a perdite nel settore tessile; buona dinamica occupazionale nei settori high tech e dei servizi alle imprese
- imprenditorialità consolidata, ma poco propensa all'innovazione e a lavorare in filiera
- sistema infrastrutturale di rilievo sostanzialmente locale, con un buon profilo di accessibilità, per quanto scarso nel solco vallivo
- sistema urbano di discreta qualità, con servizi di base alla persona e alle imprese (Castellanza), significativa gravitazione verso l'esterno (Gallarate, Busto Arsizio e Varese) per servizi di elevata specializzazione
- presenza significativa di aree dismesse

Dinamiche in corso

- forte indebolimento del settore manifatturiero, in parte compensato da processi di terziarizzazione
- depauperamento del tessuto relazionale, chiusura difensiva alle sollecitazioni esterne

- significativo potenziamento del profilo di accessibilità dal versante orientale e meridionale
- erosione degli spazi aperti compensata da politiche di tutela in via di formazione
- assunzione delle politiche regionali di contenimento del carico insediativo, valorizzazione territoriale di livello sovracomunale
- rifunzionalizzazione delle aree dismesse in chiave prevalentemente produttiva

Rischi

- delocalizzazione delle lavorazioni mature e processi di profonda ristrutturazione
- percezione pessimista delle dinamiche in corso, progressivo isolamento e chiusura
- il potenziamento del profilo di accessibilità può provocare nuove criticità al funzionamento di rete
- aumento della dipendenza dall'esterno per l'offerta di servizi qualificati, nuova offerta residenziale diffusiva, a bassa densità, con percezione di "periferia"
- progressiva compromissione del valore delle componenti ambientali in una maglia infrastrutturale con alti livelli di congestione
- incongruenti politiche di valorizzazione ambientale con sovraccarico delle aree dismesse sulle infrastrutture

Voci dello Scenario di riferimento

- invecchiamento della popolazione meno accentuato che in altri Ambienti
- trasporti e comunicazioni (decongestionare il traffico con la promozione del trasporto pubblico rispetto a quello privato)
- congiuntura internazionale (mercati di delocalizzazione e mercati di sbocco)
- cultura e valori (processi molto lenti di trasformazione dei valori industriali ai valori neo-industriali)

LA DORSALE ORIENTALE

Caratterizzazione in essere

- buona dinamica occupazionale in ragione di una significativa terziarizzazione
- imprenditorialità consolidata e propensa al cambiamento
- buona dotazione del sistema infrastrutturale elevato e sovralocale, con accessibilità dalle reti lunghe di rilievo sovralocale assicurata dall'asse della S.P.33 e dalla ferrovia
- sistema urbano di buona qualità, sia per gli insediamenti sia per i servizi a popolazione e imprese
- contesto paesistico-ambientale di discreta qualità, nonostante il carico insediativo elevato e la presenza significativa di aree dismesse

Dinamiche in corso

- mantenimento dei tassi di sviluppo e di specializzazione
- crescita e diversificazione del tessuto relazionale, con interlocuzione con sistemi sociali e produttivi esterni
- risoluzione di alcuni nodi critici delle infrastrutture a livello locale e nuovo tracciato della Varesina, con aumento del profilo di accessibilità anche in ragione dell'allestimento sull'asse del progetto Pedemontana
- qualificazione dei tessuti urbani storici, con buona articolazione funzionale
- riuso delle aree dismesse per servizi e commercio

Rischi

- delocalizzazione delle lavorazioni mature e incapacità di riassorbimento occupazionale da parte dei settori innovativi
- perdita delle competenze tradizionali, scarsa propensione alla costruzione di scenari condivisi e alle sinergie di filiera

- il mancato governo intercomunale delle dinamiche insediative induce nuove criticità al funzionamento della rete infrastrutturale
- progressiva compromissione del valore delle componenti ambientali
- banalizzazione dei processi di riqualificazione delle aree dismesse, prive di servizi alle imprese

Voci dello Scenario di riferimento

- popolazione (alimentata dall'immigrazione, attratta dalle buone prospettive occupazionali)
- industria (innovazioni di prodotto, ma soprattutto innovazione di processo)
- congiuntura internazionale (mercati di delocalizzazione e mercati di sbocco)
- cultura e valori (dai valori industriali ai valori neo-industriali, a ritmo accelerato)

IL NODO BUSTO – GALLARATE - MALPENSA

Caratterizzazione in essere

- dinamica occupazionale negativa nel settore manifatturiero, crescita del settore terziario (high tech, servizi alle imprese, commercio)
- buon orientamento alla competitività, manodopera e tecnici di elevato livello, buone competenze gestionali
- sistema infrastrutturale elevato a livello sovralocale, con ottima accessibilità dalle reti lunghe di rilievo sovralocale
- elevata dotazione di servizi e strutture per popolazione e imprese che configurano una situazione di rango regionale
- significativa disponibilità di aree urbane e periurbane a destinazione polifunzionale
- presenza significativa di aree dismesse

Dinamiche in corso

- forte terziarizzazione, complementare ad una tenuta e specializzazione del settore manifatturiero
- aumento dell'articolazione dei soggetti imprenditoriali e delle capacità di interlocuzione con sistemi sociali e produttivi esterni
- significativo potenziamento del profilo di accessibilità dalle reti lunghe e risoluzione di alcuni nodi critici della viabilità locale attraverso interventi di by-pass
- riqualificazione dei centri storici urbani e dequalificazione degli ambiti periurbani
- erosione degli spazi aperti, accompagnata da processi di tutela di alcune presenze di buona qualità (Parco del Ticino e area protetta Parco Alto Milanese)
- riuso polifunzionale delle aree dismesse

Rischi

- delocalizzazione delle lavorazioni mature
- difficoltà nel costruire relazioni efficienti e permanenti con la ricerca e con la formazione; scarsa attenzione all'innovazione radicale e all'evoluzione dei mercati di sbocco
- aumento dell'offerta infrastrutturale può provocare congestione in un contesto già preoccupante
- eccessiva terziarizzazione dei centri storici e depauperamento qualità abitativa degli ambiti periurbani
- inquinamento ambientale crescente
- risposte non selettive alle domande insediative, progressivo aumento dei fenomeni di degrado
- banalizzazione dei processi di riqualificazione delle aree dismesse

Voci dello Scenario di riferimento

- trasporti e comunicazioni (integrazione delle reti)
- infrastrutture (coerenza tra le reti viarie e le altre)
- cultura e valori (dai valori industriali ai valori neo-industriali)

- congiuntura internazionale (traffici internazionali condizionati anche dal ruolo di Malpensa)

IL SARONNESE

Caratterizzazione in essere

- dinamica occupazionale negativa nel settore manifatturiero con crescita del terziario; elevata specializzazione nel settore tessile e meccanico
- buon orientamento alla competitività, manodopera e tecnici di elevato livello, buone competenze gestionali e di interlocuzione con sistemi esterni
- elevata dotazione del sistema infrastrutturale, ottimo profilo di accessibilità su ferro, buono su gomma
- sistema urbano di buona qualità, sia degli insediamenti sia per i servizi a popolazione e imprese nonostante la presenza significativa di aree dismesse

Dinamiche in corso

- forte terziarizzazione, complementare ad una tenuta e specializzazione del settore manifatturiero
- aumento dell'articolazione dei soggetti imprenditoriali e delle capacità di interlocuzione con sistemi sociali e produttivi esterni
- significativo potenziamento del profilo di accessibilità dalle reti lunghe (Varesina, Pedemontana)
- qualificazione dei centri storici urbani con buona articolazione funzionale
- erosione degli spazi aperti, compensata da istituti di tutela esistenti e in via di formazione
- riuso polifunzionale delle aree dismesse

Rischi

- delocalizzazione delle lavorazioni mature
- difficoltà di costruire relazioni efficienti e permanenti con la ricerca e con la formazione
- l'aumento dell'offerta infrastrutturale può provocare una crescita dei flussi che aggrava la congestione esistente
- progressiva compromissione delle componenti ambientali di area
- risposte non selettive alle domande insediative, mancata qualificazione "allargata" dei contesti urbani, progressivo aumento dei fenomeni di degrado
- banalizzazione dei processi di disqualificazione delle aree dismesse

Voci dello Scenario di riferimento

- trasporti e comunicazioni (rete viaria)
- scuole e università (attivazione ricerche e progetti con le università, attenzione alla formazione professionale)
- cultura e valori (dai valori industriali ai valori neo-industriali che penetrano nel tessuto culturale dell'Ambito senza particolari difficoltà)
- congiuntura internazionale (mercati di delocalizzazione, più che di sbocco)

2.2 OBIETTIVI DI SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE

Gli obiettivi di sviluppo economico e sociale del PTCP sono stati definiti a partire dalla analisi delle politiche dei piani e programmi che la Provincia di Varese ha attivato in questi anni, oltre che dai documenti di riferimento regionali e dalle progettualità integrate attivate a livello locale.

Nei diversi documenti di analisi dell'economia in Provincia di Varese emerge come "la lettura dei diversi settori d'indagine attraverso i quali si è inteso rappresentare il più generale quadro di riferimento del sistema produttivo varesino mostra, come si poteva attendere, segnali positivi e altri negativi"⁵. Tra i segnali negativi è considerato preoccupante il processo di trasformazione in atto nel territorio come esito di una molteplicità di azioni indipendenti, che non sono il risultato di una strategia complessiva. Infatti solo ridefinendo in maniera congiunta il modello di riferimento da quello industriale, che ha dominato tutto il secolo scorso, al modello dei tre settori, che vede nel tempo crescere dapprima il ruolo dell'industria a scapito dell'agricoltura e successivamente il ruolo del terziario a scapito dell'industria, ogni regresso di quest'ultima a favore del terziario è un segnale di modernizzazione e di sviluppo e non di decadenza.

Intervenire su un sistema che si è strutturato in modo sostanzialmente spontaneo, come avviene di solito in tutti i grandi sistemi complessi dominati dall'auto-organizzazione, è difficile e pericoloso. È difficile in quanto il sistema può ignorare di fatto ogni azione intesa a modificarlo; pericoloso in quanto, se efficace, l'azione è soggetta a produrre effetti collaterali quasi mai previsti, anche se non sempre necessariamente negativi.

Dai piani e programmi che sono stati esaminati emerge come elemento chiave delle politiche provinciali, e quindi anche del PTCP, la ricerca, nell'azione di governo dell'equilibrio tra spinta all'innovazione per lo sviluppo dalla competitività e cura per un sistema territoriale (e quindi sociale, economico ed ambientale) dai forti valori locali, la volontà delle diverse azioni della Provincia è quella di cogliere le opportunità di sviluppo date dalla qualificazione, valorizzazione e messa in rete delle risorse locali. Questi elementi sono stati declinati nei diversi settori di azione e quindi non solo per quanto riguarda il DAISSIL, ma anche nelle politiche del Piano Agricolo Triennale, del Piano di Settore del Commercio e del Marketing Plan. Il Piano delle Opere Pubbliche, il Bilancio di Previsione 2005 e Pluriennale 2005/2007, così come tutte le attività nel campo della formazione e dell'istruzione, mostrano come l'istituzione Provincia operi fattivamente sul territorio, così come l'impegno alla cura è dimostrato sia nel campo delle politiche sociali che, soprattutto nel campo della tutela ambientale (tra le molteplici attività e piani ...).

Lo scenario di riferimento, che è stato costruito per il Documento Direttore e recepito dal Documento Strategico, costituisce un altro importante supporto all'individuazione degli obiettivi socio-

⁵ Daissil, Documento di Analisi e Indirizzo per lo Sviluppo del Sistema Industriale Lombardo

economici del PTCP. Lo scenario⁶ infatti venne costruito col contributo di tutti i più significativi *stakeholders* del territorio provinciale e può considerarsi una combinazione di previsioni più probabili e di aspettative che portano all'azione.

Gli obiettivi di sviluppo socio economico della Provincia di Varese che il PTCP fa propri esulano dai compiti strettamente istituzionali dell'ente Provincia – che possiamo forse impropriamente definire di *routine* – ma hanno invece un forte contenuto politico, in quanto espressione di una visione che rende diversa un'Amministrazione provinciale da un'altra a partire dall'esplicitazione del ruolo che l'Istituzione (Provincia di Varese) può e intende assumere nei confronti della realizzazione di tali obiettivi.

Possono essere immaginati tre ruoli piuttosto diversi in termini di risorse da attivare e di comportamenti da adottare:

A. la Provincia come influenzatore sfrutta la caratteristica dei sistemi complessi di autoregolarsi, di ricercare spontaneamente le strade del proprio sviluppo. Essa costituisce una variabile esogena del Territorio, e ne influenza l'evoluzione senza particolari azioni per provocare un cambiamento;

B. la Provincia come guida dello sviluppo: senza intervenire direttamente, la Provincia indica la strada che tutte le forze produttive, sociali, culturali, tecnologiche dovrebbero seguire per realizzare una "vision" delle prospettive provinciali;

C. la Provincia come operatore politico economico: è il ruolo tradizionale di molte istituzioni che intervengono sul territorio erogando risorse, imponendo vincoli, in modo da ottenere risultati considerati "buoni e giusti" per l'interesse generale.

Gli obiettivi che seguono sono stati definiti a partire dalla volontà di agire prevalentemente come guida dello sviluppo provinciale:

1. favorire l'innovazione nella struttura economica provinciale da industriale a neo-industriale, con un ruolo dell'industria che si mantiene rilevante, in quanto basata sulla "conoscenza" quale fattore distintivo e di competitività. Il concetto di neo-industriale è preferibile al termine post-industriale, più diffuso e fuorviante perché seppellisce l'industria, immaginando un'economia dominata dalle attività terziarie. In realtà sia l'agricoltura sia l'industria sono attività che saranno sempre presenti in qualsiasi sistema economico, per quanto debbano cambiare i loro processi e i loro prodotti, come è avvenuto per il terziario (che nell'800 era costituito prevalentemente da un esercito di domestici); la neo-industria cambia i suoi prodotti e i suoi processi, basandosi sulla qualità delle risorse umane e

⁶ Maggiori informazioni circa il processo di costruzione degli scenari sono contenute nell'approfondimento tematico "Il processo di costruzione dello scenario di riferimento"

sulla capacità di costruire saperi, conoscenze e competenze specifiche come fattori differenziali competitivi ed utilizzando la rivoluzione che viene dall'Information Communication Technology, grazie a nuove infrastrutture e alla nuova logistica, cioè ai fattori più rivoluzionari dell'epoca attuale; promuove l'innovazione significa anche e soprattutto valorizzare e mettere in rete risorse e competenze per diffondere la cultura brevettuale presso le imprese, come nel progetto provinciale RIBEM "Rete Innovazione Marche e Brevetti";

2. predisporre programmi a livello di istituto professionale per la formazione di diplomati di cui necessitano soprattutto le PMI; intensificare i rapporti con le università per un sistematico sviluppo di ricerche sulle opportunità e i rischi della provincia; e favorire l'intensificazione delle relazioni tra le imprese ed il mondo della ricerca, promuovendo i centri di ricerca e di trasferimento tecnologico; la trasformazione dell'economia varesina da industriale a neo-industriale richiede un più elevato grado di istruzione delle forze di lavoro che operano nel terziario avanzato, nei servizi e nella stessa industria di punta, oltre alla capacità concreta di trasferimento dei risultati prodotti dalla ricerca dalla fase di sperimentazione ad una fase industriale di competenza delle imprese;
3. rinnovare in modo radicale il ruolo dell'agricoltura varesina, prevedendo la difesa del ruolo produttivo della stessa, mediante la salvaguardia e l'incremento delle aree agricole, la riscoperta di produzioni dimenticate, la ricerca di nuovi mercati e di nuove forme di organizzazione sul territorio, puntando in altre parole all'introduzione di nuove attività di agricoltura multifunzionale. Tutto quanto detto sopra cercando di mantenere un equilibrio tra attività agricola e la tutela dell'ambiente, la conservazione del paesaggio agrario e la salvaguardia del territorio;
4. orientare le attività e le strategie della Provincia verso il "marketing territoriale" per aumentare le capacità di attrazione del territorio nei confronti sia dei flussi turistici sia di capitali ed imprese, promuovendo le opportunità offerte dal sistema della ricerca in sinergia con le attività previste dal DAISSIL. La promozione del turismo vede invece la Provincia operare da anni in partnership con altri attori locali sulle diverse dimensioni possibili: turismo d'affari e turismo "residenziale" o di villeggiatura e turismo sportivo; soltanto attraverso la differenziazione e l'unicità dell'offerta il turismo varesino ha prospettive di svilupparsi; è necessario un

rinnovato impegno per mettere compiutamente a frutto il patrimonio di risorse naturali, storiche, e paesaggistiche di cui il territorio è ricco e migliorare la capacità di collaborazione nella formazione del prodotto turistico, nella valorizzazione integrata delle risorse e nella attività di promozione e commercializzazione dell'offerta, ad esempio integrando l'attrazione di queste risorse con una politica di eventi di alta qualità realizzativi, come nel caso dei Mondiali di ciclismo 2008; l'offerta sistemica presuppone, nella pluralità delle imprese e degli enti per il turismo, una capacità di convergere verso obiettivi unitari, consapevoli del valore aggiunto che ciò produce nelle singole imprese: in una parola, presuppone la maturazione di una "cultura turistica";

5. promuovere la qualità urbana e del sistema territoriale, ponendo attenzione non solo alla valorizzazione delle risorse locali ma anche recuperando gli elementi di criticità presenti sul territorio provinciale, in primo luogo le aree dismesse con un programma che aiuti i comuni a perseguire, nei limiti del possibile, i seguenti obiettivi:
 - trovare un riutilizzo produttivo dell'area dismessa: questo scopo è il più difficile da realizzare perché, a certe condizioni, si sarebbe dovuto realizzare spontaneamente (da stabilimento industriale tradizionale a stabilimento industriale avanzato);
 - trovare un riutilizzo produttivo dell'area dismessa favorendo, a livello micro, ciò che già avviene a livello macro, cioè trasformare uno stabilimento industriale in uno stabilimento commerciale o comunque del terziario (si veda il caso dell'Università Carlo Cattaneo, insediata nell'ex-stabilimento del cotonificio Cantoni);
 - recuperare l'area dismessa, a funzioni di connessione urbana e ambientale; le aree dismesse rappresentano un messaggio alla collettività che è multiplo e sempre negativo: di sfacelo, di decadenza del territorio, di criticità per il paesaggio.

Ci si potrebbe domandare quale sia, tra gli obiettivi che qui sono stati suggeriti, il più importante, sempre che esista una gerarchia fra di essi. La gerarchia c'è: si tratta del primo obiettivo, quello di favorire e accompagnare la trasformazione della struttura economica provinciale da *industriale* a *neo-industriale*, un obiettivo che, in qualche modo, assorbe in sé tutti gli altri. È chiaro che, anche in mancanza dell'attenzione delle istituzioni sul fenomeno, il territorio si trasformerebbe in modi del tutto spontanei, che è un tratto tipico dei sistemi complessi, e la provincia si convertirebbe da industriale a neo-industriale, come sta avvenendo in tutto il mondo sviluppato. Ma le forme, i costi

sociali, gli esiti di questa trasformazione possono essere molto diversi a seconda che il processo sia o non sia intelligentemente guidato.

A questo punto è opportuno aggiungere alcune considerazioni in merito alle azioni di PTCP che seguiranno:

- il piano si struttura in base ai temi rilevanti per l'azione di governo provinciale, così come emersi nel processo di piano (descritto nel capitolo 1);
- le strategie tematiche, derivanti da apposite analisi e realizzate attraverso indirizzi e progetti, sono volte alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo socio-economici sopra descritti secondo un sistema di relazioni anche con le altre politiche provinciali.

La tabella seguente esemplifica quanto sopra esposto.

OBIETTIVI SOCIO-ECONOMICI	POLITICHE SPECIFICHE DI PIANO	ALTRE POLITICHE PROVINCIALI
FAVORIRE L'INNOVAZIONE NELLA STRUTTURA ECONOMICA PROVINCIALE	» La politica relativa al sistema MOBILITÀ E RETI vuole rispondere ad una esigenza basilare del sistema produttivo di messa in rete a livello extra locale attraverso il miglioramento dell'accessibilità all'interno del territorio provinciale ed il collegamento tra le reti provinciali del trasporto e quelle regionali e nazionali. Questo attraverso la messa a sistema dei progetti di potenziamento e la gerarchizzazione della rete stradale, ma soprattutto prospettando indirizzi per il sistema logistico e promuovendo politiche di insediamento di poli logistici, terminal ferroviari o intermodali e aree produttive destinate a filiere integrate.	» • DAISSIL
RACCORDO PIÙ INCISIVO TRA FORMAZIONE / UNIVERSITÀ E IMPRESE	» La politica relativa al sistema delle POLARITÀ URBANE promuove lo sviluppo equilibrato della rete dei servizi sovracomunali esistente nel territorio provinciale, e l'aumento della loro efficienza, grazie alla valorizzazione del sistema provinciale di polarità urbane.	» • FORMAZIONE PROFESSIONALE E ISTRUZIONE SUPERIORE • POLITICHE DEL LAVORO
VALORIZZARE IL RUOLO DELL'AGRICOLTURA VARESINA	» La politica relativa all'AGRICOLTURA individua e tutela gli ambiti agricoli affinché i suoli effettivamente utilizzati e maggiormente vocati	» • PIANO AGRICOLO TRIENNALE

		all'agricoltura siano risparmiati da utilizzi edificatori e da alterazioni della qualità, ed anzi vengano valorizzati sotto il profilo economico, ambientale e paesaggistico dai comuni in sede di l'individuazione delle aree agricole	
SVILUPPARE IL TURISMO E IL MARKETING TERRITORIALE	»	Le politiche relative al PAESAGGIO riconoscono un forte valore turistico alle risorse paesaggistiche e storico-culturali se valorizzate all'interno di un sistema della fruizione e dell'accoglienza organizzato, che esalti le vocazioni già presenti e consolidi quelle più recenti. Mentre le politiche relative agli INSEDIAMENTI PRODUTTIVI, al sistema infrastrutturale ed al sistema dei servizi sovracomunali (tra cui ricerca e servizi alle imprese) si propongono garantire le basi di un progetto più ampio di valorizzazione dell'attrattività del territorio anche rispetto a capitali ed imprese.	» <ul style="list-style-type: none"> • MARKETING PLAN • BENI ARTISTICI • DAISSIL
PROMUOVERE LA QUALITÀ URBANA E DEL SISTEMA TERRITORIALE	»	Il complesso delle politiche di piano promuovono la valorizzazione del sistema ambientale, la definizione di elementi di indirizzo per lo sviluppo urbano, con particolare riferimento all'individuazione ed al ruolo dei "poli attrattori" e degli insediamenti di carattere sovracomunale, il recupero degli elementi di criticità paesaggistica ed ambientale, con riferimento anche alle aree dismesse.	» <ul style="list-style-type: none"> • DAISSIL • AGENDA 21 PROVINCIALE • PIANO CAVE

2.3 L'AREA DI MALPENSA, TRA P.T.A. E PROGETTO PILOTA COMPLESSITÀ TERRITORIALI

Per la Provincia di Varese, Malpensa non significa solo l'aeroporto ma un sistema territoriale dove esigenze ed opportunità di livello superiore incontrano dinamiche territoriali locali e provinciali.

Trattare il tema Malpensa significa riconoscere la complessità delle dinamiche e delle opportunità in campo, che spesso vanno oltre il campo d'azione della pianificazione e programmazione territoriale, già di per sé complesso e articolato:

- PRG Aeroportuale
- PTA Malpensa
- PTC del Parco del Ticino

- PRG Comunali
- Piani settoriali (es. piano cave)

che si "accavallano" e s'intrecciano tra loro in un caotico tentativo di governare una complessità che sfugge alle visioni parziali (siano esse dall'alto o dal basso).

Intervenire nella pianificazione con il PTCP all'interno di questo quadro ed in un momento in cui è attivo il processo dinamico di revisione del PTA e vengono messe in campo più o meno officiosi potenziamenti dell'infrastruttura aeroportuale, non è sicuramente agevole e si corre il rischio di aumentare il livello di complicazione anziché di interpretare la complessità, di cercare di pianificare senza "dominare" la conoscenza delle variabili in gioco, spesso di competenza altrui (ci troviamo di fronte a quelle che si definiscono variabili esogene, che solo una decisa azione congiunta da parte di più forze può tentare di rendere negoziabili).

Proprio per permettere alla complessità delle tematiche in campo (sociali, economiche, insediative, infrastrutturali ed ambientali) ed all'insieme di attori coinvolti e coinvolgibili di interagire in maniera integrata, la Provincia sta realizzando un progetto pilota, una specifica azione di governo multilivello, entro la quale la Provincia potrà svolgere a pieno il proprio ruolo istituzionale. Il progetto, di origine ministeriale, è denominato Complessità Territoriali (definizione più che mai adeguata alla situazione) e vede sin da subito il coinvolgimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di Regione Lombardia e del Parco del Ticino, ma potrà, o meglio dovrà, aprirsi ad altri attori territoriali, comuni in primis.

L'attenzione al partenariato è ovviamente dettata anche dalle competenze legate alla programmazione della struttura aeroportuale e delle opere complementari: la Regione Lombardia che ha fortemente voluto lo sviluppo di un aeroporto hub (in coerenza con il profilo di sviluppo che il Programma Regionale di Sviluppo assegna alla regione), ed ha supportato tale scelta con la predisposizione di un apposito Piano d'Area (approvato con legge regionale 10/99 ed attualmente in fase di revisione dopo i primi 5 anni di vigenza), definisce nella proposta di DPEFR 2006-2008 (dgr 20/07/05 n. 8/328) che la sua azione di governo si realizza non solo attraverso l'aggiornamento e l'attuazione del PTA, ma anche raccordandosi con la Provincia di Varese per il coordinamento del Progetto Pilota Complessità Territoriali.

Il Piano Territoriale d'area, approvato nel 1999, innestandosi su un territorio caratterizzato da un diversificato e complesso apparato pianificatorio e da molteplici proposte progettuali, si è posto come strumento di passaggio tra un processo di pianificazione comunque in atto e una proposta pianificatoria che

tenesse conto della presenza e degli effetti di Malpensa. Se il suo processo di revisione è l'occasione per la verifica dello strumento e degli scenari in esso contenuti, rimodulando azioni e politiche alla luce delle dinamiche attuali e delle previsioni future, si confermano più che mai attuali gli obiettivi generali del Piano Territoriale d'Area, le cui indicazioni riguardavano:

- la predisposizione di una armatura viaria e ferroviaria di livello superiore in funzione delle dirette esigenze del traffico aeroportuale e coerente con le scelte della rete nazionale-regionale; la formazione di un'armatura viaria di livello intermedio e locale in grado di assicurare una equilibrata funzionalità della rete nel suo complesso;
- la formazione di un sistema ambientale d'area vasta in grado di integrare la scelta del Parco del Ticino, sia mediante l'individuazione, il consolidamento e la qualificazione degli spazi liberi inedificati, delle aree extraurbane e delle aree verdi, agricole e boscate, sia mediante specifiche azioni progettuali di bonifica-riqualificazione delle aree deboli o compromesse o di crisi;
- la composizione di un quadro territoriale unitario nel quale sistemi urbani e insediativi, maglia infrastrutturale e sistema ambientale si confrontano e si verificano secondo una logica di reciproca compatibilità e di sviluppo sostenibile;
- l'individuazione, nell'ambito di tale quadro, di punti di forza dello sviluppo economico urbano rappresentati da azioni progettuali mirate e rispondenti agli obiettivi di politica economico-territoriale commisurata in particolare agli effetti di Malpensa;
- l'identificazione e la valorizzazione del processo di controllo e di mitigazione ambientale che l'impatto dell'attività aeroportuale comporta, nella ricerca di condizioni di migliore compatibilità con gli insediamenti urbani presenti;
- la proiezione degli effetti economico-territoriali di Malpensa in un ambito territoriale d'area vasta di scala regionale e interregionale, al fine di verificare sia le ulteriori opportunità localizzative, sia le coerenze e le sinergie con le potenzialità dell'area vasta e in particolare dell'area metropolitana.

Il Piano d'Area trova integrazione ed attuazione in altri provvedimenti di natura negoziale volti alla condivisione di obiettivi, programmi ed impegni per la soluzione di specifiche questioni. Il principale atto di riferimento è l'Accordo di Programma Quadro in materia di trasporti relativo alla "Realizzazione di un sistema integrato di accessibilità ferroviaria e

stradale all'aeroporto Malpensa 2000" che sarà richiamato nello specifico dei suoi contenuti nel capitolo relativo alla Mobilità e Reti. È utile inoltre richiamare anche l'Accordo di Programma Quadro inerente "Interventi di mitigazione d'impatto ambientale e di delocalizzazione degli insediamenti residenziali ricompresi dell'ambito territoriale prioritario del piano territoriale d'Area Malpensa (...)", tale accordo si propone di trovare soluzione ai problemi causati dall'inquinamento acustico ed atmosferico in particolare attraverso interventi di mitigazione ambientale per l'insonorizzazione di edifici, nonché promuovendo la delocalizzazione degli insediamenti residenziali.

Nelle ipotesi della Provincia, il progetto pilota Complessità Territoriali permetterà all'azione di governo di andare oltre le competenze pianificatorie del Piano sia per quanto riguarda i temi sia per quanto riguarda l'ambito territoriale, mettendo in relazione il sistema di connessioni di livello transnazionale ed europeo con gli elementi chiave e di eccellenza del contesto, attraverso la ricerca, la strutturazione e la condivisione di un percorso di sviluppo che sappia leggere e valorizzare la diffusione di potenzialità locali presenti nel tessuto territoriale. A tal fine, nel quadro dei più generali obiettivi di sviluppo della competitività e dell'integrazione territoriale, il progetto si propone di:

- definire le opportunità e le necessità di relazione tra i corridoi infrastrutturali ed il territorio, in funzione delle reali esigenze locali e delle possibilità di connessione offerte dalle reti;
- valorizzare le sinergie tra i poli di eccellenza, presenti sul territorio, Malpensa ma anche la nuova fiera di Rho-Però, ed il tessuto locale, attraverso l'alimentazione di un circolo virtuoso che porti ad individuare gli elementi locali di qualificazione dei nodi e le esternalità positive di questi ultimi;
- consolidare la rilevanza del sistema ambientale, ponendolo in relazione con i percorsi di sviluppo delle reti territoriali e del sistema infrastrutturale internazionale.

Agire attraverso un progetto pilota permetterà quindi di articolare le proprie attività nella realizzazione della triplice strategia di: valorizzazione dei "poli" Malpensa e Fiera, della loro messa in rete con le infrastrutture internazionali e di creazione di sinergie tra i "poli" ed il contesto territoriale. Per fare questo il percorso progettuale dovrà essere innovativo in quanto:

1. pensa allo sviluppo del territorio come elemento di un sistema complesso,
2. si confronta con una nuova dimensione territoriale,
3. si propone di valorizzare la molteplicità degli attori in campo.

Pensare lo sviluppo del territorio come elemento di un sistema complesso significa saper cogliere le opportunità connesse alle dinamiche che lo "animano" e, allo stesso tempo, essere in grado di riconoscere le possibili conseguenze negative derivanti dal "non governo" delle dinamiche stesse. In questo quadro è importante valutare come il sistema infrastrutturale di livello internazionale o di area vasta, già esistente o in programma, nella sua doppia caratterizzazione a rete e/o puntale, prospetti un nuovo assetto del sistema territoriale e delle occasioni di sviluppo emergenti.

Se i "corridoi" rappresentano la possibilità di individuare alcune direttrici ed alcune infrastrutture di rango europeo capaci di colmare quei gap di accessibilità, rilevati a livello nazionale e regionale, allo scopo di favorire la circolazione di uomini e di merci che unitamente alla mobilità dei capitali, dei servizi e delle idee, rappresenta un grande fattore di riequilibrio e di opportunità di redistribuzione dello sviluppo in uno spazio economico allargato. Il territorio baricentrico rispetto agli incroci degli assi fondamentali è destinato ad acquistare nel futuro prossimo un'importanza sempre più strategica. La presenza del Corridoio V a sud delle Alpi consentirà all'intero territorio regionale di consolidare il proprio ruolo di interfaccia tra l'occidente dell'Europa ed i paesi del centro / est europeo, nuovi membri dell'unione. In particolare all'esigenza di trasferire su rotaia il traffico merci, che oggi si svolge su gomma, andrà incontro il progetto dell'Alta Velocità Lione - Torino - Trieste che, con la realizzazione della gronda merci nord di Torino, costituirà una sezione fondamentale dell'ossatura del Corridoio V e acquisterà ancora più importanza in quanto verrà collegato con l'aeroporto internazionale di Malpensa.

In quest'ottica l'aeroporto di Malpensa acquisterà sempre più importanza strategica anche per effetto della concreta possibilità di collegamento diretto con le reti di livello europeo.

L'aeroporto di Malpensa, come lo conosciamo oggi, è infatti il prodotto di un'evoluzione continua che ha portato questa infrastruttura ad essere non solo lo scalo aeroportuale più utilizzato del nord d'Italia, ma anche un hub di livello nazionale sia per il trasporto passeggeri che per il trasporto merci.

I collegamenti con l'area milanese, che sono andati aumentando e stanno rafforzandosi grazie ai progetti in corso, permetteranno di integrare l'aeroporto anche con l'area metropolitana torinese e con la "città lineare lombarda" (Milano - Bergamo - Brescia, e, in estensione, Verona). Anche grazie a queste connessioni, Malpensa può aspirare a diventare un Hub di livello internazionale, così come inizialmente ipotizzato e auspicato.

Il suo consolidamento, necessario per sostenere lo sviluppo e la competitività regionale, deve essere volto verso un'infrastruttura

aeroportuale capace di garantire un livello d'accessibilità analogo a quello dei maggiori aeroporti europei, ciò al fine di:

- dare un'adeguata risposta alla consistente domanda di trasporto aereo intercontinentale e continentale espressa dalla Lombardia (e più in generale dal Nord Italia) e in parte ancora assorbita dai grandi hub del Nord Europa;
- creare attrattività. L'infrastruttura aeroportuale, infatti, deve rappresentare un'opportunità di sviluppo per l'economia.

Nello stesso tempo è necessario che lo sviluppo dell'aerostazione avvenga attraverso la verifica e la salvaguardia della compatibilità territoriale, la difesa del territorio e la tutela della qualità della vita dei cittadini.

Le sinergie da valorizzare riguardano: le trasformazioni indotte dal nuovo Polo esterno della Fiera di Milano a Rho-Però, l'alta velocità Torino-Milano, il potenziamento e la riqualificazione delle linee del Gottardo e del Sempione (costituente la direttrice Nord-Sud del flusso delle merci provenienti dalle regioni forti del Nord e del centro Europa verso il mare Mediterraneo) il nuovo collegamento ferroviario Arcisate-Stabio (che oltre a collegare la Svizzera Italiana con Malpensa darà vita ad una "gronda in subrica" ferroviaria), ed il nuovo interporto di Novara (sulla linea del Sempione), la Pedemontana ecc., tutte infrastrutture che contribuiscono ad evidenziare una nuova organizzazione del sistema metropolitano lombardo.

L'aeroporto, comunque, sta già apportando valore aggiunto all'area in cui è collocato; le conclusioni di studi recentemente condotti mostrano come l'ambito dell'area vasta Malpensa sia stato interessato, negli ultimi anni, da una dinamica economica piuttosto positiva: il valore aggiunto è cresciuto tra il 1995 ed il 2002 di oltre il 30% nelle province di Novara, Varese e Milano; il tasso di occupazione si è mantenuto, per tutto l'arco temporale considerato, al di sopra della media italiana di circa cinque punti percentuali; il tasso di disoccupazione è rimasto costantemente inferiore alla media italiana; le strutture alberghiere sono aumentate del 22%.

La scelta di confrontarsi con una nuova dimensione territoriale è finalizzata a percepire e riconoscere quegli elementi di complessità che, generando o meno interazioni e relazioni, possono influenzare un sistema territoriale e i processi di trasformazione in atto.

La realtà socio-economica e territoriale del territorio in esame è significativamente caratterizzata dalla sua inclusione in un'area vasta che comprende il Canton Ticino a Nord, il comense e l'area della Brianza a Est, l'area metropolitana milanese a Sud, con una

tendenza in atto ad espandersi nel prossimo futuro verso la provincia di Novara e l'area metropolitana torinese.

La scala geografica di questa conurbazione diventa quindi indispensabile per valutare le criticità emergenti in rapporto, soprattutto, alle nuove sfide connesse ai collegamenti internazionali. Le quali determineranno eventi di trasformazione che potrebbero, non solo sfuggire al controllo, ma talvolta, addirittura, alla percezione diretta delle amministrazioni locali; fenomeni questi che tuttavia eserciteranno una rilevante influenza sia sui fattori che agiscono sulle trasformazioni territoriali, sia sulle tendenze evolutive dell'intero sistema economico.

Quest'area è un sistema, assieme all'intera area metropolitana lombarda, che si è costituito sulla base della progressiva espansione spaziale delle singole parti, sfruttando la rete infrastrutturale che gravita su Milano. Allo stato attuale il sistema può essere descritto come una sommatoria di specifiche conurbazioni, ormai quasi saldate tra loro fisicamente, che però comunicano quasi esclusivamente attraverso il nodo milanese che a sua volta si è sviluppato sulla base di una forte polarizzazione tra la capitale regionale ed i singoli capoluoghi di provincia.

La particolare strutturazione del territorio in questione, altamente urbanizzato ed infrastrutturato, caratterizzato non solo dalla polarità Milanese ma anche da un sistema complesso di nodi secondari, aste, spazi aperti e sistemi ambientali di pregio, fa da sfondo a elementi di eccellenza metropolitana come Malpensa ed il Nuovo Polo di Fiera Milano. Polarità potenzialmente in grado di dare competitività a un sistema vasto se interagenti con il tessuto economico, sociale e culturale del territorio.

In queste aree è in atto una profonda riorganizzazione della struttura e dell'assetto territoriale con la formazione di innumerevoli "sistemi urbani locali" di dimensione sovracomunale, a loro volta ricomponibili in varie configurazioni di tipo "metropolitano" capaci di diffondere quello che può essere definito "effetto città" a scala macroregionale. La crescente complessità dei sistemi economici che ci circondano impone un meccanismo di aggregazione, di interconnessione intorno e tra i diversi grandi progetti, come in una rete (non intesa in senso virtuale ma reale) in cui ogni soggetto rappresenta un singolo nodo da porre in relazione con gli altri per dare quel valore aggiunto che manca oggi in questa realtà territoriale. Il nuovo Polo fieristico di Rho-Però, l'aeroporto di Malpensa e anche l'interporto di Novara (centro di interscambio merci di grande rilevanza in quanto situato proprio all'incrocio dei due corridoi) sono luoghi produttivi moderni che fanno circolare merci, informazioni e sapere e che attraggono milioni di utenti-clienti; ecco perché devono cooperare e non competere. Ciò senza dimenticare che in un'ottica di qualità territoriale è cruciale consolidare la rilevanza del sistema ambientale, partendo dal

paesaggio fluviale del Parco del Ticino come riferimento per la valorizzazione delle aree agricole e boschive che innervano il tessuto urbano, ponendolo in relazione con i percorsi di sviluppo delle reti territoriali e del sistema infrastrutturale internazionale. Gli obiettivi di sviluppo dei poli urbani, in un'ottica di eccellenza e di valorizzazione attiva della maglia territoriale, si integrano nel progetto con strategie relative alla competitività e alla qualità (ambientale e sociale) proprio perché la competitività di un territorio si gioca con riferimento all'intera complessità delle sue componenti facendo emergere la stretta correlazione tra identificazione di obiettivi economici e programmazione e gestione territoriale.

Un elemento centrale del progetto proposto è rappresentato dalla necessità di valorizzare la complessità non solo fisica del territorio, portando in primo piano il ruolo assegnato agli attori ed agli interessi in campo, nella lettura delle potenzialità locali così come nella costruzione, condivisione e proposta degli elementi progettuali.

Secondo un approccio che pone al centro dell'attenzione il tessuto territoriale, le azioni progettuali rispecchiano sia l'importanza della condivisione e della costruzione di un quadro di riferimento per l'azione dei diversi attori in gioco (nell'azione partenariale), sia i tre livelli di lettura dal territorio, con riferimento al sistema (infrastrutturale europeo), al contesto ed al locale.

L'azione di sistema, si pone come occasione per definire un quadro locale delle opportunità e delle necessità di intercettare relazioni e sinergie di livello europeo; l'azione di contesto come attività per la costruzione di un progetto territoriale che, articolandosi secondo la forma dello scenario progettuale proponga agli attori territoriali una visione di sviluppo non solo del territorio, ma anche delle sue relazioni "globali"; l'azione locale, infine, giunge a definire e concretizzare uno o più componenti chiave dello scenario progettuale anche verificandone gli elementi costitutivi.

La volontà di superare logiche e strumenti settoriali porta a caratterizzare tale scenario con l'integrazione di obiettivi di sviluppo, quali la competitività e la qualità (ambientale e sociale), ed obiettivi di "disegno del territorio", quali lo sviluppo dei poli urbani in un'ottica di eccellenza e la valorizzazione attiva della maglia territoriale funzionalmente integrata. La competitività di un territorio si gioca, infatti, con riferimento all'intera complessità delle sue componenti facendo emergere la stretta correlazione tra identificazione di obiettivi economici e programmazione e gestione territoriale.

2.4 PROGETTI COMPLESSI E PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA, DAL TAVOLO DI CONCERTAZIONE AL PRUSST, AI PROGRAMMI LOCALI

Il contesto istituzionale e territoriale della provincia di Varese ha dimostrato negli ultimi anni, con la presenza di innumerevoli iniziative istituzionali a supporto dello sviluppo economico locale, una importante attenzione alla programmazione complessa e negoziata. Ciò rappresenta un indubitabile fattore di vantaggio della provincia di Varese sia sotto il profilo dell'esperienza nell'attività pianificatoria - programmatoria e nella successiva gestione degli strumenti, sia per la presenza di un qualificato partenariato locale in grado di supportare e costituire il processo di governance, rispondendo in modo adeguato a diverse e importanti sollecitazioni (Malpensa e Obiettivo 2).

La Provincia di Varese ha promosso negli ultimi anni iniziative di sviluppo locale, parte realizzate attraverso l'applicazione di strumenti di programmazione negoziata così come definiti della legge 662/96, parte attraverso un lavoro di concertazione dei processi di sviluppo tra le istituzioni competenti e gli attori locali pubblici e privati. L'esperienza della programmazione negoziata ha avuto inizio nel 1998, a seguito di una sollecitazione da parte dell'Unione Industriali e delle Organizzazioni Sindacali, con l'assunzione da parte della Provincia del ruolo di Coordinatore del Tavolo Provinciale di Concertazione per lo sviluppo e l'occupazione in provincia di Varese e con l'avvio dei lavori del Patto Territoriale OGMA Malpensa, Sempione, Valle Olona, Medio Verbano di cui la Provincia è stata nominata Soggetto Responsabile. Il Tavolo Provinciale di Concertazione è stato individuato come il luogo al quale vengono ricondotte tutte le iniziative di programmazione negoziata e di sviluppo locale promosse nel territorio. Al Tavolo Provinciale di Concertazione siedono, insieme alla Provincia, la Camera di Commercio, le Associazioni di categoria, i Sindacati.

Tra le iniziative promosse dalla Provincia di Varese assume particolare rilievo sia da un punto di vista metodologico (proponendo un approccio sistemico trasversale alle tradizionali divisioni geografiche provinciali) sia da un punto di vista attuativo il programma di riqualificazione e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST), riconosciuto anche dalla Regione Lombardia nella proposta di DPEFR come uno dei principali atti di programmazione negoziata per azioni complesse; porre l'attenzione su questo strumento che, a rilievo provinciale coniuga la progettazione territoriale e la programmazione dello sviluppo economico non significa certamente negare la rilevanza locale

della programmazione integrata (PISL) descritta negli approfondimenti tematici.

A seguito della pubblicazione del DM 8 ottobre 1998 "promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati programmi di riqualificazione e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST)" e dell'allegato bando, la Provincia di Varese ha promosso, in accordo con i comuni interessati, la costruzione di una proposta di PRUSST, con l'intento di creare sia un momento di raccordo e coesione tra Patto Territoriale, Piano Territoriale d'Area Malpensa ed esigenze espresse dai piccoli comuni delle zone collinari e montane non direttamente coinvolti dalla "grande programmazione", sia di confrontare e collegare le diverse ipotesi strategiche di sviluppo proposte da componenti territoriali e locali allo scopo di riqualificare e promuovere lo sviluppo del territorio a partire dalle sue qualità e specificità per individuare una strategia unitaria di sviluppo dell'intera provincia. I temi che caratterizzano la realtà locale hanno costituito le idee fondanti nella costruzione della proposta secondo una strategia volta a valorizzare le potenzialità del territorio, promuovere lo sviluppo di funzioni sostenibili (attività culturali, turismo, attività ricreative), integrare le azioni e le previsioni del Piano Territoriale d'Area Malpensa e del Patto Territoriale, proseguendo la fase di concertazione avviata con quest'ultimo, e contribuire ad un processo di infrastrutturazione del territorio. Tra i risultati attesi si pongono in primo piano l'interconnessione del locale con le grandi reti globali, in questo senso il PRUSST si pone l'obiettivo di far interagire livelli differenti di problematiche e di porsi come teatro di confronto per le ipotesi di sviluppo espresse dalle diverse componenti territoriali, e la valorizzazione delle risorse locali, dove per risorse locali si intendono nel loro insieme il territorio (a partire dalle sue qualità e specificità), le risorse umane (con particolare riferimento all'impatto occupazionale che la realizzazione degli interventi potrà attivare) e le attività produttive (in termini di effettivo avvio di attività produttive sia in termini di realizzazione di infrastrutture di supporto alle attività produttive).

La proposta di PRUSST ha quindi rappresentato l'occasione per raccogliere un insieme articolato di esigenze espresse dal basso ed avviare un nuovo processo di sviluppo locale che mettesse a sistema interventi di riqualificazione urbana, come il recupero di aree dismesse o riqualificazione dei centri storici, ed interventi atti al miglioramento della dotazione delle infrastrutture a rete (viabilità, reti idriche, fognarie, ecc.) e puntuali (attrezzature per lo sport, poli culturali e museali, ecc.). L'accordo quadro, che è stato sottoscritto in data 11 febbraio 2002, approva il programma PRUSST della Provincia di Varese negli aspetti procedurali, economico-finanziari e nei modi e nei tempi di attuazione dei

singoli interventi. Nei contenuti dell'accordo si esplicita la responsabilità competente ai singoli soggetti sottoscrittori, in merito alla predisposizione degli atti e a quanto necessario per pervenire alle approvazioni necessarie per la realizzazione degli interventi, nel rispetto della normativa vigente e della programmazione regionale; si esprimono inoltre le modalità di erogazione del contributo assegnato, le attività e le funzioni esercitate dal collegio di vigilanza e la sua struttura, le attività di monitoraggio e le relative responsabilità del soggetto promotore, del responsabile del procedimento e dei soggetti sottoscrittori dell'accordo, oltre ai provvedimenti spettanti al collegio nel caso di accertate inadempienze a carico dei soggetti attuatori dell'accordo. Il programma definito alla firma dell'accordo risulta caratterizzato da 69 interventi di cui 53 proposte pubbliche e 16 proposte private. Il passo successivo alla sottoscrizione dell'accordo consiste nella "fase esecutiva" del programma. In questa fase si presentano da un lato le attività di gestione più complessiva del programma (attività di monitoraggio, controllo e verifica dell'andamento del programma e redicontazione), dall'altro quelle attività legate ai singoli interventi e alle procedure d'attuazione degli stessi.

È compito di tutti i soggetti sottoscrittori, siano essi pubblici o privati, mettere in atto tutte le azioni necessarie alla completa realizzazione del programma, ciò anche in ragione degli impegni assunti con la firma (per quanto attraverso delega) dell'accordo quadro.

È in questa direzione che il PTCP ritiene opportuno considerare gli interventi parte del programma di rango sovracomunale, al di là dell'effettiva valenza dei singoli interventi ma in relazione al ruolo di ciascun intervento all'interno del programma stesso: ogni nodo della rete, per quanto piccolo, sostiene la funzionalità della rete medesima.

Questo "riconoscimento" vuole rendere esplicito l'interesse della Provincia affinché tutti i progetti siano realizzati, e la necessità che ogni comune coinvolto nel programma, anche nell'ambito dei propri PGT, preveda l'attivazione dei provvedimenti di competenza.

Al Patto e al Prusst sono seguite a livello locale altre esperienze a favore dello sviluppo del territorio, frutto di esperienze di concertazione e partenariato locale, finalizzate principalmente a promuovere e sostenere la partecipazione strutturata delle Amministrazioni Locali al DocUP 2000-2006 nelle aree Obiettivo 2. Seguendo infatti l'invito previsto dai finanziamenti comunitari diversi ambiti territoriali della provincia hanno predisposto i PISL (Programmi Integrati di Sviluppo Locale, poi diventati strumenti di programmazione negoziata regionale), grazie al ruolo svolto

nel nord della Provincia dalle Comunità Montane e nel sud dai partenariati comunali.

In particolare, per quanto riguarda l'area dell'Alto Varesotto sono stati presentati alla Regione Lombardia e ritenuti accoglibili i seguenti PISL:

- PISL delle Valli Luinesi
- PISL Comunità Montane della Valganna e della Val Marchirolo
- PISL delle Valli Lepontine, che vede partecipi i Comuni di Lavena Ponte Tresa, Valganna, Brusimpiano e Marzio insieme alle località comasche della Val Solda e della Val d'Intelvi

Dalla lettura di questi strumenti emerge non solo il forte impegno delle amministrazioni locali alla promozione delle risorse locali (anche finalizzato allo sviluppo turistico), ma l'esigenza, che il PTCP fa propria nelle diverse politiche "di settore", di migliorare i collegamenti dell'area sia nei confronti del resto della provincia (con particolare riferimento a Malpensa ed al sistema autostradale) sia verso il vicino Piemonte e la Svizzera.

Per l'area sud della provincia sono stati presentati alla Regione Lombardia e ritenuti accoglibili i seguenti PISL:

- PISL "Una GreenWay per il medio Olona", che abbraccia i Comuni di Castellanza, Marnate, Solbiate Olona, Olgiate Olona, Fagnano Olona, Gorla Maggiore e Gorla Minore;
- PISL del distretto Gallaratese, che vede coinvolti i Comuni di Gallarate, Arsago Seprio e Samarate;
- PISL della città di Busto Arsizio,

PISL che si confrontano maggiormente con le esigenze di sostegno al sistema produttivo e di tutela dell'ambiente. In questo panorama si inserisce con originalità il lavoro compiuto dai Comuni della Valle Olona: in tale ambito, infatti, la tematica unificatrice è quella del fiume, nel tentativo di non vederne la presenza solo come limite a causa delle frequenti e rovinose esondazioni, ma anche come risorsa (certo da recuperare) per il territorio.

Infine, altre esperienze relative ai diversi campi delle politiche hanno giovato in questi anni allo sviluppo di una logica di integrazione e di condivisione. In particolare, la realizzazione dei Piani di Zona per il sociale ha dimostrato come tutti gli Enti coinvolti nell'attuazione della Legge 328/2000 (A.S.L., Comuni e Provincia di Varese, unitamente a tutti gli altri soggetti del territorio, primi fra tutti quelli del Terzo Settore), superando la rigida logica formalistica della competenza istituzionale, hanno partecipato congiuntamente ad una programmazione che fosse

realmente basata sui bisogni espressi dal territorio e su di un utilizzo più ragionato delle risorse.

3. MOBILITÀ E RETI

Il sistema della mobilità

Le analisi svolte sulla struttura territoriale della provincia di Varese, hanno evidenziato come essa si trovi in una fase di trasformazione estesa e complessa, caratterizzata, tra l'altro, da una mobilità in crescita, su tutti i modi di trasporto, con la prospettiva di un ulteriore consistente aumento della mobilità su mezzo privato, in conseguenza dell'ulteriore sviluppo e del consolidamento delle aree urbane maggiori, oltre che dall'emergere delle polarità minori.

Questo processo di trasformazione è, finora, avvenuto senza che le reti di trasporto fossero adeguate ai nuovi bisogni, tranne che per interventi puntuali, di grande impegno economico, ma che riguardano quasi esclusivamente l'accessibilità autostradale e ferroviaria, tra l'altro non ancora completata, all'aeroporto intercontinentale di Malpensa. Per capacità, la rete di trasporto dell'area varesina è ancora, pertanto, quasi la medesima che già negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso mostrava segni di congestione.

A livello provinciale, la rete infrastrutturale "portante" si fonda, sostanzialmente, sulle linee ferroviarie (gestite dalle società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Ferrovie Nord Milano Esercizio S.p.A.) e sulle strade statali (includendo in questa definizione, per praticità, anche i tratti ora assegnati, in termini di competenza, alla Provincia).

Il quadro sintetico dei livelli di accessibilità, mostra che il territorio è caratterizzato da un grande livello di infrastrutturazione ferroviaria, di antica formazione, che ha condizionato e guidato (e guida tuttora) le dinamiche insediative residenziali e delle attività economiche.

È problematica, per contro, la situazione della rete viaria provinciale: vi è, infatti, un grave squilibrio tra una domanda di mobilità articolata in diverse componenti di traffico di pari rilevanza (urbano, provinciale, regionale, di transito nazionale ed internazionale), ed un'offerta infrastrutturale insufficiente a sostenerla.

Manca una reale corrispondenza tra l'attuale armatura viaria e ferroviaria e le esigenze delle diverse tipologie di traffico: in particolare emerge l'esigenza di individuare reti di diverso livello, in coerenza con le scelte della rete regionale e nazionale, al fine di assicurare una equilibrata funzionalità del **sistema della mobilità** nel suo complesso, per il quale il PTCP, con ambizione ma anche con consapevolezza, propone non una semplice rivisitazione, affidata a correttivi di breve respiro, bensì una costruzione ex novo orientata ad affrontare la lunga lista delle criticità attraverso un approccio, per l'appunto, "di sistema",

perfettamente integrato nel più generale quadro della pianificazione territoriale d'area vasta.

Il PTCP compie le proprie scelte, e formula le sue proposte, muovendo dalle considerazioni svolte in ordine:

- ai problemi relativi alle connessioni tra i grandi assi di collegamento e la maglia infrastrutturale locale;
- alla mancanza di condivisione e cultura progettuale circa i temi riguardanti il rispetto dell'ambiente e la minimizzazione degli impatti negli interventi infrastrutturali;
- alla scarsa incentivazione reale alla mobilità sostenibile, in termini di debolezza degli scambi tra Trasporto Pubblico Locale (TPL) e Servizio Ferroviario Regionale (SFR);
- alla mancanza di un approccio pianificatorio e progettuale integrato, orientato alla coerente localizzazione degli insediamenti a grande generazione di flussi di traffico;
- alle criticità del sistema dell'intermodalità e della logistica;
- alla limitata accessibilità del nord della provincia e al congestionamento di nodi e tracciati chiave della parte sud;
- all'assenza di sistemi tangenziali completi presso i comuni che sono poli attrattori principali;
- all'inadeguatezza delle condizioni di accessibilità delle aree montane e lacuali, ai fini dello sviluppo turistico-produttivo.

Tutti fattori, quelli sopra elencati, per i quali si deve compiere un salto di qualità nell'organizzazione e nell'efficienza delle reti di trasporto, non limitandosi ad un approccio di tipo settoriale, ingegneristico piuttosto che economicistico, e il PTCP nella sua peculiarità di strumento multidisciplinare, diviene occasione per ripensare il disegno stesso del territorio provinciale attraverso il coordinamento e l'interazione tra politiche insediative, ambientali, trasportistiche, economiche. Deve nascere e crescere la consapevolezza che il territorio è un organismo complesso, e che il suo governo non può essere frutto di scelte settoriali disarticolate, né tanto meno di scelte basate su assunti rinunciatari: il PTCP richiama alla necessità di fare convivere senza compromessi e penalizzazioni tutti gli elementi della complessità territoriale, in perfetta coerenza con l'evoluzione nell'indirizzo delle ricerche e nelle politiche praticate in tutti i Paesi occidentali, che sin dagli anni Novanta del secolo scorso registra un cambiamento nell'attenzione "dal paradigma degli effetti indotti dall'infrastruttura di trasporto sull'uso del suolo, a quello inverso dell'influenza delle politiche territoriali sul sistema delle mobilità e degli spostamenti, e quindi sul ruolo delle infrastrutture di trasporto", cambiamento che ha accompagnato, nelle esperienze più innovative d'Europa ed America, il nascere e

l'affermarsi, quasi ovunque, dei nuovi paradigmi della sostenibilità, dell'integrazione tra politiche dei trasporti e politiche territoriali⁷.

In questa situazione sono ben evidenti i bisogni che l'insieme delle reti di trasporto della provincia devono soddisfare, e i temi/problemi connessi:

- consentire lo sviluppo e la trasformazione delle strutture produttive, evitando danni all'ambiente;
- sostenere lo sviluppo insediativo orientandolo verso forme non congestive, confermando e tutelando il carattere policentrico della gerarchia urbana varesina;
- fornire infrastrutture e modalità organizzative per strutturare, in modo non congestivo, il nuovo assetto del sistema urbano varesino

È possibile tutto ciò? La risposta può essere solo: sì; perché deve esserlo, ma anche perché può esserlo. Il PTCP traccia un percorso in tal senso, che vede nel sistema della mobilità, nelle relazioni che l'organizzazione per esso proposta costruisce con il territorio, nell'interazione con le progettualità e gli indirizzi sviluppati nei temi del paesaggio, dell'agricoltura e della rete ecologica⁸, un banco di prova per verificare la fiducia posta in quel "sì", la forza innovativa di questo piano territoriale e la sua "sostenibilità".

Sistema aeroportuale Malpensa 2000

L'approccio con il quale il PTCP tratta il tema di "Malpensa" è volto (come già ampiamente illustrato nel capitolo 2.3) al riconoscimento della sua complessità istituzionale e territoriale. In questa direzione si muove la scelta di operare attraverso uno specifico progetto (appunto il progetto pilota Complessità Territoriali) che vede sia una stretta collaborazione interistituzionale (progetto finanziato dal Ministero delle Infrastrutture, guidato da un partenariato tra Provincia di Varese, Regione Lombardia e Parco del Ticino e volto alla promozione di ulteriori partenariati soprattutto con gli Enti Locali) sia una programmazione/pianificazione integrata tra esigenze infrastrutturali, opportunità di sviluppo e attrattività del territorio garantendo qualità e sostenibilità ambientale.

Un approccio integrato non esula, anzi si basa, sulla necessità di definire in ogni strumento di governo le basi necessarie per la realizzazione di un progetto d'ambito di lungo periodo, al riguardo si evidenzia come gli obiettivi della programmazione regionale contenuti nel Piano Regionale di Sviluppo della VIII legislatura e

⁷ Rapporto finale di ricerca. Unità di ricerca B1. MURST-DST Politecnico di Milano, 12 gennaio 2000.

⁸ Proprio il progetto della rete ecologica può diventare, in virtù del metodo attraverso il quale è stato costruito, lo strumento più idoneo a valutare il corretto inserimento ambientale di un'infrastruttura e a stimolare, nel caso di interferenze non evitabili, idonee misure di mitigazione e compensazione ambientale.

declinati nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2007-2009 comprendono, nell'ambito delle strategie di potenziamento e specializzazione del sistema aeroportuale lombardo, la definizione dei progetti per la realizzazione della terza pista dello scalo.

Coerentemente a detta programmazione il PTCP deve concorrere all'attuabilità delle politiche regionali prevedendo opportune misure di tutela delle aree interessate da tale scenario al fine di precludere la possibilità di trasformazioni urbanistiche con esso fisicamente o funzionalmente incompatibili.

Gli atti di programmazione e di intesa istituzionale

Il complesso delle azioni di sviluppo della rete di mobilità provinciale e sovraprovinciale proposte nel Piano deriva da specifici atti di programmazione e di intesa istituzionale che si premettono in quanto presupposti degli interventi previsti:

atti di riferimento generale o a contenuto multisettoriale

- Programma Regionale di Sviluppo della VIII legislatura, approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. VIII/25 del 26.10.2005, e Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2007-2009, approvato con deliberazione del Consiglio Regionale del 26.7.2006;
- Accordo di Programma Quadro "Realizzazione di un sistema integrato di accessibilità ferroviaria e stradale all'aeroporto di Malpensa 2000", sottoscritto il 3 marzo 1999 in attuazione dell'Intesa Istituzionale di Programma tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della Regione Lombardia;
- Intesa Generale Quadro sottoscritta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dalla Regione Lombardia in data 11 aprile 2003, in attuazione della L. 443/2001 (c.d. "Legge Obiettivo") e del relativo decreto di attuazione (D.Lgs. 190/2002);

atti relativi al sistema viario

- Accordo di Programma Quadro "Riqualficazione e potenziamento del Sistema Autostradale e della Grande Viabilità della Regione Lombardia", sottoscritto il 3 aprile 2000 in attuazione dell'Intesa Istituzionale di Programma tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della Regione Lombardia;
- Programma di interventi prioritari sulla rete viaria di interesse regionale da finanziarsi con le risorse per investimenti trasferite dallo Stato alla Regione Lombardia per l'esercizio delle funzioni conferite dal D.Lgs. 112/98 in tema di viabilità, approvato dalla Regione Lombardia con d.g.r. n. VII/20830 del 16 febbraio 2005;

- Accordo di Programma Quadro "Riqualificazione e potenziamento della viabilità di valico e dei principali collegamenti viabilistici della Provincia di Varese", sottoscritto da ANAS e Provincia di Varese il 3 giugno 2003, e conseguente Convenzione sottoscritta il 31 marzo 2004;
- Programmazione decennale ANAS 2003-2012 e relativi Contratti Triennali di attuazione;

atti relativi al sistema ferroviario

- "Protocollo d'intesa per la definizione degli interventi di sviluppo del sistema ferroviario lombardo e della sua integrazione nella rete europea", sottoscritto dalla Regione Lombardia e da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. il 4 luglio 2002;

atti relativi al sistema di trasporto pubblico locale

- Programma Triennale dei Servizi di trasporto pubblico locale, adottato con delibere del Consiglio Provinciale n. 65 del 13 novembre 2001 e n. 39 del 30 giugno 2004 e approvati dalla Giunta Regionale con d.g.r. VII/8693 del 9 aprile 2002 e d.g.r. VII/18869 del 30 settembre 2004;
- Accordo tra la Provincia di Varese e il Comune di Varese avente ad oggetto "l'individuazione dei servizi di area urbana" da trasferire in termini di bus*km e risorse finanziarie dalla Provincia al Comune, approvato con delibera del Consiglio Provinciale n. 70 del 28 novembre 2001 e recepito nel Programma Triennale dei Servizi.

3.1 LA VIABILITÀ

L'analisi svolta in occasione dei lavori per la redazione del PTCP, ha considerato lo stato di fatto della rete stradale, ed ha richiamato la classificazione delle strade operata attraverso la deliberazione regionale n. 7/14739 del 24/10/2003 "Adozione di criteri per la classificazione funzionale e la qualificazione della rete viaria che interessa il territorio regionale ai sensi dell'art. 3 della L.R. 9/2001", che suddivide la rete in cinque categorie:

- strada di livello regionale R1,
- strada di livello regionale R2,
- strada di livello provinciale P1,
- strada di livello provinciale P2,
- strada di livello locale.

Questo tipo di classificazione considera l'estensione della strada, il carico veicolare corretto, il bacino residenziale ed occupazionale servito, la funzionalità del collegamento.

È seguita una fase di confronto dei dati, forniti dai rilevamenti svolti presso le centraline distribuite sul territorio, relativi ai flussi di traffico di arterie e nodi ritenuti importanti poiché

oggettivamente interessati dal passaggio di un elevato numero di veicoli.

Il confronto era propedeutico allo sviluppo dell'idea di una rete viaria gerarchizzata in modo funzionale alla distribuzione dei flussi di traffico sull'intero territorio provinciale, evitando, peraltro, di incorrere nell'errore spesso riscontrato di avviare iniziative estemporanee che risolvono al più un problema locale, lasciando inalterata la situazione generale: attualmente la domanda pregressa di strade è talmente alta da sostenere, di per sé, ogni proposta di nuovi tracciati, tuttavia, qualsiasi strada fosse realizzata senza essere messa correttamente "in rete", si trasformerebbe, per ciò che attiene il profilo costi/benefici a scala territoriale, nell'ennesima occasione perduta oltre a costituire un consumo inutile di suolo.

Il PTCP disegna un sistema di viabilità volto a consentire la gestione organizzata dei flussi di traffico secondo una logica gerarchica, funzionale all'efficienza della rete medesima, orientata alla diluizione capillare del traffico veicolare su tutto il territorio, ed in particolare dove maggiori sono i problemi di congestione viaria, mantenendo e migliorando l'efficienza dei collegamenti verso i comuni che si qualificano come poli a livello provinciale.⁹ Sono stati definiti dei livelli precisi, in funzione della "capacità di traffico" che le strade hanno oggi e di quella che potranno avere per effetto delle relazioni che si costituiranno. In questa fase quindi si è perseguita una logica, come scelta di Piano, di gerarchizzazione collocata nella maglia attuale secondo fasce di appartenenza che abbiano rapporti, appunto, di gerarchia e di scambio. La "Carta della gerarchia stradale" (Tav. MOB1), oltre agli aspetti che mostrano lo stato attuale della rete (riportati in linea continua), evidenziando le criticità per le quali ancora non è stata individuata una soluzione (tratti puntinati), riporta i sistemi

⁹ È tuttavia evidente che, per quanti sforzi si compiano nel razionalizzare la rete stradale, la lotta al congestionamento della viabilità non può essere affrontata solo attraverso il PTCP o un suo Piano di Settore, e che anche le amministrazioni comunali sono chiamate a svolgere la loro parte attraverso ogni possibile misura volta a rendere meno necessario l'utilizzo dell'automobile, almeno per quanto concerne gli spostamenti interni ai centri urbani.

Ciò non significa che l'uso dell'automobile debba essere disincentivato attraverso penalizzazioni che rischiano di ripercuotersi solo sulle fasce di utenza (privata o aziendale) con minori disponibilità economiche, bensì attraverso misure che rendano più competitivo il trasporto pubblico.

In altri termini, se per le grandi città (poli regionali o addirittura nazionali) può avere un senso applicare pedaggi d'accesso, al fine di incentivare l'uso delle reti pubbliche (bus, filobus, tram, metropolitana), per i centri di minore importanza misure analoghe appaiono inappropriate in quanto ben difficilmente potrebbero accompagnarsi a potenziamenti così rilevanti del trasporto pubblico urbano e sarebbero percepite come un'ennesima imposizione fiscale.

Al fine di concretizzare, nel medio – lungo periodo, l'attenuazione del livello di congestione del traffico, la normativa del PTCP (articoli dal n. 11 al n. 29) propone una serie di indirizzi, volti a responsabilizzare le scelte dei Comuni in materia di mobilità ed a favorire, conseguentemente il trasferimento di quote d'utenza dal trasporto privato al trasporto pubblico, sia ferroviario che su strada.

legati alle progettualità definite o in fase di realizzazione (riportati in linea tratteggiata) o di riqualificazione (riportati in linee a tratto – punto). La localizzazione delle infrastrutture stradali è legata, anche, all’attribuzione di differenti livelli di vincolo (prescrittività nei confronti dei PGT o diretta conformazione della proprietà fondiaria), nonché all’eventuale previsione di “corridoi di salvaguardia infrastrutturale” per quelle strade il cui tracciato potrebbe essere oggetto di modifiche (per esempio, in sede di progettazione definitiva). Le norme d’attuazione (art. 12) recano, in tal senso, le necessarie disposizioni.

3.1.1 L’organizzazione per livelli

La maglia viaria è stata suddivisa in quattro livelli, in ordine di importanza.

Come **primo livello** si è individuata la rete nazionale, coincidente con gli assi autostradali.

Il quadro delle reti autostradali non identifica solo le autostrade “A8” e “A9”, ma anche l’intero sistema della “Pedemontana” e la S.S. 336 che riveste un ruolo di rango autostradale.

L’autostrada “Pedemontana” è stata trattata come una progettualità consolidata e, una volta realizzata, amplierà l’ossatura di primo livello.

Nella rete di primo livello è stata inserita, in coerenza con la scelta operata dal PTCP della Provincia di Como, anche l’asta autostradale Como-Varese, elemento per il quale dovrà, tuttavia, essere valutata l’effettiva realizzabilità.

Il **secondo livello** è costituito dalle afferenze alla rete di primo livello, già esistenti, da riqualificare, o solo progettate, connotate (o da connotare) da una transitabilità non compromessa da immissioni dirette e per una velocità di percorrenza ben superiore a quella media rilevabile su strade di rango inferiore. Questa rete di secondo livello riprende diversi tratti delle strade statali.

A questa nervatura di secondo livello, si collega la maglia di **terzo livello**, costituita da strade di interesse provinciale (e sulle quali la Provincia ha, salvo eccezioni, competenza formale) atte a costituire un’efficiente rete di distribuzione del traffico veicolare.

Infine, sono state classificate come strade locali di **quarto livello** quelle che svolgono il ruolo di smistamento del traffico all’interno del comune stesso o che permettono un collegamento tra le strade comunali e le strade di terzo livello.

È stata operata una particolare distinzione per quelle strade che, ad oggi, per importanza e flussi di traffico sostenuti, appartengono al secondo o al terzo livello della gerarchia, e che sono caratterizzate da criticità dovute alla saturazione o allo sviluppo, interno a centri abitati, di ampi tratti del loro percorso. Per alcune di queste strade sono già in campo progetti relativi a percorsi alternativi, per altre il problema è aperto e richiede

opportune valutazioni, anche a cura degli enti locali più direttamente interessati. In entrambi i casi, il PTCP prevede che tali strade siano ricondotte al quarto livello della gerarchia una volta che la criticità che le contraddistingue sia stata eliminata. Va precisato, infine, che la logica gerarchica utilizzata per stabilire il livello cui appartengono le strade, è stata applicata per identificare nella cartografia di Piano gli svincoli autostradali, differenziandoli in funzione del livello cui appartengono le strade collegate dallo svincolo.

Gli assi storici hanno costituito il riferimento guida nel tentativo di costruire una maglia viaria più fluida, anche parallela ad essi, che permetta ad ogni comune di costruire relazioni tra tale maglia e la propria viabilità locale, lasciando il traffico con Origine/Destinazione diversa dal comune medesimo al di fuori del centro urbano. Le aste di interesse provinciale devono, in sostanza, garantire i collegamenti intercomunali senza interferire (o interferendo il meno possibile) con gli insediamenti urbani. Nel rapporto che la Provincia dovrà sviluppare con i Comuni dovranno perciò essere programmati e progettati collegamenti stradali (non necessariamente nuovi, ma certo volti a riqualificare parte di quelli esistenti), efficienti rispetto alle esigenze di spostamento extraurbano, ed allo stesso tempo idonei a garantire la distribuzione sulla maglia viaria di rango inferiore senza che quest'ultima interferisca sul traffico non diretto nei centri abitati. La permeabilità tra percorsi di livello diverso non può, in sostanza, essere lasciata al caso.

Il PTCP imposta, pertanto, i suoi contenuti in materia viabilistica, dichiarando, attraverso la gerarchizzazione della rete stradale, quali sono i percorsi per i quali l'interesse dell'amministrazione provinciale è prioritario, anche oltre la stretta competenza formale derivante dalla classificazione delle strade o dalla proprietà del loro sedime, e ponendo le basi per un successivo confronto con i Comuni nel merito delle scelte operate, della loro conferma o della loro modifica, anche in relazione a cessioni ed acquisizioni delle medesime strade.

Ciò è funzionale anche all'introduzione del concetto che una strada di interesse provinciale non deve avere intersezioni a raso, al fine di renderne la sua percorribilità il più fluida possibile. Tale condizione minima non pregiudica, tuttavia, la possibilità di delineare tracciati che soddisfino, comunque, le esigenze dei Comuni stessi, soprattutto in rapporto ad aste lungo le quali siano collocate funzioni commerciali o terziarie.

Questo approccio è indirizzato, altresì a:

1. volgere l'attenzione delle amministrazioni comunali verso la possibilità di riorganizzare, attraverso i futuri piani di

governo del territorio, quelle parti dei loro centri abitati attraversate da strade che oggi svolgono, in alcuni casi, la duplice funzione di asse portante del traffico interprovinciale (o comunque con O/D esterna ai comuni attraversati) e di galleria commerciale all'aperto (vedasi la S.P. 527 tra Castellanza e Uboldo);

2. fornire ai Comuni informazioni atte a gestire al meglio la rete viaria di loro competenza e il loro traffico interno, caratterizzato principalmente da spostamenti casa-lavoro e casa-scuola.

Ed ecco, allora, che l'ultimo livello individuato, il quarto, rappresenta la maglia viaria, magari anche di competenza provinciale ma avente più stretto interesse locale - intercomunale, con funzioni di collegamento dei centri urbani alle arterie stradali di terzo livello, diversamente, spesso, da quanto attualmente riscontrato: esempio negativo assolutamente lampante è rappresentato dall'anomalia di uscite autostradali che scaricano il traffico su strade locali, già sovraccariche, a pieno titolo classificate di quarto livello.

3.1.2 Scelte di piano

Il PTCP compie le proprie scelte in materia di viabilità sulla base del confronto sviluppato ai tavoli di lavoro con gli Ambiti territoriali, nel corso dei quali si sono discusse le criticità rappresentate nella cartografia di Piano unitamente ai progetti già in corso, citati nei paragrafi precedenti.

Si è detto che il sistema gerarchico delineato dal PTCP vuole porsi come riferimento per attenuare i problemi di congestione del traffico viario presenti sul territorio e per mettere in atto azioni di piano in grado di risolverli.

Il presupposto per ottenere il risultato auspicato è che la struttura della gerarchia stradale sia non solo salvaguardata ma tenuta nella dovuta considerazione nel momento in cui i Comuni compiono le loro scelte di pianificazione urbanistica e di localizzazione di insediamenti, che devono essere assunte valutando a priori l'impatto delle stesse rispetto alla capacità della rete di assorbire nuovi flussi di traffico ed, eventualmente, ove l'esito della valutazione fosse negativo, modificando l'impostazione delle scelte di pianificazione o proponendo modifiche possibili alla struttura della rete, affinché siano valutate dalla Provincia e concertate con essa.

Un principio che non può venire meno è quello per il quale la maglia più estesa della rete, costituita dagli assi di secondo e terzo livello, sostiene funzioni differenti che devono convivere nel rispetto di attribuzioni tipiche: le strade di secondo livello, ad alta capacità di traffico, sono dedicate in primo luogo a soddisfare la

domanda di spostamenti a lungo raggio e solo in subordine, ove non vi sia alternativa possibile, a servire eventuali insediamenti posti nelle loro vicinanze; le strade di terzo livello, al contrario, possono essere dedicate a servire insediamenti di livello sovracomunale, anche in ragione della loro capacità di sostenere volumi di traffico con origine/destinazione extraurbana.

Questo principio deve applicarsi, necessariamente, anche a quei tratti viari già saturi o prossimi alla saturazione (come sinteticamente evidenziato nella relazione di approfondimento tematico), e che in scenari temporali di medio (2010) o lungo periodo (2020) sono destinati a far parte della maglia di quarto livello.

Si pensa, in particolare, a direttrici storiche come, per esempio, la S.S. 233 "Varesina", e la S.S. 33 "del Sempione, destinate ad essere "sostituite" dalle rispettive varianti, comunemente denominate "Varesina bis" e la "variante del Sempione", previste dalla c.d. "Legge Obiettivo".

I tracciati, in progetto, delle due varianti citate, sono a priori inseriti nella rete di secondo livello in quanto per caratteristiche, e tutele ad esse riservate, tali nuove strade dovrebbero risultare atte a sottrarre agli assi storici buona parte del traffico elevato che attualmente li percorre. È tuttavia evidente che fino quando i progetti rimarranno esclusivamente tali, saranno ancora le due attuali strade a sostenere il peso dei collegamenti verso il sud della provincia.

Sulla base della classificazione gerarchica la normativa tecnica riporta indirizzi e prescrizioni per i Comuni, affinché con i Piani di Governo del Territorio e con specifici Piani settoriali, pianifichino lo sviluppo del loro territorio nel rispetto del sistema gerarchico della viabilità e localizzino insediamenti e funzioni oltre che secondo una logica di compatibilità ambientale e territoriale in senso lato, anche ponendo attenzione alla distribuzione dei flussi di traffico, secondo origine/destinazione del medesimo, in relazione al livello della rete viaria interessata.

All'impostazione descritta, di sistema, deve affiancarsi quella inerente le caratteristiche geometriche degli assi viari, riconducibile in linea di massima alle categorie mutate dalle norme del Codice della Strada, nei limiti derivanti dalla situazione di fatto, e con i vincoli (fasce di rispetto) conseguenti, per quanto decisamente meno incisivi di quelli utilizzate in altri Paesi europei¹⁰.

¹⁰ Si cita a riguardo l'esperienza francese che vede, con la legge n. 101 del 1995, imposto all'attenzione del pianificatore il rischio costituito dalle grandi infrastrutture di trasporto, in termini di detrattori ambientali per il territorio attraversato, ma anche le loro potenzialità come occasione per la qualificazione dell'intorno urbano e per la strutturazione del sistema insediativo: la legge francese, inserita nel codice dell'urbanistica, ha imposto per tutte le strade di

È importante richiamare che l'attenzione del PTCP nei confronti delle infrastrutture di viabilità, è volta anche a perseguire la miglior compatibilità ambientale, attraverso una specifica prescrizione normativa (art. 15, 2° e 3° co., NdA) che introduce il concetto di "fascia di ambientazione", traducibile, in estrema sintesi, nell'obbligo di progettare, oltre all'infrastruttura, il territorio da essa attraversato.

Le fasce di ambientazione sono ritenute indispensabili anche ai fini della possibile collocazione al loro interno di servizi tecnologici a rete, che esigono, ai fini dell'installazione e della manutenzione, adeguati corridoi di transito.

L'efficacia del sistema gerarchico è però subordinata anche al controllo dell'urbanizzazione del territorio e delle scelte insediative: la classificazione delle strade per livelli costituisce, pertanto, strumento di definizione di criteri da utilizzare nella localizzazione di funzioni, in particolare quando queste abbiano rilevanza sovracomunale (si presuppone che i servizi di esclusivo interesse comunale possano trovare adeguata accessibilità attraverso la rete stradale locale e di quartiere alla quale si affianca la rete di quarto livello, attorno alle quali i Comuni disciplinano liberamente insediamenti e funzioni).

I Comuni hanno quindi l'onere di garantire la funzionalità della rete, disciplinando la localizzazione di insediamenti commerciali, servizi comunali o sovracomunali, aree residenziali o produttive, in stretta relazione con il sistema della mobilità di livello sovracomunale configurato dal PTCP e con le disposizioni delle sue NTA, al fine di garantire la miglior combinazione possibile tra accessibilità dei servizi e percorribilità delle strade.

3.2 LE FERROVIE E IL TRASPORTO PUBBLICO

Le Province, come noto, non hanno competenze dirette in materia di trasporti ferroviari, sia per quanto riguarda le reti sia per quanto più specificamente volto all'organizzazione dei servizi.

Ciò non toglie che, pur con tutti i limiti delle possibilità d'intervento che una Provincia¹¹ può, comunque, esercitare nei confronti dei soggetti più direttamente coinvolti (Regione, gestori delle reti, gestori dei servizi) ed ai quali compete sviluppare il

grande comunicazione un limite di inedificabilità nel tratto extraurbano, per una fascia dai 75 ai 100 metri a destra e sinistra dell'asse stradale, a meno che, a livello locale, non si adotti un idoneo strumento attuativo di pianificazione per lo sviluppo urbanistico della fascia interessata dall'infrastruttura, in grado di giustificare la necessità dell'edificazione e che affronti i temi strategici ad essa connessi, identificati nella valutazione degli effetti nocivi della strada, nella sicurezza, nella qualità architettonica ed urbanistica, nella qualità del paesaggio nell'intorno attraversato.

¹¹ La Provincia di Varese è parte attiva nella proposta e nella discussione delle politiche inerenti il trasporto pubblico, anche a supporto di eventuali iniziative comunali.

ruolo della ferrovia, sia necessario per il PTCP conoscere lo stato del sistema di mobilità su ferro e l'assetto futuro dello stesso, almeno per quanto concerne il livello infrastrutturale ed individuare quegli elementi di carenza anche in termini di servizio che, pur marginali alle principali previsioni sono strategici per le realtà locali.

In particolare emerge chiaramente come di fatto la rete ferroviaria e di navigazione lacuale rappresenti per i territori del nord della provincia e della sponda del Verbano in generale una importante risorsa in un'ottica non solo di accessibilità sostenibile (e potenzialmente veloce) verso Milano, ma anche con riferimento agli obiettivi di sviluppo turistico che le Amministrazioni Locali portano avanti con progetti e programmi integrati.

La conoscenza dello stato del sistema di mobilità su ferro e l'assetto futuro dello stesso è fondamentale in relazione alla programmazione ed alla pianificazione delle misure e degli interventi di competenza provinciale sul sistema della mobilità nel suo complesso.

Primo passo nella costruzione del quadro conoscitivo in tema di trasporti ferroviari, è stato la costruzione della "Carta del Trasporto Pubblico" (Tav. MOB2) rappresentante la classificazione delle stazioni ferroviarie stabilita dalla Regione Lombardia in relazione all'importanza delle stazioni medesime, determinata in relazione a diversi elementi: numero di treni giorno, passeggeri saliti / discesi, servizi di cui la stazione dispone.

La classificazione è sviluppata per categorie, contraddistinte con le lettere da A a C, e per sotto-categorie contraddistinte con le lettere B1 e B2.

La stazione classificata nella categoria A, la più importante quindi nell'intero territorio provinciale, è quella di Saronno con 35.000 passeggeri/giorno.

Alla gerarchia impostata sul livello di importanza si affianca, l'individuazione delle stazioni che offrono un servizio d'interscambio col trasporto pubblico locale (TPL). Da questo ulteriore elemento si definisce anche quali siano le città che offrono ai cittadini residenti e non, una rete di trasporto pubblico ferro - gomma ben integrata, incentivando in questo modo l'utilizzo del mezzo pubblico nei confronti di quello privato.

D'altra parte si rilevano anche quelle aree in cui invece è carente questo tipo di servizio.

Le linee ferroviarie sono state distinte in base al gestore: FNME S.p.A. e RFI S.p.A.

Per quanto sintetiche, le analisi svolte consentono di comprendere il peso che la rete ferroviaria ha nel sistema della mobilità, e di meglio programmare, nel lungo periodo, lo

spostamento di quanto più traffico possibile su ferro, anche in considerazione dei progetti ferroviari di livello internazionale, rientranti nei programmi "AlpTransit" e "Corridoio V", con sensibili ricadute nel territorio della provincia di Varese.

AlpTransit si pone, infatti, quale elemento di collegamento tra Italia e Svizzera nell'ambito di un sistema di transito transalpino, parte del più generale sistema di trasporto europeo. Il progetto avviato prevede la realizzazione di una linea ferroviaria concepita per alta velocità/alta capacità che, attraverso la galleria del San Gottardo, colleghi Lugano con l'intero sistema ferroviario svizzero e quindi con la rete della grande mobilità su ferro dell'intera Europa. La realizzazione di un collegamento ferroviario veloce tra le aree di Lugano/Chiasso/Como e quelle di Varese/Novara consentirà di:

- consentire gli spostamenti tra la Lombardia ed il Ticino con tempi commisurati alle ridotte distanze in essere, dotando i centri della Valceresio, caratterizzati da alta densità abitativa e diffuso frontalierato verso Varese e il Cantone Ticino, di un efficiente collegamento;
- realizzare un collegamento tra l'aeroporto di Malpensa e i poli di Lugano e Como/Chiasso, al fine di allargare il bacino di utenza reale anche a queste regioni;
- mettere in rete le grandi linee ferroviarie europee consentendo un collegamento tra i principali tracciati Nord – Sud (San Gottardo e Sempione/Lötschberg) e la trasversale Lione/Torino/Milano/Trieste/Lubiana, passando da Malpensa;
- valorizzare le importanti infrastrutture già esistenti dedicate alla movimentazione delle merci: le installazioni logistiche, i punti franchi, lo scalo merci internazionale di Chiasso e il terminal intermodale merci HUPAC.

Tra gli interventi sulla rete ferroviaria sono da porre in evidenza quelli finalizzati a migliorare l'accessibilità a Malpensa¹². Tra

¹² Le tavole del PTCP dedicate alle infrastrutture di mobilità riportano i progetti di connessione tra l'aeroporto di Malpensa ed il sistema della mobilità della provincia di Varese.

Nel 2005 Malpensa, con un numero di passeggeri quasi quadruplicato nel corso dell'ultimo decennio, si è classificato al secondo posto tra gli aeroporti europei che hanno mostrato la più forte crescita, pur a fronte delle note ed evidenti carenze relative ai collegamenti con i principali centri della Regione Lombardia.

Ma il consolidamento e la valorizzazione del ruolo di Malpensa non può prescindere dalla sua accessibilità, che va migliorata perseguendo due obiettivi:

- 1) ridurre i tempi di accesso all'aeroporto;
- 2) incentivare l'utilizzo del trasporto pubblico collettivo, su treno o pullman, per giungere allo scalo;

I dati esposti in uno studio effettuato dalle Camere di Commercio di Varese e Milano ("Accessibilità aerea e sviluppo regionale", dicembre 2004) evidenziano che l'aeroporto è raggiunto principalmente con il mezzo privato, utilizzato dal 59% dei passeggeri, il 14% vi accede in treno, l'11% in taxi, l'8% in pullman o

questi, il collegamento ferroviario tra Arcisate e Stabio (CH), di per sé importantissimo in relazione all'apertura, verso la Svizzera, della Valceresio e di Varese, è sicuramente un'opportunità per l'intera provincia: si tratta di un breve tratto, 6 km circa (di cui 3.6 km in Italia), che oltre a soddisfare, in prospettiva, molteplici finalità in termini di collegamento transfrontaliero con il vicino territorio elvetico e, nel contempo, di valorizzare le infrastrutture già esistenti dando sbocco a dei flussi di traffico che per ora sono soffocati dalla frattura nell'attuale rete ferroviaria, renderà certamente più attrattivo l'aeroporto di Malpensa a quegli utenti oggi più propensi a servirsi delle aerostazioni di Zurigo o di Agno (CH).

La congiunzione con Malpensa diverrebbe completa con la realizzazione del collegamento ferroviario diretto tra Malpensa e Gallarate. Si tratta di un intervento limitato ma indispensabile a completare la maglia dei collegamenti ferroviari che dal cuore della provincia di Varese consentono di connettersi ai principali rami della rete ferroviaria, verso il Sempione, il novarese il cantone Ticino e, più oltre, con i trafori alpini, ed il sistema portuale ligure e mediterraneo.

Rispetto al sistema ferroviario, inoltre, va ricordato che nell'ambito delle procedure di approvazione di Legge Obiettivo dell'intervento "Stazione passante di Malpensa e collegamento con Gallarate-Rho, accessibilità da Nord a Malpensa" la Regione Lombardia, approvando il relativo progetto preliminare, ha chiesto a R.F.I. SpA di presentare un nuovo quadro trasportistico per completare anche nella direttrice sud il collegamento con l'aerostazione. In relazione a questo, fatte salve le determinazioni che verranno assunte dal CIPE in sede di approvazione del suddetto progetto e considerata la valenza dell'intero sistema ferroviario passante di Malpensa, si richiama anche la previsione di "Collegamento ferroviario a Malpensa passante in direzione sud".

In questo contesto si collocano ulteriori progetti ferroviari di notevole importanza quali: il triplicamento della tratta Gallarate-Rho (RFI), la nuova bretella ferroviaria Saronno - Seregno con potenziamento della nuova stazione di Saronno Sud (FNME), l'interramento della tratta di Castellanza (FNME) e la realizzazione di nuova stazione in territorio di Busto Arsizio, l'unificazione delle stazioni ferroviarie FS e FNME di Varese.

con altre modalità. Il tempo di accesso medio all'aeroporto tramite strada, calcolato dai comuni lombardi con oltre 10 mila abitanti, è di 44 minuti. L'aeroporto intercontinentale costituisce, del resto, l'elemento di spicco di un territorio che diverrà crocevia dei grandi Corridoi plurimodali della rete TEN, elementi essenziali per rafforzare il ruolo strategico dell'area nel sistema delle relazioni internazionali, ma va anche considerata il suo inserimento nell'ambito locale: senza l'integrazione delle reti e dei nodi dei collegamenti internazionali con le reti ed i nodi dei collegamenti a scala territoriale, ben difficilmente si potranno conseguire ricadute positive per la competitività del territorio.

Tutti questi progetti di innovazione/ampliamento della rete ferroviaria sono necessari, come detto in precedenza, per migliorare i collegamenti con l'aeroporto di Malpensa, rimediando a quella che è una carenza rilevante per la Provincia di Varese proprio riguardo i collegamenti ferroviari con l'aeroporto, soprattutto per i comuni del centro e del nord della provincia.

In effetti, ad oggi, l'unica possibilità di arrivare a Malpensa utilizzando il treno come mezzo di trasporto, è offerta dalla linea FNME Milano – Malpensa, con fermate intermedie a Saronno e Busto Arsizio, mentre i viaggiatori che usufruiscono dei servizi ferroviari sulle linee RFI, possono raggiungere l'aeroporto solo grazie ai bus-navetta, presenti solo in alcune stazioni.

Va rilevato, tuttavia, che i progetti in corso consentono di delineare uno scenario nel quale l'aeroporto sarà collegato, tramite la linea RFI, sia alla stazione di Gallarate sia alla nuova stazione di Busto Arsizio, posta all'intersezione tra le linee RFI e FNME.

Sono, inoltre, in corso ulteriori studi di fattibilità, curati da FNME, riguardanti il servizio lungo la linea "Novara – Milano" nel tratto Busto Arsizio – Saronno: tali studi sono finalizzati a valutare il potenziale incremento dei livelli di servizio ove fosse istituita una nuova fermata nel territorio di Castellanza, unitamente ad un servizio ferroviario con funzione locale¹³, il cosiddetto "tram – treno".

Ulteriori passi a favore dello spostamento del traffico dalla gomma al ferro saranno conseguenti al potenziamento della stazione di Saronno Sud e la riqualificazione della tratta FNME "Saronno – Seregno": la prospettiva è quella di ottenere una maggiore fluidità dei collegamenti tra Varese e Bergamo (con particolare riferimento ai due aeroporti di Malpensa e Orio al Serio) senza transitare per il nodo di Milano.

3.2.1 TPL e cambio modale

La relazione tra sistema insediativo e sistema della mobilità va sviluppata anche in considerazione del ruolo che possono e devono coprire le ferrovie ed il Trasporto Pubblico Locale (TPL), soprattutto per quanto concerne l'accessibilità ai servizi di interesse comunale e sovracomunale ove esistano stazioni ferroviarie o di autobus o, in ogni caso, fermate del TPL. In tale prospettiva il PTCP volge attenzione alle politiche finalizzate ad attenuare le criticità dovute all'elevato traffico che quotidianamente intasa buona parte della rete stradale, indicando

¹³ Funzione, quest'ultima, ravvisabile anche nella linea ferroviaria, gestita da RFI, "Varese – Porto Ceresio", fondamentale per l'accessibilità della Valceresio in un'ottica di contenimento dei forti problemi viabilistici che ancor oggi interessano la S.S. 344.

quale elemento di attenzione il sistema del trasporto pubblico sia su gomma che su ferro.

Dall'analisi dei dati disponibili relativamente ai servizi di TPL, sono state tratte le informazioni necessarie per rappresentare le linee su gomma del trasporto pubblico extraurbano e i loro punti di scambio con il sistema ferroviario: la "Carta del Trasporto Pubblico" (Tav. MOB2) sulla quale sono state cartografate tali informazioni, mostra le polarità meglio servite.

La necessità di potenziare il TPL attraverso la messa in esercizio di linee che soddisfino la domanda e che permettano il collegamento sia con le linee extraurbane, sia con le stazioni ferroviarie, è un problema da tempo irrisolto.

Il PTCP porta l'attenzione sul tema delle attrezzature necessarie a sostenere il ruolo delle stazioni quali **centri di cambio modale**, a loro volta funzionali a tipi d'utenza e di percorrenza e capacità, identificando centri:

- per Lunga Percorrenza (LP), con caratteristiche d'intermodalità d'eccellenza tra sistema aeroportuale/servizi ferroviari/autolinee extraurbane (l'unico centro avente tali caratteristiche è l'aeroporto di Malpensa);
- per Media Percorrenza (MP), tra servizi ferroviari/autolinee extraurbane e urbane.
- Locali (L), tra servizi ferroviari (solo a rilevanza regionale o locale)/autolinee urbane e, eventualmente, extraurbane.

Un centro di Lunga Percorrenza ha palesemente importanza di livello sovracomunale in quanto garantisce connessioni tra sistemi di trasporto pubblico di qualsiasi livello, incluso il trasporto aereo, e trasporto automobilistico privato. Attrae, di conseguenza, l'utenza che si sposta su lunghe tratte. Il nodo di scambio quindi diventa anche un luogo in cui i tempi di sosta possono ben essere significativi, pertanto, i servizi che bisogna prevedere a supporto di tale nodo devono poter soddisfare esigenze diverse al fine di minimizzare le rotture di carico. In tali centri vanno previsti parcheggi dimensionati per un elevato numero di automobili (includendo taxi e auto a noleggio) nonché aree per l'attestamento dei mezzi pubblici su gomma e stazioni per il rifornimento di carburante; vanno, altresì, previsti servizi di ristorazione, pernottamento o riposo, autonoleggio, agenzie di viaggio o per pratiche automobilistiche, abbigliamento, ecc.

Un centro di Media Percorrenza è anch'esso di rilievo sovracomunale in quanto permette lo scambio tra servizi di trasporto anche sovraregionali (ma solo su sistemi di terra) e tra questi ed il trasporto automobilistico. I servizi che dovrebbero supportare tale interscambio sono rivolti a un'utenza orientata ad

esigere soste brevi, e possono limitarsi a comprendere, per esempio, oltre ai parcheggi per auto ed alle aree di sosta per gli autobus delle autolinee extraurbane, punti di ristoro rapido, stazioni di rifornimento carburante.

I centri locali, invece, permettono lo scambio tra servizi ferroviari secondari e autolinee extraurbane o, più frequentemente, urbane. I servizi presso tale tipo di nodo sono diretti a un'utenza esclusivamente di passaggio e possono limitarsi a parcheggi per automobili ed alla fermata per gli autobus, mentre assume ruolo preminente l'accessibilità ciclo-pedonale.

Ad oggi, in provincia di Varese sono presenti poche strutture d'interscambio di lunga o media percorrenza. Come sopra accennato, l'unico nodo che potrebbe essere di lunga percorrenza, è costituito dall'aeroporto di Malpensa in quanto raggiungibile attraverso una viabilità di tipo autostradale e in grado di offrire diversi tipi di servizi quali quelli più sopra descritti. I limiti di Malpensa stanno, ancora una volta, nel fatto che l'aeroporto è collegato tramite ferrovia solo con Milano, non con Varese né con la pur vicina Svizzera. La stessa carenza si riscontra per quanto riguarda il servizio offerto dalle autolinee extraurbane, che servono Malpensa solo per relazionarla con il nodo di Milano e con l'aeroporto di Linate, mentre il numero delle stazioni della provincia di Varese che offre un servizio di navetta o di collegamento tramite autolinee extraurbane con l'aeroporto è ancora ridotto e non sempre caratterizzato da servizi giornalieri.

Nodi definiti di Media Percorrenza sono esclusivamente le stazioni ferroviarie di Gallarate, Saronno e Sesto Calende, pur con oggettive carenze nei servizi offerti: tali stazioni sono centri di cambio modale tra linee ferroviarie interregionali, autolinee extraurbane, trasporto automobilistico, e per questo devono essere classificate come nodi d'importanza sovracomunale, per quanto carenti di aree attrezzate ai servizi per l'utenza (il numero di parcheggi è ridotto, l'accessibilità a questi è difficoltosa e per quanto concerne i servizi di tipo commerciale, tali stazioni, con qualche differenza in positivo per Gallarate, non si distinguono da quelle di livello locale).

Per quanto riguarda le stazioni di Varese, queste potranno diventare un centro di cambio modale di Media Percorrenza solo quando verrà realizzata l'unificazione tra le stazioni RFI e FNME, che, viceversa, considerate singolarmente rivestono ruolo di centri di cambio modale locali.

Questa classificazione si basa sulla presenza o meno di possibilità di cambio modale offerte dell'attuale stato dei servizi ferroviari e di trasporto pubblico locale, la Regione Lombardia invece ha

realizzato, nell'ambito del Progetto del Servizio Ferroviario Regionale, uno studio sui nodi principali e secondari individuati attraverso la progettazione degli orari e la riorganizzazione dei treni regionali secondo la tecnica dell'"Orario Cadenzato Simmetrico"¹⁴.

In base a tale progetto sono stati individuati, quali "nodi primari", Gallarate, Saronno e Varese, in queste stazioni infatti c'è la possibilità pratica di cambiare qualsiasi treno in tempi brevi e ad intervalli costanti sempre uguali, per poter raggiungere qualsiasi località servita dalle linee che convergono nel nodo stesso. Se agli stessi intervalli si organizzano anche gli orari degli arrivi e delle partenze degli autobus extraurbani, si ottiene un effetto moltiplicatore molto potente, grazie al quale, con un solo autobus in arrivo ed in partenza nei minuti 'giusti', si riesce a dare corrispondenza in pochi minuti con tutti i treni esistenti sulla linea in quel momento.

Sono stati inoltre individuati altri "nodi secondari", ovvero stazioni in cui si incrociano tra loro solo i treni di una stessa linea, ed in Provincia di Varese sono: Busto Arsizio, Albizzate e Cavaria, Arcisate, Ternate, Porto Valtravaglia, Sesto Calende, Locate e Abbiate, Tradate, Vedano e Malnate, Barasso e Cittiglio.

L'approccio qui brevemente descritto per la classificazione dei punti di interscambio gomma/ferro lungo le direttrici ferroviarie è di tipo puramente oraristico / trasportistico. Si individuano cioè i punti in cui sono massime le possibilità di interscambio tra i diversi mezzi. Un approccio differente è invece quello territoriale, in cui può essere interessante cercare attestamenti delle autolinee in altre stazioni posizionate in luoghi 'interessanti' di per sé.

Nel caso dei Nodi Principali il progetto di trasporto pubblico ha fatto coincidere le due soluzioni, progettando cioè un orario in cui i nodi trasportistici (convergenza e incroci di treni e bus) coincidono anche con le stazioni più 'interessanti' dal punto di vista territoriale. Come descritto, però, l'attivazione dell'orario cadenzato e simmetrico ha anche realizzato una serie di altri punti oraristicamente interessanti, ovvero i Nodi Secondari la cui valenza complessiva, dal punto di vista territoriale, viene verificata nella definizione ad esempio dei Poli Attrattori attuali (individuati nel prossimo capitolo) e futuri, nonché in fase di riprogettazione del TPL.

¹⁴ Tecnica che permette il collegamento tra tutte le stazioni delle linee che convergono su un nodo, effettuando un cambio di treno sempre con le medesime caratteristiche, ad intervalli costanti di 30 o 60 minuti, sia nel verso di andata che nel verso di ritorno.

Navigazione lacuale

In Lombardia, come in tutta Italia, il trasporto via acqua è stato progressivamente abbandonato a favore delle altre modalità di trasporto (sia persone che merci). La regione, partendo dal riconoscimento della navigazione su laghi, fiumi e canali come elemento di sviluppo commerciale e turistico, individua tra gli obiettivi del PRS, lo sviluppo della navigazione interna, attraverso interventi mirati al consolidamento della rete navigabile.

Guardando alle indicazioni tecnico-programmatiche del piano di investimenti regionale appaiono evidenti le potenzialità della navigazione sulle acque provinciali, soprattutto in un'ottica turistica. A livello regionale infatti ci si pone tra gli obiettivi di medio e lungo periodo la realizzazione di una rete navigabile in cui i tre grandi laghi lombardi siano collegati con il fiume Po, proprio per soddisfare la forte domanda turistica europea ed internazionale.

All'interno di questo scenario è giusto evidenziare come i bacini lacuali siano di fatto linee navigabili consolidate, la cui valorizzazione passa attraverso la definizione di interventi di sviluppo della portualità, mentre rilievo internazionale assume il progetto di via navigabile Locarno-Milano. Questo progetto nasce nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg IIIA Italia-Svizzera e prevede una tratta di circa 135 km che ha inizio a Locarno, sulla sponda elvetica del Lago Maggiore, prosegue per l'intera estensione del lago fino a Sesto Calende, quindi per il tratto sub-lacuale del fiume Ticino e si conclude lungo il Naviglio Grande fino ad arrivare nel cuore di Milano.

Un riferimento a parte riguarda la navigazione pubblica di linea, un servizio certamente caratterizzato da una forte stagionalità, ma che ha tutte le caratteristiche del trasporto pubblico locale.

3.2.2 Le relazioni tra trasporto pubblico e trasporto privato

Nella logica di rete sulla quale si basa il PTCP, il cambio modale assume rilievo primario e l'accessibilità ai servizi di trasporto collettivo deve costituire un obiettivo per i PGT ed i relativi Piani di settore.

L'accessibilità viaria ai centri di cambio modale è, infatti, requisito fondamentale perché, sia tramite reperimento ed attrezzatura di aree per parcheggi, sia tramite il Trasporto Pubblico Locale, sia incentivato il trasferimento dei flussi di persone dal trasporto privato a quello collettivo.

La necessità di potenziare il sistema della mobilità urbana, si pone quindi come occasione per i Comuni di riqualificare le aree intorno alle stazioni trasformandole non solo in nodi di cambio modale e punti di passaggio, tramite attrezzature e servizi utili a tale scopo,

ma anche in luoghi di destinazione e sosta in cui si possano trovare, nelle immediate vicinanze, altri tipi di servizi, commerciali e terziari in genere, pubblici e privati.

È, altresì, auspicabile che anche i Comuni minori, magari aggregati per bacini, dimensionati sulla base dei dati elaborati a partire dalla matrice Origine/Destinazione, disponibili presso la Provincia, predispongano studi e programmi relativi al trasporto pubblico e alla mobilità in ordine alle esigenze del bacino d'appartenenza.

3.3 LA LOGISTICA

L'adeguamento della rete di trasporto nella provincia di Varese richiede anche interventi nel campo della movimentazione delle merci, strategici all'interno di uno sviluppo del sistema dell'intermodalità e della logistica alla scala regionale.

La strategia di riassetto della rete comporta pertanto la separazione dei traffici per tipologia, la definizione di nuovi interventi infrastrutturali, anche di limitata entità, in funzione del nuovo modello di offerta del Servizio Ferroviario Regionale, lo spostamento su itinerari tangenziali dei flussi di transito di merci che oggi gravano su Milano, garantendo le condizioni ottimali di accessibilità ai terminali intermodali e ai centri logistici dell'area urbana milanese-lombarda.

Il tema di base è, ancora, quello dell'accessibilità del territorio varesino, e la sua disamina può partire da una considerazione relativa ai grandi corridoi plurimodali, che lambiscono il nostro territorio, costituendo, anche secondo molti operatori economici, un'opportunità per l'Italia in quanto elementi che permetteranno una competizione paritaria con i Paesi europei forti, anche durante il processo d'allargamento dell'Unione Europea. Un processo di forte e rapida infrastrutturazione, che consentisse il recupero di flussi di traffico attualmente dirottati su percorsi a Nord delle Alpi, aumenterebbe l'attrattività dei sistemi ferroviari, portuali ed aeroportuali dell'Italia settentrionale, consentendo il rafforzamento dell'offerta di servizi e strutture logistiche nell'intera pianura padana, della quale il territorio del sud della provincia è parte a pieno titolo.

È da tempo nota la stretta relazione che esiste fra insediamenti industriali e assetto infrastrutturale, sebbene spesso la realizzazione degli insediamenti preceda quella delle infrastrutture viarie di supporto. Tuttavia il sistema della logistica ("fattore logistico") non è stato fino ad oggi considerato come prioritario nella pianificazione perché è mancata una comprensione reale delle dinamiche innescate dai nuovi insediamenti in termini di generazione di flussi di trasporto delle merci.

Il PTCP intende contribuire a colmare tale carenza e, nel rispetto delle competenze dei vari livelli di pianificazione del territorio, introduce specifici indirizzi a sostegno del sistema della logistica, a partire dalle analisi separate di flussi generati dalle funzioni di approvvigionamento e distribuzione al cliente finale (flussi primari), riconducibili alla definizione di logistica "globale", dedicata al trasporto merci di media o lunga percorrenza, da quelli generati dalla gestione logistica nella fase di produzione (flussi secondari), riconducibili alla definizione di logistica "locale", dedicata al trasporto merci di breve percorrenza.

I flussi primari sono quelli più assoggettabili alla razionalizzazione, sia sotto il profilo della modalità di trasporto sia per l'ottimizzazione dei carichi. Dal punto di vista della pianificazione urbanistica e territoriale, la localizzazione delle aree produttive e di adeguati servizi logistici in prossimità dei principali nodi della rete autostradale e ferroviaria è condizione necessaria per migliorare l'efficienza logistica dei singoli insediamenti produttivi e per ridurre gli impatti del trasporto delle merci sul reticolo stradale minore e sui centri abitati. Risulta quindi necessario mettere in atto politiche di localizzazione dei centri logistici e di autoporti in prossimità dei principali nodi ferroviari e autostradali, per svincolare il territorio dai traffici impropri legati all'approvvigionamento e alla distribuzione finale.

I flussi secondari, dovuti in gran parte alla crescita del decentramento produttivo e della subfornitura da parte delle imprese, per la loro natura privilegiano il trasporto su gomma, con le note conseguenze in termini di congestione della rete stradale locale. Se gli scambi di merci con le aree esterne possono trovare forme più efficienti di organizzazione del trasporto attraverso l'intermodalità o la razionalizzazione dei carichi, il problema dei flussi di merci all'interno delle aree di generazione appare, invece, più difficilmente risolvibile, essendo il risultato di un numero molto elevato di decisioni individuali, impossibili da conoscere, organizzare e controllare. Da qui l'esigenza di ridurre la dispersione insediativa connotante il settore dell'autotrasporto, che vede protagonisti una miriade di piccoli imprenditori, attraverso adeguate politiche di localizzazione di centri per logistica locale e superfici di sosta attrezzate, da attuarsi attraverso la pianificazione urbanistica e territoriale. Un esempio ne è il progetto "Pivot", proposto dalla Camera di Commercio in accordo con il mondo dell'artigianato varesino, con la Confartigianato AltoMilanese, nonché con il sostegno di Regione Lombardia e Unioncamere Lombardia, che si propone di dotare il territorio varesino di un nuovo polo logistico in grado di rendere più razionale la movimentazione e la distribuzione delle merci.

Una politica orientata alla sostenibilità dello sviluppo economico, per il quale il sistema della logistica è fattore fondamentale, non

può che promuovere azioni e misure finalizzate a ridurre l'impatto negativo derivante dal transito delle merci su strada, anche utilizzando la leva della concertazione con i diversi attori che concorrono a determinare la domanda di trasporto delle merci (centri di produzione e consumo, operatori del trasporto e logistici, ecc.).

Una seconda linea di intervento deve tendere a facilitare le localizzazioni più razionali dal punto di vista logistico, favorendo le aggregazioni nella stessa area di imprese collegate da rapporti di subfornitura, o comunque appartenenti alla stessa filiera produttiva, oppure favorendo la riaggregazione delle diverse unità produttive della stessa impresa.

3.3.1 Le azioni per il riequilibrio modale del trasporto merci

Il quadro degli interventi in corso per l'adeguamento del sistema infrastrutturale (stradale e ferroviario) delineato nei capitoli precedenti, evidenzia che nel breve - medio periodo (2010) verranno ultimati solo alcuni interventi di potenziamento e riqualificazione della rete esistente. I principali interventi sul sistema degli assi strategici (Pedemontana, tangenziale di Varese, S.S. 33 "del Sempione", gronda merci ovest "Bellinzona-Cadenazzo-Luino-Sesto Calende-Oleggio-Novara-Mortara", ecc.) troveranno ultimazione solo nel lungo periodo. Sul fronte delle infrastrutture puntuali, oltre alla possibile realizzazione di un terminal ferroviario nel comune Busto Arsizio, in località Sacconago, sulla linea FNM Novara Saronno, non sono previsti ulteriori interventi.

Per il settore della logistica e del trasporto merci, la disponibilità di infrastrutture di trasporto è quanto mai vitale. Tuttavia, lo sviluppo della rete e dei servizi deve rispondere anche ad un obiettivo di riequilibrio modale del trasporto merci, oggi orientato al trasporto su strada, allo scopo di contenere le esternalità negative.

Analizzando gli scenari che si prefigurano a livello europeo, in cui il tema della sostenibilità sta assumendo sempre più valore, la Provincia di Varese individua azioni e indirizzi finalizzati allo spostamento del traffico merci dalla gomma al ferro. Il PTCP suggerisce, quindi, un'attenzione particolare alle fasce territoriali lungo le linee ferroviarie, in un'ottica di localizzazione di terminal ferroviari o intermodali e di centri logistici.

3.3.2 La concertazione

Sostenere il sistema della logistica comporta una convergenza di interessi, competenze e poteri di diversi livelli di governo (regionale, provinciale, comunale), e ciò richiede l'impegno di tutti al dialogo ed alla concertazione, per coordinare le attività sul territorio nel pieno rispetto di indirizzi e normative comunitarie e nazionali.

Ad oggi, le iniziative locali risultano sporadiche e, in ogni caso, non coordinate a livello provinciale. Questa tendenza non consente un confronto sistematico delle misure sperimentate e dei risultati ottenuti dalle stesse, impedendo una diffusione di dati ed informazioni che potrebbero essere utili agli enti locali. Un maggiore coordinamento potrebbe invece consentire notevoli risparmi in termini di tempo e costi, migliorando i risultati ottenibili da singole iniziative, attraverso il monitoraggio degli stessi ed il re-indirizzo delle politiche. In particolare, si potrebbe ricorrere ad un repertorio di buone pratiche che, anche grazie alla collaborazione con le associazioni imprenditoriali, permetta di conoscere, con buon livello di dettaglio, quali esperienze di innovazione logistica siano condotti da parte di imprese particolarmente attive, avviando, conseguentemente, programmi di diffusione di tale innovazione.

3.4 CORRIDOI TECNOLOGICI

La l.r. 12.12.2003, n. 26¹⁵, che disciplina in maniera organica e unitaria le *Public Utilities* ovvero i servizi locali di interesse economico generale (distribuzione dell'energia e dei vettori energetici, smaltimento rifiuti, gestione delle risorse idriche, ecc.), incentiva la realizzazione di condotti polifunzionali e di corridoi tecnologici, adatti a contenere una pluralità di reti, secondo un indirizzo volto a conseguire economie di medio e lungo periodo sui costi di installazione, gestione, manutenzione.

A tale scopo, la l.r. n. 26/2003 impone (art. 38) a tutti i Comuni la redazione di un piano urbano generale dei servizi nel sottosuolo (PUGGS) che costituisce specificazione settoriale del piano dei servizi.

Il PTCP, sulla scorta delle disposizioni recate dalla l.r. n. 26/2003, definisce indirizzi per la pianificazione delle reti tecnologiche di rilievo sovracomunale, con l'obiettivo di richiamare l'attenzione sulla necessità di razionalizzare quanto più possibile la localizzazione degli elementi fisici che costituiscono le varie reti.

¹⁵ "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche"

Il tema dei corridoi tecnologici assume rilievo in relazione alla necessità di coniugare le potenzialità generate dall'innovazione tecnologica con le esigenze di un sistema ove le reti materiali inevitabilmente ancora detengono un ruolo rilevante.

Da qui le suggestioni in ordine a grandi dorsali entro le quali convivano flussi materiali ed immateriali di persone, merci, dati, informazioni, energia, ecc., concentrando in tali dorsali le infrastrutture a rete, anche nell'ottica di ridurre i costi di realizzazione, gli impatti ambientali e territoriali nonché lo sfruttamento del suolo e sottosuolo, anche ipotizzando di "costruire" le dorsali lungo gli assi delle principali infrastrutture lineari di mobilità, creando, altresì, occasioni di sviluppo e di riequilibrio territoriale.

Il tal senso il PTCP individua nelle aree già interessate da infrastrutture lineari (tecnologiche o di mobilità) il riferimento privilegiato per la collocazione dei corridoi in argomento.

Non sono, viceversa, individuate dal PTCP direttrici specifiche lungo le quali collocare i corridoi, poiché in assenza di trasmissione alla Provincia di Piani o Programmi da parte dei soggetti gestori delle reti tecnologiche, non si reputa possibile introdurre indicazioni che potrebbero essere fuorvianti.

In ogni caso non può venire meno l'attenzione per gli aspetti riguardanti l'impatto sull'ambiente e sul paesaggio che talune infrastrutture provocano. Ci si riferisce, più specificatamente, ad impianti di produzione e trasporto dell'energia elettrica, o di produzione e trasporto dei combustibili liquidi e di vettori energetici. In base a ciò deve valere il principio che le infrastrutture tecnologiche devono, preferibilmente, essere realizzate curando la minimizzazione del loro impatto sul territorio e nei confronti della popolazione.

Tali principio fa riferimento ai criteri ERA (Escusione, Repulsione e Attrazione), definiti dal Gestore Rete Trasmissione Nazionale dell'energia elettrica, per la realizzazione degli elettrodotti, ma, in quanto criteri generali, applicabili alle reti tecnologiche in genere.

I criteri ERA sono così definiti:

a) criterio di esclusione, prevede:

- incompatibilità assoluta in aree soggette a determinati vincoli quali la presenza di aeroporti, di avio superfici o di aree di interesse militare strategico;
- incompatibilità a seguito di accordi fra le parti, qualora sussistano specifici requisiti (presenza di edificato urbano continuo, aree a vincolo ambientale, parchi naturali regionali, riserve naturali, aree

caratterizzate da frane e conoidi attivi di pericolosità molto elevata, aree in fascia A del PAI ecc..)

b) criterio di repulsione, prevede:

la realizzazione delle reti in determinate aree solo in assenza di alternative e previo rispetto di prescrizioni (presenza di edificato urbano continuo, aree di valore paesistico - ambientale, aree storico - artistico - culturali, insiemi di beni architettonici, aree in fascia B del PAI e situate in zone di esondazione e dissesto morfologico di carattere torrentizio di pericolosità media).

c) criterio di attrazione – preferenziale, predilige:

la localizzazione delle reti in aree con presenza di elementi naturali che favoriscano la mitigazione dell’impatto visivo (aree industriali attrezzate, poli integrati di sviluppo, parchi tecnologici, aree in prossimità di infrastrutture della mobilità o di altro genere e che abbiano già superato la procedura di V.I.A., aree compromesse prive di insediamenti urbani).

d) criterio di attrazione – previa verifica, favorisce:

la localizzazione delle reti in aree con presenza di corridoi energetici ed infrastrutturali pre-esistenti.

Le norme d’attuazione del PTCP prevedono che i criteri sopra descritti possano essere utilizzati come riferimento nella pianificazione, progettazione e verifica dei progetti di infrastrutture tecnologiche.

4. POLARITÀ URBANE E INSEDIAMENTI SOVRACOMUNALI

Un sistema territoriale è, in generale, il prodotto delle interazioni tra le sue componenti socio-economiche, culturali e fisiche, e costituisce il contesto di riferimento per le politiche a sostegno della competitività di quel territorio, ad ogni livello (locale, d'ambito, provinciale).

Per la provincia di Varese in particolare, la ricchezza di polarità urbane, la presenza di reti di insediamenti minori consolidati e di infrastrutture portanti, è la manifestazione territoriale di tessuti insediativi e sociali che si sono sviluppati attraverso un lungo processo di stratificazioni successive, adattamenti, periodi di crisi e periodi di sviluppo, dai quali si è generato un capitale sociale molto difficile da riprodurre, base eccellente sulla quale avviare nuovi processi di crescita.

Le politiche di piano inerenti il sistema insediativo provinciale sono volte a promuoverne gli elementi significativi a scala vasta, individuando e valorizzando il ruolo delle principali polarità urbane e definendo le caratteristiche di quegli interventi che incidono sul sistema territoriale provinciale o che, comunque, producono i loro effetti a scala sovracomunale.

Tale approccio è legato ai principi di coordinamento territoriale che il PTCP fa propri anche riconoscendo, secondo una lettura analitica, valenza provinciale agli insediamenti produttivi e commerciali, ma soprattutto attraverso la promozione degli accordi di pianificazione, nel presupposto che, in un territorio altamente "plurale" e differenziato, molti degli interventi strategici per lo sviluppo producono effetti che, in termini di rilievo dimensionale, compatibilità urbanistica, ambientale, di relazioni con il sistema della mobilità, di bacini di utenza, hanno rilevanza sicuramente sovracomunale.

4.1. IL SISTEMA TERRITORIALE DELLE POLARITÀ URBANE

Lo sviluppo del sistema delle polarità urbane dovrà, quindi, confrontandosi con le esigenze e le dinamiche insorgenti in un'area fortemente integrata e caratterizzata da rilevanti flussi giornalieri, favorire un equilibrio fondato su una forte specializzazione, con funzioni superiori e specializzate distribuite sui diversi poli.

Le considerazioni sul sistema insediativo provinciale promuovono una visione di scala vasta, in grado di analizzare i processi di stratificazione e sviluppo dei diversi elementi che determinano la

“città costruita” (sistema residenziale, produttivo, di servizi, ecc.) e di riconoscere, in termini generali, i diversi sistemi urbani che strutturano il territorio provinciale. Le analisi di base condotte per la redazione del PTCP consentono di porre in evidenza le correlazioni territoriali tra i sistemi individuati, sia in rapporto agli aspetti fisicamente localizzabili e cartograficamente trasferibili, sia considerando altri processi di incidenza territoriale (condizioni socio-demografiche, individuazione di sistemi della ricerca, della formazione, delle specializzazioni produttive, ecc.).

Considerazioni sui fenomeni di scala vasta e informazioni sui soggetti territoriali di base (i comuni) hanno permesso di classificare le loro vocazioni (appartenenza ad ambiti territoriali caratteristici, ruoli specifici, caratteri di sovracomunalità, ecc.) e di condurre all’individuazione dei Poli Attrattori provinciali, come definiti dall’art. 9, 5° comma, della L.R. 12/05.

4.1.1. Il sistema urbano provinciale

La provincia di Varese, caratterizzata da eterogenee realtà comunali e territoriali, vede la propria struttura urbana come la risultante di una serie di dinamiche storicamente definite.

Attraverso la lettura dei dati demografici in serie storica è possibile individuare le linee di tendenza delle modificazioni socio-economiche che sono alla base dello sviluppo del sistema insediativo.

La lettura globale delle dinamiche demografiche della Provincia di Varese nel quarantennio 1961-2001 (in cui la popolazione passa da 581.528 abitanti al 1961 a 812.477 del 2001) evidenzia un incremento percentuale generale di poco inferiore al 40% ed un incremento, nel capoluogo, nello stesso arco di tempo, pari al 20%. Di rilevanza risulta però essere l’individuazione di due distinti periodi:

- il periodo 1961-1981 (dove l’incremento registrato è del 35%) è quello dell’agglomerazione metropolitana nelle maggiori città storiche;
- il periodo 1981-2001 (dove si registra un incremento generale del 3,10%, a fronte di un decremento del capoluogo dell’11,1%) è quello della diffusione metropolitana delle maggiori città storiche verso il restante territorio.

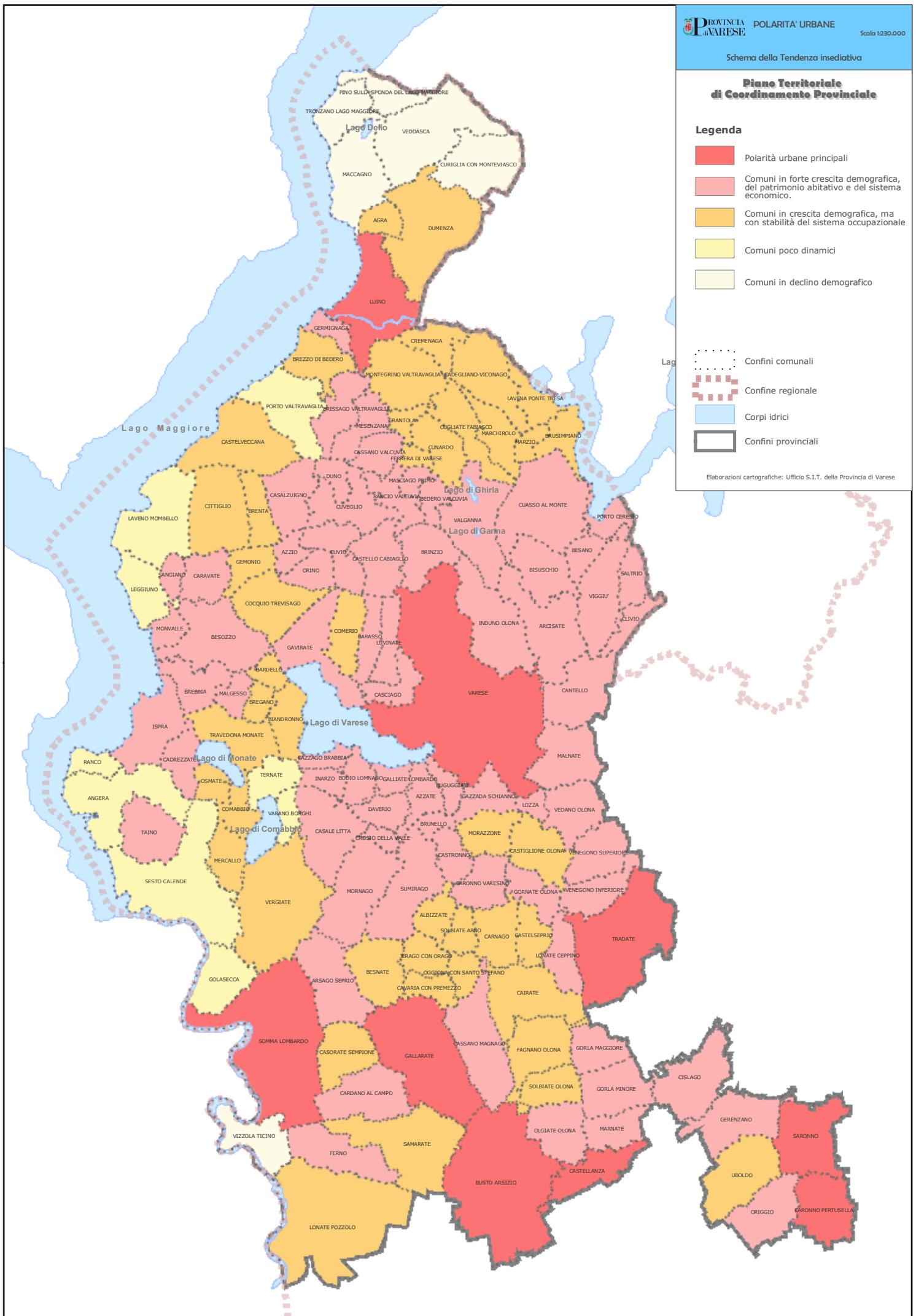
Dall’analisi della correlazione tra tendenza insediativa, sistema economico e sistema infrastrutturale, facendo sempre riferimento a tendenze di lungo periodo ed ai dati dei censimenti (popolazione e industria e servizi del 2001) che permettono di comparare

**Piano Territoriale
di Coordinamento Provinciale****Legenda**

- Polarità urbane principali
- Comuni in forte crescita demografica, del patrimonio abitativo e del sistema economico.
- Comuni in crescita demografica, ma con stabilità del sistema occupazionale
- Comuni poco dinamici
- Comuni in declino demografico

- Confini comunali
- Confine regionale
- Corpi idrici
- Confini provinciali

Elaborazioni cartografiche: Ufficio S.I.T. della Provincia di Varese



fenomeni diversi ed interagenti (anche se con alcuni limiti di aggiornamento), emergono specifiche situazioni:

- polarità urbane principali, che registrano incrementi demografici ridotti (o decrementi), soprattutto negli ultimi due decenni, un aumento, anche consistente, del patrimonio abitativo, un incremento del numero di addetti nei settori diversi da quello secondario (commercio, terziario e servizi), dopo aver superato un primo periodo di crisi del settore industriale. Si tratta di polarità collocate lungo la rete del servizio ferroviario regionale, che presentano elevati livelli di accessibilità ferroviaria e viabilistica: Varese e Luino a nord, Tradate a est, Saronno, Caronno Pertusella a sud-est, Busto Arsizio, Gallarate e Castellanza a sud, Somma Lombardo ad ovest;
- comuni a forte crescita demografica e del patrimonio edilizio, con una crescita/stabilità del numero di addetti e l'avvio di importanti processi di terziarizzazione del sistema economico, con un ottimo livello di standard residenziali. Si tratta di comuni collocati nell'area urbana circostante Varese, Gallarate-Busto Arsizio e lungo la direttrice dell'Olonza;
- comuni in crescita demografica, che registrano incrementi, anche consistenti del patrimonio abitativo, con una situazione di stabilità/riduzione del numero di addetti. Si tratta di comuni collocati nella parte nord del territorio provinciale, Valganna in particolare, nella parte ad ovest, compresa tra la sponda del Lago Maggiore e Varese, nella parte sud tra il sistema urbano Gallarate-Busto Arsizio e la Valle dell'Olonza, tra il medesimo sistema e il limite provinciale;
- comuni poco dinamici che registrano un decremento del numero di abitanti, verificatosi tra il 1981 ed il 2001, incremento contenuto del patrimonio abitativo ed una stabilità/riduzione del numero di addetti. Sono comuni collocati nella parte ovest della provincia, nell'area compresa tra la sponda del Lago Maggiore e Varese;
- comuni in declino demografico, con un incremento contenuto del patrimonio abitativo, ed una riduzione del numero di addetti. Sono comuni non interessati dal sistema ferroviario regionale e neppure da itinerari infrastrutturali principali. Sono collocati nell'estremo nord del territorio provinciale, al confine con la Svizzera, ad essi si aggiunge Vizzola Ticino.

Dall'analisi storica emerge quindi come nella provincia di Varese sono in atto processi di trasformazione economica e territoriale che portano al rafforzamento di polarità urbane esistenti e storicamente consolidate, ma anche alla formazione di nuove

polarità urbane basate sull'insediamento di funzioni culturali e ricreative, di attività industriali e commerciali, di grandi strutture espositive e di logistica. La provincia di Varese, in sintesi, si presenta come un'area con caratteristiche fortemente diversificate:

- a sud, il sistema della direttrice del Sempione con i poli di Gallarate-Busto-Castellanza (conurbati con Legnano), densamente urbanizzato e interessato dalla concentrazione di funzioni strategiche quali l'hub di Malpensa, centri di intermodalità delle merci, università;
- a nord, con la concentrazione di insediamenti di fondovalle che tendono a saturarsi e vaste zone che presentano condizioni di seminaturalità e naturalità, connotate peraltro dalla tendenza all'abbandono di forme di presidio quali la pratica delle attività agricole;
- la parte centrale, quasi a cerniera, dove il tema dell'equilibrio ambientale (nell'uso dell'ambiente e nella sua tutela) e della pressione antropica risulta essere dominante.

Gli elementi di attenzione e le possibili criticità del sistema provinciale riguardano da un lato le ricadute territoriali e funzionali del sempre più ramificato sistema di relazione tra i principali poli urbani ed i comuni delle aree circostanti che si presentano per lo più a forte crescita demografica, e dall'altro la presenza, di zone periferiche rispetto ai poli urbani principali dove, proprio a partire dal riconoscimento di polarità relative agli specifici sistemi territoriali, sarà possibile valorizzare le politiche sovracomunali, e lo azioni di tutela delle aree marginali.

La complessità del sistema territoriale, determina più livelli di lettura della realtà provinciale. Il processo di riconoscimento dei sistemi insediativi sui quali articolare gli indirizzi di piano relativi al sistema urbano si fonda sulla analisi dei contesti territoriali di riferimento, un tipo di analisi sintetica e per alcuni versi "intuitiva" che estrapola dal territorio un "sistema" di individuazione. È il caso anche dell'individuazione dei sistemi insediativi, riferiti alle forme di organizzazione del territorio costruito che, oltre alla valenza analitica finalizzata alla lettura della realtà provinciale, costituiscono elemento determinante per l'individuazione, all'interno del PTCP, dei "poli attrattori", come definiti dalla Legge Reg. Lombardia per il Governo del Territorio n. 12/2005.

Ogni sistema insediativo è caratterizzato quindi dall'essere supporto per il contesto territoriale più ampio, qui descritto in termini generali e poi oggetto di altre criticità di carattere "tematico" (come le criticità e le relative strategie relative alla mobilità, di tutela e valorizzazione del paesaggio, degli gli ambiti agricoli o rispetto al rischio idrogeologico), che implementeranno

Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale

Legenda

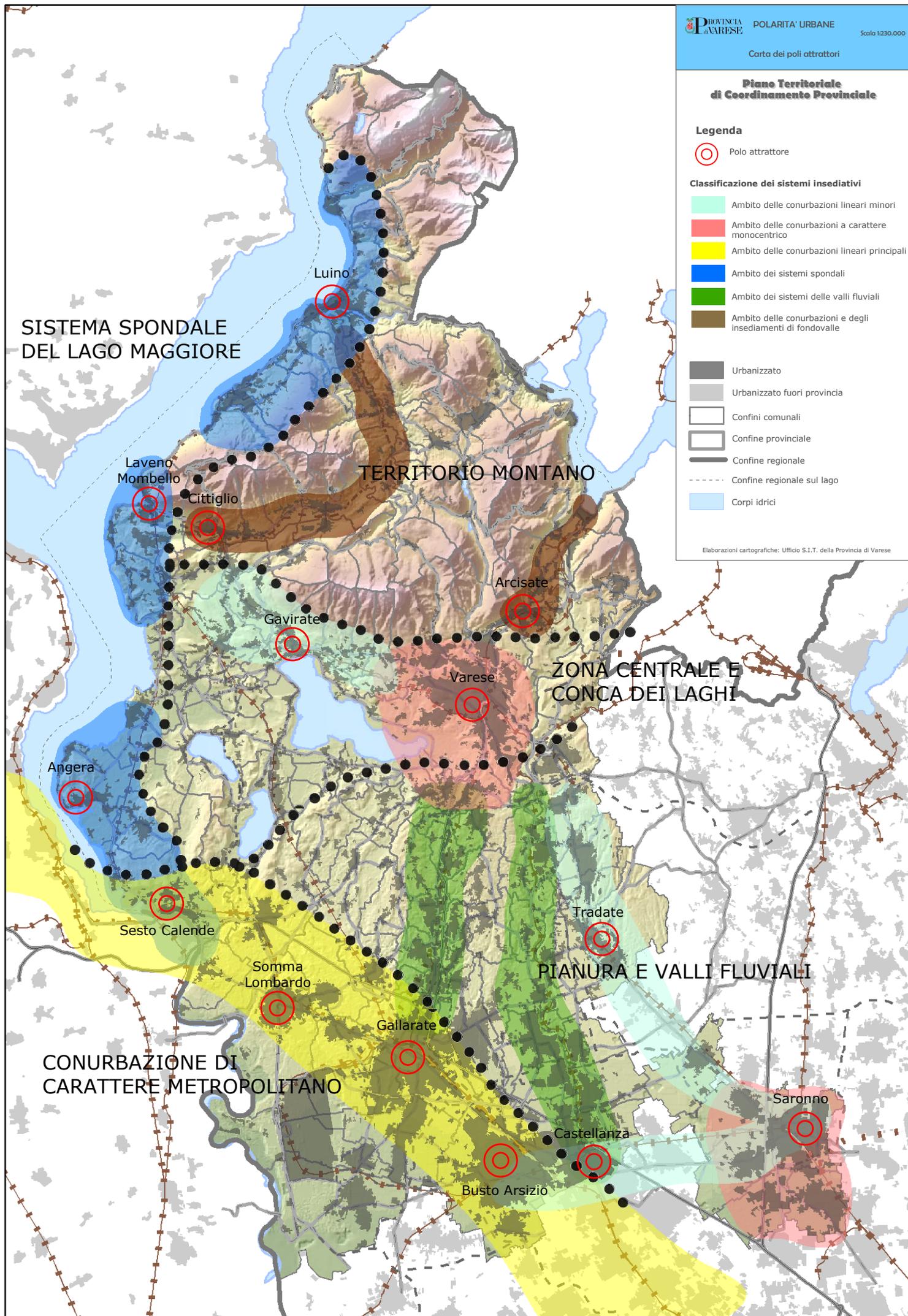
 Polo attrattore

Classificazione dei sistemi insediativi

-  Ambito delle conurbazioni lineari minori
-  Ambito delle conurbazioni a carattere monocentrico
-  Ambito delle conurbazioni lineari principali
-  Ambito dei sistemi spondali
-  Ambito dei sistemi delle valli fluviali
-  Ambito delle conurbazioni e degli insediamenti di fondovalle

-  Urbanizzato
-  Urbanizzato fuori provincia
-  Confini comunali
-  Confine provinciale
-  Confine regionale
-  Confine regionale sul lago
-  Corpi idrici

Elaborazioni cartografiche: Ufficio S.I.T. della Provincia di Varese



(nei rispettivi capitoli della relazione generale di piano) il quadro di conoscenze e politiche relative.

A partire dalla definizione dei contesti territoriali, scendendo poi a livelli di maggiore definizione, il lavoro di carattere cognitivo ha evidenziato l'esistenza di modelli e tendenze insediative principalmente corrispondenti a conurbazioni di tipo lineare che, come gran parte delle aggregazioni non pianificate, presentano livelli mediamente alti di compromissione della risorsa territoriale a causa dell'agglomerazione di elevate superfici urbanizzate, edificate ed infrastrutturate.

Questo tipo di insediamenti urbani presenta in genere, in base alle dimensioni e tipologia del fenomeno aggregativo, scarsa o nulla porosità, degrado e compromissione del paesaggio agricolo e degli spazi aperti, elevati carichi insediativi.

Un secondo livello è rappresentato da alcune conurbazioni di tipo lineare con caratteri più semplici (o meno evolute per qualità delle funzioni insediative), che si localizzano generalmente lungo le direttrici storiche.

Questo tipo di conurbazioni presentano ancora buoni livelli di porosità, con un'ampia riconoscibilità della trama del territorio e del paesaggio seminaturale ed agricolo. Gli insediamenti sono caratterizzati da un'elevata riconoscibilità dell'armatura e del disegno dei centri e dei nuclei urbani.

SISTEMA SPONDALE DEL LAGO MAGGIORE

La fascia di territorio affacciata sul lago Maggiore è fortemente interessata dai processi legati al turismo del lago, importante risorsa per lo sviluppo locale.

I processi recenti riguardanti quest'area vedono un preoccupante abbandono delle piccole attività manifatturiere, commerciali e agricole che hanno caratterizzato l'organizzazione dei questi territori fino a tutti gli anni '80. L'economia si è rapidamente convertita a favore delle attività turistico-ricreative e a scapito dei servizi alla popolazione residente.

E' in atto un calo demografico, che comunque va considerato anche in rapporto all' aumento delle seconde case e, quindi, della popolazione non residente.

Proprio per questo motivo i Comuni dell' area sono poco dinamici dal punto di vista economico e sociale tanto che alcuni registrano la presenza di aree dimesse di considerevole superficie.

Indirizzi generali per il Governo del Territorio

Introdurre elementi di salvaguardia e valorizzazione del sistema dei valori naturalistici e favorire la localizzazione di strutture funzionali al sistema turistico. Riorganizzare la struttura insediativa ed introdurre sinergie per la valorizzazione

dell'entroterra.

Il sistema generale delle zone spondali del Lago Maggiore è articolato in tre sistemi insediativi corrispondenti al nord-Verbano, centro-Verbano e sud-Verbano.

NORD VERBANO – SISTEMA SPONDALE

Il sub-ambito si organizza lungo la porzione nord della costa lacuale e comprende i Comuni di Maccagno, Luino, Germignaga, Brezzo di Bedero, Porto Valtavaglia e Castelveccana.

Dal punto di vista demografico è Luino il centro maggiore con oltre 14.000 residenti, mentre gli altri Comuni si attestano tra le 1.000 e le 3.000 unità. Il sistema insediativo segue la sponda nord del Lago Maggiore. Con l'eccezione di Luino e Germignaga è costituito da Comuni definiti di dinamicità medio-bassa rispetto al sistema demografico ed economico. Il sub-ambito ha una forte connotazione residenziale, con un sistema turistico non particolarmente attivo, ma stabile per la notevole presenza di seconde case. I principali servizi sono presenti a Luino, con la dotazione di diversi livelli di istruzione superiore, ospedale e case di riposo, uffici pubblici e stazione del servizio ferroviario nazionale.

Indirizzi specifici per il Governo del Territorio

- favorire la localizzazione di servizi di livello sovracomunale funzionali alla vocazione turistica della zona,
- favorire la localizzazione di insediamenti a carattere misto, pubblici e privati, per la nautica da diporto,
- riqualificare gli insediamenti dell'entroterra luinese al fine di sviluppare le sinergie con la Valcuvia,
- aggregare funzioni di eccellenza per il turismo e per il tempo libero, anche correlate al potenziale esistente nel bacino del Verbano-Cusio-Ossola.

CENTRO VERBANO – SISTEMA SPONDALE

Corrisponde alla parte centrale della sponda lacuale del Lago Maggiore ed è costituito dai Comuni di Laveno Mombello, Sangiano, Leggiuno e Monvalle. Laveno è il centro di maggiore consistenza demografica con quasi 9.000 abitanti, mentre gli altri comuni non superano mediamente al 2001 i 3.000 residenti. Lo spostamento per motivi di lavoro non è rilevante e raggiunge soglie modeste anche a Laveno.

Il sistema insediativo, come per tutti i sub-ambiti del Verbano, trova l'elemento generatore nella sponda lacuale con l'aggregazione, in questo caso, del Comune di Sangiano relazionato funzionalmente al

sistema, anche se più intermo. Complessivamente si tratta di un territorio con funzioni prevalentemente residenziali e di bassa dinamicità. I servizi sovracomunali sono localizzati sostanzialmente a Laveno dove sono presenti strutture per l'istruzione superiore e socio-assistenziali, oltre alla presenza di due stazioni ferroviarie riferite alla rete statale e regionale.

Indirizzi specifici per il Governo del Territorio

- favorire la localizzazione di servizi di livello sovracomunale funzionali alla vocazione turistica della zona,
- favorire la localizzazione di insediamenti a carattere misto, pubblici e privati, per la nautica da diporto,
- riqualificare gli insediamenti dell'entroterra lavenese al fine di sviluppare le sinergie con il polo di Cittiglio e con la Valcuvia.

SUD VERBANO – SISTEMA SPONDALE

Si tratta di uno dei tre sub-ambiti organizzati lungo la costa lacuale del Verbano.

La porzione a sud interessa i comuni di Sesto Calende, Taino, Ranco, Angera ed Ispra.

La popolazione insediata, in crescita negli anni recenti (tra il 2001 ed il 2003), configura entità demografiche di piccola dimensione, considerato che solo Sesto Calende risulta di circa 10.000 abitanti. Una certa dinamicità della fluttuazione della popolazione per motivi di lavoro si registra sempre a Sesto Calende con l'1,15% in entrata e l'1,23% in uscita.

Dal punto di vista della struttura insediativa è evidente la funzione svolta dalla costa lacuale che ha determinato la linearità del sub-ambito. Si tratta di un'aggregazione di Comuni definibili a bassa dinamicità e con limitati tassi di sviluppo. La presenza di servizi di livello sovracomunale si registra a Sesto Calende (istruzione superiore, servizi socio-sanitari) e ad Angera, con la presenza dell'ospedale e di strutture culturali e congressuali.

Indirizzi specifici per il Governo del Territorio

- favorire la localizzazione di servizi di livello sovracomunale funzionali alla vocazione turistica della zona,
- favorire la localizzazione di insediamenti a carattere misto, pubblici e privati, per la nautica da diporto,
- generare sinergie tra la vocazione turistica della zona, l'aggregazione di servizi per il tempo libero, per la cultura.

TERRITORIO MONTANO

Questo ambito, pur presentando apparentemente caratteri omogenei, è interessato da una differenziazione dovuta sia a importanti questioni geologiche, che determinano altrettante differenze, sia alla conformazione e posizione dell'ambito.

Si possono infatti individuare due zone, una posta a nord ed una a sud, divise dal corso del fiume Tresa. La porzione a nord è caratterizzata da grandi superfici a bosco e modesti insediamenti.

La funzione prevalente è di tipo protettivo/naturalistico e di regolazione del sistema territoriale. Le superfici a bosco sono in aumento e tendono a chiudersi e compattarsi, a scapito delle zone coltivate ed a pascolo, diminuendo l'eterogeneità del paesaggio e la conseguente offerta nei confronti della biodiversità.

L'ambito è interessato da una fase di declino demografico, conseguente al fenomeno di abbandono dell' agricoltura collinare e di montagna, settore importante dell'economia dell'ambito fino ad alcuni anni or sono. Gli abitanti delle aree montane tendono infatti a spostarsi verso centri urbani in cui le possibilità di impiego e i servizi sono maggiori. L'abbandono delle aree montane contribuisce così all'espansione dell'area boschiva, ma anche a innescare problemi di dissesto idrogeologico, dovuti al minor controllo delle dinamiche forestali e ad una generale minore gestione della risorsa.

La zona a sud del Tresa presenta caratteri simili al sub-ambito precedente, ma con due aspetti che ne aumentano la complessità:

- la posizione tra la fascia alpina vera e propria e la zona dei laghi, aggiunge l'importante funzione di "tampone" , per cui nell' area sono compresenti le caratteristiche naturalistiche dell'ambito precedente e l'assorbimento di alcune funzioni più prettamente antropiche derivanti dal contatto con la conurbazione varesina;
- la presenza della Valcuvia che la taglia in tre parti abbastanza distinte, stante il grado di antropizzazione del fondovalle che in più parti costituisce una netta separazione nel sistema territoriale ed è fonte di una pressione antropica assente nel comparto nord.

Le trasformazioni in corso hanno comportato la perdita dei pascoli e dei coltivi montani, pur avendo un effetto positivo dal punto di vista della risorsa forestale in senso stretto, non è valutabile positivamente in riferimento alla conservazione della biodiversità.

In merito alle dinamiche economiche e sociali l'area risulta complessivamente in crescita demografica, attratta dal centro urbano di Luino e dal capoluogo provinciale. La Valcuvia è infatti un *continuum* urbano in cui si alternano aree residenziali, aree agricole ed aree produttive. Anche le zone montane che trovano i

servizi e le infrastrutture nel fondovalle sono in crescita demografica e, in particolare nelle vicinanze della polarità urbana di Varese, la crescita demografica è accompagnata dalla crescita del patrimonio abitativo e del sistema economico.

In controtendenza rispetto all' andamento generale dell' area, i Comuni collocati lungo il Lago Maggiore tendono invece ad essere poco dinamici: prova ne è la presenza, rispetto al territorio provinciale, di numerose aree dismesse per superfici comprese tra 50.000 e 100.000 mq.

Indirizzi generali per il Governo del Territorio

Introdurre elementi di salvaguardia e valorizzazione del sistema dei valori naturalistici e favorire la localizzazione di strutture funzionali al sistema turistico. Riorganizzare, nei fondovalle, la struttura insediativa ed il rapporto tra residenza, sistema produttivo e servizi.

Il territorio montano comprende due sistemi insediativi corrispondenti alle conurbazioni di fondovalle della Valcuvia e della Valceresio.

VALCUVIA - CONURBAZIONE DI FONDOVALLE

Si attesta sul fondovalle della Valcuvia, in corrispondenza della viabilità principale. Congiunge i sub-ambiti spondali del Centro e del Nord Verbano, rispettivamente in corrispondenza di Cittiglio e di Luino. Fanno parte del sub-ambito della Valcuvia i Comuni di Cittiglio, Brenta, Casalzuigno, Cuveglio, Cassano V., Brissago V.T., Mesenzana, Montegrino e Luino.

Si tratta di comuni demograficamente di piccola dimensione, mediamente al di sotto dei 2.000 abitanti, con l'eccezione di Cuveglio che supera di poco le 3.000 unità e del Comune di Luino attestato attorno ai 14.000 residenti.

Dal punto di vista del sistema insediativo la struttura si organizza sul fondovalle con insediamenti sia di carattere residenziale che produttivo. I Comuni, nonostante la non rilevante dimensione demografica, risultano, almeno in parte, abbastanza dinamici.

Termine di riferimento del sistema ed erogatore dei principali servizi è il Comune di Luino che, oltre a diversi livelli di istruzione superiore, è dotato di ospedale, servizi socio-assistenziali ed uffici pubblici di interesse territoriale.

Indirizzi specifici per il Governo del Territorio

- Localizzare poli di servizi, anche di livello sovracomunale tra le polarità urbane esistenti al fine di migliorare le opportunità offerte ai comuni

- della fascia centrale della valle,*
- *Riqualificare il fondovalle al fine di valorizzarne il ruolo di connessione ecologica.*

VALCERESIO - CONURBAZIONE DI FONDOVALLE

Si tratta di un sub-sistema di limitate dimensioni generato dalla SS 344, che comprende i Comuni di Arcisate, Bisuschio, Besano e Porto Ceresio. Dal punto di vista demografico, si tratta di Comuni di dimensione medio-piccola con il maggior peso insediativo di Arcisate che supera i 9.000 residenti. La struttura insediativa è quella tipica di fondovalle con insediamenti misti. I comuni della Valceresio risultano abbastanza dinamici all'interno del quadro provinciale ed hanno una dotazione relativamente diffusa di servizi di interesse intercomunale. Si registra un polo per l'istruzione superiore a Bisuschio, una struttura socio-assistenziale a Porto Ceresio e ad Arcisate che è inoltre sede del distretto ASL e della comunità montana Valceresio.

Indirizzi specifici per il Governo del Territorio

- *Valorizzare la fruizione del verde territoriale,*
- *Sviluppare un sistema di servizi di supporto alla vocazione turistica del nord della provincia,*
- *Riqualificare il fondovalle al fine di valorizzarne il ruolo di connessione ecologica,*
- *Generare sinergie tra servizi diffusi lungo la valle al fine di costituire un sistema lineare capace di attenuare i fenomeni di concentrazione,*
- *Valorizzare il rapporto tra gli insediamenti ed il Ceresio, tra gli insediamenti e gli ambiti con più elevata naturalità.*

ZONA CENTRALE E CONCA DEI LAGHI

L'area dei laghi presenta caratteri di unicità notevoli sia per questioni di tipo naturalistico, che storico-culturali.

Non è un caso che proprio quest'area abbia accolto l'insediamento più importante della provincia per la diversificazione di risorse offerta dall'ambiente originario e della sua localizzazione.

La presenza della città di Varese, e quindi delle importanti funzioni pubbliche e private presenti, attribuisce grande importanza strategica all'area. *La rilevanza di Varese nel quadro regionale è da ricercare nella presenza di servizi di livello superiore che sono di riferimento per l'intero bacino: da quelli di natura amministrativa a quelli finanziari, scolastici, culturali, sanitari, ecc. Inoltre si conferma la presenza di una ricca struttura economica*

produttiva. Elemento caratterizzante l'area è la presenza di significativi valori ambientali e monumentali e le conseguenti potenzialità nel settore turistico-ricettivo.

Varese continuerà ad avere elevati livelli di attrattività, come sede di servizi di eccellenza, come area dell'innovazione, all'interno di processi di internazionalizzazione e di globalizzazione, in coerenza con il pregiato sistema ambientale e paesaggistico.

Il ruolo di polo attrattore che attualmente esercita la città di Varese, crocevia di infrastrutture viarie e ferroviarie, è confermato dalla forte crescita demografica e del patrimonio abitativo dei Comuni limitrofi.

Indirizzi generali per il Governo del Territorio

Sviluppare i fattori di equilibrio tra sistema residenziale, produttivo e di servizio. Valorizzare e potenziare gli elementi ambientali presenti.

Fanno parte di tale contesto due tre sistemi insediativi corrispondenti al territorio a nord del Lago di Varese ed alla conurbazione monocentrica di Varese.

NORD LAGO DI VARESE - CONURBAZIONE LINEARE MINORE

Riguarda la zona compresa tra Varese e Gemonio ed interessante i Comuni di Casciago, Comerio, Gavirate, Besozzo, Cocquio Trevisago e Gemonio lungo la SS 394. Dal punto di vista demografico l'ambito registra la popolazione maggiore a Gavirate con oltre 9.000 abitanti ed in subordine a Cocquio Trevisago con circa 4.700 unità. I rimanenti Comuni hanno peso demografico minore. Nell'area gli spostamenti della popolazione confermano la maggiore rilevanza di Gavirate (1,27% delle uscite per lavoro rispetto al totale provinciale e 1,21% delle entrate), a fronte di traffici molto inferiori a carico degli altri comuni dell'ambito.

La struttura insediativa è di carattere lineare con prevalenza residenziale frammista a realtà produttive che fanno capo alla SS 394. La zona ha una dotazione medio-bassa di servizi intercomunali, dovuta in parte alla vicinanza con Varese. A Gavirate sono concentrate le maggiori strutture di interesse generale ed, in misura minore, a Besozzo. Sono presenti servizi per l'istruzione superiore, strutture assistenziali e sportivo, oltre alla presenza delle stazioni ferroviarie. I comuni del sub-ambito registrano fattori di stabilità o di crescita abbastanza regolare del sistema insediativo.

Indirizzi specifici per il Governo del Territorio

- *conferma delle caratteristiche di polo attrattore del Comune di Gavirate, anche mediante l'insediamento di*

servizi funzionali alla fruizione turistica del territorio (lago di Varese, pista ciclabile, collegamenti con il Parco del campo dei Fiori, etc.),

- *progressiva evoluzione dell'ambito verso un sistema bi-polare, per effetto dell'attestamento di servizi sul Comune di Cittiglio, avente caratteristiche di polo attrattore per l'ambito territoriale della Valcuvia,*
- *conferma del ruolo sovracomunale del sistema di Gavirate-Cocquio Trevisago, mediante l'innalzamento della qualità e della funzionalità della s.s. 394 quale condizione per la realizzazione di nuovi insediamenti con forte generazione di traffico.*

VARESE - CONURBAZIONE A CARATTERE MONOCENTRICO

Si tratta, come per Saronno, di un sistema a carattere monocentrico della Provincia, caratterizzata dalla presenza di numerosi sistemi lineari di aggregazione territoriale. Il sub-ambito, oltre a Varese, interessa i comuni di prima fascia confinanti con il capoluogo, in particolare: Casciago, Azzate, Buguggiate, Gazzada ed Induno Olona.

Demograficamente è evidente il ruolo predominante di Varese (oltre gli 80.000 abitanti) rispetto ai comuni confinanti, posti nella fascia tra i 3.000/4.000 residenti, con l'eccezione di Induno Olona che supera le 10.000 unità.

Indirizzi specifici per il Governo del Territorio

- *Evitare la dispersione di servizi di livello sovracomunale in ambiti privi di adeguata accessibilità,*
- *Sviluppare sinergie tra il potenziale turistico dell'ambito e i servizi di livello sovracomunale legati all'istruzione e alla cultura,*
- *sviluppare sinergie tra insediamenti per il tempo libero, lo sport, la cultura e il territorio naturale, anche mediante la realizzazione di infrastrutture per la mobilità ciclopedonale che mettano in relazione diversi ambiti con elevata naturalità.*

PIANURA E VALLI FLUVIALI

Si tratta della fascia di territorio che, anche per la condizione orografica, ha subito rilevanti trasformazioni antropiche e che in parte risente dei fenomeni legati alla dimensione metropolitana, propri del sistema Castellanza-Busto Arsizio-Gallarate, organizzato lungo l'asse del Sempione.

Nonostante una certa eterogeneità delle situazioni, i Comuni sono caratterizzati da una crescita demografica, abitativa ed economica. La scelta di insediarsi in queste zone permette infatti di usufruire

dei servizi offerti dai due grandi centri urbani di Varese e di Gallarate e allo stesso tempo di essere a maggior contatto con le aree naturali dei laghi e della Valle dell'Olona, in cui è minore la pressione antropica.

I Comuni vicini al sistema del Sempione appaiono sostanzialmente saturi dal punto di vista occupazionale e continuano la loro crescita demografica realizzando nuovi insediamenti abitativi per la popolazione che cerca maggiori opportunità e servizi in prossimità dei maggiori poli urbani.

Fanno parte di questo ambito le tre principali valli fluviali (Ticino, Olona, Arno)

- La valle del Ticino

Caratterizzata dalla compresenza di due fenomeni di pari importanza: il Parco regionale che ha valenza mondiale a livello di caratteri e valori e l'aeroporto di Malpensa, hub europeo.

E' evidente la conflittualità di interessi e vocazioni che impone la convivenza dei due sistemi.

Le problematiche riguardano scale spazio-temporali molteplici, dalla scala Europea, a quella locale, passando per tutte le soglie intermedie e rendendo l'area estremamente dinamica ed in divenire.

Per quel che riguarda gli aspetti socio economici, l'area è complessivamente in crescita dal punto di vista demografico, date le possibilità occupazionali e le opportunità offerte dalla presenza dell'aeroporto di Malpensa e dall'indotto. Il forte cambiamento avvenuto nell'intera area in seguito alla realizzazione della grande infrastruttura trasportistica, ha anche comportato l'abbandono di molte attività che non trovano più nell'area quei vantaggi localizzativi presenti un tempo.

Per questo quasi tutti i comuni dell'area presentano notevoli superfici dismesse.

- La valle dell'Olona e la valle dell'Arno

E' l'area dell'industria storica, e motore della produzione varesina.

Oggi la Valle dell'Olona presenta alte criticità, con la necessità di avviare un programma di interventi di riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, individuando nuove opportunità.

Tra le criticità si inseriscono le aree industriali dismesse, le zone degradate ed abbandonate e, soprattutto, la precarietà del sistema fluviale che merita grande attenzione (testimoniata dalla partecipazione di Provincia e Comuni all'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale "Contratto di Fiume" promosso da Regione Lombardia) sia per questioni legate alla qualità delle acque, sia idrauliche.

La forte pressione antropica che accompagna la crescita

demografica, abitativa ed economica ha difficoltà a coniugare lo sviluppo economico-sociale con l'ambiente. Le fasce naturali che accompagnano il fiume sono sempre più ridotte dall'espandersi delle aree urbane che tendono a saldarsi con quelle vicine.

Indirizzi generali per il Governo del Territorio

Sviluppare i fattori di equilibrio tra sistema residenziale, produttivo e di servizio. Riorganizzare o riqualificare il sistema della mobilità non determinando ulteriori carichi sulle infrastrutture esistenti in assenza di interventi di integrazione o riqualificazione. Valorizzare il sistema dei servizi e promuovere la salvaguardia e il recupero delle zone fluviali.

Fanno parte di questo contesto i sistemi insediativi della SS. 233, dell'SS. 527, della conurbazione monocentrica del Saronnese ed i sistemi insediativi dell'Olonese e dell'Arno.

SISTEMA DELLA SP.233 - CONURBAZIONE LINEARE MINORE

Si tratta di un sistema lineare attestato sulla viabilità principale che si svolge da Saronno a Malnate, interessando i Comuni di Saronno, Gerenzano, Cislago, Tradate, Vengono Inf., Vengono Sup., Vedano Olona e Malnate

I comuni interessati registrano una popolazione piuttosto consistente. Oltre a Saronno, che supera i 37.000 abitanti, gli altri centri si attestano in gran parte nella fascia compresa tra i 5.000 ed i 10.000 residenti, con punte oltre i 15.000/16.000 a Malnate e Tradate. I movimenti per lavoro sono ovviamente di maggiore consistenza a Saronno (5,73% in entrata e 4,36% in uscita) a cui segue Tradate con il 2,03% in entrata e l'1,94% in uscita.

La struttura insediativa è caratterizzata dalla linearità degli insediamenti lungo l'asse stradale principale del sub-ambito e da fenomeni di saldatura del tessuto urbano tra comuni contermini.

La dotazione di servizi sovracomunali si registra massicciamente nel terminale di Saronno, ma anche in modo significativo a Tradate dove risultano presenti quasi tutte le categorie di servizio intercomunale. Si registra infatti la presenza di istituti di istruzione superiore di diverso ordine, dei servizi sanitari e socio assistenziale, di attrezzature sportive e di stazioni ferroviarie.

Tradate risulta inoltre più dinamico come crescita demografica e peso insediativo, rispetto agli altri Comuni del sub-ambito, con esclusione di Saronno.

Indirizzi specifici per il Governo del Territorio

- *conferma della linearità del sistema, tuttavia senza che si inducano ulteriori pesi insediativi direttamente gravanti sulla s.s. 233,*
- *limitazione degli insediamenti con forte generazione di traffico lungo la s.s. 233 in assenza di sensibili miglioramenti delle condizioni di circolazione e di sensibili miglioramenti ambientali,*
- *preservazione dei cigli e dei versanti delle incisioni vallive, preservazione dei rilievi quali elementi fondamentali per la tutela del paesaggio locale*

SISTEMA DELLA SP.527 - CONURBAZIONE LINEARE MINORE

Il sub-ambito lineare collega la conurbazione monocentrica di Saronno alla conurbazione principale del Sempione. La struttura lineare, che ha come direttrice la S.P. 527, comprende i comuni di Saronno, Uboldo e di Castellanza, oltre ad interessare all'esterno dell'ambito provinciale di Varese, il comune di Rescaldina.

Dal punto di vista demografico, con l'eccezione di Saronno, i comuni dell'ambito risultano piuttosto omogenei e prevalentemente compresi nelle fasce intermedie (tra i 10.000 ed i 15.000 abitanti).

La struttura insediativa ha un certo carattere di linearità dovuto all'infrastrutturazione, ma con due elementi terminali di maggiore peso corrispondente a Saronno e Castellanza. In entrambe le realtà la dotazione di servizi di livello intercomunale è notevole con presenza di scuole superiori e di strutture di livello universitario, oltre all'ospedale di Saronno ed a centri socio-assistenziali. Castellanza dispone inoltre di centri sportivi di interesse generale e di fermate del servizio ferroviario nazionale e regionale. I comuni principali del sub-ambito risultano in crescita demografica, del patrimonio abitativo e del sistema demografico.

Indirizzi specifici per il Governo del Territorio

- *confermare la relazione multipolare tra i comuni di Busto Arsizio, Castellanza, Saronno, che determina l'interrelazione tra più ambiti,*
- *confermare il ruolo di eccellenza del polo di Castellanza per le funzioni sovracomunali legate all'istruzione e alla cultura,*
- *potenziare le relazioni tra l'Ambito della s.s. 527 e l'ambito della valle Olona, onde favorire il rapporto tra i servizi di livello sovracomunale e la fruizione del verde territoriale,*
- *tutelare il patrimonio boschivo residuale da ulteriori depauperamenti dovuti a usi insediativi del territorio,*
- *tutelare gli interstizi inedificati tra gli insediamenti esistenti al fine di salvaguardare la riconoscibilità delle identità locali.*

SARONNESE - CONURBAZIONE A CARATTERE MONOCENTRICO

Oltre ad essere punto terminale dei sub-sistemi lineari afferenti la S.P. 527 e la S.P. 233, Saronno ha funzione generatrice di un piccolo sistema monocentrico a cavallo tra le province di Varese e di Como. In ambito varesino i comuni connessi a tale sistema, oltre a Saronno, sono quelli di Gerenzano, Uboldo, Origgio e Caronno Pertusella.

Anche in questo caso, a parte Saronno, si tratta di Comuni di dimensione medio-piccola, come in gran parte della zona sud-est della Provincia di Varese ed attestati tra le 6.000 e le 12.000 unità.

Il sistema insediativo del sub-ambito è di tipo monocentrico con Saronno avente funzione di polo generatore. È quindi evidente come anche la dinamicità, la consistenza del peso insediativo e la dotazione di servizi di interesse generale sia concentrata in tale ambito. La zona ha carattere residenziale e produttivo, con presenza di attività rilevanti nel loro complesso e che giustificano la crescita del sistema demografico e del sistema insediativo. Saronno dispone di quasi tutti i servizi e delle infrastrutture principale, dall'istruzione universitaria e superiore, alla presenza di ospedale, case di riposo, distretto ASL, musei, centro congressi, ecc.

Indirizzi specifici per il Governo del Territorio

- *valorizzare il nodo di Saronno quale area con elevata accessibilità, di interrelazione tra il territorio della Provincia di Varese e l'altomilanese,*
- *non determinare ulteriori sensibili carichi di traffico sulle infrastrutture esistenti in assenza di interventi atti alla riduzione delle negatività esistenti,*
- *Accentuare i ruoli di polo di interscambio tra mobilità su ferro e mobilità su gomma, tuttavia senza indurre ulteriori pesi sui sistemi urbani esistenti.*

OLONA – SISTEMA DELLA VALLE FLUVIALE

Si tratta di un sub-sistema lineare che collega il sistema lineare principale del Sempione con il sistema monocentrico di Varese, attraverso la valle fluviale dell'Olona. Coinvolge i Comuni di Castiglione Olona, Gornate Olona, Castelseprio, Lonate Ceppino, Cairate, Fagnano Olona, Gorla Maggiore, Solbiate Olona, Gorla Minore, Olgiate Olona e Castellanza.

La composizione demografica vede diverse categorie di Comuni di cui i principali risultano Castellanza con oltre 14.000 abitanti ed Olgiate Olona con 11.000 unità.

Il sistema insediativo si articola linearmente lungo la valle dell'Olona, con una forte presenza insediativa ed una notevole occupazione di suolo nella parte sud. I Comuni del sub-ambito, esclusa Castellanza, risultano caratterizzati da una media dinamicità rispetto allo sviluppo dei fattori economico-insediativi. I servizi di

carattere generale, che sono presenti in parte a Gorla Minore ed Olgiate Olona, risultano maggiormente concentrati a Castellanza, sede universitaria dell'Insubria e distretto di istruzione superiore, per altri servizi di carattere sovracomunale il sistema insediativo gravita sui poli di Varese, Tradate o Gallare e Busto Arsizio.

Indirizzi specifici per il Governo del Territorio

- *potenziare le relazioni tra l'Ambito della s.s. 527 e l'ambito della valle Olona, onde favorire il rapporto tra i servizi di livello sovracomunale e la fruizione del verde territoriale,*
- *confermare il ruolo di eccellenza del polo di Castellanza per le funzioni sovracomunali legate all'istruzione e alla cultura,*
- *recuperare il patrimonio industriale dismesso per funzioni di servizio e per l'insediamento di attività economiche qualificate, generando effetti sinergici di riqualificazione ambientale ed idraulica della valle,*
- *definizione di un sistema di polarità diffuse lungo l'asta dell'Olona strettamente correlato alla costruzione di un sistema di collegamenti ecosostenibili (pista ciclopedonale dell'Olona, recupero della ferrovia della Valmorea), che valorizzi il corridoio fluviale quale fondamentale connessione ecologica.*

ARNO – SISTEMA DELLA VALLE FLUVIALE

Si tratta di un sub-ambito corrispondente alla Valle fluviale dell'Arno, anch'essa congiungente il sistema monocentrico di Varese all'asse del Sempione. Interessa i Comuni di Morazzone, Castronno, Caronno Varesino, Albizzate, Solbiate Arno, Ierago, Cavarina e Gallarate. Tutti i comuni interessati registrano una popolazione di poco meno di 5.000 abitanti, costituendo un ambito demograficamente omogeneo.

Il sistema insediativo è simile, per caratteristiche, a quello della Valle dell'Olona. L'utilizzo del territorio risulta consistente e diffuso e con sostanziale saldatura del tessuto edilizio, soprattutto nella zona sud. Il sistema insediativo, oltre alla residenza, registra la presenza di attività produttive e terziarie soprattutto in direzione del Comune di Gallarate che risulta erogatore di quasi tutti i servizi di interesse generale.

Indirizzi specifici per il Governo del Territorio

- *Localizzare servizi e insediamenti di livello sovracomunale di entità tale da non determinare negatività sui collegamenti stradali esistenti, al fine di istituire un sistema bi-polare con Varese,*
- *Riqualificare il fondovalle dell'Arno al fine di valorizzarne il ruolo di connessione ecologica nord-sud,*
- *Valorizzare il ruolo della valle dell'Arno quale sistema di connessione con ambiti naturali rilevanti,*

Contenere la diffusione di insediamenti negli ambiti con elevata naturalità ad est e a ovest della Valle dell'Arno.

CONURBAZIONI LINEARI DI CARATTERE METROPOLITANO

L'ambito è costituito principalmente dalla conurbazione lineare che si articola lungo l'asse del Sempione ma comprende, oltre ai centri principali di Castellanza, Gallarate e Busto Arsizio, anche il sistema di comuni di minori dimensioni attorno all'aeroporto "hub" di Malpensa. Si tratta per lo più di un territorio densamente urbanizzato con modeste zone libere, anche in ragione della presenza di un forte ed articolato sistema terziario e produttivo al quale si associa un tessuto residenziale di notevoli dimensioni. Dal punto di vista insediativo, il cuore dell'area è rappresentato dalla conurbazione formata dai poli storici di Legnano-Busto Arsizio-Gallarate. Tre città che, pur fuse tra loro, mantengono una distinta autonomia. Ciascuna è, ad esempio, dotata di una qualificata struttura di servizi, dalle sedi ospedaliere a quelle per l'istruzione scolastica superiore oppure a istituti di credito, qui nati in ragione della storica e ricca struttura economica, o alle sedi giudiziarie.

Sotto il profilo amministrativo va ricordato che questo territorio si trova in parte compreso nel confine della Provincia di Milano ed in parte in quella di Varese.

Questo territorio è una polarità storica di sviluppo del sistema economico e produttivo lombardo. L'industria tessile soprattutto, poi la meccanica, hanno visto qui un forte radicamento nella prima fase di industrializzazione della nazione. Le fasi più recenti, dagli anni Ottanta in poi, hanno visto l'area interessata da processi di trasformazione significativa per quanto concerne la struttura produttiva storica. Il fenomeno della dismissione industriale ha portato alla scomparsa di importanti aziende che qui avevano sede con una conseguente modifica sia di natura insediativa sia di natura socio-economica. Si è ridotta/trasformata la presenza industriale, ma è andata crescendo la struttura terziaria e commerciale.

Indirizzi generali per il Governo del Territorio

Introdurre elementi di controllo dei criteri di crescita del sistema insediativo. Riorganizzare o riqualificare l'assetto della mobilità ed accentuare il ruolo di interscambio all'interno dell'ambito. Valorizzare il sistema dei servizi e riorganizzare le zone edificate con l'istituzione di corridoi ecologici.

SEMPIONE - CONURBAZIONE LINEARE PRINCIPALE

Il sub-ambito è organizzato lungo l'asse storico del Sempione, rafforzato dalla realizzazione dell'autostrada A8 e da corrispondenti linee ferroviarie, oltre alla previsione dell'aeroporto di Malpensa. La presenza dell'aggregazione Gallarate / Busto Arsizio / Castellanza con una popolazione complessiva che supera i 140.000 abitanti, rende il sistema di gran lunga l'elemento territoriale più rilevante per peso demografico, economico e funzionale dell'intera provincia.

Possono considerarsi parte del sub-ambito lineare principale del Sempione, sia pure con pesi insediativi e funzionali diversi, anche i comuni di Samarate, Cardano al Campo, Casorate Sempione, Besnate, Arsago Seprio, Somma Lombardo, Vergiate e Sesto Calende.

L'ambito comprende il territorio di quei comuni che gravitano attorno all'aeroporto della Malpensa e di quelli che hanno come perno la direttrice infrastrutturale del Sempione: formata dalla S.S. 33, dalla autostrada A8 dei laghi e dalla linea ferroviaria. Va precisato che avvicinandosi a Milano questo asse si fonde con l'area milanese e quindi si può considerare che i comuni più vicino al capoluogo appartengano ad entrambe le aree.

Indirizzi specifici per il Governo del Territorio

- *Localizzare servizi di interesse sovracomunale legati alla ricerca e allo sviluppo per le attività economiche,*
- *Localizzare insediamenti di interesse sovracomunale a condizione che determinino sensibili effetti per il miglioramento della rete stradale che struttura l'ambito,*
- *localizzare insediamenti e servizi di livello sovracomunale non direttamente relazionati alla s.s. 33, capaci di accentuare la struttura policentrica dell'ambito.*

4.1.2. La definizione dei poli attrattori ed il sistema dei servizi

Il riconoscimento all'interno nella struttura urbana provinciale di dinamiche complesse di interazione tra centri urbani viene indagata ed approfondita da altre due letture analitiche del territorio provinciale: l'analisi sulla popolazione fluttuante che, in stretta relazione con le politiche della mobilità, permette di evidenziare i centri che attraggono un maggior numero di spostamenti giornalieri e l'analisi sulla dotazione di servizi nei comuni.

A partire da questi elementi analitici il PTCP individua alcune polarità urbane di rilievo provinciale (dando pesi diversi alla presenza di ciascun tipo di servizio in base al flusso pendolare

potenzialmente generato ed analizzando i flussi in entrata di ciascun comune per motivi di lavoro e studio), che si configurano appunto come Poli Attrattori secondo quanto previsto dalla L.R. 12/05 di Governo del Territorio (che richiede ai PTCP di individuare tali "poli attrattori", al fine di indirizzare la previsione di servizi a carattere intercomunale). La metodologia di individuazione di tali realtà segue dunque le indicazioni normative che testualmente stabiliscono che *"nei comuni aventi caratteristiche di polo attrattore individuato dal piano territoriale di coordinamento provinciale, in relazione al flusso di pendolari per motivi di lavoro, studio e fruizione di servizi e nei comuni caratterizzati da rilevanti presenze turistiche, il piano dei servizi contiene la previsione di servizi pubblici aggiuntivi, in relazione ai fabbisogni espressi della popolazione fluttuante. Nei comuni aventi caratteristiche di polo attrattore devono altresì, essere previsti i servizi di interesse sovracomunale necessari al soddisfacimento della domanda espressa dal bacino territoriale di gravitazione".*

Il PTCP, individuando i sistemi insediativi sopra descritti, risponde all'esigenza di calibrare localmente le analisi per definire centri urbani che, pur non avendo valenza di livello provinciale, costituiscono per funzioni, dotazione di servizi e rilevanza demografica, punti di riferimento delle aggregazioni territoriali. Ciò dipende quindi non solo dalle analisi degli spostamenti e dei servizi presenti sul territorio ma anche dalle specifiche condizioni di formazione (storiche, infrastrutturali, economiche) del "polo attrattore", dalla capacità di programmare il proprio sviluppo, introducendo servizi specializzati e di maggiore qualità.

La metodologia di definizione dei Poli Attrattori si compone di due diverse categorie di lettura del fenomeno dei flussi pendolari, la prima si basa su elaborazioni dei dati relativi alla matrice origine-destinazione fornita da Regione Lombardia (per maggiore dettaglio far riferimento all'approfondimento tematico "Reti-Mobilità") e risponde espressamente ai criteri emersi dalla L.r. 12/2005 (basandosi sulla analisi degli spostamenti), la seconda categoria di lettura invece si avvicina maggiormente da un lato agli obiettivi che il PTCP si pone di realizzare con la individuazione dei Poli Attrattori (ovvero lo sviluppo equilibrato della rete dei servizi sovracomunali esistente nel territorio provinciale e della loro efficienza) dall'altro all'esigenza del piano di garantire una flessibilità delle proprie previsioni nei confronti di un territorio dinamico e quindi offrire la possibilità ai comuni di valutare, a fronte di un incremento della loro dotazione in termini di servizi, la loro rilevanza su scala provinciale e locale.

È comunque utile sin da ora anticipare come la validità di entrambe le letture sia verificata dal fatto che le risultanze in termini di individuazione delle principali polarità siano congruenti.

Dalle analisi sulla popolazione fluttuante, realizzate sulla base dei dati origine-destinazione forniti da Regione Lombardia, ovvero sulla base del numero di spostamenti realizzati in un giorno feriale al 2001, è possibile riconoscere i seguenti caratteri descrittivi della realtà provinciale:

- I comuni che maggiormente attraggono flussi pendolari, ed in particolare di lavoratori in provincia di Varese solo le polarità urbane principali, ovvero **Busto Arsizio, Gallarate, Saronno e Varese**; questi poli si caratterizzano anche per una forte percentuale di spostamenti interni oltre ad una rilevante presenza turistica (analizzata sulla base delle presenze nelle strutture ricettive). La molteplicità dei fenomeni che interessano questi centri ne testimoniano la rilevanza a scala provinciale, e la presenza di alcuni elementi di attenzione e potenzialità:
 - La garanzia di accessibilità sia tutelando la rete gerarchica proposta nel piano sia valorizzando le diverse reti di trasporto pubblico, in particolare il sistema della mobilità su ferro di cui tali comuni sono polarità di rilievo
 - Lo sviluppo delle funzioni di eccellenza a livello provinciale, nell'ottica di valorizzazione della sinergia tra servizi e di garanzia di un'accessibilità di rilievo provinciale
 - La gestione della complessità territoriale ed insediativa che supera i confini comunali privilegiando politiche di sistema che vedono, tra l'altro la possibilità di supportare localizzazioni alternative a servizi sovracomunali se verificate a livello di sistema urbano
- Oltre alle polarità provinciali, tra i comuni con maggiori flussi pendolari in provincia si possono riconoscere due tipologie: la prima riguarda comuni di cintura alle polarità principali che testimoniano il processo in atto di superamento dei confini amministrativi nella localizzazione di funzioni attrattive a livello sovracomunale (e sono: Cardano al campo, Cassano Magnano, Lonate Pozzolo e Samarate sul sistema Busto-Gallarate, Caronno Pertusella su Saronno e Induno Olona e Malnate su Varese), la seconda categoria invece evidenzia altre polarità che, certamente di ruolo inferiore rispetto alle polarità principali rivestono importanza a livello provinciale e sono: **Castellanza, Luino, Sesto Calende, Somma Lombardo e Tradate**. Queste polarità hanno un ruolo di servizio nei

confronti dei sistemi urbani di riferimento, che dovrà trovare essere valorizzato dalle strategie locali anche attraverso individuazione del proprio bacino di competenza confrontandosi con le dotazioni di servizi di eccellenza degli altri poli.

- Tra i diversi fenomeni emersi dalle analisi sui flussi pendolari alcuni di questi vengono qui trattati solo a livello generale, lasciando alle indagini comunali lo sviluppo di analisi e strategie relative. Per quanto riguarda il rapporto tra spostamenti e popolazione ed il "saldo" (la differenza tra entrate e uscite) lavorativo è emerso come in alcuni comuni (per lo più di piccole dimensioni) la dimensione dei flussi pendolari risulta rilevante se comparata con la dimensione demografica del comune. Chiaramente l'impatto sul territorio di tale fenomeno non è generalizzabile diventa quindi un argomento di attenzione che i comuni dovranno necessariamente tenere in considerazione nel piano dei servizi. Analoga attenzione va posta al fenomeno (tra l'altro in gran parte coincidente con il primo) relativo al saldo positivo dei lavoratori, ovvero alla presenza di un numero maggiore di spostamenti in entrata rispetto a quelli in uscita da un comune per motivi di lavoro, la presenza di un forte pendolarismo per motivi lavorativi dovrà essere oggetto di analisi sulla popolazione fluttuante per la dotazione di servizi anche se, presentandosi come unico elemento, non qualifica il comune come polo attrattore.
- Un elemento essenziale del territorio provinciale è la sua collocazione geografica e le rilevanti relazioni che ha con i territori esterni ai suoi confini amministrativi: si possono infatti individuare i comuni vicini al confine (Somma Lombardo e Sesto Calende verso il Piemonte, Luino e Lavena Ponte Tresa verso la Svizzera) ed il comune di Varese come principali centri attrattori di spostamenti provenienti dai non residenti in regione, tale particolare situazione, così come l'analisi delle relazioni interprovinciali, dovrà trovare spazio di indagine più complessa su scala comunale o sovracomunale individuando le specifiche categorie di pendolarismo (scolastico o lavorativo) cui il comune è soggetto e le categorie di servizi ed infrastrutture interessate.

Per quanto riguarda invece le analisi relative alla presenza di servizi di natura sovracomunale nei comuni della provincia di

Varese sono stati considerati servizi sovracomunali generatori di rilevanti flussi pendolari le seguenti funzioni:

- per l'area Istruzione: la formazione professionale e l'istruzione superiore, le università ed i centri di ricerca;
- per l'area dei servizi Socio Sanitari: gli ospedali e le case di cura riconosciute dall'ASL (RSA) ed i comuni sedi di distretto ASL;
- per l'area Cultura e Tempo libero: i musei e le strutture espositive, le strutture fieristiche ed i centri congressuali, le attrezzature per lo sport o manifestazioni di rilievo provinciale;
- per l'area Uffici Pubblici: gli uffici relativi a giustizia ed a servizi della pubblica amministrazione di rilievo provinciale;
- per l'area Trasporti ed Accessibilità: le stazioni ferroviarie, nodi di rilievo provinciale per il trasporto passeggeri.

Di questo elenco non fanno parte servizi di livello sovracomunale che, non generando intesi flussi di traffico, non rispondono alle categorie utili alla definizione dei Poli Attrattori (tra questi ad esempio i Servizi per l'Impiego ed i presidi delle forze dell'ordine); all'opposto alcuni dei servizi appartenenti alle categorie sopra menzionate possono, per dimensione o diffusione territoriale, non essere oggetto attrazione di popolazione fluttuante, tale valutazione è quindi rimandata alla analisi di dettaglio (a livello comunale) dei bacini di utenza e della loro consistenza (come previsto dalla normativa di Piano).

Ad ogni tipologia di servizio è stato comunque assegnato un diverso valore in termini di "peso" che tale servizio può, in via generale, avere nei confronti sia della generazione di flussi pendolari sia nella rilevanza locale del servizio stesso, questi valori sono esposti nella tabella che segue. Le analisi sono state realizzate sulla base dei dati disponibili a livello provinciale e quindi, ad esempio per quanto riguarda l'istruzione gli istituti di istruzione superiore sono classificati in base al numero di pendolari (distinguendo quelli con meno di 100 pendolari, quelli tra 101 e 1000 e quelli superiori a 1001), mentre per gli altri servizi se ne valuta la sola presenza sul territorio comunale; le analisi potranno essere maggiormente dettagliate a livello locale anche per quanto riguarda i servizi censiti, ad esempio per quanto riguarda i servizi socio sanitari ai servizi analizzati potranno essere sommate le informazioni relative a servizi di cura di proprietà privata ma di interesse pubblico.

Come anticipato, alla luce del quadro generale della diffusione sul territorio dei servizi sovracomunali e considerate le diverse valenze degli stessi sono stati confermati i ruoli dei poli urbani individuati attraverso le analisi sugli spostamenti sia per quanto riguarda le polarità principali (**Varese, Busto Arsizio, Gallarate e Saronno**) sia per quanto riguarda le altre polarità di rilievo provinciale (**Castellanza, Luino, Sesto Calende, Somma**

Lombardo e Tradate). Il sistema dei servizi di rilievo provinciale evidenzia inoltre la presenza in alcuni comuni di un'insieme di servizi che gli attribuiscono una rilevante funzione sovracomunale, soprattutto con riferimento alla dotazione di servizi del sistema insediativo di riferimento, è il caso dei comuni di: **Laveno Mombello, Cittiglio, Gavirate, Arcisate ed Angera**.

Il PTCP assume la definizione ed il riconoscimento delle polarità urbane nel quadro del territorio provinciale come strategia di base per integrare le politiche provinciali e locali nel garantire lo sviluppo equilibrato della rete dei servizi sovracomunali esistente nel territorio provinciale, limitandone i fenomeni di duplicazione e polverizzazione delle funzioni di livello sovracomunale per le quali l'efficienza è dipendente dall'esistenza di una struttura a rete.

A tale fine si riconosce il ruolo prioritario dei comuni polo attrattore come sede privilegiata per la localizzazione dei servizi di interesse sovracomunale, al fine di generare sinergie con altri servizi esistenti del medesimo rango, senza negare come il ricorso a forme di co-pianificazione può per contro favorire localizzazioni in comuni non aventi le caratteristiche di polo attrattore, che rispondono adeguatamente al quadro di domanda e offerta sovracomunale sempre garantendo una adeguata accessibilità e dotazione di servizi funzionali alla corretta erogazione del servizio stesso.

La tabella della pagina seguente indica i pesi ed i servizi presenti nei comuni principali (sono stati indicati solo quei comuni che hanno almeno due servizi sovracomunali).

Servizi per la competitività

Una specifica attenzione viene posta a quei servizi, tra quelli sopra individuati, che hanno o potrebbero avere nell'ambito di politiche di sviluppo un ruolo di rilievo per l'incremento della competitività del sistema produttivo provinciale.

Come meglio descritto nel capitolo relativo alla Competitività infatti, sia il sistema della ricerca che il sistema fieristico sono veicoli di innovazione e crescita delle imprese favorendo lo sviluppo di un sistema economico sempre più basato sulla qualità delle risorse (umane e territoriali) e sulla conoscenza.

Si propone quindi un breve approfondimento sul sistema universitario e della ricerca e sul sistema fieristico senza per questo voler attribuire a questi servizi un maggior rilievo in termini assoluti nei confronti degli altri servizi più sopra elencati che si presentano invece quali servizi essenziali per garantire e sviluppare la qualità della vita sul territorio, che, come più volte ribadito, è anche attrattività.

In ambito universitario, ad esempio, nell'ultimo decennio si è fatto molto per aumentare il capitale di conoscenza locale,

sviluppando poli universitari pubblici e privati, quali l'Università Carlo Cattaneo - LIUC a Castellanza e l'Università dell'Insubria di Varese. Collocati l'uno a sud della provincia, l'altro al centro, i poli universitari consentono di servire in modo assolutamente adeguato la domanda provinciale di formazione assai articolata e composita.

Oltre alle Università, in Provincia sono localizzati anche altre realtà significative, non solo a livello locale ma anche nazionale ed europeo. A tal proposito, ad Ispra, in Provincia di Varese, si trova un Centro Comune di Ricerca (CCR), che svolge attività scientifiche e tecnologiche, a diretto supporto della Commissione Europea. Gli Istituti presenti a Ispra sono tre: l'IPSC, Istituto per la protezione e la sicurezza del cittadino; l'IES, Istituto per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile; e l'IHCP, Istituto per la salute e la protezione del consumatore. Localizzato strategicamente in una posizione centrale tra il Nord-Ovest e il resto dell'Europa continentale, il territorio del comune di Ispra è stato eletto negli anni Sessanta a sede del Centro per le caratteristiche morfologiche, climatiche ed idriche, ma anche demografiche, di cui dispone, indispensabili alle attività di ricerca in essere.

Altro polo di eccellenza, nato a servizio delle imprese tessili del territorio ma che oggi costituisce un importante centro di riferimento per l'Italia, è costituito dal Centro Tessile Cotoniero e Abbigliamento SpA fondato nel 1987 a Busto Arsizio per iniziativa delle associazioni imprenditoriali, di categoria e sindacali, nonché delle istituzioni di governo locale e dagli istituti di credito.

Relativamente al ruolo della ricerca e dell'innovazione, si vuole sottolineare come questo patrimonio di saperi debba continuamente essere alimentato per mantenere le condizioni territoriali competitive nel tempo, rafforzando quei canali di trasmissione tra i centri di ricerca pubblici e privati ed innalzando la propensione a brevettare, che rimane in questi territori pur sempre abbastanza ridotta. I sentieri per azioni a sostegno della ricerca devono saper offrire una valida opportunità di partecipazione per le PMI, tessuto vivo dell'imprenditorialità locale, che spesso si avvicinano con difficoltà a tale mondo.

Per quanto riguarda invece le attività fieristiche è importante evidenziare come questo "settore produttivo" possa considerarsi un fattore critico di successo per molti comparti industriali. Come ben evidenziato nel "Piano strategico per la competitività e lo sviluppo del Sistema fieristico lombardo"¹⁶ la rilevanza delle fiere è direttamente proporzionale alla tipologia del tessuto industriale e produttivo dell'area di riferimento, nel senso che quanto più le imprese produttive sono piccole ed il settore risulta frammentato

¹⁶ D.G.R. n° VIII/1596 del 22.12.2005

e costituito da imprese artigianali, tanto più il ruolo delle fiere assume rilevanza ed importanza per la competitività.

Le fiere infatti offrono una gamma molto articolata di servizi alle imprese, principalmente nelle aree della comunicazione, del marketing e nella commercializzazione dei prodotti.

In Provincia di Varese, nello specifico, è presente il quartiere fieristico Malpensa Fiere (Comune di Busto Arsizio), una struttura polivalente che si sviluppa su una superficie di 75.000 mq., dei quali oltre 20.000 mq. coperti. Il Centro comprende tre aree funzionali perfettamente integrate fra loro: il Centro Espositivo (3 padiglioni da 1500 mq ciascuno, utilizzabili per fiere e conventions aziendali sino a 1500 persone in ogni area), il Centro Congressi (con sale attrezzate) e l'Area Servizi.

La vicinanza con l'aeroporto internazionale di Malpensa, è certamente una caratteristica peculiare della struttura fieristica che, grazie la facilità ed efficienza nei collegamenti autostradali e ferroviari, nonché alla dotazione di servizi innovativi all'interno della, può garantire forte integrazione con il territorio per la promozione economica, l'attrazione di investimenti, lo scambio culturale ed economico.

Tra gli indirizzi programmatici regionali si possono focalizzare alcune indicazioni particolarmente rilevanti per il contesto fieristico di Malpensa, ovvero: l'innalzamento della qualità dei servizi soprattutto in un'ottica di migliore integrazione tra sistemi di servizi ed esigenze delle manifestazioni fieristiche (trasporti, ricettività alberghiera, ristorazione, turismo, eventi culturali); la dotazione di infrastrutture secondarie (accessibilità e caratteristiche tecniche della struttura, ad esempio superfici e spazi accessori), che significa anche innovazione tecnologica e delle infrastrutture di servizio (automatizzazioni nell'accesso, sistemi logistici integrati, tecnologie per la comunicazione); lo sviluppo di un approccio strategico e competitivo basato sulla cooperazione e lo sviluppo di sinergie con gli altri poli del sistema fieristico lombardo attraverso la specializzazione e la differenziazione produttiva dell'offerta fieristica; sviluppare l'internazionalizzazione per accrescere le possibilità di incontro tra domanda/offerta di produzioni lombarde e locali in tutto il mondo.

Comune	PESO		ISTRUZIONE			SOCIO-SANITARI			CULTURA E TEMPO LIBERO					UFFICI					MOBILITA'													
	Medio	Basso	Formazione Professionale	Università	Centri ricerca	Alto	Basso	Medio	Distretti ASL	Medio	Musei e raccolte	Basso	Centri congressi	Medio	Fiere	Basso	Centri sportivi	Alto	INAIL	Alto	Tribunale	Alto	Prefettura	Alto	Provincia	Alto	Comunità Montana	Medio	Stazioni	POLI		
ANGERA						*			*		*																		*	*		
ARCISATE									*																		*			*	*	
BARASSO								*	*		*																				*	*
BESANO								*	*		*																					
BESOZZO			*							*																						
BUSCHIO			**																								*					
BUSTO ARSIZIO			**			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
CADEGLIANO-VICONAGO			**					*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
CASALZUIGNO							*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
CASCIAGO			**			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
CASTELLANZA			**			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
CITTIGLIO							*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
CUVEGLIO							*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
CUVIO			*				*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
FERNO												*																				
GALLARATE			**			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
GAVIRATE			**			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
GAZZADA SCHIANO			**			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
GEMONIO											*																					
GERENZANO											*																					
GORLA MINORE			**					*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
INDUINO OLONA								*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
ISPRA					*			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
LAVENO-MOMBELLO			*					*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
LONATE POZZOLO								*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
LUINO			**			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
MALNATE								*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
MARNATE								*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
OLGIATE OLONA								*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
PORTO CERESIO								*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
SAMARATE			*					*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
SARONNO			**			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
SESTO CALENDE			**			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
SOLBIATE OLONA			**			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
SOMMA LOMBARDO			*			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
TRADATE			**			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
VARESE			**			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
VEDANO OLONA			**			*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
VERGATE							*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
VIGGIU'							*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

**Piano Territoriale
di Coordinamento Provinciale**

Legenda

ISTRUZIONE

Istituti di Formazione
Professionale

- 1
- >1

★ Università

☆ Centri di ricerca

SOCIO-SANITARI

● Ospedali

R.S.A. - posti letto -

- 27 - 100
- 101 - 526
- sede ASL

CULTURA E TEMPO LIBERO

- Musei
- Raccolte museali
- Centri congressi
- Fiere
- Centri sportivi

★ UFFICI

**STAZIONI
- classi -**

- A
- B1
- B2
- C

■ Urbanizzato

■ Urbanizzato fuori provincia

□ Confini comunali

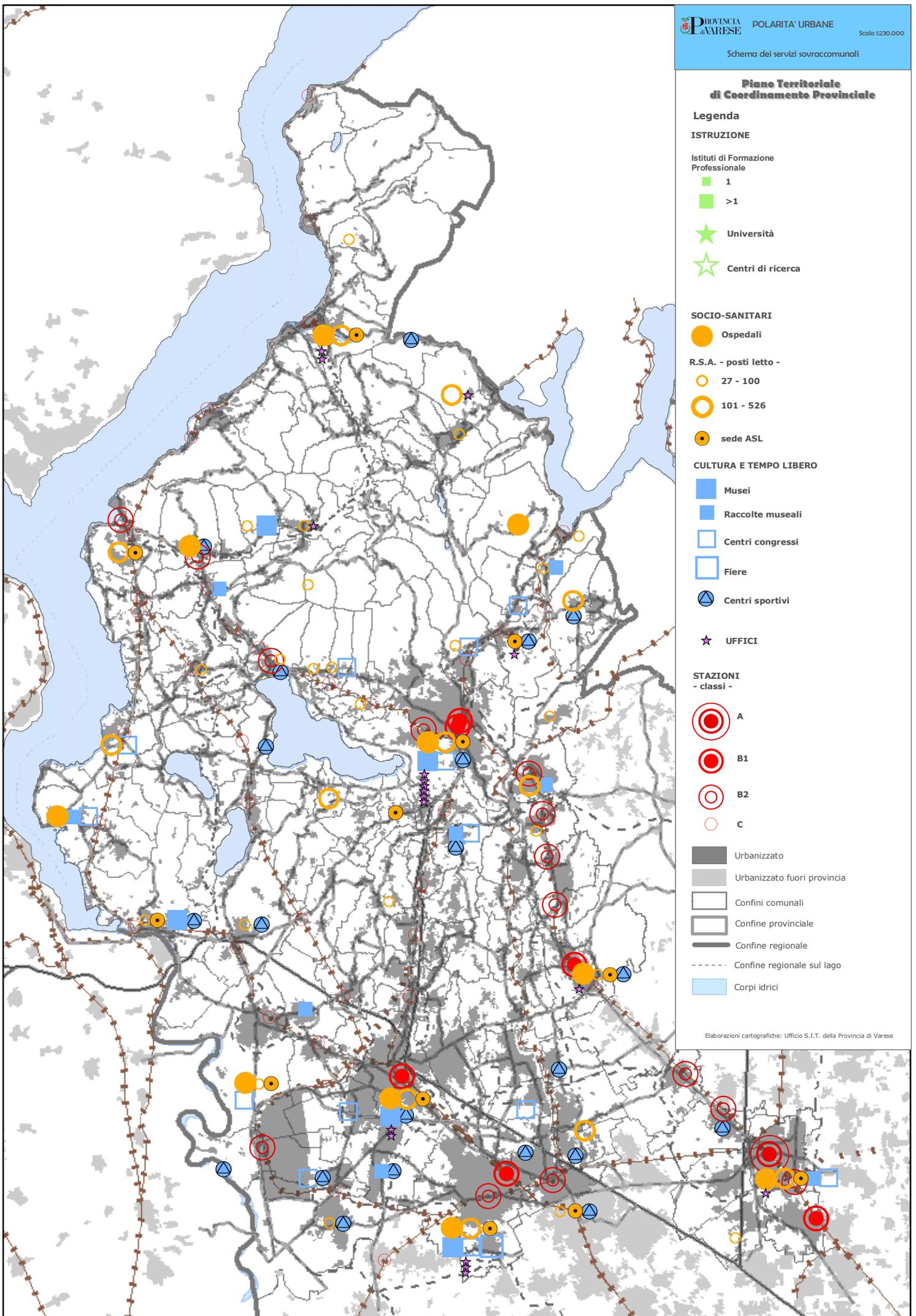
□ Confini provinciale

— Confini regionale

- - - Confini regionale sul lago

■ Corpi idrici

Elaborazioni cartografiche: Ufficio S.I.T. della Provincia di Varese



4.2. IL SISTEMA PRODUTTIVO

L'indagine sul sistema produttivo provinciale riprende i contenuti del "Documento di analisi e indirizzo per lo sviluppo del sistema industriale lombardo" (DAISSIL), studio realizzato dalla Provincia di Varese, con il co-finanziamento della Regione Lombardia di cui di seguito vengono ripresi alcuni stralci.

Il sistema produttivo provinciale è soggetto agli stessi mutamenti strutturali che hanno attraversato l'economia lombarda nell'ultimo decennio, effetto di fattori sia esogeni sia endogeni, sono sostanzialmente riconducibili ad alcune dinamiche:

- rilevante terziarizzazione, da intendersi non come deindustrializzazione ma come esternalizzazione; da parte delle industrie manifatturiere, delle attività di servizio alla produzione (logistica e trasporti, commercializzazione, gestione dati..);
- significativa delocalizzazione, verso contesti nazionali ed esteri, di alcune funzioni di produzione e distribuzione;
- sviluppo dei servizi qualificati alla produzione, che ha contribuito ad innalzare la produttività delle imprese manifatturiere;
- consolidamento di alcune specializzazioni (chimica e tessile in particolar modo, comparto delle macchine e apparecchiature elettriche);
- riduzione della dimensione media delle imprese, forse eccessiva in ragione della crescente concorrenza globale che sta progressivamente rivalutando il peso delle economie di scala;
- diffusione e riequilibrio dell'articolazione territoriale del sistema produttivo, che se da un lato comporta un certo decongestionamento delle aree più mature, dall'altro introduce significativi trade-off negativi in termini di consumo di territorio, riduzione delle economie di rete e prossimità;

Di seguito si propone una lettura sintetica delle dinamiche più rilevanti che investono il territorio lombardo e, all'interno di questo, quello varesino:

- è in atto una trasformazione radicale dei sistemi di piccola impresa e dei distretti industriali nella fascia pedemontana e in pianura, trasformazione che in parte è stata messa a fuoco a livello regionale con la costituzione dei metadistretti. Le forme territoriali tradizionali dei distretti sono sottoposte a tensioni inedite (anche in relazione alla forte competizione internazionale e ai processi di delocalizzazione delle produzioni a minore valore aggiunto), mentre nuove forme di organizzazione delle filiere produttive ristrutturano le relazioni tra

organizzazione della produzione manifatturiera e assetti insediativi;

- i processi di mutazione in atto nelle economie urbane (spesso in relazione ai meccanismi di cooperazione/competizione a scala globale e alla nuova articolazione dell'offerta di servizi ad alto valore aggiunto) e le dinamiche sociali innovative (mutamento della struttura delle famiglie, aumento del numero degli stranieri, crescita delle popolazioni urbane non stanziali e così via) che caratterizzano in particolare le grandi e medie città consegnano nuove criticità sia nella regione urbana milanese, sia nei centri di medie dimensioni (congestione metropolitana, diffusione insediativa, caduta della capacità di offerta dei servizi essenziali), pur in presenza di segnali che sembrerebbero alludere all'avvio di, seppur parziali, fenomeni di riurbanizzazione;
- i processi di ridefinizione della geografia territoriale del comparto commerciale, e in particolare del segmento della grande distribuzione, che hanno generato effetti significativi sia sotto il profilo insediativo (nuove polarità nei contesti urbani ed extraurbani, riorganizzazione morfologica delle grandi strade commerciali) che dal punto di vista dell'armatura infrastrutturale;
- i fenomeni di riorganizzazione a scala globale ed europea delle regole e delle politiche connesse alla produzione agricola comportano un mutamento profondo dell'assetto produttivo e delle forme di organizzazione territoriale del settore primario, anche in relazione a processi di dismissione potenzialmente molto pericolosi;
- le aree marginali (montane e non solo: si pensi alle aree Ob.2) sono soggette a fenomeni molto differenziati (di declino, stagnazione o sviluppo) anche in relazione alle dinamiche turistiche e alla capacità di attivare processi virtuosi di sviluppo territoriale endogeno.

Il territorio della provincia di Varese, in ragione delle sue conformazioni morfologico/ambientali e dei processi insediativi storici, è strutturalmente inserito in tali dinamiche, che qui si manifestano con una complessità ben più accentuata rispetto ad altri contesti regionali.

Al fine di contestualizzare l'analisi del sistema produttivo provinciale, si sintetizza di seguito quanto già descritto nel documento DAISSIL. Il ruolo di questo riepilogo della lettura di tipo geografico del territorio provinciale, è quello di introdurre, attraverso la distinzione in tre macro-zone, lo scenario e le

prospettive di trasformazione che emergono dalle politiche e dagli strumenti di pianificazione territoriale posti in atto.

Per quanto riguarda il sistema produttivo della zona **montana**, le figure insediative ricorrenti sono quelle, storicamente consolidate, dell'occupazione degli spazi di fondovalle, lungo la maglia stradale primaria e senza soluzione di continuità rispetto gli ambiti residenziali.

I fattori di valutazione più significativi dell'articolazione spaziale del sistema produttivo sono quelli legati alle relazioni che tale articolazione intrattiene con le componenti ambientali e infrastrutturali. Nello specifico è possibile sottolineare i seguenti elementi di lettura:

- la progressiva occupazione dei fondovalle rimanda alla necessità di individuare un opportuno equilibrio tra insediamenti e loro impatto in termini di tenuta delle condizioni di sicurezza geomorfologica e idraulica;
- analogo equilibrio deve essere cercato nella compatibilità degli insediamenti produttivi rispetto a situazioni paesistico-ambientali di grande pregio e vulnerabilità;
- il carico complessivo degli insediamenti deve misurarsi con una maglia infrastrutturale rigida e avente una capacità di carico relativamente debole e, dato il contesto, con alti costi (ambientali ed economici) di eventuale adeguamento.

L'ambito geografico di **collina** ha sostenuto e sostiene processi insediativi molto rilevanti. Il processo di consolidamento dei nuclei urbani storicamente diffusi si è qui manifestato con dinamiche fino a pochi decenni fa molto intense, che hanno dato origine a forme insediative articolate ed eterogenee.

Per quanto riguarda le dinamiche insediative delle aree produttive, i solchi vallivi di quest'area sono stati lo scenario dalla fase proto-industriale (la Valle Olona soprattutto, ma anche la Valle del Torrente Arno), e da allora l'intera area è stata interessata, in forme più o meno intense, da processi insediativi diffusivi e consistenti. La realizzazione di aste ferroviarie, quali le FNM, è stata uno dei fattori condizionanti il processo storico di lunga data dello sviluppo del sistema produttivo e della sua articolazione.

Gli elementi di lettura più significativi dell'articolazione spaziale del sistema produttivo sono, in questo ambito geografico, quelli che rimandano alle relazioni che tale articolazione ha stabilito con una maglia infrastrutturale rilevante, con un fitto sistema urbano e con un contesto paesistico-ambientale che conserva elementi di significativo valore. Nello specifico è possibile sottolineare i seguenti elementi di lettura:

- la relazione tra la dislocazione spaziale del sistema produttivo in essere e la rete infrastrutturale portante

rimanda alla opportunità di effettuare scelte di potenziamento della rete funzionali anche a politiche di accessibilità differenziata, in modo da indirizzare le dinamiche insediative (densificazione e qualificazione);

- il rapporto con il sistema urbano e insediativo residenziale richiama all'opportunità di individuare le reciproche compatibilità (carico sulla rete viabilistica, esternalità ambientali, ...) e sinergie (relazioni casa-lavoro, servizi alla persona integrati ai servizi alle imprese, ...);
- nei contesti di elevata densità insediativa del sistema produttivo è possibile sperimentare forme logistico-distributive e di trasporto delle merci che possano sfruttare adeguate economie di scala e contenere le esternalità negative;

L'alta densità territoriale dell'area di **pianura** si è attuata attraverso forme insediative locali principalmente a bassa densità (il modello della casa isolata, molto spesso con contiguità degli spazi per l'attività produttiva) e diffuse (ad esempio indifferenti alla rete infrastrutturale).

Per quanto concerne l'articolazione spaziale del sistema produttivo, la situazione è caratterizzata da fenomeni di consistente contiguità e commistione tra aree produttive e altre funzioni urbane e territoriali. Si pensi ad esempio al rapporto con il sistema commerciale, dove sono evidenti anche i processi di complementarità produzione-vendita, e con il sistema residenziale, a partire dalla matrice storica del filantropismo industriale (la città-fabbrica). Tali relazioni determinano delicati equilibri e si presentano, nelle loro manifestazioni locali, sia come occasioni di sinergia e complementarità sia come elementi di criticità per le evidenti esternalità.

Ulteriore elemento di caratterizzazione territoriale del sistema produttivo è riferibile alla estrema differenziazione della taglia dimensionale delle aree produttive, che da conto sostanzialmente della profonda diversificazione delle tipologie di attività industriali presenti (dalla grande industria meccanica alla piccola impresa tessile contigua alla abitazione).

L'alta densità di infrastrutturazione viabilistica è contestualmente, in una logica incrementale di crescita diffusiva, causa ed effetto della relativa indifferenza localizzativa degli insediamenti produttivi rispetto alle condizioni di accessibilità e alla gerarchia della rete viaria.

I temi di interpretazione relativi alla articolazione territoriale del sistema produttivo nella situazione descritta sollecitano almeno le seguenti riflessioni:

- per la tenuta stessa delle condizioni che reggono il sistema, è necessario affrontare strutturalmente il tema dei livelli di congestione a cui è arrivata la rete infrastrutturale, nella possibilità di calibrare politiche selettive di sostegno e indirizzo alla localizzazione di nuove imprese;
- per la qualificazione delle aree produttive, il rapporto tra sistema produttivo e sistema degli spazi aperti è elemento sul quale verificare la possibilità di ridefinire le logiche correnti (erosione progressiva dell'uno sull'altro) nella direzione di migliori livelli di relazione (contestualizzazione e compensazione, meccanismi premiali, qualità edilizia-insediativa nel rapporto con in contesto);
- la crescente incidenza del comparto logistico-distributivo rimanda alla necessità, in contesti con capacità di carico già sature, di cercare la massimizzazione delle economie di scala localizzative.

La lettura dello scenario e delle prospettive di trasformazione che emergono dalle politiche e dagli strumenti di pianificazione territoriale posti in atto è realizzata attraverso una verifica quantitativa e qualitativa dello stato previsionale a partire dallo stato in essere.

Al fine di ricostruire il quadro, in essere e previsionale, relativo alle aree produttive dei 141 comuni della provincia, sono stati utilizzati i dati 2004 del Mosaico degli strumenti urbanistici comunali, che contiene un data base geografico dal quale è possibile estrarre e quantificare i dati di interesse.

Come si evince dalla tabella seguente, il patrimonio esistente di aree produttive nella provincia di Varese ammonta a quasi 32 milioni di mq; circa 235.000 sono i mq di aree già urbanizzate di cui i piani prevedono un possibile utilizzo produttivo.

La previsione di aree per insediamenti produttivi che i piani definiscono è pari a quasi 11 milioni di mq, ovvero una disponibilità di aree che, se attuate, significherebbe un incremento del 34% rispetto a quanto esistente.

<u>aree produttive</u>	<u>superficie (mq)</u>
consolidate	31.960.390
di recupero	106.211
di trasformazione	129.206
di espansione	10.880.908
totale	43.076.715

Relativamente alla dislocazione territoriale delle aree produttive, si riscontrano almeno due dati significativi:

- da un lato, in termini sia di patrimonio esistente sia di aree di espansione, la parte pianeggiante della provincia

ha valori di assoluto rilievo, che confermano la consistenza dimensionale del sistema produttivo;

- dall'altro si riscontra che i comuni dell'area montana della provincia hanno operato, attraverso gli strumenti urbanistici, una manovra che rende operabile un incremento del 43% dell'attuale dotazione di aree produttive.

zona	consolidato, recupero e trasformazione	espansione	incremento %
montagna	1.552.408	661.424	43
collina	15.148.931	4.722.439	31
pianura	15.494.468	5.497.045	35
totale	32.195.807	10.880.908	34

Relativamente alla consistenza delle singole aree, dai dati emerge come il sistema provinciale delle aree produttive sia caratterizzato da una consistenza frammentazione; in riferimento alle aree consolidate, 2.002 di queste, ovvero quasi il 70% del totale, ha una taglia dimensionale sotto i 10.000 mq. Tale percentuale si alza ad 85 se si considerano le aree di dimensione fino a 20.000 mq.

Questo dato dimensionale è confermato dalle previsioni di espansione. Su un totale di 916 aree previste dai piani comunali, ben 626 (pari al 69%) sono dimensionate sotto i 10.000 mq. È possibile quindi affermare che la pianificazione comunale opera nel solco di una strutturale polverizzazione e bassa dimensione areale dei comparti industriali.

Al fine di capire quanto le previsioni insediative confermano, o smentiscono, o ri-significano le geografie provinciali descritte nelle sezioni precedenti, si propone di seguito una descrizione delle specifiche modalità attraverso le quali il sistema delle previsioni insediative produttive si relaziona con le partizioni territoriali precedentemente individuate.

- Per quanto riguarda l'**ambito montano** della provincia, le scelte comunali vanno nella direzione di consolidare le presenze produttive esistenti e densificare la loro presenza, in modo sostanzialmente coerente con il potenziamento della maglia infrastrutturale.
- Le previsioni insediative dei comuni compresi nell'**ambito collinare** della provincia manifestano, anche in virtù della consistenza stessa della manovra sulle aree produttive, delle figure significativamente differenziate nel rapporto

tra sistema territoriale in essere, espansioni produttive e previsioni infrastrutturali.

- Gli strumenti urbanistici dei comuni localizzati nella parte di **pianura** della provincia operano sostanzialmente due tipi di intervento sulle aree produttive. Il primo è riferibile a processi di saturazione delle porosità esistenti nella complessa maglia insediativa e infrastrutturale esistente; tale processo è attuato attraverso aree di dimensione medio-bassa. Il secondo tipo di intervento è dato da previsioni più consistenti in ambito extraurbano, funzionali a potenziare le polarità esistenti e formarne di nuove.

L'analisi della strumentazione urbanistica comunale evidenzia una rilevante offerta di aree per insediamenti produttivi. Le ragioni di tale offerta sono da ricercare in una molteplicità di fattori, alcuni dei quali riconducibili all'architettura del sistema delle procedure di pianificazione urbanistica in capo ai comuni, altre riferibili alle intenzionalità delle amministrazioni comunali.

All'interno della ricerca si è ritenuto opportuno compiere un approfondimento qualitativo sulle previsioni insediative comunali di aree produttive, con la finalità di cogliere i seguenti aspetti:

- il rapporto tra i risultati attesi dalla strumentazione urbanistica comunale e quelli conseguiti;
- il livello di successo delle previsioni urbanistiche;
- gli elementi che ostacolano e agevolano l'attuazione delle previsioni urbanistiche.

Dall'analisi qualitativa, realizzata attraverso la consultazione diretta dei 141 comuni della provincia, è possibile evidenziare alcune considerazioni che restituiscono un quadro sintetico dei nodi e delle criticità della manovre urbanistiche locali.

Innanzitutto è da evidenziare che dei mq di aree a destinazione produttiva messi a disposizione dagli strumenti urbanistici comunali negli ultimi 5 anni si riscontra che 2.525.072 (pari al 42,54% tot) sono stati attuati mentre 3.410.186 (pari al 57,46% tot) non hanno ancora avuto attuazione.

Questo dato manifesta un significativo scollamento, probabilmente generalizzato nel contesto delle procedure attuative, tra quanto messo a disposizione e l'effettiva domanda di mercato del sistema produttivo. Se una relativa abbondanza dell'offerta contribuisce a calmierare il costo delle aree, tale abbondanza risulta particolarmente significativa se agganciata alle considerazioni fatte sulla polverizzazione della disponibilità di aree e la mancanza di un coordinamento di livello sovracomunale. È inoltre da segnalare come la percentuale media di attuazione delle destinazioni previste negli ultimi 5 anni dai comuni varesini sia del 31%; tale dato, se agganciato all'elevato numero di

manovre sulla strumentazione urbanistica che i comuni operano, attraverso varianti generali, parziali e semplificate, segnala probabilmente una relativa inefficacia di tali manovre nell'intercettare una effettiva domanda e nel dare risposte praticabili.

Relativamente alle argomentazioni che è possibile portare a spiegazione di tale fenomeno di scollamento domanda/offerta e di sottoutilizzo di quanto gli strumenti urbanistici mettono a disposizione, dalle risposte fornite dai Comuni emerge che i fattori critici sono sostanzialmente rintracciabili nei seguenti elementi:

- la proprietà delle aree, intesa come non coincidenza tra proprietà e operatore;
- la dotazione infrastrutturale locale riferita alle aree, percepita come non pienamente rispondente alle necessità degli operatori;
- la dislocazione delle aree, non sempre rispondente agli obiettivi di accessibilità alla rete infrastrutturale e alle esigenze di prossimità ai centri di servizi alle imprese.

Il PTCP, sulla base delle considerazioni analitiche, evidenzia alcune politiche chiave volte alla promozione di una struttura insediativa delle attività produttive che, nel rispetto del contesto territoriale di riferimento, possa contribuire al perseguimento di obiettivi di sviluppo e di innovazione delle attività economiche presenti sul territorio provinciale.

a. Concentrazione

La promozione di politiche a favore della concentrazione degli insediamenti produttivi (sia formando aree di rilievo sovracomunale sia promuovendo la continuità tra le aree comunali) è finalizzata da un lato alla valorizzazione delle "classiche" economie di scala (relative a temi di grande interesse quali le infrastrutture ecologiche ed energetiche), dall'altro a sostenere, anche a livello territoriale, il patrimonio di relazioni ed interrelazioni tra imprese che hanno fatto del modello distrettuale un modello "vincente" a livello internazionale.

I cambiamenti dell'economica e l'avvento delle Information Communication Technology hanno certamente spostato l'attenzione dalla prossimità fisica delle imprese alle politiche di interrelazione "esplicite", così come testimoniato dalla politica dei metadistretti, ma la persistenza in diverse zone del nostro territorio di specializzazioni e filiere produttive locali, non negando la rilevanza delle relazioni "globali", lascia spazio alla promozione anche di politiche operanti a livello localizzativo.

b. Innovazione

Le intense relazioni tra le imprese, accompagnate dalle interazioni tra mondo della produzione e mondo della formazione e della ricerca, sono state alla base dei meccanismi di interazione nei sistemi produttivi locali della Lombardia; negli anni di forte crescita ed evoluzione dei sistemi distrettuali, le interdipendenze tra le imprese consentivano la continua accumulazione di saperi e competenze, attraverso la capacità di soluzione dei problemi tecnici che le imprese fornitrici e di servizio riuscivano a garantire alle imprese finali, essendo dotate di conoscenze e competenze complementari. Negli ultimi anni, la mancanza di fiducia nel modello distrettuale (e il conseguente processo di decentramento internazionale della produzione e di delocalizzazione produttiva) ha rarefatto le relazioni tra le imprese e ha fatto venir meno la logica di sistema. Non è chiaro quanto l'attenzione alle tematiche del modello interattivo dell'innovazione, oltre che la crescente percezione della rilevanza delle interazioni tra mondo della produzione e mondo della formazione e ricerca, accompagnate dall'aumento delle relazioni tra imprese lontane e tra organizzazioni di diverse regioni e paesi (spinte dalla crescente integrazione produttiva internazionale e dalla dimensione internazionale delle imprese), abbiano fatto emergere l'idea dei "metadistretti"; sembra però certo che le interrelazioni a livello territoriale si siano fortemente rarefatte negli ultimi anni, mentre dovrebbero essere fortemente sostenute dall'intervento di politica industriale e di politica dell'innovazione a livello regionale. In altri termini, sembra di poter rilevare come accanto alla capacità implicita di fare sistema come avvenuto nel modello distrettuale, vi sia ancora una rilevante difficoltà a fare sistema in "modo esplicito", vale a dire in modo programmatico e strategicamente perseguito, con coerenti strategie di investimento da parte delle organizzazioni pubbliche e di quelle private, in altri modelli locali di sviluppo e nella Lombardia nel suo complesso.

In quest'ottica il PTCP si assume il compito di coordinare il proprio processo con le diverse azioni che la Provincia promuove, in particolare ponendo tra gli elementi di rilievo per l'analisi della localizzazione di insediamenti sovracomunali il ruolo delle relazioni con il sistema della ricerca.

c. Accessibilità

Lo sviluppo di un sistema logistico locale efficiente risulta necessario per garantire la crescita e il funzionamento di un sistema industriale caratterizzato da forte dinamismo e da una rilevante propensione all'esportazione. A tal fine il PTCP propone alcuni "criteri di efficienza logistica" relativi alle aree produttive, principalmente di rilievo sovracomunale, che promuovono ad esempio la creazione di aree produttive, o meglio di comparti nell'ambito di aree produttive più vaste, destinati a filiere

integrate, oppure la rilocalizzazione in aree più idonee delle imprese con alta generazione di flussi di merci, in generale agevolando la localizzazione di imprese in aree dotate di buoni collegamenti con la rete principale (autostradale e ferroviaria). Questi obiettivi potranno essere realizzati ad esempio attraverso meccanismi di incentivazioni (sconti negli oneri di urbanizzazione, diversificazione nel costo delle aree, regolamentazione particolare delle nuove aree, eventuali contributi diretti alle imprese) che determineranno una priorità nell'assegnazione delle aree.

Rispetto alla dinamica generale è opportuno segnalare due questioni che caratterizzano l'ambito provinciale: da una parte una consistente presenza di aree industriali dismesse che offrono possibilità di riconversione per attività pregiate e, dall'altra, una forte caratterizzazione verso sistemi logistici e di distribuzione, i cui caratteri sono illustrati in relazione, al Tema Mobilità e Reti – Logistica e nel relativo approfondimento tematico.

La porzione del territorio provinciale maggiormente interessata dalla presenza di aree dismesse risulta essere quella centrale e sud - orientale: l'analisi della distribuzione geografica delle aree mostra come la maggioranza dei siti dismessi sia localizzato in prossimità dei corsi d'acqua principali (fiume Olona, torrente Arno) e delle direttrici ferroviarie, storici fattori di localizzazione industriale.

È interessante evidenziare come, dal punto di vista della localizzazione rispetto ai centri urbani dei comuni di appartenenza, i siti dismessi censiti risultino numericamente localizzati per il 49% nei centri storici, per il 45% in zone periferiche e per il 6% in zone extraurbane. Rispetto alla superficie totale dismessa, le aree collocate in posizioni centrali rappresentano il 40%, le aree in posizione periferica il 55% e le aree in posizione extraurbana il 5%.

Ad una prevalenza numerica di siti dismessi ubicati nei centri urbani, si contrappone quindi una maggiore superficie dislocata in ambito periferico.

Le maggior concentrazioni di superfici dismesse si riscontrano nei comuni di Varese (239.200 mq.), Castellanza (180.700 mq.) Saronno (153.179 mq.) e Taino (140.000 mq.): il caso di Varese testimonia il ruolo storico del capoluogo nella tradizione produttiva della provincia; Castellanza e Saronno rendono conto di una posizione geografica particolarmente sfavorevole rispetto alle reti di trasporto esistenti, che in passato ha agevolato gli scambi commerciali e lo sviluppo produttivo; il caso di Taino è invece riconducibile ad una circostanza isolata, data la presenza dell'ex insediamento Montedison, un tempo utilizzato per la produzione di esplosivi, che da solo raggiunge una superficie dismessa complessiva pari a ben 140.000 mq, che rappresenta

un'opportunità di riqualificazione per la quale è attiva una Società di Trasformazione Urbana a cui partecipa anche la Provincia.

È innegabile a livello provinciale la forte criticità che questo quadro evidenzia agli Enti di governo: in particolare, i Comuni dovranno porsi come principale obiettivo, nella stesura delle proprie politiche di sviluppo, il recupero delle aree dismesse attraverso azioni che, partendo da attenti studi delle caratteristiche dell'area e del contesto, si propongano di trovare un riutilizzo produttivo dell'area dismessa, verso nuove forme insediative delle industrie avanzate, ovvero favorendo, a livello "micro", ciò che già avviene a livello "macro", cioè la trasformazione da stabilimento industriale a "stabilimento del terziario", oppure di recuperare l'area dismessa a funzioni di connessione urbana e ambientale.

4.3 IL COMMERCIO

In ogni Paese che non sia interessato da gravi fenomeni di povertà, le attività commerciali costituiscono, in generale, una componente rilevante del sistema economico, tale da meritare opportuna considerazione da parte degli attori delle politiche pubbliche, al fine di garantire le condizioni per lo sviluppo di un settore di vitale importanza nella produzione della ricchezza complessiva.

Parimenti, ove si ritiene che l'economia di mercato debba attenersi a regole dettate in considerazione di interessi generali, la pianificazione territoriale è lo strumento principe attraverso il quale le istituzioni impegnate nel governo del territorio traducono in misure ed indirizzi l'attenzione posta nei confronti di tutte le dinamiche sociali ed economiche che caratterizzano il territorio medesimo.

È evidente, pertanto, che la considerazione per le attività produttive e per il benessere economico, deve contemperare una serie di fattori ed esigenze, che possono anche essere conflittuali tra loro, e puntare ad assicurare il maggior equilibrio possibile nel bilancio tra le ragioni e le attese del "mercato", in termini di profitto, e le, altrettanto ragguardevoli, ragioni ed attese del territorio, in termini di salvaguardia e di attrattività.

Con particolare riferimento alle attività commerciali, non si può non rilevare che, almeno in Lombardia, l'irrompere di insediamenti commerciali di grande dimensione nella rete di vendita tradizionale, fondata sui piccoli esercizi di quartiere, ha sì generato maggiori possibilità di scelta per i consumatori ma altrettanti, e rilevanti, problemi di armonico inserimento dei suddetti insediamenti nel territorio, con riflessi diretti ed immediati sia nei confronti del sistema viabilistico (fenomeni di

aggravamento della congestione stradale) sia nei confronti del consumo di suoli (fenomeni di aggravamento delle tendenze insediative disperse, c.d. *sprawl*).

4.3.1 I rapporti con la pianificazione di settore

Il territorio varesino non si sottrae a tale scenario ed è per questo motivo che l'amministrazione provinciale ancor prima di adottare il PTC ha fissato, attraverso il proprio Piano di Settore del Commercio (PSC), criteri di localizzazione degli insediamenti commerciali, con particolare riferimento a quelli più problematici, le Grandi Strutture di Vendita, per i quali è tenuta ad esprimersi in merito al rilascio del provvedimento di autorizzazione nell'ambito dell'apposita conferenza di servizi prevista dall'articolo 9 del d.lgs. 114/98.

Il Piano Territoriale di Coordinamento riconosce al PSC il ruolo di effettivo piano settoriale per la materia commerciale e prende perciò atto degli indirizzi da esso dettati, con particolare riferimento ai "Criteri per lo sviluppo" ed alle "Linee guida", focalizzando la propria attenzione ad aspetti legati sì alla localizzazione delle Grandi Strutture di Vendita, ma anche al loro impatto paesaggistico, alla loro efficienza energetica, all'equilibrio insediativo tra Medie/Grandi strutture di Vendita e rete degli esercizi di vicinato, al conseguimento di intese od accordi tra Comuni, nell'ottica di far condividere alle comunità interessate le decisioni volte ad insediare un'attività commerciale di forte impatto per il territorio, e di far sì che i benefici per una comunità non si traducano in solo in costi per le comunità contermini.

È bene puntualizzare che il PTCP non compie scelte localizzative ma definisce un quadro delle *pre* condizioni atte alla localizzazione degli insediamenti commerciali, nel tentativo di fornire indirizzi utili al controllo delle ricadute territoriali connesse alla rete della distribuzione commerciale. Ove l'evoluzione del mercato ed il mutare degli assetti macroeconomici determinassero la necessità di rivedere gli indirizzi del PTCP o le scelte del PSC, l'eventuale insorgere di distonie tra i due strumenti dovrà essere azzerato attraverso idonee procedure di variante.

Ciò che preme è garantire, in ogni caso, adeguata considerazione alla rilevanza sociale, occupazionale, urbanistico-territoriale, e ambientale, dei processi di riorganizzazione del commercio.

Il commercio svolge, del resto, un fondamentale ruolo di servizio alle collettività locali, contribuendo: a migliorare la qualità della vita dei cittadini, a realizzare le aspettative dei consumatori, a mantenere e migliorare i livelli di occupazione.

La completezza dell'offerta commerciale è, pertanto, un obiettivo da conseguire sia a scala territoriale, per gli insediamenti

commerciali di grande bacino d'utenza, sia a scala urbana e locale.

La dimensione sociale delle attività commerciali deve essere valorizzata, oltre che in relazione alla distribuzione territoriale, anche con riferimento a:

- concorso del commercio alla vivibilità, alla qualità, alla sicurezza dei centri urbani;
- conservazione di negozi ed ambienti commerciali aventi rilevanza architettonica o storico-culturale;
- articolazione degli orari di vendita.

Al fine di garantire il servizio distributivo anche nei confronti delle fasce più deboli della popolazione, va favorita la presenza del commercio in tutte le sue forme distributive.

Aderendo agli indirizzi della programmazione regionale, nelle aree a forte presenza commerciale (centri storici e ambiti urbani consolidati) occorre perseguire l'obiettivo del consolidamento e della qualificazione della capacità attrattiva, della funzione sociale aggregante del sistema distributivo e della vivibilità del contesto territoriale; negli ambiti interessati da interventi di ristrutturazione urbanistica, va perseguito l'obiettivo della qualificazione e del potenziamento del sistema distributivo e dei servizi, al fine di contrastare fenomeni di degrado e consentire il miglioramento della vita sociale delle periferie e dei quartieri. In tali ambiti assumono importanza fondamentale le iniziative basate su programmi complessi ed accordi negoziali, strumenti che meglio di altri sono in grado di assicurare la giusta integrazione tra funzione commerciale ed altre destinazioni funzionali; nelle zone extra urbane la programmazione degli insediamenti commerciali deve porre particolare attenzione all'integrazione con la rete infrastrutturale ed alla compatibilità insediativa, in relazione soprattutto agli impatti ambientali con effetti indotti a larga scala sulla popolazione e sulla vivibilità dei luoghi.

È tuttavia evidente che le determinazioni assunte dal PTCP devono considerare anche l'individuazione degli ambiti territoriali svolta dal PSC e le priorità d'insediamento della grande distribuzione, sintetizzati nella tabella seguente:

Ambiti territoriali	Indirizzi
Ambito commerciale metropolitano	Contenimento del tasso di crescita
Ambito di addensamento commerciale metropolitano	Incentivo alla riqualificazione; Disincentivo al consumo di aree libere Priorità alle aree di recupero
Ambito montano	Disincentivo alla grande distribuzione
Ambito lacustre	///
Ambito urbano dei capoluoghi	Priorità alle aree di recupero

Non va sottaciuto, del resto, che il Piano di Settore rappresenta lo strumento e l'occasione per proporre un atteggiamento innovativo, che, riconoscendo agli insediamenti commerciali il ruolo di singolare capacità propulsiva per i fenomeni di trasformazione territoriale, ne valorizza la forza di trascinamento associando a tali insediamenti finalità di valorizzazione e potenziamento della rete distributiva tradizionale, in perfetta sintonia con gli obiettivi ed i principi ispiratori della legislazione statale e regionale in materia.

Devono, pertanto, assumere valore di riferimento nei confronti dei PGT i parametri che il PSC ha stabilito per l'individuazione a livello comunale delle aree dedicate alla media/grande distribuzione ed ai centri commerciali, anche in relazione al bacino gravitazionale di tali strutture, quale elemento fondamentale in relazione al quale operare la valutazione degli effetti derivanti dall'impatto socio - economico. A tale proposito si richiama, necessariamente, quanto stabilito nella d.g.r. 18.12.2003, n. 7/15701 *"Modalità applicative del Programma Triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2003 - 2005 in materia di grandi strutture di vendita. [...]"*, pubblicata sul B.U.R.L. 23.12.2003, 1° S.S. al n. 52.

4.3.2 Le azioni del PTCP

Nell'ambito delle competenze del PTCP, le misure adottate al fine di conseguire l'obiettivo di "Sviluppare l'integrazione territoriale delle attività commerciali" (cfr. Documento Strategico 6.4.3) sono, essenzialmente, di carattere normativo, con vari livelli di cogenza, ed orientate al contenimento delle ricadute su viabilità e sistema ambientale, nonché al miglioramento dell'impatto settoriale ed occupazionale.

4.3.2.1. Viabilità

Per definire le relazioni tra presenza di Grandi Strutture di Vendita e sistema della mobilità su strada è opportuna una premessa descrittiva della situazione viabilistica della provincia di Varese.

Il territorio varesino è connotato dalla disomogeneità delle due macroaree nelle quali può essere diviso: l'area nord, con caratteristiche orografiche pedemontane e montane e l'area sud, pianeggiante con qualche modesto rilievo collinare. All'altezza del comune di Varese può essere collocato lo "spartiacque" tra queste due aree.

Nel nord i collegamenti principali, spesso sono privi di alternative, sono garantiti dalle strade statali che percorrono tre valli (Valceresio, Valganna e Valcuvia) e dalla strada provinciale che

dalla Valcuvia, attraverso il Comune di Brinzio, giunge al capoluogo.

Le tre strade statali sono tra loro collegate da strade provinciali che tagliano trasversalmente le valli. Tali strade si presentano con calibri ridotti, spesso poco funzionali.

Il sud della provincia è caratterizzato da forte urbanizzazione, dalla presenza dell'aeroporto di Malpensa e di realtà urbane di grande rilevanza (Busto Arsizio, Gallarate, Saronno). In quest'area il sistema viario è più complesso essendo costituito da autostrade, da strade di importanza primaria e dalla rete minore.

Il PTCP stabilisce una gerarchia della rete stradale provinciale (cfr. capitolo 3.1) che diviene, inevitabilmente, riferimento per le considerazioni in tema di localizzazione delle Grandi Strutture di Vendita, visto che la realizzazione o l'ampliamento di ognuna di esse comporta un notevole incremento di traffico veicolare, tant'è che le vigenti disposizioni regionali in materia (cfr. d.g.r. 18.12.2003 n. 15716 "*Programma triennale per lo sviluppo del settore commerciale 2003-2005 - Modalità applicative e criteri urbanistici per l'attività di pianificazione e di gestione degli enti locali in materia commerciale*") già impongono, in sede di redazione dei progetti relativi a GSV, lo svolgimento di uno specifico studio viabilistico, non limitato all'area contermina a quella di collocazione puntuale dell'insediamento commerciale, ma ampliato a tutto il territorio circostante. Tale disposizione è stata implementata attraverso una deliberazione della Giunta provinciale (n. 150 del 18.04.2003) che chiede di estendere le valutazioni di impatto viabilistico ad un raggio di almeno tre chilometri dalla localizzazione della struttura commerciale.

Ciò che il PTCP affronta da subito, come argomento del proprio campo d'intervento, è il criterio di localizzazione in funzione della gerarchia della rete stradale, in considerazione della volontà di migliorare, per quanto possibile, la fruibilità delle strade di secondo e terzo livello, che nella visione del Piano Territoriale dovranno essere utilizzate soprattutto per i collegamenti *intra* ed *extra* provinciali, e non come percorsi sui quali scaricare la congestione della rete stradale urbana e intercomunale. In tal senso il PTCP orienta, attraverso la propria normativa tecnica, la localizzazione delle Medie e Grandi Strutture di Vendita, attraverso indirizzi che, si auspica, saranno recepiti dai Comuni nei loro piani di governo del territorio.

Ferme restando le motivazioni che spingono ad individuare una determinata localizzazione in ragione del rapporto con la struttura insediativa comunale, l'impostazione della normativa di Piano si fonda, in generale, sulla volontà di annullare i due principali effetti negativi, ampiamente riscontrabili e documentati nella letteratura urbanistica, derivanti dall'insediamento di estese superfici commerciali in ambiti extraurbani, posti lungo le principali direttrici stradali: l'intasamento veicolare lungo tali

strade e l'incentivazione alla dispersione dell'urbanizzato, secondo un modello di urbanizzazione a bassa densità relativa, ad alto consumo di suolo, discontinuo, tendenzialmente segregato e specializzato per destinazioni monofunzionali, prevalentemente dipendente dall'automobile (in un continuo sovrapporsi di causa-effetto), caratterizzato dall'assenza di strumenti di pianificazione strategica, e quindi con debole capacità di pianificazione e gestione alla scala vasta dei processi di trasformazione insediativa, che finisce per far smarrire ogni soluzione di continuità tra centri urbani e zone rurali, depauperando le medesime a scapito non solo delle superfici destinate all'agricoltura, ma anche del paesaggio e della biodiversità.

4.3.2.2. Sistema ambientale

L'aspetto inerente l'impatto ambientale dei grandi insediamenti commerciali non ha, sinora, ricevuto la necessaria considerazione e sarebbe certamente opportuno che le future proposte indaghino più approfonditamente le ripercussioni, positive e negative, generate dalla localizzazione di un impianto commerciale sul territorio, al fine di elaborare, ove necessario, interventi di mitigazione degli impatti generati.

A tal fine, è opportuno prevedere che i progetti relativi a medie e grandi strutture di vendita siano definiti attraverso almeno due scenari di riferimento:

scenario iniziale, relativo allo stato del territorio;

- scenario finale, relativo all'avvenuta attuazione del progetto.

Le componenti ambientali interessate dall'insediamento di una Grande Superficie di Vendita dipendono da diversi fattori, identificabili, principalmente, nei contenuti e nelle dimensioni del progetto, dalle caratteristiche dell'ambiente e del paesaggio interessate.

Le componenti ambientali potenzialmente coinvolte sono le seguenti: atmosfera (eventuali emissioni, forme e modalità di riscaldamento/raffrescamento della struttura), clima acustico, acque superficiali e sotterranee (modalità di smaltimento delle acque piovane, indicazioni delle possibilità di depurazione, accumulo ed eventuale riutilizzo all'interno dell'area), energia (stima dei consumi previsti, forme e modalità d'approvvigionamento e potenziali proposte di contenimento dei consumi energetici), suolo e sottosuolo, rifiuti (stima della produzione dei rifiuti suddivisa per i settori merceologici presenti con attenzione alle proposte delle soluzioni relative allo smaltimento e stoccaggio dei rifiuti prodotti).

Affrontare la valutazione di tutti questi fattori non può essere compito esclusivo della Provincia, né tanto meno di un PTCP,

poiché taluni aspetti possono e devono essere considerati a livello comunale, anche sulla base di dati che il PTCP mette a disposizione (si pensi al tema della tutela degli acquiferi), ed in secondo luogo perché altre indicazioni devono necessariamente pervenire dai Piani di Settore (Commercio, Rifiuti) che la Provincia stessa predispose.

4.3.2.3 Impatto settoriale ed occupazionale

Vi è una preoccupazione del PTCP a che la localizzazione di Grandi Strutture di Vendita, di rilievo sovracomunale, avvenga a valle di un processo di concertazione tra i Comuni che, almeno potenzialmente, sono coinvolti dalle ricadute (viabilistiche, ambientali, economiche) dell'insediamento. Per tale ragione le norme tecniche del Piano individuano nell'accordo di pianificazione il momento fondante delle scelte di localizzazione di GSV.

4.3.3 Gli indirizzi per la pianificazione

I PGT dovranno svolgere il loro ruolo attenendosi ai principi richiamati e orientando le loro previsioni in materia commerciale sulla base di opportune analisi della realtà locale, considerando che l'insediamento (in particolare) di medie e grandi strutture di vendita può avere un impatto assai diverso da comune a comune in relazione alla variabilità dei fattori che entrano in gioco, ma sempre con riguardo ad elementi cardine, oggetto di specifica attenzione nella valutazione della compatibilità rispetto al PTCP:

- il rapporto con la rete di viabilità e trasporti, in termini di capacità della rete viabilistica e di raccordo con la rete del trasporto pubblico;
- il rapporto con la struttura insediativa, che costituisce il vero elemento di differenziazione, a livello territoriale, delle scelte localizzative: non esiste una "ricetta" buona per tutti i comuni ed anzi può essere inopportuno stabilire a priori indirizzi preferenziali validi sull'intero territorio provinciale, mentre è certamente necessario esigere dai Comuni dimostrate giustificazioni circa le scelte operate;
- le relazioni urbanistiche locali, ovvero la funzionalità di un insediamento rispetto all'assetto urbanistico di quartiere ed all'integrazione con la rete commerciale di vicinato;
- il rapporto con il sistema della logistica, in relazione alla compatibilità del traffico generato dal trasporto merci.

Il Documento di Piano dei PGT dovrà, pertanto, rendere conto delle indagini svolte:

1. a livello di contesto urbano, tra le quali: analisi della domanda (stabile, fluttuante, gravitazionale) e dell'offerta commerciale, e delle relazioni tra di esse, analisi delle tendenze evolutive di lungo periodo in tema di localizzazione degli esercizi commerciali, studio accurato della viabilità urbana e dei flussi di traffico, approfonditi in relazione alla presenza di aste commerciali consolidate, nonché del livello di soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico;
2. a livello di contesto territoriale, esteso all'ambito territoriale individuato dal PSC o, almeno, al bacino gravitazionale delle grandi strutture di vendita e dei centri commerciali: le analoghe analisi previste per il contesto urbano, estendendo ed approfondendo lo studio della rete viaria e delle caratteristiche dei flussi di traffico nonché delle criticità della rete infrastrutturale esistente in relazione, anche, all'indotto derivante dagli insediamenti programmati ed al livello di accessibilità dei servizi pubblici di trasporto.

La Provincia esercita, dunque, il proprio ruolo, sia attraverso la formulazione di indirizzi per la pianificazione urbanistica, al fine della verifica di compatibilità dei Piani di Governo del Territorio, sia nell'ambito della fase istruttoria e d'esame dei progetti riguardanti l'apertura o l'ampliamento di GSV, occasione per verificare il rapporto tra il progetto e territorio utilizzando le due diverse scale di lettura:

- scala di area vasta, almeno estesa al bacino potenziale di attrazione, nella relazione tra gli orientamenti esistenti e quelli di progetto
- scala urbana, nelle relazioni morfologiche tra progetto e contesto urbano circostante.

5. L'AGRICOLTURA

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

Diversi sono i motivi di cambiamento, in parte derivanti dalle trasformazioni interne del settore (dei metodi, dei modi e delle tecnologie produttive agricole) e quindi del diverso impatto dell'agricoltura sull'ambiente, in parte dal diverso rapporto tra i vari settori dell'economia (ruolo dell'agricoltura rispetto agli altri settori produttivi, impatti degli altri comparti e settori sull'agricoltura e sull'ambiente agricolo).

Nella realtà territoriale varesina i principali cambiamenti sono conseguenti alla tendenziale caduta di peso del ruolo produttivo ed occupazionale del settore ed ai continui fenomeni d'aggressione, legati a processi d'urbanizzazione sempre crescenti, cui il territorio rurale è sottoposto, che hanno favorito un veloce consumo di suolo ed una crescente frammentazione dei fondi agricoli, oltre che un'inevitabile perdita d'efficienza dell'attività agricola, conseguenze alle quali, nei comparti d'agricoltura di montagna, si aggiungono le dinamiche di spopolamento delle aree marginali.

In Provincia di Varese l'agricoltura si caratterizza, infatti, per una limitata destinazione agricola della superficie territoriale e per la presenza di due sistemi agricoli principali: quello dell'agricoltura di montagna e quello dell'agricoltura delle aree periurbane.

In sintesi, l'agricoltura varesina:

- costituisce elemento da sempre presente nel sistema economico, pur rappresentando una quota non rilevante del prodotto interno lordo provinciale;
- svolge una funzione strategica nella tutela e salvaguardia dell'ambiente.
- opera, però, su una base territoriale piuttosto limitata, continuamente erosa sia dall'abbandono delle aree più marginali sia dall'occupazione per usi extra agricoli di terreni che, quasi sempre, sono quelli più fertili o facilmente coltivabili;
- vede due indirizzi produttivi, di cui uno di carattere intensivo in pianura, nelle aree di fondovalle e sulla sponda del lago Maggiore (talora con marcata

specializzazione territoriale come nel caso del florovivaismo), l'altro di carattere estensivo, nelle aree declivi di collina e di montagna.

5.1. ANALISI TERRITORIALE

5.1.1 Le regioni agrarie

Per la Provincia di Varese l'ISTAT, diversamente dalla Regione Lombardia (che, come si vedrà in seguito, individua due "sistemi agricoli"), individua sei regioni agrarie: due di montagna (alto Verbano Orientale e Montagna tra Verbano e Ceresio), tre di collina (Verbano Orientale, Varese, Strona) e una di pianura asciutta (Pianura Varesina).

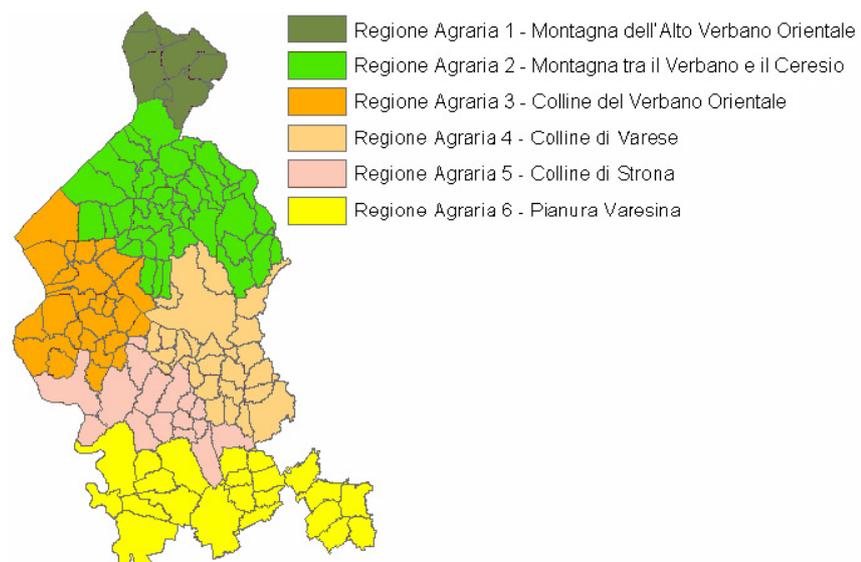


Fig. 1 - La suddivisione della Provincia in regioni agrarie

Tale suddivisione è stata ripresa dal Piano Agricolo Triennale Provinciale 2003-2006, punto di riferimento per la lettura della situazione del comparto, anche in termini di descrizione delle sue caratteristiche peculiari, nelle varie regioni agrarie, secondo il metodo analitico SWOT, ed in relazione alle tipologie di agricoltura presenti.

Con un'estensione inferiore ai 1.300 ettari di superficie agricola complessiva la regione agraria dell'**Alto Verbano Orientale** è la più piccola tra quelle presenti nella Provincia di Varese e presenta spiccati caratteri di marginalità.

Rispetto alle caratteristiche tipiche di altre zone di montagna, questa regione agraria vede destinato ad usi agricoli il 15 % della superficie territoriale. Ciò fa sì che la densità agricola (rapporto tra abitanti e superficie agricola), sia pure inferiore alla media provinciale, appare piuttosto elevata per una zona di montagna. In base alle rilevazioni del Censimento 2000 la SAU (superficie agricola utilizzata), pari a due terzi della superficie agricola complessiva, è composta quasi esclusivamente da prati e pascoli, mentre la superficie boschiva occupa la restante parte della superficie agricola.

Il punto di forza è la presenza di poche aziende agricole, ma fortemente motivate; i punti di debolezza sono la marginalità del territorio e la difficoltà d'allargamento della base produttiva; le opportunità sono lo sviluppo degli agriturismi, la valorizzazione delle produzioni locali (prodotti caseari, piccoli frutti), la minaccia è l'ulteriore riduzione dei terreni agricoli.

Verbano e Ceresio (Valli varesine)

In questa regione agraria si concentra circa un quarto della superficie agricola provinciale, quasi il 50% della superficie boschiva delle aziende agricole, un quinto dei capi bovini e di quelli ovicaprini.

Le caratteristiche dell'area fanno sì che essa possa essere considerata per la maggior parte del suo territorio come facente parte del sistema dell'agricoltura periurbana, pur mantenendo, per quanto riguarda l'orientamento produttivo, caratteristiche tipiche delle zone di montagna e/o svantaggiate.

La superficie agricola rappresenta il 16,3% della superficie territoriale della regione agraria.

La SAU (superficie agricola utile) è composta per circa il 70% da pascoli e prati permanenti e per il 24% dai seminativi.

Attualmente l'agricoltura presenta caratteristiche strutturali tipiche delle zone svantaggiate, ma a differenza di queste presenta un tessuto sociale ormai definitivamente privo del carattere di ruralità.

“Il punto di forza di tale regione agricola è il paesaggio, il punto di debolezza la pressione per l'uso del suolo per destinazioni diverse da quella agricola, le opportunità sono lo sviluppo degli agriturismi, la valorizzazione dei prodotti locali, l'agricoltura biologica e la coltivazione dei piccoli frutti, la minaccia è la riduzione degli attivi agricoli”.

Verbano Orientale

Nel 2000 l'estensione della superficie agricola dell'area risulta corrispondente ad appena l'11% della superficie territoriale che è il valore più basso di tutta la Provincia di Varese ed uno dei più bassi dell'intera regione Lombardia. La densità agricola (rapporto tra abitanti e superficie agricola) è molto elevata, ed individua

chiaramente l'appartenenza della regione agraria del Verbano Orientale al sistema agricolo territoriale delle aree periurbane lombarde. L'agricoltura della zona si contraddistingue anche sul piano sociale per la presenza di due realtà prevalenti autonome (florovivaismo, zootecnia), con problematiche e potenziali di sviluppo molto differenti. Quindi in sintesi "i punti di forza sono il florovivaismo e la zootecnia da latte, il punto di debolezza la pressione per l'uso del suolo, le opportunità sono la valorizzazione delle produzioni locali, il consolidamento della filiera del latte. Le minacce sono la riduzione degli attivi agricoli non operanti nel florovivaismo, l'unicità del canale delle vendite (filiera latte)".

Colline di Varese

La regione agraria della Collina di Varese presenta i tratti caratteristici delle aree periurbane. Anche per effetto della presenza nel territorio del capoluogo provinciale, la densità agricola (rapporto fra abitanti e superficie agricola) è molto elevata (supera i 5.000 abitanti per Km²). La superficie agricola rappresenta il 19,8% della superficie territoriale totale della regione agraria.

Il terreno agricolo risulta utilizzato in modo più diversificato rispetto alle altre regioni agricole provinciali: se, infatti, prevalgono i prati permanenti e i pascoli, una quota rilevante è comunque coltivata a seminativo. "I punti di forza di questa regione agricola sono il florovivaismo e la zootecnia da latte, il punto di debolezza è la pressione per l'uso del suolo, le opportunità sono l'espansione del florovivaismo ed il consolidamento della filiera latte, mentre le minacce sono la riduzione degli attivi agricoli non operanti nel florovivaismo, e l'unicità nel canale di vendita (filiera latte)".

Colline dello Strona

La superficie agricola della regione agraria delle Colline dello Strona corrisponde al 20% della superficie territoriale complessiva. L'area presenta tutte le caratteristiche proprie del sistema agricolo periurbano (frammentazione fondiaria, prevalenza dell'affitto); si evidenzia inoltre l'elevato livello di densità agricola (oltre 3.000 abitanti per Km²). I punti di forza di tale regione agraria sono il florovivaismo e la zootecnia da latte, il punto di debolezza la pressione per l'uso del suolo, le opportunità sono l'espansione del florovivaismo ed il consolidamento della filiera del latte, le minacce sono la riduzione degli attivi agricoli non operanti nel florovivaismo, unicità del canale di vendita (filiera latte).

Pianura di Varese

La regione agraria della pianura di Varese è la più vasta tra le sei presenti nel territorio provinciale, sebbene negli anni novanta sia stata oggetto di un calo delle superfici utilizzate, a causa dell'elevata pressione esercitata dalla presenza di agglomerati urbani, di dimensioni ragguardevoli, e dallo sviluppo delle infrastrutture di trasporto.

Tale riduzione delle superfici ha interessato in modo significativo tutti i principali utilizzi, incluso quello, tutt'ora prevalente, a seminativo. "Il punto di forza di tale regione è il florovivaismo, il punto di debolezza è la pressione per l'uso del suolo, le opportunità sono l'espansione del florovivaismo, la diversificazione colturale e produttiva, mentre le minacce sono la riduzione degli attivi agricoli non operanti nel florovivaismo".

Altri importanti contributi alla visione dell'agricoltura in Provincia di Varese sono rilevabili dal Piano di Sviluppo Rurale Regionale (redatto dalla Direzione Generale Agricoltura ed approvato dalla Commissione europea nel luglio 2000).

La Regione Lombardia effettua una diversa suddivisione territoriale, secondo la quale la provincia si caratterizza per la limitata destinazione agricola della sua superficie e per la presenza di due dei tre "sistemi agricoli" principali individuati in ambito regionale (zone periurbane¹⁷ e zone svantaggiate¹⁸), mentre è assente il sistema dell'agricoltura "professionale"¹⁹.

¹⁷ Il sistema territoriale agricolo delle aree periurbane comprende il territorio che si interpone tra la pianura, ad elevato reddito agricolo, e la montagna, inglobandone parte dei rispettivi territori. Nelle aree periurbane l'attività agricola ha un ruolo marginale in termini socio economici e risulta compressa dallo sviluppo urbanistico, infrastrutturale e produttivo per quanto riguarda la disponibilità delle risorse fondiarie.

¹⁸ Il sistema territoriale agricolo delle aree di montagna e delle zone svantaggiate, concentra la quasi totalità delle superfici a pascolo, ed assume una particolare valenza ambientale concentrando il 90% della superficie forestale delle aziende agricole lombarde. Gli ostacoli naturali e territoriali limitano fortemente la redditività dell'agricoltura di tale aree (i livelli di reddito lordo per unità di lavoro e per azienda sono nettamente inferiori alla media regionale).

¹⁹ Con il termine "sistema dell'agricoltura professionale" ci si riferisce al territorio del sud della Lombardia, fondamentale dal punto di vista agricolo sia per produzione sia per destinazione produttiva. La maggior parte della superficie agricola è irrigata ed i terreni presentano un'elevata fertilità, conseguentemente l'agricoltura è molto intensiva. Il tessuto economico di questo territorio è marcatamente rurale.

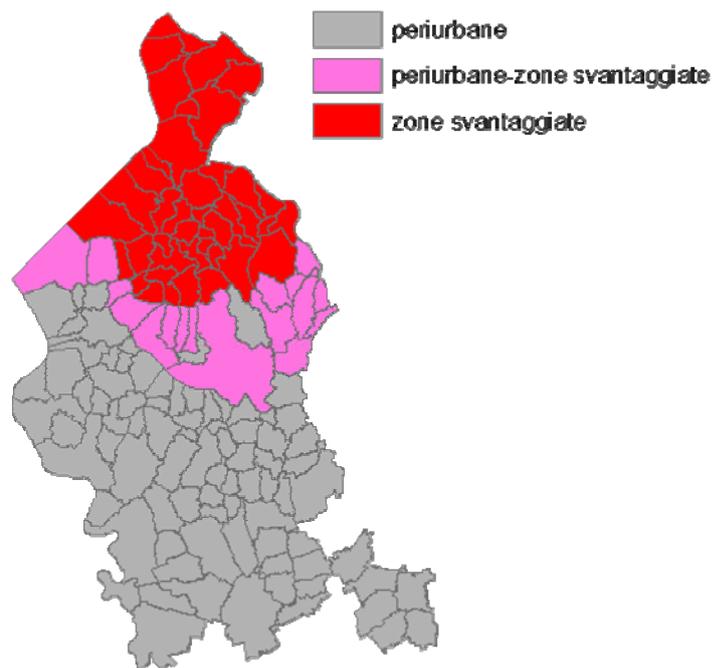


Fig. 2 - La suddivisione della Provincia secondo le unità territoriali previste dal Piano di Sviluppo Regionale

Dal confronto delle due classificazioni, il sistema dell'agricoltura di montagna e delle zone svantaggiate si sovrappone, mentre il restante territorio di collina e pianura viene identificato come zona di agricoltura periurbana, intese come quelle *"in cui l'attività agricola ha un ruolo marginale in termine socio-economici e risulta compromessa dallo sviluppo urbanistico, infrastrutturale e produttivo per quanto riguarda la disponibilità delle risorse fondiarie"*.

Ad indice sicuramente rappresentativo dello stato dell'agricoltura, può assumersi la "struttura" delle aziende agricole: in Lombardia, mediamente, il reddito lordo standard per un'azienda è di 32,55 UDE²⁰ e un ettaro di SAU (superficie agricola utile) ha una redditività di 2,27 UDE; ne consegue che, su base regionale, l'azienda "media" sotto il profilo della redditività, ha una SAU di poco più di 14 ha.

In provincia di Varese, invece, il 63% delle aziende agricole ha dimensione inferiore a 5 ettari di SAU (dati ISTAT censimento agricoltura anno 2000) ed il 46% ha redditività minore di 1 UDE (Piano agricolo triennale provinciale 2003-2006): l'azienda media ha sempre dimensioni inferiori rispetto alla media lombarda e

²⁰ UDE: unità di dimensione economica. Secondo i criteri fissati dalla Comunità europea il reddito lordo standard è misurato in unità di dimensione economica dove 1UDE=1.200 ECU= 1.200 Euro.

questo è il segnale più evidente che, nella nostra provincia, l'agricoltura è un'attività poco redditizia e che fatica a resistere.

5.1.2. Questioni aperte dell'agricoltura varesina

Da quanto sopra esposto si deduce come, in generale, in Provincia di Varese il settore agricolo e forestale debba fare i conti con alcuni problemi che costituiscono un limite allo sviluppo delle aziende ed alla corretta gestione del territorio.

Uno dei problemi più evidenti che affliggono il settore agricolo provinciale è rappresentato dalla frammentazione fondiaria, la quale caratterizza tanto le aree montane e collinari quanto le aree di pianura.

Diviene quindi sempre più necessaria la realizzazione di una attenta opera di ricomposizione fondiaria.

Il Piano Agricolo triennale evidenzia che, a livello aziendale, esistono due alternative praticabili per dare avvio a tale opera. Il primo tipo di intervento è rappresentato da azioni di *ricomposizione fondiaria in senso stretto*, consistenti in una riorganizzazione radicale della distribuzione della proprietà, finalizzata al contenimento di realtà produttive estremamente polverizzate. Il secondo tipo di intervento proponibile può essere definito come una *ricomposizione temporanea negoziale* attraverso contratti di affitto o di altro genere (comodato, usufrutto), tramite i quali si possano operare ricomposizione a livello gestionale senza coinvolgere l'assetto proprietario delle aziende. Ciò può essere attuato a vari livelli: individuale, cooperativo, consortile.

Nel corso del Novecento si è verificata una progressiva riduzione di importanza del settore agricolo nel contesto varesino, sia dal punto di vista territoriale (frammentazione fondiaria) sia dal punto di vista economico occupazionale. Il fenomeno è imputabile ad una duplice componente: da un lato vi è stato un lento continuo abbandono delle aree marginali di collina e di montagna, dall'altro ha avuto luogo un processo di sottrazione di suolo agricolo nelle aree di pianura e lungo le coste dei laghi, dove all'attività primaria si sono sostituite quella industriale, commerciale e turistica. L'unico strumento a disposizione per evitare la definitiva scomparsa dalla pianura della attività agricola consiste nel *tutelare la destinazione agricola dei terreni* nell'ambito dei processi di *pianificazione del territorio*. Si ritiene essere questo uno dei motivi per i quali la L.R. 12/2005 ha attribuito alla Provincia, mediante il PTCP il compito di definire ed individuare gli ambiti destinati all'attività agricola (ambiti agricoli).

Strettamente legata al tema della sottrazione di suolo agricolo è la questione dell'abbandono dell'attività agro-zootecnica e

forestale nelle aree più impervie della montagna ma anche in vaste aree di collina.

Il Piano Agricolo Triennale, per invertire la tendenza e favorire la *permanenza degli addetti sul territorio con funzione di presidio*²¹ imposta le proprie azioni puntando da un lato ad incentivare gli interventi capaci di migliorare il reddito (sviluppo dell'agriturismo, creazione di imprese forestali, orticoltura, qualificazione dei prodotti esistenti), dall'altro a promuovere il mantenimento ed il ripristino di una serie di servizi fondamentali alla persona (infrastrutture, trasporti, cultura).

In provincia di Varese l'integrazione apportata al reddito agricolo da redditi extra agricoli percepiti dai membri dell'impresa – famiglia è abbastanza diffusa, ed ancora più diffusa è la situazione inversa, di integrazione del reddito extra agricolo con reddito proveniente da attività agricola a tempo parziale. Tra le imprese a tempo parziale si possono distinguere due situazioni diverse. La prima è rappresentata dalle piccole aziende rivolte al mercato, per le quali vanno messe in campo tutte quelle iniziative per sostenere la crescita delle dimensioni aziendali ed il miglioramento delle produzioni, in modo da fornire un concreto aiuto alle imprese dinamiche. Esiste una quota non rilevante della produzione agricola che è destinata all'autoconsumo. Per questa "seconda agricoltura" l'obiettivo deve essere principalmente la valorizzazione della *funzione ambientale* e di *presidio del territorio*, in particolare nelle aree marginali di collina e di montagna.

Molto importante risulta anche la valorizzazione delle produzioni artigianali di nicchia (salumi tipici, formaggi locali).

Per quanto riguarda l'attività zootecnica, l'allevamento ovino e caprino sono concentrati principalmente nelle aree montane e collinari mentre l'allevamento bovino da latte è diffuso sia nelle zone di fondovalle delle aree montane sia nelle zone pianeggianti del territorio provinciale.

Soprattutto nelle aree collinari e montane la zootecnica va salvaguardata in quanto è l'unica attività in grado di sfruttare la base foraggera esistente (prati e pascoli).

La ricomposizione fondiaria e l'aumento delle dimensioni aziendali sono un presupposto fondamentale per la permanenza della *zootecnia estensiva* tipica delle aree marginali con fertilità

²¹ Uno degli aspetti più importanti della prosecuzione dell'attività agricola e forestale è rappresentato dal contributo che esse danno in termini di *protezione ambientale*, soprattutto nei riguardi del dissesto idrogeologico: l'assenza di sfalci o di pascolamento da parte del bestiame al pari della mancata pulizia dei boschi favoriscono lo scorrimento superficiale delle acque e di conseguenza, in caso di piogge persistenti o abbondanti nevicate, porta a situazioni di grave pericolo agli abitanti nei fondovalle.

limitata, quella zootecnica alla quale si deve l'importante funzione di presidio del territorio.

L'attività di promozione e di marketing delle produzioni locali già esistenti, anche con l'ottenimento o l'adesione a marchi che ne attestino l'origine, rappresenta lo strumento per ampliare gli sbocchi di mercato degli alimenti prodotti nel territorio provinciale e quindi costituisce la via privilegiata per consentire, sotto la spinta di una domanda più ampia e motivata, un recupero di terreni agricoli abbandonati e una rinascita per la pratica dell'alpeggio. Una tale impostazione sarebbe fonte di benefici non solo economici, ma anche di tipo ambientale, per la manutenzione regolare cui sarebbe sottoposto da parte degli allevatori il territorio ora non sfruttato.

Il settore florovivaistico provinciale rappresenta, insieme alla zootecnia, una delle due colonne portanti dell'attività agricola varesina, in termini economici ed occupazionali. La realtà locale è caratterizzata non solo dall'attività di produzione ma ad essa si affianca in molte aziende anche quella di manutenzione del verde, venendo a creare un sistema di *pluriattività* ruotante intorno al florovivaismo.

Per quanto riguarda la viticoltura provinciale l'area di maggior interesse è quella ricadente nei territori dei comuni di Angera, Taino e Sesto Calende.

Sia la frutticoltura che l'orticoltura presentano modalità di conduzione principalmente familiare. Alcune produzioni godono di maggiore notorietà in quanto vengono associate a località in cui predomina l'attività turistica (per esempio le pesche di Monate, gli asparagi di Cantello).

5.2. IL RUOLO DEL PTCP

Dalle analisi condotte emerge che nella provincia di Varese c'è la necessità di far convivere due tipologie d'agricoltura: una, prevalente, di montagna e una, importantissima per il mantenimento di equilibri ambientali, di pianura.

Per far ciò è necessario riuscire a sostenere almeno due sfide:

- una economica (aumentare la redditività e la competitività del settore agricolo),
- una ecologica (promozione delle buone pratiche ambientali e creazione di servizi per la conservazione degli habitat, della biodiversità e del paesaggio).

Nell'ambito della stesura del PTCP l'approccio alle analisi ed alle attività in merito alla tematica dell'agricoltura è stato guidato pertanto da un'attenzione alla complessità territoriale che considera l'agricoltura fenomeno paesistico, economico ed ambientale.

Esempio di positiva coniugazione tra ambiente e sviluppo, l'agricoltura moderna ha infatti bisogno, per poter svolgere ancora questo suo delicato ed essenziale duplice ruolo, di un particolare aiuto e sostegno, non solo attraverso una programmazione di settore (piani e programmi di settore di livello regionale e provinciale), ma anche con una integrata ed interconnessa programmazione territoriale volta soprattutto alla conservazione e alla protezione (quantitativa e qualitativa) della sua base produttiva, ovvero il suolo.

Inoltre, nell'ambito di un forte processo di urbanizzazione, con conseguente omogeneizzazione ed impoverimento del paesaggio, le aree agricole, se da un lato diventano sempre più marginali, dall'altro acquistano sempre più valore come elementi "tipici" del paesaggio, diventando ottime occasioni di valorizzazione ambientale.

Il PTCP tenta di coniugare le esigenze dell'economia con il rispetto e la salvaguardia dell'ambiente, mettendo in evidenza gli stretti legami esistenti tra miglioramento dell'ambiente (in senso lato), messa in sicurezza del territorio, sviluppo economico e qualità della vita.

5.2.1 Obiettivi ed azioni

Gli obiettivi che il PTCP si è posto nell'ambito della tematica dell'agricoltura, sulla base di quanto sopra sono: valorizzare e salvaguardare il ruolo dell'agricoltura quale componente significativa del sistema economico provinciale, ed elemento di presidio paesaggistico/ambientale.

In tal senso le linee d'azione sviluppate sono quelle esplicitate nel Documento Strategico e qui brevemente riprese:

- protezione dei suoli agricoli più vocati all'agricoltura da utilizzi edificatori e da alterazioni irreversibili nei confronti della loro qualità;
- avvio di nuove integrazioni fra attività agricole e attività residenziali, produttive (industriali, artigianali e terziari, turistiche e commerciali), di servizio, per fermare e consolidare l'esclusione di fenomeni di abbandono;
- dotazione di servizi essenziali, a livello intercomunale, a supporto della rete degli insediamenti minori che costituiscono il territorio rurale ed il presidio agricolo-ambientale del territorio;
- valorizzazione degli alpeggi e incentivazione dell'agriturismo.

Tali linee d'azione trovano la propria concretizzazione in diverse scelte di piano, tra le quali le più dirette risiedono nell'individuazione degli ambiti agricoli e nel progetto di rete ecologica. Quelle indirette fanno, invece, riferimento alle tematiche trattate nel tema polarità ed insediamenti.

5.2.2 L'individuazione degli ambiti agricoli

La necessità, oltre all'opportunità, che il PTCP individui gli ambiti agricoli, deriva dalla legge regionale 12/2005 "Legge per il governo del territorio" che all'art. 15, comma 4 afferma: *"Il PTCP definisce gli ambiti destinati all'attività agricola analizzando le caratteristiche, le risorse naturali e le funzioni e dettando i criteri e le modalità per individuare a scala comunale le aree agricole, nonché specifiche norme di valorizzazione, di uso e di tutela, in rapporto con strumenti di pianificazione e programmazione regionale, ove esistenti"*. L'individuazione di tali ambiti ha efficacia prescrittiva e prevalente sugli atti del PGT fino all'approvazione dei PGT stessi (art. 18, comma 2.c).

Se si richiama, poi, l'art. 44 delle NdA, inerente il rapporto tra i suddetti ambiti e le aree agricole di definizione comunale, il quadro di riferimento normativo è sostanzialmente completo e consente una serie di riflessioni.

La prima riflessione riguarda il quadro pianificatorio delineato in materia d'aree agricole, la seconda l'oggetto degli ambiti, il terzo il livello di definizione degli ambiti stessi.

Tali riflessioni sono fondamentali per la corretta definizione prima ed individuazione poi degli ambiti agricoli.

Per quanto attiene al quadro pianificatorio emerge chiaramente dalla legge un doppio livello, figlio dei più generali principi di adeguatezza e sussidiarietà: quello provinciale, atto al riconoscimento delle situazioni di area vasta (spesso non rilevabili a scala locale), e quello comunale di puntualizzazione e precisazione, che solo analisi a scala di maggior dettaglio possono consentire. Gli ambiti provinciali appaiono quindi come un opportuno punto di riferimento per la pianificazione comunale, che, grazie alla miglior conoscenza del proprio territorio e delle proprie dinamiche, può anche modificare (e quindi anche integrare) la previsione provinciale.

Quanto esposto, indirettamente tratta anche della terza tematica di riflessione: il livello di definizione degli ambiti.

Se gli ambiti costituiscono il riferimento a scala provinciale il livello di definizione deve essere congruente a tale scala: non è compito del PTCP individuare direttamente le aree agricole, per quanto si ritiene non possa esimersi dal cartografare gli ambiti. In

tal senso la cartografia degli ambiti deve essere congruente (in termini di scala) con le altre carte di piano (viabilità, paesaggio, etc.)

Ovviamente il livello di precisione condiziona anche i contenuti: solo volendo (e potendo) mettere in campo determinati livelli di analisi possono essere trattati determinati fenomeni. La difficoltà risiede nel selezionare analisi e metodi corrispondenti al livello provinciale, senza cadere nell'errore di invadere il livello di scelta comunale. Per tale motivo le procedure condotte dal PTCP (e di seguito descritte) possono essere definite "astratte dalla puntuale lettura territoriale" e legate alla messa in campo degli strati informativi che sottendono tale lettura. Ciò consente la definizione di un metodo teoricamente definito i cui esiti concreti (cartografia) sono migliorabili attraverso (come più volte esposto) il lavoro di precisazione (che deve comunque rifarsi metodologicamente a quando stabilito per l'individuazione degli ambiti e ai relativi criteri) dei comuni.

Per quanto attiene poi agli elementi posti a base della definizione degli ambiti (compito attribuito al PTCP), appare evidente la volontà della legge regionale di salvaguardia e valorizzazione del territorio agricolo, sia quello attualmente già destinato ad attività agricola, sia quello potenzialmente fruibile a tale scopo, nel tentativo di rallentare l'erosione dei suoli conseguenti al processo di urbanizzazione.

In un'ottica di salvaguardia e valorizzazione dell'attività agricola il presupposto dal quale si è partiti per la costruzione degli ambiti è stato, pertanto, quello di considerare sia **i terreni già utilizzati per attività agricola** che quelli **potenzialmente fruibili a tale scopo**.

In altre parole la base concettuale sulla quale si è costruita la procedura che ha portato alla definizione degli ambiti agricoli si è fondata da un lato sul concetto di "fertilità dei terreni" e quindi di "potenzialità o vocazionalità" all'attività agricola degli stessi, dall'altro, sull'attuale "uso del suolo", laddove si fosse in presenza di attività agricola.

Di seguito viene sinteticamente riportata la procedura seguita per l'individuazione dei suddetti ambiti, attraverso una definizione tematica a scala vasta per la quale il substrato informativo è privo di quelle caratteristiche di dettaglio e di aggiornamento, che possono, invece, essere assicurate presso i Comuni.

La carta di base utilizzata è la carta pedologica, che descrive i suoli presenti e le loro caratteristiche chimico-fisiche.

Da tale carta pedologica è stata derivata la carta della capacità di uso del suolo (Land Capability - LCC) che esprime la fertilità del terreno, o, meglio, le potenzialità produttive dei terreni dal punto

di vista agro-silvo-pastorale, in una prospettiva di gestione sostenibile e conservativa della risorsa suolo. Gli elementi che hanno portato alla redazione della LCC derivano sia dalle caratteristiche intrinseche dei suoli (profondità, pietrosità, composizione), sia di quelle dell'ambiente (pendenza, rischio di erosione, inondabilità, limitazioni climatiche), e consentono di individuare i suolo agronomicamente più pregiati, e quindi più adatti all'attività agricola. I suoli sono stati distinti in otto classi, poi sinteticamente raggruppate in tre macro classi di capacità di uso. Le prime due sono compatibili sia con l'uso agricolo sia con quello zootecnico, l'ultima classe contraddistingue i terreni con un minor valore produttivo, non significativi sotto il profilo agronomico.

sintesi della capacità d'uso dei suoli della Provincia di Varese		
classe I	adatti a tutte le colture	Classe F²²
classe II	adatti con moderate limitazioni	
classe III	adatti con severe limitazioni	
classe IV	adatti con limitazioni molto severe	Classe MF
classi V e VI	adatti al pascolo o alla forestazione con limitazioni	Classe PF
classi VII e VIII	inadatti ad utilizzazioni agro-silvo-pastorali	

Il secondo elemento utilizzato è stato la carta di uso del suolo (tratta dalla banca dati DUSAF) che riproduce l'effettivo uso del suolo (aggiornato al 2000).

La lettura e l'esame integrato delle informazioni desunte dalla carta della capacità di uso dei suoli e della carta delle destinazioni d'uso (DUSAF) ha portato all'individuazione della carta del valore agroforestale. Tale carta permette di evidenziare le zone diversamente vocate dal punto di vista della produttività (uso agricolo già in atto) e del valore agricolo potenziale.

La tecnica di valutazione adottata per la costruzione della suddetta carta, (elaborata in occasione del progetto strategico SaL.Va.Te.R²³), basata sul modello denominato "Metland"

²² F: fertili; MF: moderatamente fertili; PF: poco fertili;

²³ SaL.Va.Te.R: Salvaguardia e valorizzazione del Territorio Rurale, 1999 - 2000, progetto strategico della Direzione Generale Agricoltura della Regione Lombardia.

(Metropolitan landscape planning model) adattato alla realtà provinciale, ha previsto l'interazione dei due fattori di cui sopra (capacità d'uso del suolo ed effettivo uso del suolo).

A seguito dell'elaborazione sono state costruite tre classi di valore agroforestale (classi "A", "B" e "C") alle quali corrispondono valori diversi di PRODUTTIVITÀ AGRICOLA²⁴, escludendo le "aree naturali", che comprendono aree a vegetazione naturale, aree sabbiose, ghiaiose, spiagge e aree idriche, e che pertanto sono ritenute di produttività agricola nulla.

La classe "C", attribuita alle aree caratterizzate da un valore produttivo agricolo molto basso, ha costituito ulteriore elemento di esclusione dagli ambiti agricoli di quei terreni aventi scarso pregio agronomico.

A questo punto è seguita un'ulteriore fase di affinamento della procedura. Tenuto conto del fatto che i dati utilizzati DUSAF non sono aggiornati si è ritenuto opportuno, a maggior supporto delle analisi svolte, utilizzare le informazioni di altre banche dati, quali il mosaico dei piani regolatori comunali (MISURC), costantemente aggiornato, pur con possibili disallineamenti, e la carta della vegetazione realizzata dalla Provincia di Varese nell'ambito del progetto SITFAUNA, integrata mediante le analisi svolte circa la rete ecologica.

Si è, inoltre, tenuto conto delle aree destinate ad altra funzione dal Piano d'Area Malpensa e degli ambiti estrattivi previsti dal Piano Cave Provinciale.

L'incrocio di tutte queste informazioni ha consentito di selezionare le superfici che costituiscono gli "ambiti agricoli" (rappresentati nella CARTA DEGLI AMBITI AGRICOLI -Tav. AGR1).

C'è da precisare, così come previsto dalla normativa di piano, che, in relazione a quanto sopra detto in merito alla qualità delle informazioni disponibili, gli ambiti individuati dal PTCP non si limitano ad essere quelli cartografati nel modo sopra indicato, ma comprendono anche tutte le aree effettivamente utilizzate per attività agricola da imprenditori agricoli, comprese quindi quelle che per motivi dipendenti dall'aggiornamento e dalla precisione delle carte di base non risultano inserite negli ambiti agricoli così come cartografati nella "CARTA DEGLI AMBITI AGRICOLI" (Tav. AGR1).

All'opposto, nonostante con l'ausilio dei Comuni si sia provveduto ad eliminare i principali errori di aggiornamento cartografico, all'interno del perimetro degli ambiti agricoli possono essere ricomprese aree che sono già state oggetto di edificazione o di altra destinazione: ciò non deve preoccupare poiché la normativa, sostanzialmente, esclude dagli ambiti agricoli quei suoli, ancorché cartografati, non più "idonei all'attività agricola".

²⁴ Per una descrizione dettagliata delle caratteristiche ed indirizzi di ciascuna classe si rimanda all'approfondimento tematico relativo all'agricoltura.

Una volta individuati gli ambiti agricoli, un ulteriore passaggio ha portato ad una caratterizzazione degli ambiti stessi in funzione della fertilità dei terreni come espressa nella carta di capacità d'uso del suolo; la sintesi cartografica fornisce, pertanto, quale elemento di conoscenza e di valutazione, da utilizzarsi in sede di individuazione delle aree agricole, da parte dei Comuni, l'immediata lettura della capacità d'uso dei suoli ricadenti in un ambito agricolo.

Si ritiene infatti che proprio la capacità d'uso del suolo, al di là dell'utilizzo allo stato attuale, sia un elemento discriminante del valore produttivo di un ambito agricolo.

5.2.3 Criteri per individuare le aree agricole a scala comunale

Come chiaramente indicato in precedenza, l'individuazione degli ambiti non rappresenta il punto di arrivo del processo di selezione delle aree da destinare all'agricoltura, ma il punto di partenza.

La fase seguente richiede la definizione di modalità atte allo scopo; compito del PTCP è anche quello di *"...dettare i criteri e le modalità per individuare a scala comunale le aree agricole, nonché specifiche norme di valorizzazione, di uso e di tutela, in rapporto con strumenti di pianificazione e programmazione regionale, ove esistenti."*

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

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

L'individuazione delle aree agricole concorre pertanto, in positivo, al progetto urbanistico di riqualificazione e riorganizzazione del territorio comunale, attraverso la messa in valore delle funzioni produttive, di presidio ambientale, di riqualificazione e diversificazione del paesaggio, di mantenimento di presidio economico, sociale e culturale che esse svolgono, concorrendo altresì alla mitigazione/compensazione degli effetti ambientali negativi indotti dalla presenza e funzionamento dell'urbanizzato esistente.

C'è da precisare che, diversamente a quello che accade per gli ambiti del PTCP, la legge regionale intende, a livello di pianificazione comunale, l'insieme delle superfici destinate ad attività agricola e selvicolturale.

La loro identificazione e caratterizzazione deve quindi prioritariamente:

- prendere avvio da quanto previsto dal PTCP in materia di ambiti agricoli e di superfici boscate;
- integrarsi funzionalmente nelle previsioni di piano relative alla qualificazione paesistica, alla tutela ambientale ed alla difesa idrogeologica del territorio;
- adeguarsi alle previsioni di piano relative al sistema infrastrutturale della mobilità e alla localizzazione di interventi di valenza sovracomunale;
- recepire per i Comuni interessati, le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti dei Parchi; tenere conto dei piani di gestione vigenti di riserve Naturali, aree SIC e ZPS.

I Comuni, di norma, dovranno, mantenere ad uso agricolo, attraverso i loro strumenti urbanistici, aree agricole o lotti che pur non rientrando per dimensione o localizzazione (frange urbane) negli ambiti agricoli provinciali risultino comunque utilizzati a tale scopo da un imprenditore agricolo, o risultino funzionali ad esigenze di presidio paesaggistico-ambientale (vedasi art. 45 delle NdA).

Nelle NdA sono riportati gli indirizzi dei quali i Comuni possono avvalersi per l'individuazione delle aree agricole.

Si sottolinea, comunque, che la chiave di lettura prioritaria del territorio per arrivare a definire le aree agricole, è la lettura della carta della capacità d'uso del suolo (land capability).

I Comuni possono anche avvalersi, per una miglior definizione e valorizzazione delle aree agricole, di altri due parametri: l'indice di frastagliatura²⁵ e l'indice di compatibilità lungo i margini.

Tali indici considerano la frammentazione delle aree agricole e la pressione generata dall'urbanizzazione nei confronti delle stesse. L'indice di frastagliatura (rapporto tra perimetro e superficie, calcolato attraverso fattori correttivi) definisce la compattezza di un'area (ed è tanto più significativo quanto più l'area è piccola), e dunque la sua "resistenza" (area compatta), piuttosto che la sua "vulnerabilità" (area sfrangiata).

Naturalmente ogni area agricola perde pregio quando il suo valore agricolo viene eroso, quindi, oltre alla forma, un ulteriore fattore da considerare è il "margine" dell'area, o meglio, la situazione di pressione al margine dell'area. L'urbanizzazione (intendendo con questo termine non solo gli abitati, ma soprattutto il comparto industriale che spesso frammenta e rompe l'unitarietà della coltivazione agricola, al pari della presenza di arterie a traffico intenso difficilmente varcabili²⁶)

²⁵ Tale indice viene dettagliatamente definito e descritto all'interno dell'approfondimento tematico "rete ecologica".

²⁶ I fattori più prossimi all'agricoltura giocano invece un ruolo opposto: l'irrigazione, la viabilità interpodereale, aumentano la resistenza dell'ambito. Gli elementi naturali, fino a pochi anni fa erano considerati elementi di disturbo nella coltivazione: oggi, la nuova concezione dell'agricoltore come

tende ad erodere il valore dell'area; diviene quindi utile calcolare la percentuale dei margini dell'area agricola a contatto con elementi naturaliformi o urbani: quando la compattezza dell'area è molto bassa, la presenza lungo il confine di elementi di contrasto con l'uso agricolo (es: urbanizzato, industriale), rendono ancora più improbabile la sopravvivenza dell'area agricola. La compatibilità dei margini è tanto più importante quanto più è piccola l'area e quanto più è frastagliata.

Per aree agricole di grandi dimensioni l'effetto margine ha meno importanza mentre ne ha di più l'effetto frastagliatura.

Negli approfondimenti tematici – Agricoltura, sono allegate 23 schede dedicate alle aree agricole principali, caratterizzate attraverso l'utilizzo dei parametri sopra indicati e rappresentate cartograficamente nella tavola "Aree agricole principali", anch'essa allegata agli approfondimenti tematici. Con aree agricole principali si intendono le superfici destinate all'utilizzo agricolo avente area complessiva maggiore di 20 ha, se rientrano in una regione agraria di pianura, oppure maggiore di 10 ha se rientrano in una regione agraria di collina. Ogni scheda è costituita da una tabella di valutazione sintetica che per ciascuna area agricola riporta: il Comune di appartenenza, la superficie totale, la categoria di appartenenza (pianura o collina), l'indice di frastagliatura, la tipologia di margine dell'area ed una valutazione riassuntiva dell'area.

Tali informazioni da un lato identificano, in base ai dati disponibili, le aree effettivamente a maggior valenza produttiva, e quindi sicuramente da salvaguardare, dall'altro possono essere un valido e più dettagliato contributo (anche di metodo) per l'individuazione comunale delle aree agricole.

5.2.4 Indirizzi per la valorizzazione delle aree agricole

Le aree destinate all'attività agricola costituiscono un'importante risorsa ambientale, oltre che economica, la cui tutela rappresenta una premessa indispensabile per il mantenimento di un'agricoltura vitale, in grado di:

- salvaguardare i fattori produttivi del suolo,
- svolgere un ruolo di presidio e di equilibrio ecologico del territorio,
- conservare il patrimonio culturale e paesaggistico del territorio, rappresentato oltre che nei prodotti agroalimentari tipici e tradizionali, in tutti i segni e gli elementi costitutivi che stratificandosi nel tempo hanno formato il paesaggio rurale.

gestore del territorio ha iniziato a modificare questa opinione e sempre più, anche grazie all'introduzione delle misure agroambientali da parte della comunità europea, si assiste ad un incremento di "naturalità" nel territorio.

La valorizzazione e la salvaguardia degli spazi rurali prendono spunto, oltre che dalla valorizzazione delle aree con pregnante fertilità agricola, anche dall'analisi dei caratteri fisiografici e paesaggistici che connotano il territorio.

L'analisi del contesto geografico deve anche essere integrata dalla valutazione delle relazioni esistenti tra le aree rurali e gli altri elementi costitutivi del territorio, quali le aree urbane e le aree forestali o naturali.

In base alle analisi effettuate e in sintonia con gli orientamenti contenuti nella Legge sul Governo del Territorio (l.r. 12/2005), così come nel Piano agricolo triennale 2003 -2006 della Provincia di Varese, sono stati individuati all'art. 48 delle Nda gli indirizzi destinati alla valorizzazione delle aree rurali, sia dal punto di vista della tutela delle attività agro-forestali, che della salvaguardia e della riqualificazione degli aspetti ambientali e paesaggistici, in una prospettiva che sostiene la multifunzionalità del sistema agricolo e agroforestale.

Per quanto riguarda la valorizzazione degli aspetti ambientali e delle valenze paesaggistiche delle aree agricole si rimanda al tema più specifico del paesaggio.

5.3. IL BOSCO NELLA PROVINCIA DI VARESE

I boschi nella Provincia di Varese coprono una superficie pari ad ha. 51.634, che rappresenta il 43% del territorio provinciale, ben al di sopra della media regionale, ed il 10% dell'intera superficie regionale.

Prevalentemente ubicata nelle aree montane e collinari, dove l'indice di boscosità raggiunge percentuali a livello di singoli comuni pari al 70%, la quota presente nella pianura è pari al 13% del totale, per altro, prevalentemente distribuita nell'area del Ticino.

5.3.1 Il ruolo del bosco nel PTCP

La valorizzazione delle superfici forestali richiede una capacità di indirizzare in modo più congruo i tradizionali orientamenti di politica territoriale affinché siano ottimizzate le funzioni di miglioramento del paesaggio, difesa dell'ambiente e protezione del territorio, messa a disposizione del pubblico di luoghi di svago.

Tuttavia, si tratta allo stesso tempo di creare le condizioni economiche che possano permettere la conservazione e l'utilizzo delle risorse forestali come ecosistemi efficienti di produzioni legnose, assicurandone la sostenibilità ambientale.

Non c'è, infatti, nelle condizioni attuali, miglioramento e conservazione degli ecosistemi forestali se non attraverso la gestione attiva, pur diversificata per modalità da caso a caso.

Per quanto attiene alle possibilità di azione di un PTCP, si evidenzia come l'abbandono delle aree montane contribuisca all'espansione di aree boschive non governate (non secondarie nell'innescò di problemi di dissesto idrogeologico), con possibilità di contenimento dei danni solo laddove si realizzi la riqualificazione ambientale.

Il PTCP intende attribuire al bosco funzioni ambientali oltre a quelle, ove possibile, specificatamente produttive. Queste seconde possono contare su un risultato economico diretto, mentre per le prime si richiedono comunque azioni manutentive "passive" necessitanti di rilevante spesa pubblica. Per un più razionale utilizzo del patrimonio agro-forestale occorre usare quindi maggiormente gli strumenti di pianificazione (piani di indirizzo forestale e piani di assestamento forestali), le cui finalità sono volte a salvaguardare e valorizzare i boschi e l'attività agricola, promuovendo e sostenendo una gestione consorziata di queste risorse, unitamente alla diversificazione delle attività.

Con il PTCP si intende affermare:

- il riconoscimento delle attività forestali quali contributo ad uno sviluppo sostenibile del territorio e del paesaggio ed al miglioramento del rapporto ambiente - agricoltura - società;
- il riconoscimento e la valorizzazione della multifunzionalità delle risorse forestali,

considerando il bosco quale elemento strategico per la gestione di territorio, risorsa economica di supporto ed integrazione all'attività agricola, struttura di supporto al disegno del paesaggio ed allo sviluppo di attività ricreative, perseguendo gli obiettivi della legge regionale 28.10.2004, n° 27 "Tutela e valorizzazione delle superfici, del paesaggio e dell'economia forestale".

In tale senso, considerato che, la nuova Legge regionale per il Governo del Territorio, ha rafforzato il ruolo strategico e programmatico della pianificazione del territorio, da attuarsi attraverso una pluralità di piani, tra loro coordinati e differenziati, ai fini della valorizzazione delle aree boschive, il PTCP detta direttive ed indirizzi per gli strumenti di pianificazione di settore (Piani di Indirizzo Forestale di cui alla L.R. 28.10.2004 n°27), e per i PGT.

5.3.2 Il rapporto tra PTCP e PIF

I Piani di Indirizzo Forestale sono strumenti di pianificazione settoriale necessari all'estrinsecarsi della più generale pianificazione territoriale urbanistica ancora prima che attuativi delle scelte di politica forestale.

Nell'ambito delle competenze assegnate, la Provincia predisporrà il Piano di Indirizzo Forestale, con cui definire obiettivi e strumenti per la programmazione degli interventi in campo silvicolo.

Il Piano di Indirizzo Forestale della Provincia di Varese, quale strumento di valorizzazione delle risorse silvo-pastorali, dovrà essere redatto in coerenza con i contenuti del PTCP (art. 9, comma 1 L.R. n° 27/2004) costituendone specifico piano di settore (art. 9, comma 2 L.R. n° 27/2004), pertanto, il PIF, da adottarsi anche attraverso "piani stralcio", dovrà essere conforme alle prescrizioni e agli indirizzi dettati dal PTCP, raccordando le politiche di pianificazione forestale e pianificazione territoriale.

Al PIF è demandata (D.G.R. 21 Settembre 2005 n°8/675):

- l'identificazione delle superfici forestali ai sensi della normativa vigente (art. 1.6);
- la caratterizzazione delle superfici secondo il modello dei Tipi forestali della Lombardia;
- il riconoscimento e la valutazione delle funzioni delle superfici forestali;
- la definizione di indirizzi e modalità gestionali delle superfici forestali, ivi compresa la delimitazione delle aree dove autorizzare la trasformazione del bosco (art.2.3), le modalità ed i limiti di trasformazione e le modalità di compensazione (art.4);
- la definizione delle strategie per la filiera legno e dei servizi forestali.
- la descrizione della situazione delle risorse secondo questi principali schemi:
 - a livello di Sistemi verdi territoriali (Sistema naturale; sistema agricolo; sistema urbano) per l'intero territorio provinciale e per l'area di competenza del PIF;
 - a livello di tipologie forestali per l'area del PIF;
 - a livello di funzioni svolte per l'area del PIF;
 - a livello di ambiti ecologico-funzionali.

Il PTCP individua quindi nel Piano di Indirizzo Forestale lo strumento idoneo per la pianificazione e la gestione di tali aree e l'individuazione di nuove aree da sottoporre al rimboschimento.

Il PIF viene anche a configurarsi come strumento per la gestione delle competenze e delle funzioni amministrative in materia forestale trasferite alle province ed esercitate dagli uffici del Settore Agricoltura.

I PGT devono recepire i contenuti dei piani di indirizzo e dei piani di assestamento forestale. La delimitazione delle superfici a bosco e le prescrizioni sulla trasformazione del bosco stabilite nei piani di indirizzo forestale saranno immediatamente esecutive e costituiranno automaticamente variante agli strumenti urbanistici vigenti.

5.3.3 Indirizzi Strategici per il PIF e i PGT

Il PTCP individua alcuni indirizzi (validi sia per il PIF che per i Comuni in fase di redazione dei propri strumenti urbanistici) formulati in base ai seguenti principi ispiratori generali:

- riconoscimento del valore multifunzionale delle formazioni forestali;
- riconoscimento di un sistema verde territoriale interconnesso con il territorio, con funzione di dinamicità e stabilità ecologica ed idrogeologica e di composizione del paesaggio, e composto non solo dalle formazioni forestali ma anche da strutture minori come filari, siepi, fasce boscate, ripe, cinture verdi, ecc.;
- riconoscimento del valore territoriale e culturale dei boschi;
- applicazione dei principi e dei criteri di una pianificazione e di una gestione prossima alla natura;
- indicazioni per una selvicoltura attiva ed attenta all'economia locale.

Obiettivo generale delle linee di indirizzo forestale del PTCP è quello di ricreare una nuova coscienza e sensibilità del ruolo delle risorse forestali nello sviluppo della società e nel governo del territorio, promuovendo motivazioni, azioni e opportunità nuove nella gestione attiva dei boschi da parte dei proprietari.

Gli indirizzi strategici prioritari sono così definiti:

- *Valorizzazione del bosco come elemento strategico per la gestione del territorio.*
Tale obiettivo è da porre in capo sia all'amministrazione provinciale sia alle amministrazioni degli Enti locali e comunali nell'ambito dei propri strumenti decisionali di governo del territorio.
- *Valorizzazione dei Sistemi Forestali come sistema economico di supporto ed integrazione dell'attività agricola.*
Tale obiettivo coinvolge direttamente le aziende agricole e le imprese forestali, sia come possibilità di produzione propria di materiale da destinarsi prevalentemente al mercato della legna da ardere o da impiegare a fini energetici diversi (anche come biomassa in impianti domestici ad alta efficienza), sia come possibilità di fornitura di servizi a terzi per l'espletamento di attività operative.
- *Valorizzazione del bosco come struttura di supporto al disegno del paesaggio ed allo sviluppo di attività ricreative.*

5.3.4 Indirizzi di gestione forestale – ruolo dei PIF

Considerate le varie tipologie di bosco presenti nell'ambito del territorio provinciale, la valorizzazione e la tutela delle stesse deve essere perseguita mediante forme mirate di coltivazione e miglioramento adatte a conservare e promuovere la complessità ecologica e l'integrazione strutturale dei popolamenti forestali, intesi nell'insieme delle loro componenti arboree, floristiche e faunistiche.

Le forme di coltivazione si attuano attraverso specifici modelli di trattamento selvicolturale tendenti, ovunque possibile, a favorire la stabilità dei popolamenti, l'affermazione delle specie autoctone, la varietà nella composizione.

In sede di pianificazione forestale (PIF e Piani di Assestamento) si dovranno prevedere specifici modelli colturali finalizzati alla valorizzazione delle funzioni dei soprassuoli, che dovranno essere preventivamente determinate, distinti per tipi forestali.

Nell'ambito del PTCP si individuano preliminarmente alcune indicazioni colturali che vengono sviluppate in funzione degli obiettivi evolutivo-colturali ritenuti perseguibili all'interno di ciascun ambito attitudinale di carattere generale.

A tal fine, i modelli colturali proposti nel PTCP (vedasi NdA, Capo II – Boschi e Foreste, art. 56) assumono il ruolo di strumenti tecnici di indirizzo che dovranno essere adattati e verificati sulla base di un'accurata analisi del territorio e delle formazioni vegetali, al fine di attuare una strategia di intervento finalizzata al perseguimento degli specifici obiettivi colturali.

5.3.5 Indirizzi di valorizzazione del bosco ai fini paesaggistici ed ambientali – ruolo dei PIF e dei PGT

I PIF valorizzano il ruolo paesistico – ambientale dei boschi proponendo azioni mirate al conseguimento dei seguenti obiettivi:

- conservare la biodiversità, la rete ecologica e le aree protette;
- promuovere interventi di riqualificazione ambientale;
- promuovere la rinaturalizzazione delle aree extraurbane e periurbane;
- migliorare l'inserimento nel territorio delle infrastrutture esistenti, con particolare riguardo alla percezione paesaggistica ed alle connessioni della rete ecologica.

I Comuni valorizzano il ruolo paesaggistico ed ambientale del bosco adottando idonei strumenti operativi a supporto delle proprie politiche di pianificazione urbanistica.

Nelle NdA del PTCP in materia (art.55, capo II –Boschi e Foreste) sono poi riportati indirizzi secondo i quali devono essere redatti il PIF ed i PGT per il conseguimento degli obiettivi di valorizzazione del bosco.

Oltre a quanto sopra, si richiama che il conseguimento degli obiettivi di valorizzazione paesaggistica del bosco è trattato anche nella tematica "paesaggio" del PTCP.

5.3.6 Indirizzi di tutela idrogeologica – Ruolo dei PIF

Gli indirizzi di tutela idrogeologica nella gestione forestale fanno riferimento ad un quadro di sintesi tra i fenomeni di dissesto in atto, il grado di rischio ed i tipi forestali maggiormente rappresentati.

Sul territorio si evidenzia una netta prevalenza di formazioni a ceduo di faggio e di castagno, caratterizzate prevalentemente da abbandono di qualsiasi pratica selvicolturale. Molto diffusi sul territorio sono anche i robinieti, anche in questo caso in stato di abbandono.

In particolare i cedui di castagno occupano una notevole parte della superficie ad alta ed estrema pericolosità e si presentano in molti casi scarsamente vitali: si osservano versanti occupati interamente da tali popolamenti che esercitano una notevole copertura del terreno con piante caratterizzate da elevate biomasse che oltre a rappresentare un grosso pericolo nelle zone a pendenza elevata per l'innescarsi di fenomeni di dissesto, potrebbero rappresentare un grosso pericolo anche per la propagazione degli incendi.

Per altro va evidenziato che le situazioni di rischi e pericolo non si limitano all'area montana, ne sono interessati anche i territori dei solchi vallivi che attraversano la pianura, in cui le formazioni instabili di robinia costituiscono la prevalente formazione forestale.

Relativamente agli indirizzi per la tutela del rischio, particolare rilevanza assume una corretta diagnosi e valutazione delle situazioni di instabilità. Ai sensi della normativa vigente (D.G.R. n° 8/675 del 21/09/2005) nel PIF possono essere compresi, tra l'altro, interventi di sistemazione idraulico forestale, dove possibile, con tecniche di ingegneria naturalistica, secondo criteri e metodi che verranno stabiliti da specifiche direttive regionali, approvate dalla Giunta Regionale ed eventualmente definiti in sede di PIF.

6. PAESAGGIO

6.1 CONCETTO DI PAESAGGIO

Il PTCP assume il concetto di paesaggio così come espresso dalla Convenzione Europea del Paesaggio: *'paesaggio' designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni.*

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

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

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

Premesso questo, è fondamentale considerare infine che gli studi paesaggistici, per la loro complessità multidisciplinare, sono in continua evoluzione, per cui ogni ricerca sul paesaggio è da considerarsi una soglia e non un risultato.

6.2 ANALISI DEL TERRITORIO

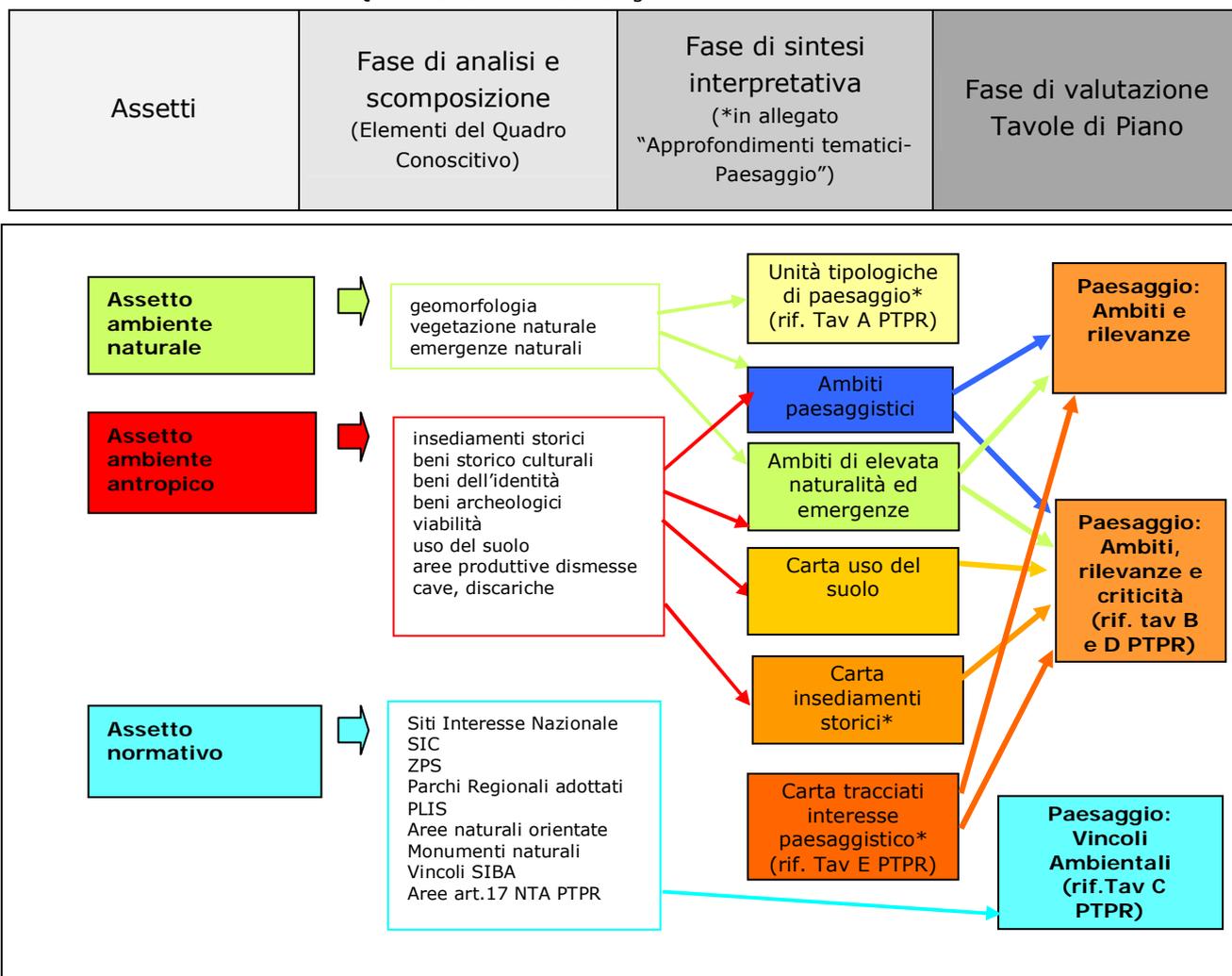
L'analisi degli aspetti paesaggistico-ambientali del territorio è finalizzata alla costruzione di un quadro conoscitivo coerente con i contenuti e con i livelli di coerenza che vengono attribuiti al PTCP dalla normativa vigente e dalla pianificazione sovraordinata.

Essendo il paesaggio il luogo in cui convergono processi che avvengono nel territorio e nell'ambiente, operare su di esso significa dover tener conto di un grande numero di variabili che ne condizionano l'essere e il divenire alle diverse scale spazio-temporali tra loro interrelate. Per fare ciò è necessario un approccio di tipo sistemico.

L'impianto metodologico di analisi tiene conto dell'evoluzione del paesaggio, attraverso le trasformazioni e le permanenze, nonché delle relazioni che intercorrono tra i molteplici elementi che lo compongono. Le componenti sistemiche del paesaggio sono di tipo geomorfologico, storico, culturale, socio-economico, amministrativo e percettivo.

L'analisi è stata quindi articolata per fasi successive, procedendo dal generale al particolare, dalla scomposizione alla sintesi. Nella prima fase, della scomposizione, viene effettuata un'analisi ricognitiva delle componenti del paesaggio, suddividendole in tre assetti principali: l'assetto dell'ambiente naturale, l'assetto dell'ambiente antropico e l'assetto normativo, che raccoglie i vari aspetti del paesaggio sottoposti a diverse forme di tutela. La seconda fase appartiene alla sintesi interpretativa, alla ricerca delle relazioni esistenti tra le componenti prescelte e ad una prima valutazione dedicata all'individuazione delle risorse e delle problematiche del territorio, dell'identità e vocazione dei luoghi, al fine di esplicitare gli obiettivi di tutela del Piano, precisati nella terza fase attraverso le azioni possibili di salvaguardia e valorizzazione. La metodologia adottata è schematizzata nel quadro sinottico metodologico alla pagina seguente.

Quadro sinottico: metodologia di analisi



6.2.1 Assetto ambiente naturale

L'assetto dell'ambiente naturale è un complesso sistema di relazioni tra quegli elementi che costituiscono l'ossatura del paesaggio, invarianti strutturali e caratteri che permangono nel tempo come capisaldi di verifica delle trasformazioni.

Gli elementi appartengono alla geomorfologia del territorio, al sistema delle acque, alla vegetazione, alle emergenze naturali.

Le relazioni che intercorrono tra questi elementi portano ad una prima "suddivisione" del territorio in Unità tipologiche di paesaggio, effettuata su scala di maggior dettaglio rispetto alla Tav. A del PTPR e riportata nell'allegato "Approfondimenti tematici - Paesaggio".

La morfologia del territorio, i fiumi, i laghi, le strutture naturalistiche, concorrono anche alla definizione degli ambiti paesaggistici, di cui si tratterà più avanti.

Le vette, i crinali e le selle, elementi emergenti e strutturanti il paesaggio, vengono invece riportati nelle tavole *Carta di sintesi* (Tav.PAE1) e *Carta delle rilevanze e delle criticità* (Tavv.PAE1 serie a-l).

6.2.2 Assetto ambiente antropico

L'assetto dell'ambiente antropico comprende quegli elementi e caratteri, propri dell'attività dell'uomo, che hanno modificato il territorio. Trasformazioni e permanenze che evidenziano il dinamismo del paesaggio: l'insediamento, la viabilità, l'uso del suolo, la presenza di beni storici, archeologici, di valori simbolici.

L'analisi dell'assetto dell'ambiente antropico può essere effettuata sotto diversi aspetti. Su scala temporale si evidenziano le permanenze, che caratterizzano il paesaggio sotto il profilo identitario e culturale. La rete viaria viene analizzata dal punto di vista della percezione del paesaggio, che porta alla costruzione dello schema della viabilità di interesse paesaggistico, in cui la viabilità è intesa come l'insieme di tutti i tracciati percorribili, indipendentemente dal mezzo utilizzato per percorrerli.

I centri e nuclei storici individuati, i luoghi dell'identità, i siti archeologici e la viabilità di interesse paesaggistico concorrono a formare un sistema di rilevanze paesaggistiche riportate nella *Carta delle rilevanze e delle criticità* (PAE1 serie a-l).

Dal punto di vista dell'utilizzo dei suoli, vengono evidenziate le situazioni di abbandono, che creano un disagio paesaggistico sia sotto il profilo percettivo ed estetico, sia dal punto di vista della qualità abitativa dei luoghi.

L'identificazione di aree produttive dismesse, cave, discariche contribuiscono all'individuazione di problematiche puntuali che possono essere recuperate per migliorare la qualità paesaggistica

dei luoghi. Anch'esse sono riportate all'interno della *Carta delle rilevanze e delle criticità* (Tavv.PAE1 serie a-I).

6.2.3 Assetto normativo: la tutela vigente

La prima legge organica a livello nazionale inerente la protezione delle bellezze naturali e delle bellezze individue è stata la L. 1497 del 1939, *Norme sulla protezione delle Bellezze Naturali*, già abrogata dalla L.490/'99 e ora sostituita dalla Parte III del D.lgs. 42/04 (Codice Urbani). La nuova legge di riferimento in materia definisce la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, inteso come l'insieme di beni culturali e beni paesaggistici, al fine di preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e promuovere lo sviluppo della cultura.

La legislazione regionale vigente di riferimento, L.R. n. 12/2005, attribuisce al PTCP valenza paesaggistico-ambientale (Art.15, comma1), e dispone che il Piano definisca il quadro conoscitivo del proprio territorio (Art.15, comma 1) e individui le previsioni atte a raggiungere gli obiettivi del Piano Territoriale Regionale (Art.15, comma 6).

L'assetto amministrativo del paesaggio e delle sue componenti comprende, però, non solo la vincolistica vigente e i Parchi Regionali istituiti, ma anche zone soggette a tutela sotto varie forme e natura, ricomprese e non all'interno dei Parchi, e aree di riconosciuto valore ambientale e naturalistico a vari livelli, anche se non soggette a strumenti di vincolo o tutela istituiti. La Provincia di Varese è un territorio di grande sensibilità ambientale contrassegnato dalla presenza di azioni di tutela a diversi livelli:

- Siti di Interesse nazionale
- SIC (Siti di Interesse Comunitario proposti per il progetto Bioitaly)
- ZPS (Zone a Protezione Speciale)
- Parchi Regionali
- PLIS (Parchi Locali di Interesse Sovracomunale)
- Riserve naturali
- Monumenti naturali

Vincoli contenuti all'interno del Sistema Informativo Beni Ambientali (SIBA), art.136 D.Lgs. 42/'04, presenti sul territorio varesino:

- Immobili ed aree di notevole interesse pubblico: beni ambientali e beni individui (art. 136)
- territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia (art.142 lett. b)
- fiumi, torrenti, corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti

elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna (art.142 lett. c)

- montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica (art.142 lett. d)
- parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi (art.142 lett. f)
- territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (art.142 lett. g)
- aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici (art.142 lett. h)
- zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448 (Art.142 lett. i)
- zone di interesse archeologico (art. 142 lett. m)

I vincoli contenuti nel SIBA e le aree ad elevata naturalità (art. 17 delle NTA del PTPR) sono riportati nella *Carta dei vincoli ambientali* del PTCP (Tav.PAE2). I vincoli relativi alle aree coperte da foreste e da boschi non sono riportati per ragioni grafiche, dal momento che gran parte del territorio della provincia di Varese è coperta da boschi e risulta quindi fortemente interessata dal vincolo. La tutela dei boschi inoltre è oggetto di pianificazione di settore attraverso i Piani di Indirizzo Forestale.

6.3 SINTESI DI ANALISI E VALUTAZIONE: LE RISORSE E LE PROBLEMATICHE, GLI OBIETTIVI DI TUTELA

Le fasi di analisi e valutazione portano alla definizione delle caratteristiche del paesaggio della provincia di Varese, alla individuazione delle sue risorse e problematiche e alla conseguente formulazione di obiettivi ed esigenze di tutela.

Il PTCP provvede all'approfondimento delle indicazioni contenute nel PTPR, in particolare:

- l'istanza di una integrazione e una analisi di maggior dettaglio di quanto già sviluppato dalla Regione per quanto riguarda la conoscenza del territorio provinciale sotto il profilo paesaggistico
- l'individuazione delle situazioni di degrado e dei valori da tutelare che necessitano di recupero

- la definizione di ambiti paesaggistici effettuata su scala di maggior dettaglio
- l'indicazione di ambiti di criticità e ambiti di rilevanza regionale
- la classificazione della viabilità in funzione delle relazioni visuali con il contesto, in riferimento alle strade panoramiche e ai percorsi nel verde, nonché in relazione alla fruibilità ricreativa e turistica esistente o potenziale (la definizione di valori, caratteristiche e esigenze di tutela, anche per tratti, della viabilità di interesse paesaggistico), l'identificazione dei punti di vista e delle vedute sensibili
- la definizione di indirizzi per le scelte di pianificazione urbanistica comunale preordinate alla tutela del paesaggio

6.3.1 Le unità tipologiche di paesaggio

Le caratteristiche fisiche del territorio varesino rendono possibile una prima 'suddivisione' in Unità Tipologiche di Paesaggio, realizzata sull'esperienza del PTPR. All'interno di esse non si riscontrano tanto omogeneità percettive, fondate sulla ripetitività dei motivi e un'organicità dei contenuti, quanto modulazioni di paesaggio, variazioni dovute al mutare brusco o progressivo delle situazioni naturali e antropiche.

La struttura del paesaggio ha le sue modulazioni estreme passando dalle quote prealpine, in cui la presenza antropica è limitata o assente, alle aree di pianura, in cui il segno umano è forte e dominante, al punto da capovolgere gli stessi attributi identificativi del paesaggio.

Le unità tipologiche di paesaggio all'interno territorio varesino, così come definite dal Piano Territoriale Paesistico Regionale e dal PTCP all'interno dell'allegato "Approfondimenti tematici - Paesaggio", sono:

- fascia prealpina, comprendente i "paesaggi dei laghi insubrici" (Verbano e Ceresio), i "paesaggi della montagna e delle dorsali" (Malcantone, Campo dei Fiori, Monte Generoso, ecc.), i "paesaggi delle valli principali" (Valcuvia e Valganna);
- fascia collinare, contrassegnata dai "paesaggi degli anfiteatri e delle colline moreniche (da Gallarate-Somma Lombardo fino a Varese e Laveno; da Varese fino ad Appiano Gentile);
- fascia dell'alta pianura, comprendente i "paesaggi della valle fluviale scavata" del fiume Olona; e i paesaggi dei ripiani diluviali dell'alta pianura asciutta
- fascia della Bassa Pianura, comprendente i "paesaggi della valle fluviale del Ticino".

Il paesaggio si caratterizza sulle fasce prealpina, collinare e dell'alta pianura in maniera peculiare: nella parte nord dei laghi insubrici, delle montagne e delle grandi valli, l'ambiente naturale e semi naturale ha il sopravvento. L'insediamento tende a saturarsi sul fondovalle.

Nella parte centrale delle colline, la presenza antropica è più forte, ma i laghi e gli ambienti boscati rappresentano comunque un paesaggio semi naturale ancora consistente.

Nella parte sud dell'alta pianura la pressione antropica è invece dominante e le "isole" verdi rappresentano l'ultimo baluardo per la riconoscibilità dell'identità dei luoghi.

In particolare il paesaggio dei laghi insubrici richiamando la storia geologica della formazione delle Alpi, le vicende climatiche, e con queste, anche le morfologie e le forme di insediamento di periodo storico, è uno dei più peculiari della fascia prealpina.

La presenza dei laghi condiziona fortemente il clima e l'abito vegetale dei luoghi assumendo quella specificità - detta insubrica - rappresentata da una flora spontanea o di importazione (dai lecci, all'ulivo, al cipresso) propria degli orizzonti mediterranei.

Alla presenza delle acque lacustri si devono numerosi altri elementi di singolarità riguardanti l'organizzazione degli spazi (tipo di colture, di insediamento, attività tradizionali come la pesca, interrelazioni per via d'acqua...) e le testimonianze storiche, la percezione e la fruizione del paesaggio come scenario di soggiorno e turismo.

Alla valorizzazione di queste peculiarità sono volti sia gli indirizzi che detta il PTCP nelle proprie norme (art. 63) sia diversi progetti di cooperazione internazionale cui la Provincia ha partecipato in qualità di partner (o capofila). Questi progetti (fra gli ultimi "Il Lago Maggiore, le sue valli, i suoi fiori", "Concetto di valorizzazione ambientale-culturale dell'area del lago maggiore" ed "Insubria terra dei laghi") promuovono il turismo basandosi sulla valorizzazione del patrimonio ambientale, artistico e culturale in un'ottica di cura del territorio in tutte le sue componenti e di rafforzamento della sua identità culturale.

In tal senso merita particolare segnalazione anche il progetto Interreg IIIa che vede partecipi oltre alla Provincia i Comuni di Besano, Clivio, Porto Ceresio, Saltrio, Viggiù, nonché la Comunità Montana Valceresio, per lo sviluppo coordinato dell'area "Monte San Giorgio - Orsa - Pravello" per la quale è stata anche presentata la candidatura a patrimonio dell'umanità, presso l'UNESCO.

6.3.2 Gli ambiti paesaggistici

La stabilità paesaggistica è mantenuta dall'organicità tra gli elementi naturalistici e la fisicizzazione degli avvenimenti storici.

In queste situazioni gli spazi territoriali sono definiti dalla dizione "ambiti paesaggistici". Gli ambiti paesaggistici si basano anche su invarianti strutturali naturali ma privilegiano la visione del paesaggio in senso storico e culturale e in questo si differenziano, anche fisicamente, dalle Unità di paesaggio di natura ecosistemica sviluppate dalla sezione del Piano riguardante la rete ecologica. In quest'ultima parte, infatti, le unità sono invece individuate da fattori naturali ed ambientali (sulla base di ecosistemi), che meglio verranno spiegati nella trattazione relativa.

Gli ambiti paesaggistici sono annoverabili tra le strutture atemporalmente. Più precisamente per ambiti si devono intendere quelle parti del territorio caratterizzate da presenze naturalistiche permanenti, atte a recepire fenomeni storici con caratteristiche di stabilità e di sedimentazione delle ideologie guida, antropologiche, politiche, economiche, religiose, amministrative, sono quindi i luoghi della interagenzia diretta della storia e della natura.

Gli ambiti paesaggistici comprendono il territorio di più comuni e all'interno di essi è auspicabile che sia previsto un progressivo coordinamento decisionale e normativo, organizzato nella comune volontà di operare e nella consapevolezza delle eredità trasmesse dai luoghi.

Gli obiettivi comuni cui tendere sono riconducibili alle seguenti valenze:

- Costruire l'identità e la leggibilità del paesaggio attraverso la documentazione cartografica, iconografica, fotografica, ecc.
- Individuare la caratterizzazione dei luoghi
- Individuare il deterioramento edilizio e naturalistico
- Individuare le tracce di identità perdute
- Acquisire la conoscenza dei processi delle cadute di identità
- Rilevare le incongruenze con la semiologia naturalistico storica
- Individuare i detrattori persistenti, interruzione delle percezioni, sovradimensionamenti volumetrici, incompatibilità linguistiche, ecc.
- Individuare i deterioramenti del rapporto verde-città, verde-monumento, la distruzione dei filari, ecc.
- Stesure di normative e provvedimenti di salvaguardia
- Individuare orientamenti per il progetto architettonico

Al fine della definizione degli ambiti paesaggistici, le categorie di classificazione utilizzate, e meglio illustrate nell'allegato "Approfondimenti tematici - Paesaggio" del PTCP, sono le seguenti: Viario, Viario Fluviale, Lacuale-viario, Lacuale-viario-naturalistico orografico. I criteri di definizione derivano dalla concezione del paesaggio inteso come realtà determinata dalle

presenze naturalistiche e dalle trasformazioni avvenute nel tempo.

Le schede di ogni ambito sono contenute all'interno dell'allegato "Approfondimenti tematici – Paesaggio", esse comprendono:

- strutture naturalistiche di definizione dell'ambito
- strutture storiche di definizione dell'ambito (viabilità storica²⁷, ordito agrario)
- presenza di paesaggi di ampia, media, ridotta percettibilità
- elenco comuni compresi nell'ambito

Le schede svolgono il ruolo di riferimento territoriale ed evidenziano le motivazioni della perimetrazione. Le categorie di definizione identificano i segni naturalistici considerati atemporali ed i segni della storia che sono rimasti anch'essi immutati nei processi di antropizzazione.

Tra le strutture naturalistiche assunte come generatrici della morfologia degli ambiti si sono considerate fondative le varie forme di presenze dell'acqua e dell'orografia, analogamente per le strutture storiche, la viabilità e la geometria agraria sono considerate elementi che sfuggono al tempo.

Aree archeologiche, beni archeologici e monumenti religiosi, laici, della produzione, ecc. sono stati classificati per epoche e tipologie e forniscono i dati di riferimento per l'identificazione ed integrazione del sistema segnico di caratterizzazione del paesaggio concepito organicamente tra natura e storia, costituiscono quindi un supporto analitico da sistematizzare in sede progettuale.

Sono stati individuati dieci ambiti:

N° 1 - AMBITO LA LURA-SARONNO

VIARIO-FLUVIALE

Comuni compresi nell'ambito:

Rovellasca (CO), Rovello Porro (CO), Saronno (punto di incontro tra l'ambito della Lura e la Milano-Varese storica), Caronno Pertusella, Garbagnate (MI), Origgio, Lainate (MI). Sull'asta viaria parallela alla Lura: Turate (CO), Cislago, Gerenzano, Uboldo (la cui geometria risente della presenza della orditura dell'Olona)

N° 2 - AMBITO S.S. 233

VIARIO

Comuni compresi nell'ambito:

Da nord a sud, Mozzate (CO), Carbonate (CO), Locate Varesino (CO), Tradate, Venegono Inferiore, Venegono Superiore, Veduggio Olona, Lozza.

N° 3 - AMBITO MEDIO OLONA

²⁷ Le ipotesi di viabilità storica riportate derivano dal volume "Viabilità e Monumento", testi di Giulia Bianchi, Roberto Ferrarin, Vittorio Introini – fotografie di Marco Introini, patrocinato dalla Provincia di Varese, Gavirate (Va) 2002.

VIARIO-FLUVIALE**Comuni compresi nell'ambito:**

Sul lato sinistro del fiume, da nord a sud: Castiglione Olona, Lonate Ceppino, Gorla Maggiore, Gorla Minore, Marnate. I comuni interessati sul lato destro del fiume, da nord a sud, sono: Gornate Superiore, Gornate Inferiore, Torba, Castelseprio, Cairate, Fagnano Olona, Solbiate Olona, Olgiate Olona, Castellanza, Busto Arsizio, Dairago (MI), Villa Cortese (MI), Legnano (MI), Cerro Maggiore (MI), San Vittore Olona (MI), Canegrate (MI), Parabiago (MI). A Lainate e a Garbagnate riprende la geometria della Lura.

N° 4 - AMBITO GALLARATE**VIARIO-FLUVIALE****Comuni compresi nell'ambito:**

Secondo la direttrice verticale scendendo da nord: Mornago, Sumirago, Albizzate, Solbiate Arno, Carnago, Jerago con Orago, Besnate, Oggiona Santo Stefano, Cavaria con Premezzo, Cassano Magnago, Gallarate, Cardano al Campo, Samarate, Ferno, Lonate Pozzolo.

Secondo la direttrice trasversale, verso ovest: Casorate Sempione, Arsago Seprio, Somma Lombardo, Vizzola Ticino, Golasecca, Vergiate, Sesto Calende.

N° 5 - AMBITO BASSO VERBANO, LAGHI MAGGIORE, DI COMABBIO E DI MONATE**LACUALE - VIARIO****Comuni compresi nell'ambito:**

Da nord a sud, Leggiuno, Sangiano, Caravate, Monvalle, Besozzo, Brebbia, Bardello, Malgesso, Bregano, Travedona-Monate, Ispra, Ranco, Cadrezzate, Osmate, Angera, Taino, Ternate, Comabbio, Mercallo, Varano Borghi.

N° 6 - AMBITO VALCUVIA-VALTRAVAGLIA LAGO MAGGIORE**LACUALE - VIARIO - NATURALISTICO - OROGRAFICO****Comuni compresi nell'ambito:**

Da nord a sud, Luino, Germignaga, Cremenaga, Brezzo di Bedero, Montegrino-Valtravaglia, Porto Valtravaglia, Brissago Valtravaglia, Grantola, Mesenzana, Castelveccana, Cassano Valcuvia, Ferrera di Varese, Cunardo, Cittiglio, Brenta, Casalzuigno, Duno, Cuveglio, Rancio Valcuvia, Masciago Primo, Bedero Valcuvia, Laveno Mombello, Gemonio, Azzio, Orino, Cuvio, Castello Cabiaglio, Brinzio, Cocquio Trevisago.

N° 7 - AMBITO VAL VEDDASCA**LACUALE - VIARIO - NATURALISTICO - OROGRAFICO****Comuni compresi nell'ambito:**

Da nord a sud, Pino sulla sponda del Lago Maggiore, Tronzano Lago Maggiore, Veddasca, Maccagno, Curiglia con Monteviasco, Agra, Dumenza.

N° 8 - AMBITO VALGANNA – VAL MARCHIROLO

LACUALE – VIARIO – NATURALISTICO – OROGRAFICO

Comuni compresi nell'ambito:

Da nord a sud, Cadegliano-Viconago, Lavena-Ponte Tresa, Cugliate Fabiasco, Marchirolo, Marzio, Valganna.

N° 9 - AMBITO VALCERESIO

LACUALE – VIARIO – NATURALISTICO – OROGRAFICO

Comuni compresi nell'ambito:

Da nord a sud, Brusimpiano, Cuasso al Monte, Porto Ceresio, Bisuschio, Besano, Viggiù, Saltrio, Arcisate, Clivio, Induno Olona, Cantello.

N° 10 - AMBITO VARESE

LACUALE – VIARIO – NATURALISTICO – OROGRAFICO

Comuni compresi nell'ambito:

In senso orario, Gavirate, Comerio, Barasso, Luvinata, Casciago, Varese, Malnate, Gazzada Schianno, Buguggiate, Morazzone, Caronno Varesino, Castronno, Brunello, Azzate, Galliate Lombardo, Daverio, Crosio della Valle, Casale Litta, Inarzo, Bodio Lomnago, Cazzago Brabbia, Biandronno.

6.3.3 Le rilevanze e le criticità paesaggistiche

Gli elementi di rilevanza e di criticità paesaggistica vengono riportati nel quadro d'insieme costituito dalla *Carta delle rilevanze e delle criticità* (Tavv.PAE1 serie a-I), cui fa riferimento la normativa del Piano. Inoltre parte di essi si trova nei repertori all'interno degli Approfondimenti tematici – Paesaggio, sotto forma di elenco corredato da opportune schede descrittive.

Vengono individuati come elementi di rilevanza paesaggistica:

- per la naturalità dei luoghi: le aree ad elevata naturalità, le aree di particolare rilevanza naturale e ambientale, i monumenti naturali e le emergenze naturali (vette, crinali, selle);
- per la storicità, la memoria e l'identità dei luoghi: i centri e nuclei storici, la viabilità storica, l'ordito agrario, i beni storico-culturali, le presenze archeologiche, i musei, i luoghi dell'identità;
- per la percezione, la fruibilità dei luoghi: la viabilità di interesse paesaggistico (strade, sentieri, piste ciclabili), i punti panoramici, i porti, gli imbarcaderi, le linee di navigazione.

Vengono individuati come elementi di criticità paesaggistica:

- aree produttive dismesse
- cave cessate in stato di degrado

6.3.4 I boschi

Lo sviluppo della problematica relativa alla tutela paesaggistica dei boschi è di ordine complesso, sia per i diversi approcci logici che sottintende (ecosistemico, funzionale ed estetico), sia per l'articolato valore unitario e globale della sua espressione che richiede molteplici competenze ed attenzioni.

Gli indirizzi di tutela paesistica nella gestione forestale prendono quindi spunto sia dalla valutazione delle componenti paesistiche dei sistemi ambientali del territorio provinciale, sia dall'esame dei diversi elementi che concorrono alla definizione della qualità di un paesaggio.

Tra questi assumono particolare rilevanza:

- l'approccio di scala: punti di osservazione diversi determinano valutazioni differenti. Una visuale da lontano si fonda, prevalentemente, sulla strutturazione e l'organizzazione del paesaggio; una visuale più prossima permette di "entrare" nel paesaggio e di coglierne aspetti e qualità di ordine diverso;
- la qualità dei segni: tra di essi si evidenziano sia le linee, le forme ed i punti di richiamo visuale, più o meno marcati e significativi, sia i segni del costruito e della presenza umana;
- l'alternanza tra spazi: inteso come il ritmo con cui avviene la scoperta e la comprensione dei differenti luoghi del paesaggio;
- le presenze significative: intese come elementi particolari e significativi, espressione della cultura dell'area, che caratterizzano lo spazio e l'ambiente.

Gli indirizzi, che nel PTCP hanno valore di orientamento generale, nell'ambito della pianificazione di settore (Piani di Indirizzo Forestale) dovranno trovare una più elevata e coerente applicazione nei diversi contesti territoriali:

- Rispettare la scala visuale del paesaggio: il bosco costituisce solo una componente della struttura del paesaggio anche se qualche volta ne rappresenta l'aspetto più saliente e più significativo. Le modalità di intervento dovranno pertanto garantire il rispetto dell'equilibrio percettivo tra le diverse componenti del paesaggio;

- Mantenere aperti gli spazi chiave (fondovalle, aree vicine agli abitati, aree vicine alle zone d'acqua, punti di passaggio tra valli ed ambienti, corridoi visuali e funzionali): la diversità e la articolazione del paesaggio è data anche da spazi diversi, ancorché 'minori': tali ambiti saranno perciò da tutelare con la massima attenzione favorendone la conservazione e la valorizzazione percettiva;
- Esaltare l'identità dei luoghi: riconoscere l'identità di ciascun luogo è necessario per salvaguardare la sua specificità ed la sua identità. Sia la riduzione della superficie forestale, sia la sua diffusione ed ampliamento possono costituire dei fattori di negazione o modifica dell'identità dei luoghi.
- Conservare i piani di osservazione e la diversità visuale: sia la profondità che la larghezza di visuale, che la ricchezza di composizione del paesaggio costituiscono elementi preziosi per l'arricchimento e l'apprezzamento del paesaggio. Nell'ambito dei diversi ambienti e contesti il bosco deve conservare il suo giusto ed equilibrato spazio e presenza.
- Raccordare le diversità: in contesti destrutturati, il bosco può rappresentare l'elemento di riconnessione e di strutturazione che riporta maggiore equilibrio ed armonia al paesaggio.

6.3.5 Gli ambiti di elevata naturalità e i monumenti naturali

"Si definiscono di elevata naturalità quei vasti ambiti nei quali la pressione antropica, intesa come insediamento stabile, prelievo di risorse o semplice presenza di edificazione, è storicamente limitata" (PTPR Art.17).

Le aree di elevata naturalità nel territorio Varesino si concentrano negli ambiti paesaggistici n° 6, 7, 8 e 9, nella fascia prealpina delle valli principali: Valcuvia, Valtravaglia, Val Veddasca, Valganna, Valmarchirolo, Valceresio, e nell'ambito n° 5 dei laghi di Comabbio e di Monate, nella fascia collinare.

Si tratta prevalentemente di boschi di latifoglie e conifere, vegetazione arbustiva, prati e pascoli di quota (oltre gli 800 m) nella fascia prealpina. Prevalgono ancora versanti boscati a latifoglie e conifere ma a quote minori (350 m) nella fascia collinare.

Le aree di elevata naturalità sono riportate nelle Tavole *Carta di Sintesi* (PAE1) e *Carta delle rilevanze e delle criticità* (Tavv.PAE1 serie a-l), nelle quali vengono anche individuate le aree di particolare rilevanza naturale e ambientale, così come indicate (allegato A) e normate (art.25) dalla L.R. n.86 del 1983, "Piano generale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché

delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale”, alla quale si rimanda per quanto concerne gli indirizzi di tutela.

Le tavole PAE1 (serie a-l) riportano, inoltre, i monumenti naturali riconosciuti e in fase di riconoscimento.

Per monumento naturale si intende una particolare modalità di valorizzazione di singolari emergenze naturalistico/ambientali, prevista e normata dal Piano Regionale delle Aree Protette (Legge Regionale n. 86 del 30 novembre 1983). Come specificato dall'art.24/Titolo III del Piano Regionale, i monumenti naturali vengono individuati all'interno di specifiche Zone di Particolare Interesse Ambientale, indicate dalla stessa legge.

I monumenti naturali individuati, sono elencati e descritti nell'allegato "Approfondimenti tematici - Paesaggio" del PTCP.

Gli obiettivi da perseguire in tali ambiti sono la conservazione, la valorizzazione e il recupero delle caratteristiche ambientali dei luoghi: tutela sia dell'integrità sia delle trasformazioni effettuate storicamente dall'uomo per il governo del territorio; valorizzazione del paesaggio e promozione di forme di turismo sostenibile nel rispetto dell'ambiente; recupero di quegli elementi territoriali che hanno subito, per diverse ragioni, processi di degrado o si trovano in stato di abbandono.

6.3.6 Gli insediamenti storici

Il PTPR attribuisce alle Province il compito di individuare i centri e nuclei storici e la rete viaria storica nell'ambito del PTCP.

La perimetrazione dei centri e nuclei storici è stata effettuata facendo riferimento alla prima levata delle tavolette IGM 1/25000, così come indicato dall'art. 19 (Individuazione dei Centri e Nuclei Storici) delle Norme di Attuazione del PTPR.

La viabilità storica, stradale e ferroviaria è stata effettuata individuando i tracciati che confermano quelli presenti nella prima levata delle tavolette IGM 1/25000, così come indicato dall'art. 20 (Riconoscimento e tutela della viabilità storica e d'interesse paesaggistico) delle Norme di Attuazione del PTPR.

I nuclei e la viabilità individuati sono riportati nella *Tavola degli insediamenti storici* all'interno dell'allegato "Approfondimenti tematici - Paesaggio".

6.3.7 I beni storici, culturali e dell'identità

L'individuazione del patrimonio storico architettonico si basa sulla raccolta dei dati contenuta nella pubblicazione "Viabilità e Monumento" (op.cit), patrocinata dalla Provincia di Varese, opera di sintesi che conclude una lunga attività di analisi avviata dall'Unione Europea e dall'Assessorato al Territorio della Provincia

di Varese con i Programmi comunitari Interreg I e Interreg II Italia - Svizzera.

I beni storico-architettonici sono stati suddivisi secondo categorie, individuate in base alla appartenenza a diverse funzioni: sistema abitativo, sistema difensivo, sistema religioso, sistema produttivo.

All'interno del sistema abitativo sono stati considerate le dimore storiche, evidenziando quelle aperte al pubblico.

All'interno delle strutture difensive sono stati individuati i castelli, i castelli-recinto, le case-forte, i fortini e le torri, le residenze campestri.

Il sistema religioso si differenzia per l'appartenenza dell'edificio ad un'epoca: pre romanica, romanica, tardo romanica e gotica, rinascimentale e barocca. Sono state poi individuati altre costruzioni di difficile leggibilità stilistica, cui è stata attribuita la definizione di edificio con stratificazione linguistica.

Il sistema produttivo comprende stabilimenti (prevalentemente nel settore tessile), fornaci per la produzione della calce, mulini ad acqua ad uso agricolo, la chiusa di captazione del canale Villorosi, le centrali elettriche.

Per ogni bene individuato è stata realizzata una schedatura che specifica la localizzazione, la classificazione, la denominazione, la destinazione d'uso, le fonti, un'analisi tipologica, sistematica e funzionale, un'analisi stilistica comprensiva di presenze pittoriche ed artistiche. Le schede sono allegate nei repertori all'interno dell'allegato "Approfondimenti tematici - Paesaggio".

I beni archeologici riportati sono quelli individuati dal Piano territoriale Paesistico del 1989.

Tra i beni storici che riguardano l'identità dei luoghi, viene individuata la cosiddetta 'Linea Cadorna', il sistema difensivo realizzato durante la prima guerra mondiale lungo il confine italo - svizzero²⁸.

L'obiettivo primario è la tutela dei beni stessi, della memoria storica e del loro significato per le comunità, nell'ottica di trasmettere i valori di identità nonché la loro fruibilità alle generazioni future.

Un secondo obiettivo è quello di individuare un sistema di valori anche sotto il profilo dell'attrazione turistica, che possa sviluppare strategie di marketing improntate a valorizzare la regione varesina sotto diversi punti di vista: non solo per un turismo 'verde' che privilegia il nord della provincia, ma anche per un turismo culturale che può trovare stimoli interessanti sparsi su tutto il territorio.

²⁸ Il tracciato viene riportato unicamente sulla Tavola *Carta di Sintesi* (PAE1) in maniera indicativa, poiché è stato ricavato da un dato non collaudato.

6.3.8 La viabilità di interesse paesaggistico

All'interno del PTPR, l'art. 20 comma 10 del TITOLO III della Parte II delle Norme di Attuazione dispone che le province, in sede di formazione dei PTC, provvedano a verificare e integrare la tavola "E" del PTPR e a definire i valori, le caratteristiche e le esigenze di tutela, anche per tratti, della viabilità di interesse paesaggistico.

All'interno della *Carta delle rilevanze e delle criticità* (Tavv. PAE1 serie a-l) è stata quindi recepita la viabilità già individuata dal PTPR ed integrata con altri tratti che rispondono all'istanza di fruibilità paesaggistica.

Le voci riportate in legenda sono pertanto:

- Viabilità panoramica che domina ampie vedute;
- Viabilità di interesse naturalistico (che attraversa zone verdi);
- Viabilità che collega mete di interesse turistico;
- Visuali sensibili e punti panoramici;
- Sentieri (tracciati guida paesaggistici)
- Piste ciclabili
- Linee di navigazione
- Porti e approdi

I tratti di viabilità individuati sono riportati nei repertori all'interno dell'allegato "Approfondimenti tematici – Paesaggio", sotto forma di elenco.

Gli obiettivi generali per gli elementi individuati nella tavola sono legati alla tutela e conservazione della panoramicità dei luoghi, al recupero e valorizzazione del patrimonio storico e naturale, all'incentivazione del turismo culturale e naturalistico.

Inoltre l'elevato valore fruitivo di tali infrastrutture ed il contributo di queste allo sviluppo del turismo dovrà essere ulteriormente valorizzato dalla riqualificazione dei tracciati panoramici nonché dalla predisposizione di servizi alla sosta ed alla fruizione. A tale proposito le Norme d'Attuazione riportano, all'articolo 65, indirizzi d'azione per i Comuni, affinché gli auspicabili interventi di salvaguardia e riqualificazione della viabilità di interesse paesaggistico siano caratterizzati da un minimo comune denominatore legato non solo alla progettazione delle opere di sistemazione ed attrezzatura dei percorsi ma anche ad una pianificazione delle aree ad essi limitrofe, svolta nel rispetto del valore paesaggistico dei luoghi.

6.3.9 Gli ambiti di criticità

Gli ambiti di criticità, riportati nella *Carta delle rilevanze e delle criticità* (Tavv.PAE1 serie a-I), si riferiscono a quelle situazioni caratterizzate da fattori di incidenza negativa che rischiano di far perdere al territorio la propria connotazione identitaria e paesaggistica e che possono essere recuperate a fini diversi.

In particolare la carta riporta le aree produttive dismesse e le cave cessate.

Per quanto riguarda le aree produttive dismesse, la fonte dei dati è la ricerca DAISSIL (Documento di Analisi e Indirizzo per lo Sviluppo Industriale Lombardo) realizzata dalla Provincia di Varese. In particolare nella sezione che riguarda il sistema delle aree dismesse sono definite tali *"tutti i siti interessati da attività economiche di qualsivoglia natura che abbiano cessato la propria attività da almeno un anno e non siano state sostituite da usi alternativi"*.

Riguardo alle cave cessate, vengono riportate le aree in stato di degrado che possono essere rinaturalizzate. Alcune di esse (si pensi alle cave di Viggiù o di Cuasso al Monte) rivestono interesse sotto il profilo storico-minerario, culturale, geologico e possono essere valorizzate ai fini della fruizione turistico - didattica, anche attraverso il miglioramento dell'accessibilità e la creazione di percorsi verdi tematici.

La fonte dei dati deriva dal Catasto delle cave cessate, realizzato dalla Provincia di Varese.

L'articolazione della tavola relativamente alle criticità non ha carattere esaustivo, ma vuole essere un primo riferimento per l'individuazione di problematiche ambientali e paesaggistiche. L'obiettivo è quello di stimolare le comunità locali a recuperare e valorizzare un patrimonio culturale atipico che altrimenti, se lasciato in abbandono, contribuisce a penalizzare il territorio e la sua qualificazione paesaggistica. Un secondo obiettivo è l'ottimizzazione delle risorse territoriali disponibili, promuovendo, al contempo, una riqualificazione ambientale.

L'elenco delle cave cessate in degrado e delle aree produttive dismesse è riportato nei Repertori dell'allegato 'Approfondimenti tematici - Paesaggio'.

6.4 RETE ECOLOGICA

Il progetto di rete può essere visto e interpretato in vari modi. Il primo ed irrinunciabile approccio, lo considera strumento base per la conservazione della natura, fondamentale integrazione delle 'isole' costituite dalle aree protette. Un secondo altrettanto importante approccio, considera la rete ecologica come strumento valido per la gestione delle aree non pianificate che, proprio per

questo, sono quelle a maggior rischio di intenso degrado. In questo senso il progetto di rete ecologica della provincia di Varese, è concepito in modo tale da rispondere ai due grandi problemi: l'urbanizzazione diffusa e la frammentazione degli ambienti naturali.

6.4.1 La rete ecologica: definizioni e metodi

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

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

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

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

Tuttavia, percorrendo quanto detto fino ad ora, il rischio è quello di dilatare il concetto originario di rete tendendo ad attribuirle funzioni molteplici e diverse oltre a quelle strettamente inerenti la funzionalità ecosistemica; antichi collegamenti, percorsi storici, piste ciclabili, Greenways, fasce di continuità paesistica ecc. sebbene siano azioni di grande interesse, prioritarie per un programma di valorizzazione culturale del territorio, devono essere conseguenti ad un'analisi delle risorse ecologiche del paesaggio e semmai valore aggiunto agli indirizzi di pianificazione territoriale inseriti in un quadro ambientale veramente

sostenibile, e in tal senso sono trattati nella parte generale del *Paesaggio*.

Di conseguenza, l'obiettivo prioritario di una rete rimane quello di mantenere spazio per l'evoluzione del paesaggio e delle sue dinamiche ecologiche, in cui la diversità possa autonomamente progredire senza impedimenti e dove il peso delle azioni antropiche sia commisurato con alti livelli di autopoiesi²⁹ del sistema paesaggistico così come viene riconosciuto dalla Convenzione Europea del Paesaggio.

In considerazione a quanto fino ad ora affermato, è necessario riconsiderare il paesaggio come elemento funzionale per lo sviluppo della rete in quanto luogo che ospita la biodiversità e la naturalità alle diverse scale. All'interno di questo approccio *le zone protette diventano elementi non esclusivi della rete*, anche perché la loro funzionalità è fortemente condizionata dall'assetto del territorio nel quale sono inserite.

I Parchi di tutti i livelli, le Riserve Naturali, le oasi faunistiche, le aree SIC e ZPS ed altri istituti, il cui obiettivo primario è la conservazione delle risorse naturali e culturali, pur avendo una soggettività territoriale ed un ruolo cognitivo-culturale che fa parte della loro storia, devono integrarsi con altri elementi di pari dignità ambientale (ad esempio le aree non protette della zona dei laghi, o aree attualmente degradate, ma strategiche per la loro posizione nel mosaico ambientale) nonché gli spazi rurali e fluviali sede di elevata biodiversità e naturalità diffusa.

La forma del mosaico ambientale e le configurazioni determinate dalle unità ecosistemiche in esso contenute, producono un effetto determinante sui processi ecologici e sulle forme del paesaggio stesso. In conseguenza a questo assunto fondamentale dell'ecologia del paesaggio, l'alternanza dei residui elementi a "nucleo" (ovvero le isole) e quelli naturali a sviluppo prevalentemente lineare (ovvero i corridoi e le fasce di collegamento, quali corsi d'acqua o residue fasce di vegetazione lungo scarpate e terrazzi fluviali o colline) caratterizzano quel paesaggio che l'analisi complessa attraverso gli *eco-field*³⁰ delle *specie focali*³¹ fa emergere con le sue strutture caratteristiche funzionali. Questo approccio permette di sbrogliare una parte degli involuppi di infinite reti monospecifiche in modo da

²⁹ L'*autopoiesi* è definibile come la capacità propria di un sistema ambientale di rigenerarsi e di evolversi, a fronte delle perturbazioni e delle interferenze provenienti dall'esterno.

³⁰ *Eco-field* è definibile come l'insieme degli elementi che costituiscono un dato paesaggio, all'interno dei quali una determinata specie è in grado di individuare e svolgere alcune funzioni d'importanza vitale per la sua sopravvivenza. Questo concetto è molto importante nel paradigma delle reti ecologiche, perché fa capire come anche la sottrazione di una piccola porzione di territorio (se di importanza strategica) possa essere fatale per la sopravvivenza di una specie e, quindi, per la conservazione della biodiversità.

³¹ Si definiscono *specie o comunità focali*, quelle specie o gruppi di specie in grado di rappresentare le esigenze di tutte le altre specie legate a un certo paesaggio (Lambek 1997).

raccogliere e ordinare dall'intricata e complessa matassa del sistema ambientale non un filo, ma una grossa corda formata da tanti fili regolarmente intrecciati (*focal community landscape*). Tale approccio, permette inoltre di usare tali specie anche come indicatori di integrità strutturale e funzionale, in definitiva del grado di qualità dei sistemi ambientali.

Come base per la costruzione o progettazione di una rete ecologica occorre pertanto iniziare ad individuare gli elementi caratterizzanti, propri delle specie focali e utili all'obiettivo di lavoro, individuando facilmente le tre principali componenti ricorrenti di tipo strutturale, funzionale e complementare: la *patch*, il corridoio e la matrice.

Le **patches** (parcelle, frammenti) sono il risultato della frammentazione del tessuto del paesaggio. La forma, soprattutto la dimensione delle parcelle, in particolare delle patches arboree ed arbustive, risulta proporzionale alla ricchezza faunistica che può ospitare. Tuttavia la funzione della rete ecologica non si esplica solo rispetto alla biodiversità, e numerosa letteratura sottolinea l'importanza delle grandi patches di vegetazione naturale come riserva di biodiversità e di specie caratteristiche, nonché come limitazione al dissesto idrogeologico ed alla tutela delle riserve idriche. Un paesaggio può quindi presentarsi frazionato in numerose parcelle immerse in una **matrice che può avere differenti livelli di permeabilità**.

Questo fenomeno è anche in relazione alla **core area**, cioè a quella porzione centrale di patch che offre uno spazio ecologico ottimale in quantità e qualità, una vera e propria area minima vitale per le popolazioni, una zona di sufficiente dimensione per sostenere una comunità animale autoriproducibile.

Corridoi, ponti biotici e varchi possono ridurre gli effetti della frammentazione e quindi aumentare il grado di connettività tra le patches. Un paesaggio a grana media o fine, cioè con unità frammentate, può avere notevoli differenze ad esempio faunistiche, rispetto ad un paesaggio con grana grossa in cui il pattern spaziale è armonico con i processi naturali, quindi con una forte connessione tra le patches. Il mantenimento dei **corridoi ecologici e dei varchi**, definiti come fasce di ambiente omogeneo che si differenziano dalla natura della matrice in cui sono collocati, sono determinanti per gli spostamenti (per fini trofici, di riproduzione ecc.) di quella fauna così importante nei processi di trasformazione energetica dell'ecosistema. Naturalmente, oltre all'indubbio valore estetico di un paesaggio così strutturato e ai positivi effetti sulla biodiversità, emergono quelle funzioni importanti, ad esempio di salvaguardia idrogeologica, già ricordate per le patches.

Ulteriori elementi del paesaggio sono le *fasce tampone*, aree ecotonali o di transizione, a protezione da influenze esterne delle *core-areas* e dei corridoi ed utili ad aumentare capacità portante, resistenza e resilienza, e le *stepping stones*. Queste ultime sono unità minori che, per la loro posizione strategica, rappresentano habitat funzionali lungo linee ideali di spostamento di specie all'interno di una matrice ostile. Qualora le dimensioni siano sufficienti esse potrebbero mantenere popolazioni proprie in cui sono distribuiti endemismi e varietà particolari (es. fontanili padani e *Orsinigobius punctatissimus*³²).

Altro elemento territoriale è la **matrice**. La matrice di una unità di paesaggio è data dall'elemento (o dall'abbinamento ripetuto di più elementi interagenti), che risulta essere maggiormente presente o maggiormente connesso in quell'unità di paesaggio. Talvolta, pur non esistendo elementi che rispondono alle caratteristiche di cui sopra, la matrice è comunque determinata dall'elemento che maggiormente condiziona i processi dell'unità paesaggio. Infine, in presenza di gravi alterazioni, la matrice può non essere presente. Essa può favorire in maniera determinante le funzioni della rete ecologica in relazione alla qualità del livello di permeabilità, cioè al grado di difficoltà degli spostamenti determinati dalla sua natura, dalla sua gestione e dalla frequenza delle barriere soprattutto di carattere artificiale.

Lo sforzo di analisi, pianificazione e progettazione va rivolto sempre ad un contesto ad area più vasta in cui si possono definire le invarianti del paesaggio, cioè gli elementi e le componenti utili a mantenere un certo grado di autopoiesi del sistema alle diverse scale di riferimento, individuando funzioni e servizi ecosistemici. Comunque tale approccio avrà inevitabilmente implicazioni polivalenti, suscettibili di coinvolgere politiche differenti (salvaguardia idraulica, nuovi ruoli per l'agricoltura, autodepurazione, energie rinnovabili ecc.), e la rete potrà svilupparsi soltanto a condizione che i soggetti amministrativi e sociali coinvolti cooperino strettamente.

6.4.2 Le unità di paesaggio: definizioni e metodi

La scelta di suddividere il territorio in Unità di paesaggio di natura ecosistemica³³, d'ora in poi definite per comodità Unità di Paesaggio (UDP), permette, tra l'altro, di individuare indirizzi per il Piano territoriale, mirati a qualificare le diversità che costituiscono la ricchezza della Provincia di Varese. Le motivazioni di questa scelta sono varie e hanno riferimenti in documenti

³² Specie endemica di ghiozzo esclusiva dei fontanili padani

³³ Si precisa che nel concetto di ecosistema qui utilizzato, entrano anche i cosiddetti *sistemi urbano tecnologici*, e non solo quelli naturali o paranaturali

istituzionali (Convenzione Europea sul Paesaggio), principi scientifici (Teoria dei Sistemi), criteri applicativi.

Le Unità di paesaggio sono definibili come subsistemi paesistici, caratterizzati, sia strutturalmente che funzionalmente, dagli ecosistemi (elementi del paesaggio) attraverso cui sono organizzati. Le unità d'uso del suolo (ecosistemi spazialmente individuabili), costituiscono l'elemento strutturale di base del paesaggio in generale, quindi anche delle unità di paesaggio.

Una volta individuate le unità di paesaggio, ed effettuata una valutazione qualitativa sulla struttura e le dinamiche in corso, si possono utilizzare gli indici ecologici ai fini di mettere in luce le diversità macroscopiche anche da un punto di vista quantitativo. Analisi qualitative e quantitative conducono all'evidenziazione delle condizioni di equilibrio ottimale per le varie unità, le esigenze e criticità ambientali, le possibilità di trasformazione e le cautele per le trasformazioni stesse.

6.4.3 Individuazione delle Unità di paesaggio

L'individuazione delle unità di paesaggio è avvenuta attraverso un'analisi a diverse scale, sia temporali che spaziali. Questo ha permesso di considerare sia le caratteristiche invarianti, quali la geomorfologia del territorio, sia l'evoluzione temporale dell'uso del territorio, più legato all'economia e agli assetti sociali di determinate epoche storiche.

In particolare la metodologia di individuazione delle unità di paesaggio è stata la seguente:

- Individuazione delle "Macrounità Geomorfologiche" in base ai caratteri omogenei di litologia e morfologia e all'analisi della carta delle unità d'uso del suolo e CTR (scala 1:10.000);
- Confronto tra macrounità geomorfologiche e ricostruzione della carta dell'Uso del suolo al 1890, (base mappa I.G.M.) e individuazione delle "Unità di paesaggio storiche";
- Individuazione delle "Unità di paesaggio attuali" attraverso sia considerazioni legate ai punti precedenti che all'attuale uso del suolo (Carta delle unità d'uso del suolo). Come supporto all'individuazione delle unità e per lo studio della continuità di paesaggio è stata fatta anche un'ulteriore analisi attraverso il metodo dei transetti, descritto negli Allegati di approfondimento tematico – Rete Ecologica.

6.4.4 Metodologie quantitative per l'analisi e la valutazione delle Udp: gli indicatori

L'utilizzo di indicatori per il Paesaggio, è subordinato al rispetto di alcuni principi di ordine metodologico che si possono sintetizzare come segue.

Lo studio dei processi paesistici deve avvenire in modo sintetico, procedendo dal generale al particolare. Prima vengono esaminati i caratteri dominanti di un dato processo, poi progressivamente e per approssimazioni successive, ci si avvicina allo studio delle singole parti e dei dettagli che lo determinano. Lo studio di fattori e componenti può quindi, in un primo tempo, essere tralasciato per consentire una comprensione di quello che è l'effettivo ruolo di ogni ecosistema all'interno della struttura paesistica e di come la struttura paesistica condizioni l'ecosistema. Una volta capito questo, è possibile scendere nel dettaglio ed effettuare studi analitici, importanti soprattutto nell'individuazione dei fattori limitanti e delle potenzialità locali.

Lo studio del paesaggio si avvale dell'utilizzo di indici e modelli caratterizzabili da tre proprietà:

- capacità di descrivere il fenomeno in modo il più possibile aderente alla realtà,
- precisione nella quantificazione dei valori in gioco,
- semplicità d'uso del modello o dell'indicatore stesso.

Queste tre proprietà non sono mai ottimizzabili contemporaneamente in uno stesso modello. Nello studio del paesaggio si rinuncia generalmente alla precisione in favore delle altre due proprietà: infatti aderenza alla realtà e semplicità d'uso sono di solito le caratteristiche fondamentali alle scale medie e grandi, mentre nello studio di fenomeni relativamente poco complessi, o alle piccole scale, è talvolta possibile rinunciare alla semplicità d'uso in favore della precisione, poiché può succedere che scendendo di scala diminuisca la complessità.

Gli indicatori utili allo studio del paesaggio devono inoltre poter cogliere le interconnessioni tra elementi strutturali e funzionali, piuttosto che essere mirati ad analisi minuziose, che rischiano di far perdere il significato generale dell'oggetto di studio.

Va precisato che l'utilizzo degli indici dipende, oltre che dal problema specifico da analizzare, dalla scala spazio-temporale in cui si verificano i fenomeni più importanti.

La tendenza complessiva della provincia ha indirizzato la scelta verso gli indicatori utili alla descrizione delle problematiche emergenti. Sono risultati utili, indicatori che permettano di:

- stimare il carico antropico della provincia e delle singole Udp, per individuare il carico antropico totale sopportabile al fine di evitare che il sistema sia sottoposto ad eccessivo

stress ambientale o a cambiamenti di equilibrio radicali (*Matrice delle Udp e Habitat standard pro-capite*)

- Evidenziare il grado di contrasto e lo stato di impoverimento degli ecosistemi presenti (*Compatibilità e Eterogeneità*)
- *Misurare la frammentazione delle Udp*: (Densità di strade e ferrovie, frastagliatura, grana)
- Calcolare il limite del depauperamento delle risorse ambientali consentibile dallo sviluppo urbano anche in riferimento ai consumi energetici, alla relativa produzione di inquinanti e all'attrattività turistico-ricreativa che permane una delle attività trainanti di alcune Unità di paesaggio della Provincia (*Biopotenzialità territoriale*).

Le valutazioni effettuate possono avere grande utilità nelle scelte strategiche per la pianificazione e la gestione delle Udp, le quali svolgono all'interno del sistema paesaggistico, funzioni diverse a seconda delle proprie caratteristiche. Per la definizione degli indicatori e le descrizioni delle Udp si vedano gli allegati di Approfondimento tematico – Rete ecologica.

6.4.5 Scelta delle specie guida

L'analisi e la conseguente progettazione delle reti ecologiche deve assumere come riferimento specie, o gruppi di specie, definite "focali", che ricoprono tutte le necessità spaziali e funzionali di tutte le altre specie che possono trovarsi nello stesso ecosistema. Inoltre, in relazione alla necessità di ricomporre la connettività di un sistema ambientale, le caratteristiche morfo-funzionali dell'habitat devono essere elemento di valutazione di idoneità attraverso una unità di campionamento rappresentata dall'area minima vitale in modo che questa sia un sottoinsieme dell'estensione della formazione ecologica che si vuole tentare di realizzare e/o rendere connettivamente funzionale ad un aumento della capacità portante.

In ragione di quanto appena affermato, il modello proposto per la progettazione della rete ecologica della Provincia di Varese prende in considerazione gli Uccelli ed in particolare il gruppo di specie rilevabile con le stazioni d'ascolto (Modello a Passeriformi), perché sono tra gli organismi che meglio si prestano ad essere utilizzati come indicatori del grado di complessità o di degrado degli ecosistemi terrestri, essendo diffusi sul suolo, nella vegetazione e negli strati inferiori dell'atmosfera, e perché mostrano una notevole sensibilità alle variazioni degli ambienti in cui vivono. D'altra parte è opportuno sviluppare un approccio metodologico del concetto di rete e di corridoio ecologico che possa relazionare alcune variabili del sistema con la fauna, elemento guida della rete stessa.

La comunità di Uccelli è stata scelta come gruppo focale in quanto ritenuta l'unica ad interpretare con efficacia tale complessità, ad analizzare al meglio l'idoneità degli elementi dell'ecomosaico e quindi efficace e funzionale alla realizzazione di una rete ecologica che rispecchi le esigenze non solo del paesaggio ma anche del territorio.

L'analisi puntuale di tutti gli elementi dell'ecomosaico presenti funzionali alla rete e di cui si è valutata l'idoneità relativamente alle specie guida offre quindi una risposta esaustiva sulla ricettività reale per quelle specie focali che diventano bioindicatori efficienti ed utili alla finalizzazione degli interventi.

6.4.6 Il modello di idoneità faunistica

La mappa di idoneità faunistica nasce dall'integrazione delle informazioni contenute nella Carta delle Unità d'uso del suolo con quelle degli indicatori di tipo faunistico. Utilizzando la classe degli Uccelli come indicatori sintetici della qualità degli elementi dell'ecomosaico è stato possibile costruire una graduatoria di importanza basata sul valore conservazionistico delle specie (Indice Faunistico Cenotico medio), per le singole tipologie ambientali individuate nella carta: il risultato della integrazione di tali informazioni è la mappa dell'idoneità faunistica su base conservazionistica ottenuta mediante interpolazione dei valori dell'IFm (Fig.1).

La mappa generata permette di visualizzare chiaramente le aree a maggior grado di idoneità faunistica e conservazionistica, la loro distribuzione spaziale, il grado di frammentazione e la tendenza alla connessione evidenziando le potenzialità della rete ecologica, mettendo inoltre in risalto le criticità e le opportunità presenti sul territorio.

La scelta dell'analisi mediante l'ornitofauna offre la possibilità di ottenere una serie di valori confrontabili tra i diversi elementi caratterizzanti il paesaggio, per una valutazione delle condizioni attuali del sistema ambientale e quindi della sua reale qualità e funzionalità ecologica.

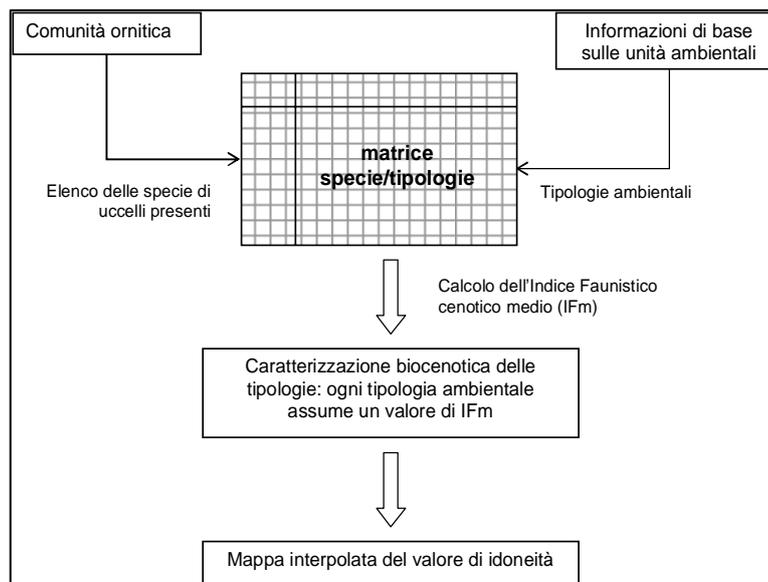


Figura 1 - Schema della metodologia utilizzata

Tale analisi è stata effettuata con un approccio di tipo indiretto attraverso tre fasi:

- la compilazione, mediante valutazione critica di informazioni bibliografiche e osservazioni personali, dell'elenco delle specie di uccelli nidificanti presenti nell'area di studio;
- la definizione degli habitat potenziali delle singole specie in base alla bibliografia, alle informazioni presenti negli atlanti locali e all'esperienza personale. Gli habitat potenziali sono stati poi ricondotti alle tipologie degli elementi cartografati nella carta delle unità ecosistemiche.
- l'inserimento di ciascuna specie nella/e tipologia/e ambientale in cui svolge la funzione riproduttiva (nidificazione).

Il risultato è un quadro sinottico in cui per ogni specie vengono riportate informazioni di tipo conservazionistico e quelle relative alla preferenza ambientale durante il periodo riproduttivo.

Partendo dal quadro faunistico così ottenuto è stato calcolato l'Indice Faunistico cenotico medio IFm (vedasi gli allegati di Approfondimento tematico – Rete Ecologica) per ciascuna tipologia di habitat, basato sull'utilizzo degli Uccelli nidificanti come indicatori ecologici, in cui si considerano quali discriminanti:

- la presenza delle specie in ciascuna tipologia ambientale
- il valore conservazionistico di ciascuna specie, elaborato in base agli elenchi allegati a convenzioni e direttive nazionali ed europee.

La

La mappa prodotta con le metodiche appena descritte consente di individuare le aree a maggiore criticità e quelle maggiormente

funzionali ai corridoi ecologici, costituendo la base per le successive fasi del lavoro, incentrate sulla valutazione e studio di dettaglio della rete ecologica.

6.4.7 Il progetto di Rete Ecologica

Il progetto della rete ecologica della provincia di Varese, è disegnato in riferimento al modello di idoneità faunistica, dal quale emergono molto chiaramente le aree più idonee per la realizzazione della rete ecologica, nonché le linee di tendenza, fornendo valide indicazioni per il posizionamento dei varchi e due corridoi di connessione (fig. 2).

Il modello evidenzia due direttrici principali di sviluppo e percorrenza della rete.

Le direttrici emergono dalla particolare configurazione della provincia di Varese con le sue grandi macchie di boschi nella zona montana e i laghi nella zona centrale, che sono recepite dal modello di idoneità faunistica.

Una delle direttrici percorre la parte occidentale della provincia, fiancheggiando il Lago Maggiore e il Ticino, poi attraversa la zona dei laghi e circonda l'aeroporto di Malpensa, e quindi giunge al confine con la provincia di Milano; l'altra costeggia le aree boscate del comasco con cui la rete può connettersi per dare maggiore forza e spessore alla rete di Varese e, si crede, ad una futura rete di Como.

Queste direttrici principali sono raccordate da una serie di direttrici trasversali che hanno permesso di identificare nelle core areas distribuite nella zona centro sud del territorio un elemento importante della rete; queste aree, pur essendo di minore dimensione consentono di non perdere la comunicazione tra i grandi rami della rete principale e di salvaguardare gli elementi naturali presenti insidiati dall'incalzante processo di urbanizzazione soprattutto lungo le vie di comunicazione.

Tramite il modello di idoneità faunistica, il territorio è stato suddiviso in aree con diverso grado di idoneità; in particolare le aree con maggiore idoneità coincidono prevalentemente con le

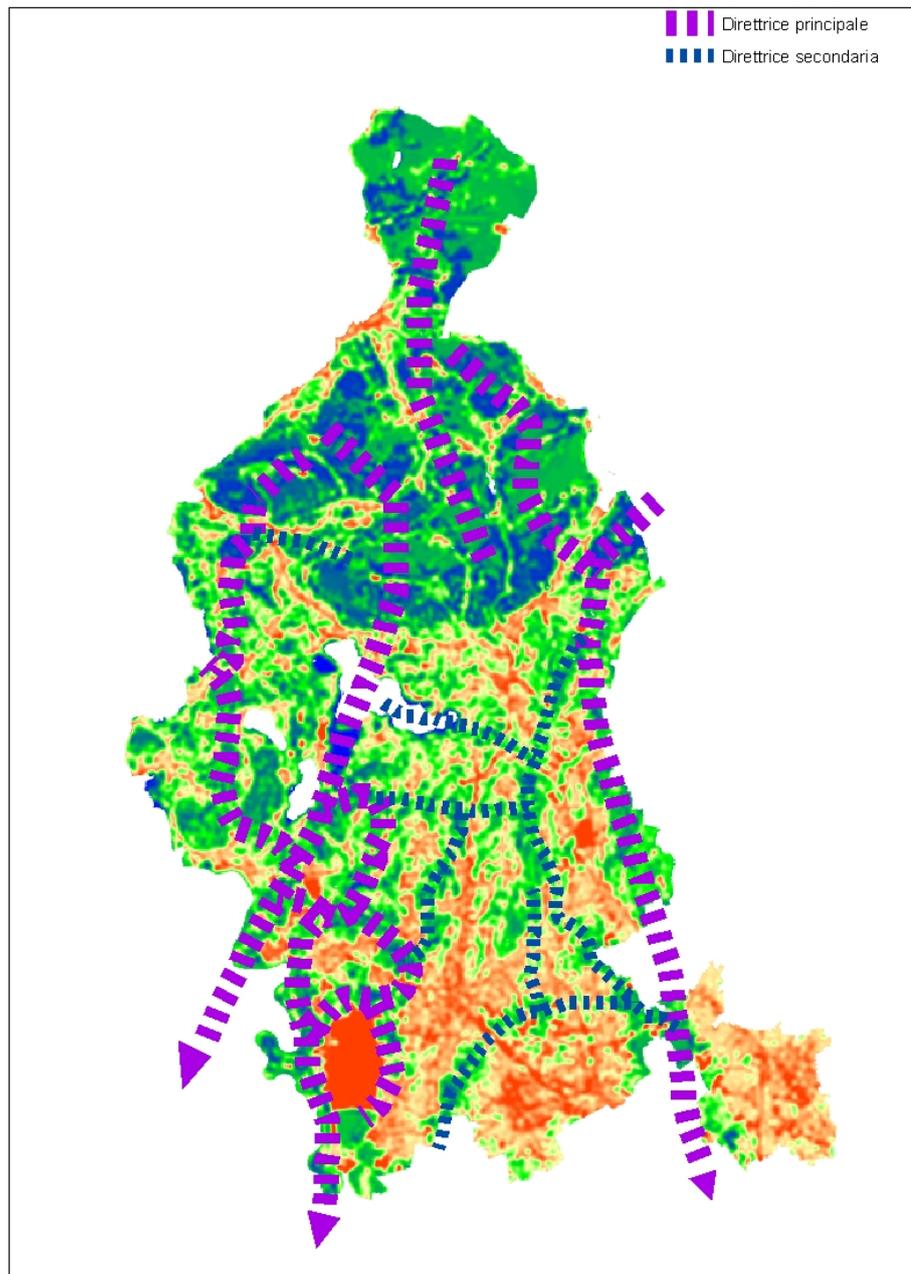


Fig. 2 – Le linee a tratteggio blu indicano le aree di maggiore idoneità per la rete ecologica. Le linee a tratteggio viola indicano le direttrici principali che ordinano la configurazione della rete ecologica.

aree boscate della zona montana e con le zone umide poste al centro della provincia.

In questo quadro generale, sono stati individuati gli elementi fondamentali della rete e le aree di particolare interesse con funzionalità di nodo strategico o di zone con evidenti criticità.

Di seguito si dà una breve descrizione degli elementi di progetto inseriti nella tavola di piano (Tav.PAE3) e della metodologia seguita per la loro individuazione.

Si distinguono i seguenti elementi strutturali:

Rete principale-core area: La rete principale segue le grandi direttrici nord-sud, di cui sopra. Le aree che la costituiscono sono state individuate sulla base del modello di idoneità faunistica e confrontate puntualmente con le ortofoto per la corretta perimetrazione. È caratterizzata prevalentemente dagli ecosistemi forestali nella fascia montana e dalle zone umide dei laghi, (compreso il Lago Maggiore) nella zona centrale della provincia. Le *core areas* sono contraddistinte da idoneità alta e medio-alta. Partendo dalle core areas il progetto ha definito **aree di completamento delle core areas**, sottoforma di corridoi o di configurazioni areali, per la riconnessione delle core areas. La forma e dimensione dipende dai caratteri della matrice circostante e dal 'peso' delle core areas da ricongiungere.

Rete secondaria-core area: contraddistinta da una medio-alta idoneità. Si tratta prevalentemente dei collegamenti trasversali tra le due grandi direttrici della rete principale. A differenza di questa, la rete secondaria si caratterizza per una diffusa frammentazione; le aree sono localizzate prevalentemente nella zona centro-meridionale della provincia e comprendono in molti casi tessuti agricoli o periurbani. Anche in questo caso la perimetrazione è stata ultimata sulle ortofoto.

Fasce tampone: sorgono a margine delle core areas e sono state individuate prevalentemente sulle aree a bassa idoneità; comprendono nel caso delle grandi core areas una sottile fascia di territorio prevalentemente agricolo oppure aree boscate marginali come nelle zone montane, in altri casi, e soprattutto nel caso della zona dei laghi e della rete secondaria, più ricche di sfrangiamenti, si allargano per garantire una maggiore salvaguardia della stessa core area.

Varchi: sono barriere opposte alla progressione dell'edificazione soprattutto lungo le vie di comunicazione che in diverse parti del territorio stanno diventando luogo privilegiato per lo sviluppo abitativo lineare; questo può portare alla chiusura dei corridoi e quindi all'isolamento di parti di rete.

Alcuni varchi sono stati posti lungo le strade che costeggiano i laghi per mantenere l'equilibrio delle zone umide circostanti e la comunicazione con il lago Maggiore ed il Ticino, altri lungo il confine con la provincia di Milano per mantenere la connessione con la rete ecologica limitrofa.

Nel progetto di rete ecologica sono stati individuati anche altri elementi:

- piani attuativi critici

- aree degradate potenzialmente idonee
- infrastrutture esistenti ad alta interferenza
- infrastrutture in progetto ad alta interferenza
- tratti di corsi d'acqua da riqualificare
- aree protette

Dai **piani attuativi critici** sono stati estratti quelli che per localizzazione possono impattare negativamente sulla rete, in particolare sono stati valutati i piani attuativi prospicienti ogni varco anche in funzione dell'ampiezza dello stesso e i piani attuativi localizzati lungo la ristretta rete sul fiume Arno.

Sono state individuate come **aree degradate potenzialmente idonee** le aree sterili e le cave, dismesse e non, individuate nella carta delle unità d'uso del suolo e sul *Piano cave* che ricadono interamente o anche parzialmente nelle core areas e nelle fasce tampone.

Le **infrastrutture** sono evidenziate nei tratti maggiormente interferenti: tali tratti dovrebbero esser sottoposti ad interventi mitigativi.

I tratti di **corsi d'acqua da riqualificare** sono quelli connotati da classi di qualità scadente, scarsa e pessima nell'analisi di Funzionalità fluviale e quelli appartenenti al reticolo fluviale secondario che costituiscono elementi di riconnessione importante (talvolta unici) della rete.

Le **aree protette** sono indicate nello sfondo con retini chiari che riproducono i SIC e le ZPS. I parchi regionali sono indicati con la linea a di confine: tutte sono contenute entro la rete di progetto.

In ultimo sono state indicate le aree possibili e preferibili di connessione con le reti delle province confinanti per mettere in evidenza eventuali corridoi da mantenere allo scopo di consolidare e rafforzare la rete della Provincia di Varese.

Un approfondimento maggiore vale la pena di fare per quanto riguarda nodi strategici e aree critiche.

6.4.8 I nodi strategici e le aree critiche

Sono individuati come **nodi strategici** quelle aree incluse nella rete ecologica, che presentano notevoli problemi di permeabilità ecologica, sono sottoposti a dinamiche occlusive da parte degli insediamenti, ma anche rappresentano varchi almeno potenziali, fondamentali per riconnettere tra loro elementi strutturali della rete ecologica.

Si tratta di zone sede di importanti snodi o punti di collegamento fra le core areas e di incrocio fra rami diversi della rete. Sono

state individuate sette aree di particolare rilevanza laddove alla luce della configurazione della rete il grado di connessione è elevato; esse coincidono con punti di intenso scambio fra gli elementi della rete senza i quali sarebbe compromessa la circolazione lungo la rete stessa.

I nodi strategici sono in genere situati in corrispondenza di varchi, magari più di uno, costituiti da sottili corridoi con agganci molto labili alle strutture principali. Queste aree sarebbero da sottoporre a una progettazione integrata, mirata a mantenere in vita le connessioni, anche con l'ausilio di interventi ad hoc, per esempio sulla viabilità e/o acquisendo piccole porzioni di territorio da destinare alla rete ecologica, per garantirne la continuità anche in un futuro. L'unico nodo che differisce dagli altri per collocazione è quello posizionato nell'Udp 11 nella zona dei laghi. Infatti è localizzato proprio nel "cuore" della rete. Il motivo sta nel fatto che proprio qui abbiamo le aree di idoneità maggiore sulle quali convergono più direttrici della rete ecologica, le quali si sovrappongono ad aree industriali e infrastrutture viarie, dando origine ad un vero e proprio "nodo" da risolvere. I nodi strategici costituiscono aree che dovrebbero essere soggette a priorità d'intervento.

Sono invece individuate come **aree critiche**, quelle porzioni di territorio che presentano seri problemi ai fini del mantenimento della continuità ecologica e di una qualità ambientale accettabile per la rete, ma anche per gli ambienti antropici. In genere queste aree si trovano sulla rete secondaria o nei collegamenti tra la rete secondaria e quella principale. In questo senso non sono inseriti tra gli obiettivi strategici per la rete ecologica, anche se potrebbero esserlo per la qualità ambientale in genere. Queste aree non hanno un confine ben definito, piuttosto individuano spazi di diversa ampiezza, in cui sono evidenti situazioni che possono compromettere la rete. In alcuni casi si tratta di bruschi restringimenti della rete anche lungo gli assi fluviali dovuti alla presenza di edifici dove quindi la rete diventa più suscettibile alle influenze esterne tanto da far temere un'interruzione; oppure, come nel caso dell'Olona, la minaccia è rappresentata dal progressivo e inarrestabile insediamento di attività produttive.

In queste aree vanno considerati gli aspetti di tipo socio-economico dominanti, i quali però dovrebbero essere affrontati contestualmente a quelli paesaggistico-ambientali con la finalità di offrire alle popolazioni un ambiente il più vivibile possibile.

Nodi strategici	Fattori determinanti	Problemi e indirizzi di progetto
1	Incrocio tra il ramo orientale della rete principale, la rete di Como e l'innesto	Connessioni labili che necessitano di essere rinforzate anche con interventi di riqualificazione di

	della rete secondaria	aree degradate
2	Incrocio tra le direttrici della rete principale in una zona di massima idoneità faunistica	Il rischio è la separazione delle zone umide, già divise dalla palude di Brabbia. Inoltre sono presenti alcuni piani attuativi che penalizzano fortemente i varchi rimasti: andrebbe valutata la possibilità di accorpate le aree a standard in modo tale da mantenere varchi consistenti in prossimità dei laghi
3	Individua la zona di collegamento con la rete di Milano	Tutela e mantenimento del varco. Potenziamento delle core areas e delle fasce tampone per aumentarne l'efficacia
4	Costituisce l'"approdo" della rete principale proveniente dai laghi, al fiume Ticino	Tutela e mantenimento dei varchi superiori
5	Comprende una vasta zona che costituisce "cerniera" tra la parte nord e la direttrice occidentale della rete	Frammentazione diffusa, necessità di rinforzare i varchi e almeno due corridoi di connessione nord-sud
6	Comprende una vasta zona che costituisce "cerniera" tra la parte nord e la direttrice orientale della rete	Frammentazione diffusa, necessità di rinforzare i varchi e i corridoi presenti.
Aree critiche		
1	Interruzione della rete secondaria costituita dal torrente Rile e presenza di vari Piani attuativi interferenti	Potenziamento della rete all'esterno dell'abitato per ricostruire la connessione interrotta. Verificare la distribuzione interna dei P.A. per consentire il mantenimento del corridoio ecologico
2	Corridoio di connessione tra la valle dell'Olona e la direttrice est della rete principale	Si tratta di un varco già molto stretto, interessato da vari P.A. Verificare la distribuzione interna dei P.A. per consentire il mantenimento del corridoio ecologico
3	Rete secondaria di connessione tra la Valle del Ticino e la valle dell'Olona, connotata da una quantità di	La compresenza di alte criticità per la rete ecologica e di vari programmi di trasformazione costituisce un'opportunità per riorganizzare tutta l'area alla

	interruzioni	ricerca di soluzioni tra loro compatibili e sinergiche
4	Corridoio di connessione nord-sud con funzione tampone tra Malpensa e gli insediamenti con presenza di vari Piani attuativi interferenti	La scelta di mantenere un'area seminaturale che circonda l'aeroporto è funzionale alla qualità dell'ambiente urbano dei nuclei limitrofi. Qui la rete ecologica acquisisce in pieno il ruolo di "servizio ecosistemico". Andrebbe potenziata, almeno in termini qualitativi. Verificare la distribuzione interna dei P.A. per consentire il mantenimento del corridoio ecologico.
5	È costituita da un varco labile per la connessione di due grandi core areas	Tutela del varco e potenziamento
6	Comprende vari corridoi interrotti o fortemente minacciati da interruzioni, tra la zona dei laghi e la direttrice orientale della rete principale.	Sarebbe necessario ripristinare l'interruzione e intraprendere interventi di potenziamento e riqualificazione dei corridoi esistenti
7	Valle dell'Olona	La compresenza di alte criticità per quanto riguarda il sistema fluviale, il rischio idraulico e la rete ecologica, le dismissioni industriali e i programmi di trasformazione costituisce un'opportunità per riorganizzare tutta l'area alla ricerca di soluzioni tra loro compatibili e sinergiche
8	Comprende un corridoio interrotto tra la zona dei laghi e la rete che circonda Malpensa. Inoltre risente del degrado diffuso determinato da Malpensa	Sarebbe necessario ripristinare l'interruzione e intraprendere interventi sistemici per il miglioramento delle aree boscate
9	Incrocio di varchi all'interno del nodo strategico 1	Tutela e potenziamento dei varchi
10	Connessione critica tra la parte nord della rete e la zona del lago Maggiore con presenza di P.A.	Tutela/potenziamento del varco. Verificare la distribuzione interna del P.A. per consentire il mantenimento del corridoio

	interferente	ecologico
11	Connessione critica tra la parte nord della rete e la direttrice orientale	Tutela/potenziamento del varco.
12	Connessione critica tra la parte nord della rete e la zona del lago Maggiore con presenza di P.A. interferente	Tutela/potenziamento del varco. Verificare la distribuzione interna del P.A. per consentire il mantenimento del corridoio ecologico
13	Connessione critica tra la parte nord della rete e la zona dei laghi, con presenza di P.A. interferente	Tutela/potenziamento del varco. Verificare la distribuzione interna del P.A. per consentire il mantenimento del corridoio ecologico
14	Sbocco a lago difficoltoso della rete principale con presenza di P.A. interferenti	Tutela/potenziamento del varco. Verificare la distribuzione interna dei P.A. per consentire il mantenimento del corridoio ecologico

6.4.9 La normativa

La normativa relativa alla rete ecologica si articola in indirizzi generali ed indirizzi specifici.

Gli indirizzi generali sono relativi alla realizzazione della rete ecologica e prevedono: il riequilibrio ecologico di area vasta e locale, la riduzione del degrado attuale e delle pressioni antropiche future attraverso il miglioramento delle capacità di assorbimento degli impatti del sistema complessivo, il miglioramento dell'ambiente di vita delle popolazioni residenti ed offerta di opportunità di fruizione della qualità ambientale esistente e futura.

Gli indirizzi specifici, così come le disposizioni, sono invece relativi agli elementi costitutivi fondamentali (core areas, corridoi ecologici e varchi, stepping stones) e alle fasce tampone, in cui si struttura la rete ecologica, e riguardano i criteri e le modalità di intervento in tali ambiti, individuando dispositivi di compensazione per gli interventi.

Vengono infine individuate le azioni di promozione della rete ecologica della provincia e le disposizioni per i Comuni per l'adeguamento urbanistico dei loro strumenti alle indicazioni del PTCP.

7. RISCHIO

7.1 IL CONCETTO DI RISCHIO³⁴

Rischio è un termine variamente utilizzato per rappresentare situazioni diverse dall'economia alla sicurezza urbana ed accompagna e condiziona da sempre la vita dell'uomo e delle società indipendentemente dall'origine, naturale o dovuta all'attività umana, del rischio medesimo.

Alla percezione del rischio segue il processo di valutazione del medesimo e, al termine del processo, l'accettazione o il rifiuto del rischio.

È a questo punto che si definisce la differenza tra rischio e pericolo. Infatti mentre il pericolo dipende da fattori che, in ogni caso, sono o vengono percepiti esterni rispetto a un sistema o a un campo di possibilità definite e dunque, dipende dall'ambiente, il rischio dipende dalla decisione stessa del sistema e dunque, è congenito al suo funzionamento. Mentre con il rischio entrano in gioco la decisione e la contingenza, o meglio, la decisione sulla contingenza, il pericolo sorge esternamente, in modo imprevedibile, prima di ogni osservazione.

Il pericolo può dirsi, infatti, astrattamente concreto, perché dalla astratta exteriorità di ciò che è fuori dal sistema (dell'ambiente) proviene la concretezza di qualcosa che è, effettivamente, minaccioso. In altre parole proprio perché il pericolo è puramente possibile, quando esso si affaccia assume il rilievo di una minaccia concreta. Al contrario, l'evento rischioso non è qualcosa di puramente possibile, ma qualcosa che, non essendo né impossibile né tanto meno necessario che accada, è sempre contingente, dunque sempre concreto pur nella sua astrazione, anzi tanto più concreto quanto la sua astrazione è capace di mantenersi, in modo oscillatorio, tra la non-impossibilità e la non-necessità. Il rischio è insito nella continuità stessa del sistema e accompagna incessantemente ogni grado e livello di decisione.

Secondo la visione "classica" codificata dagli analisti quantitativi, il rischio è definito dal prodotto della probabilità di occorrenza di un evento dannoso per le sue conseguenze.

Questa analisi basata esclusivamente su un calcolo razionale, non è però esaustiva e rispettosa rispetto ai fattori in gioco.

Si rifletta, infatti, sugli aspetti problematici impliciti nella caratterizzazione di un sistema tecnologico, definibile come fonte di rischio.

Una tecnologia, un impianto energetico, un'industria chimica, una raffineria - lungi dal poter essere rappresentata esclusivamente da una dimensione ingegneristica precisamente quantificabile, si

³⁴ Questo paragrafo è tratto dalla sintesi dell'articolo "Il concetto di rischio: tra *dismisura e sistema*", pubblicato sulla Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, n. 3/2005 e della comunicazione "Rischio industriale" curata dall'APAT - Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi tecnici.

connota anche come "organizzazione sociale" (in termini, ad esempio, di attivazione di forza-lavoro, di competenze specifiche, di struttura direzionale e organizzativa) e, aspetto ancor più rilevante, assume nel suo impatto con il tessuto sociale una portata simbolica in grado di rafforzare o distruggere credenze, esprimere significati che rassicurano o che terrorizzano.

In secondo luogo, la pretesa calcolabilità di un rischio "oggettivo" si scontra con il fatto che, nelle valutazioni relative a sistemi complessi, quali grandi impianti petrolchimici, centrali nucleari, ecc., e ai loro impatti sull'ambiente e sulla salute, è consueto il ricorso ad una assegnazione soggettiva di probabilità, in assenza di serie storiche di dati su cui costruire fondate probabilità oggettive.

Il termine "rischio" trova però una "collocazione" più propria nel campo dei fenomeni naturali che col loro manifestarsi possono arrecare gravi danni alle persone e ai beni materiali.

In questo caso, quello, cioè, del rischio ambientale, rischio si intende la possibile perdita di valore di uno o più elementi (popolazione, manufatti, attività sociali o economiche) esposti al pericolo degli effetti prodotti da un particolare fenomeno naturale ritenuto pericoloso. Si tratta, cioè, delle conseguenze come numero di morti, feriti, danni sociali, economici eccetera, prodotte da un particolare fenomeno naturale "pericoloso".

Il rischio ambientale, d'altra parte, non è solo quello innescato da eventi naturali. Anche molte attività umane possono essere causa di rischio. Pertanto è opportuna un'ulteriore classificazione che distingue il rischio in naturale (quando scatenato dalla natura) e umano (quando originato da azioni umane). L'uomo, comunque, non è mai un soggetto passivo: anche nei fenomeni naturali può avere un ruolo attivo quale elemento di amplificazione del danno e acceleratore delle dinamiche naturali.

Proprio in relazione a questo tipo di responsabilità umane possiamo ancora dire che i rischi possono essere "assoluti" quando la pericolosità di un evento è molto elevata e "relativi" quando la pericolosità dipende esclusivamente dalla quantità di esseri umani e manufatti esposti o è amplificata da questo valore. Obiettivo dell'uomo è eliminare il rischio, ma non esiste rischio zero, né vi è, quasi, area della Terra nella quale non si verificano fenomeni naturali catastrofici.

È, dunque, importante non tanto proporsi di eliminare il rischio, ma di attutirne il più possibile la dirompenza e proporsi di convivere con il suo manifestarsi.

7.2 PERCEZIONE E COMUNICAZIONE DEL RISCHIO

A sottolineare la poliedricità del concetto di rischio, e a mostrarne anche le caratteristiche di costruzione sociale e culturale, si aggiunge la varietà delle percezioni e delle posizioni che emergono socialmente su determinate fonti di rischio, differenze tra diversi soggetti contemporaneamente e nello stesso soggetto in tempi diversi: non tutti i rischi interessano alla gente, l'attenzione selettiva si concentra su pericoli specifici, trascurandone altri, poiché la percezione di ciò che temiamo è mediata dalla cultura.

Appare, pertanto, ancor più evidente che l'analisi quantitativa, sebbene di fondamentale importanza per analizzare e ridurre le incertezze degli eventi, non esaurisce appieno la complessità del tema "rischio", soprattutto in ordine agli aspetti inerenti la comunicazione.

Sottolineare la presenza di elementi soggettivi di valutazione nelle analisi degli esperti, e il ruolo rivestito, fase di caratterizzazione di un rischio, da soggetti portatori di differenti giudizi di valore, significa non solo evidenziare il carattere multidisciplinare di situazioni tecnologicamente complesse ma riconoscere, altresì, quello interattivo che ogni processo comunicativo sul rischio assume.

La percezione del rischio però non dipende sempre dal reale valore dei rischi ma piuttosto dal modo in cui essi sono percepiti dal pubblico. In generale, le persone percepiscono i rischi come trascurabili, accettabili, tollerabili o inaccettabili e li confrontano con i benefici.

Dato che il ruolo della percezione è molto importante soprattutto in assenza di stime affidabili dei rischi reali, la chiarezza del linguaggio con cui mass media e scienziati comunicano tale informazione alla popolazione è fondamentale per una divulgazione corretta che eviti inutili allarmismi.

In termini generali, possiamo intendere la "comunicazione del rischio" come l'insieme dei processi di scambio di informazioni, relative a tecnologie, fenomeni, eventi con possibili effetti dannosi sulla salute e/o sull'ambiente, tra i soggetti potenzialmente interessati. Tale definizione è tutt'altro che scontata. Essa presuppone, infatti, il superamento di approcci tradizionali che la intendevano come un passaggio unilineare e unidirezionale dagli "esperti" al "pubblico", per affermare l'esigenza di una comunicazione a più vie, per sviluppare forme di relazione fra gli attori improntate al dialogo e contenuti informativi che tengano conto della molteplicità delle prospettive nell'analisi e nella gestione dei rischi.

Dal momento che non si tratta quindi solo di "informazione" che viene veicolata, bensì di condivisione di informazioni, di opinioni, di timori, ecc., in una "leale" interazione, centrale diviene il tema

del "riconoscimento" e della fiducia tra i diversi attori coinvolti nei processi di comunicazione.

Il tema della comunicazione del rischio trova i più solidi riscontri normativi nel campo del rischio industriale. Le direttive comunitarie, stabiliscono che le popolazioni esposte siano informate sui rischi, sulle misure adottate per minimizzarli e sulla condotta da tenere nel caso si verifichi un incidente, e tali obblighi sono recepiti nell'ordinamento italiano.

Una informazione efficace è sicuramente rilevante ai fini della prevenzione, favorita quest'ultima dalla trasparenza e dalla consapevolezza diffusa dei rischi, e ai fini della gestione di eventuali emergenze. In questo senso essa contribuisce allo sviluppo di una vera e propria "cultura del rischio", rivestendo inoltre un notevole ruolo operativo nel promuovere, in particolari situazioni di pericolo, comportamenti adeguati.

Peraltro, nella progettazione e nell'attuazione delle politiche informative, ci è dato cogliere la complessità dell'oggetto "rischio", che non è esaurita dalla sola complessità tecnica, ma risente in modo cruciale di quei fattori che, oltre a strutturarne la percezione sociale, condizionano il reale svolgimento dei processi comunicativi, tutt'altro che lineari e univoci, bensì anch'essi complessi, multidirezionali e complicati dalle reti sociali di appartenenza: nel processo di comunicazione del rischio si deve tener conto che ogni aggregato sociale coinvolto è portatore di diversi valori, conoscenze, bisogni, interessi, aspettative che devono essere noti a chi voglia dare informazione in modo mirato.

L'esigenza di tener conto della diversificazione dei pubblici potenzialmente destinatari della comunicazione non esime, però, dal considerare prioritaria la necessità di una informazione trasparente, scientificamente attendibile, che abbia come sua essenziale finalità quella di promuovere una condivisione di significati, un comune approccio nell'interpretazione di fenomeni complessi, premesse indispensabili, queste, ad una auspicabile maggiore partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

7.3 TUTELA DEL SUOLO E REGIMAZIONE DELLE ACQUE

La tutela del suolo e delle acque, intesa come riduzione del rischio idrogeologico, è un obiettivo di primaria importanza per il quale già il documento strategico ha assunto specifiche linee programmatiche che si traducono in attività di analisi, previsioni

e, quindi, indirizzi e prescrizioni relative agli interventi sul territorio.

Le normative e gli indirizzi di tutela che il PTCP intende assumere in questo settore sono volte a ridurre, o, se possibile, ad azzerare, l'entità della criticità idrogeologica intesa, nel concreto, come riduzione dei danni che gli eventi metereologici possono determinare sul territorio provinciale. Lo sforzo, quindi, che la pianificazione a scala provinciale deve compiere, non è solo quello di conoscere la natura degli elementi di criticità idrogeologica che contraddistinguono il suo territorio, ma, soprattutto, quello di predisporre delle linee di indirizzo, relativamente alla prevenzione dei rischi futuri, per la pianificazione a scala comunale, in modo da poter garantire uno sviluppo infrastrutturale ed edilizio sostenibile in termini di fattibilità geologica ed idrogeologica.

Le indicazioni e le descrizioni fornite nel presente Capitolo sono state desunte da alcuni studi di settore eseguiti per conto della Provincia di Varese in merito alle tematiche geologiche, idrologiche e idrogeologiche.

Per maggiori dettagli relativi alla descrizione geologica, geomorfologia e idrogeologica del territorio, nonché alle tematiche relative alla prevenzione idrogeologica di cui si tratterà nel seguito, si rimanda all'apposito "Approfondimento tematico-rischio idrogeologico" del PTCP e ai suddetti testi settoriali a cui tale relazione fa riferimento.

7.3.1 Il ruolo e gli obiettivi del PTCP nell'ambito della tutela del suolo e del rischio idrogeologico.

Per inquadrare la problematica in esame nell'ambito normativo ai diversi livelli istituzionali e quindi individuare immediatamente il ruolo e gli obiettivi del PTCP si propone uno schema di sintesi dove si evidenziano obiettivi, azioni pianificatorie, normative di riferimento. Tali argomentazioni verranno nel seguito esplicitate e discusse nel dettaglio.

	Obiettivo	Azioni di Piano	Riferimento normativo
RISCHIO IDROGEOLOGICO	Definizione del quadro territoriale conoscitivo riguardo ai fenomeni di dissesto idrogeologico	<ul style="list-style-type: none"> - Aggiornamento dell'inventario dei dissesti - Recepimento delle aree di dissesto individuate da PAI 	L.R. 12/2005

	Definizione delle aree a priorità di intervento	<ul style="list-style-type: none"> - Delimitazione di aree a diversi gradi di pericolosità - Determinazione di specifiche normative tecniche di piano 	
RISCHIO IDRAULICO	Recepimento delle Fasce Fluviali PAI	<ul style="list-style-type: none"> - Recepimento attraverso specifiche norme tecniche e la redazione di apposita cartografia 	DGR 7/7582 - 1° Livello ³⁵
	Individuazione delle aree inondabili per i corsi d'acqua principali non normati dal PAI	<ul style="list-style-type: none"> - Norme di indirizzo per i comuni basate su specifici studi di settore 	DGR 7/7582 - 2° Livello
RISCHIO SISMICO	Definizione del quadro territoriale conoscitivo riguardo al rischio sismico	<ul style="list-style-type: none"> - Recepimento delle disposizioni in materia di rischio sismico a scala nazionale e regionale - Indirizzi per il PGT dei comuni - Proposta di redazione di uno specifico piano di settore 	L.R. 12/2005
TUTELA DELLA RISORSA IDRICA SOTTERRANEA	Gestione della risorsa idrica	<ul style="list-style-type: none"> - Recepimento delle aree di riserva e di ricarica del PTUA; - Individuazione delle aree di riserva provinciale. 	PTUA Regione Lombardia
	Contenimento dei consumi idrici	<ul style="list-style-type: none"> - Recepimento delle misure adottate dal PTUA - Indicazioni specifiche per le aree a previsione di espansione a livello comunale 	
	Monitoraggio quali-quantitativo della risorsa idrica	<ul style="list-style-type: none"> - Indirizzi per la definizione di un piano di monitoraggio 	

7.3.2 Prevenzione del rischio idrogeologico

Nel merito della pericolosità naturale e, in particolare, del dissesto idrogeologico e del rischio sismico, è evidente il ruolo di "coordinamento" che svolge la pianificazione provinciale, fino alla realizzazione dei progetti di difesa, finalizzati all'incremento della sicurezza territoriale. Per questi motivi il monitoraggio e la

³⁵ Attualmente la DGR 7/7582 è stato abrogato dalla L.R 12/2005. In attesa di un nuovo regolamento attuativo della legge di governo del territorio, si ritengono concettualmente ancora valide le indicazioni contenuti nella DGR in oggetto.

gestione delle conoscenze della pericolosità naturale (idrologia, idraulica fluviale e dissesti) costituiscono uno degli obiettivi della Provincia di Varese.

La Legge Regionale n. 12/2005 (Artt. 15, 18 e 56) relativa al Governo del Territorio, in merito a tali tematiche individua un ruolo specifico che la provincia può espletare tramite il proprio PTCP.

In sintesi, ai sensi dell'articolo 56, il PTCP:

- concorre alla definizione del quadro conoscitivo del territorio, con particolare riguardo ai fenomeni di dissesto idrogeologico, mediante l'aggiornamento dell'inventario regionale dei fenomeni franosi;
- censisce ed identifica cartograficamente, anche a scala di maggior dettaglio, le aree soggette a tutela o classificate a rischio idrogeologico e sismico;
- indica, per tali aree, le linee di intervento, nonché le opere prioritarie di sistemazione e consolidamento con efficacia prevalente ai sensi del comma 2 dell'articolo 18;
- costituisce riferimento per la coerenza dei dati e delle informazioni inerenti all'assetto idrogeologico e sismico contenute nei piani di governo del territorio con gli indirizzi regionali.

Nell'attuare quanto previsto il PTCP individua prima di tutto le aree di dissesto in ambito montano (carta inventario dei dissesti a scala 1:25.000) e acquisisce i dati contenuti nel Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico - PAI (Atlante dei rischi idraulici ed idrogeologici). Nella definizione della cartografia si è, altresì, tenuto conto delle informazioni pervenute dal servizio geologico della Regione Lombardia, relative agli studi geologici comunali approvati.

7.3.2.1 Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI)

In tema di dissesto idrogeologico, il PTCP recepisce in prima istanza le aree di frana e i dissesti, delimitate dal Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) approvato dall'Autorità di Bacino del fiume Po con D.P.C.M. 24.05.2001, e le successive modifiche. In particolare queste aree sono catalogate nell'ambito dell'Atlante dei rischi idraulici e idrogeologici del PAI (Allegato 4) e per la Provincia di Varese sono stati individuati alcuni dissesti che vengono riportati nel PTCP nell'ambito della CARTA DEL RISCHIO,

RIS 1). Tali aree sono normate secondo gli articoli 8 e 9 delle NTA del PAI.

7.3.2.2 I dissesti e la definizione delle aree di pericolosità per frana

Il PTCP ha redatto la carta dell'inventario dei dissesti (Carta censimento dissesti RIS 2) che risulta aggiornata al marzo 2005 ed è supportata da una banca dati informativa costruita secondo le modalità descritte nell'allegato "Approfondimento tematico-Rischio idrogeologico".

Partendo dall'inventario dei dissesti nell'ambito degli studi di settore a supporto del PTCP, si è giunti alla determinazione di aree a pericolosità per frana a scala provinciale, definite su basi statistiche e modelli matematici specifici descritti. Per un maggior dettaglio sull'argomento si rimanda a tale documentazione di settore specifica³⁶.

Per la definizione delle aree di pericolosità per frana a scala provinciale, che mettano in luce le zone più sensibili dell'intero territorio provinciale in termini di fenomeni franosi, nell'ambito del suddetto studio, sono state seguite le procedure proposte dal Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia (D.G.R. n. 7/11074, Novembre 2002) - "Approfondimenti e aggiornamenti inerenti le condizioni di pericolosità dei versanti" e le Linee guida della Regione Lombardia "Valutazione della pericolosità e del rischio da frana" (Luglio 2001).

Le classi di pericolosità individuate sono quattro: alta, media, bassa molto bassa/nulla. Tali classi vengono assegnate a "unità territoriali elementari denominate "emibacini" e per la loro definizione sono stati utilizzati dei parametri geo-ambientali omogenei, attribuiti tramite l'impiego di metodi differenti (metodi statistici e deterministici) a seconda delle seguenti categorie di frana:

- Crollo in massa
- Crolli di blocchi
- Frane di scivolamento
- Frane superficiali, colate di detrito e fango su versanti (debris flow)

Sono state predisposte carte di pericolosità specifiche per le diverse tipologie di dissesto ed il risultato delle cartografie ottenute per le tipologie di frana sopra elencate è stato

³⁶ Politecnico di Lecco - "Analisi della Pericolosità dei Versanti del Territorio Provinciale di Varese

sintetizzato in un'unica carta che riporta la pericolosità complessiva per frana della Provincia di Varese (Carta della pericolosità frane, RIS 3) fatta eccezione della carta di suscettibilità realizzata per i conoidi e della carta di pericolosità per crolli. Per quest'ultima è stata redatta una Tavola di Piano a parte (Carta della pericolosità frane di crollo, RIS 4).

La normativa assegnata alle diverse aree di pericolosità è comunque univoca sia per le aree a pericolosità per frana totale che per crollo, in funzione dei diversi gradi di pericolosità assegnati. Tuttavia, non è possibile unificare le due cartografie dato che la loro redazione si fonda su criteri di analisi diversi.

Di fatto individuando le aree a diversa pericolosità il PTCP fornisce un'indicazione su dove è necessario concentrare gli interventi prioritari, così come definito dalla L.R. 12/2005 articolo 56, a livello di pianificazione comunale.

Sarà infatti compito dei comuni, in fase di redazione del PGT, ed in particolar dello studio geologico allegato, verificare nel dettaglio l'effettivo grado di pericolosità e di rischio delle diverse aree segnalate alla scala 1:50.000 dalla cartografia di Piano (Carta della pericolosità frane, RIS 3 e Carta della pericolosità frane di crollo, RIS 4) e, prevedere una opportuna pianificazione urbanistica.

7.3.3 Prevenzione del rischio idraulico

In tema di rischio idraulico, lo strumento pianificatorio di riferimento è rappresentato dal Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) approvato dall'Autorità di Bacino del fiume Po con D.P.C.M. 24.05.2001, con le successive modifiche.

7.3.3.1 Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI)

Il Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI) è dotato di una specifica normativa che fornisce linee di intervento operative per il reticolo idrografico principale del Bacino del Po, suddividendo il territorio dell'intero bacino del Po, in sottobacini; i sottobacini idrografici che interessano la provincia di Varese sono:

- bacino del fiume Olona
- bacino del fiume Ticino
- sottobacini dei Torrenti Rile, Arno e Tenore (appartenenti al bacino del Fiume Ticino).

Le fasce fluviali delimitate per tali corsi d'acqua sono riportate nella CARTA DEL RISCHIO (RIS 1).

7.3.3.2 Rete idrografica principale non compresa nell'Allegato 1 del PAI

L'art. 25.4 delle Norme di Attuazione del PAI definisce che per la parte di rete idrografica non compresa nell' Allegato 1, le Regioni e le Province, nei rispettivi strumenti di pianificazione territoriale, possono individuare corsi d'acqua principali per i quali procedere alla delimitazione delle fasce fluviali.

La Provincia di Varese si è, ad oggi, dotata di uno studio di settore³⁷ che ha individuato le aree inondabili, definite con criteri diversi da quelli indicati dal PAI, relativamente ai seguenti corsi d'acqua, per i tratti di competenza del territorio della Provincia di Varese: Olona, Arno, Rile, Tenore, Ticino, Bardello, Tresa, Boesio, Fontanile e Margorabbia.

Nell'ambito delle fasce così determinate per i corsi d'acqua suddetti (escluso il Torrente Boesio) la provincia fornisce un indirizzo di attenzione che dovrà essere verificato a scala comunale. Le fasce in oggetto sono delimitate sulla cartografia allegata agli studi citati.

In particolare, per il T. Boesio è stato eseguito uno studio idraulico di dettaglio³⁸, finanziato dalla Regione Lombardia, che ha portato alla mappatura delle "possibili aree di esondazione". Il PTCP acquisisce la perimetrazione di tali aree, identificate e riportate nella CARTA DEL RISCHIO (RIS 1) e, rimanda ai comuni interessati il compito di individuare specifiche norme di tutela e di verificare la compatibilità idraulica dell'eventuale proposta di uso delle suddette aree ai sensi dell'articolo 4 dell'Allegato 3 alla DGR. 29 Ottobre 2001, n.7/6645.

Nello studio condotto dall'Università di Pavia nel 1997, si valuta anche il rischio di esondazione dei Laghi Maggiore, di Lugano e di Varese. Riguardo a tale problematica, il PTCP prevede che i Comuni potenzialmente interessati verifichino l'effettivo grado di pericolosità in termini di esondazione lacuale al fine di adeguare i propri strumenti di governo del territorio (PTG) fornendo indicazioni e limitazioni d'uso dei territori potenzialmente a rischio.

7.3.3.3 Aree di pericolosità dighe

Sul territorio della Provincia di Varese sono presenti alcuni invasi artificiali con sbarramenti classificabili tra le grandi dighe, per le quali la Provincia ha competenza in tema di costruzione, esercizio, vigilanza e approvazione dei relativi piani di gestione (Articolo 43 della L.R. 26/2003). L'obiettivo base su cui si fonda l'impianto normativo relativo alla prevenzione del rischio è quello della tutela del territorio e dei suoi abitanti, quindi, appare

³⁷ Università di Pavia - 1997

³⁸ Università dell'Insubria - 2003

opportuno, considerare anche il tema relativo alla pericolosità legata al collasso delle dighe e invasi, in modo da fornire specifici indirizzi pianificatori per la gestione di questa problematica a scala comunale.

Il PTCP ha, quindi, recepito quanto definito nel Piano di Emergenza Provinciale della Protezione civile dove si è scelto di assumere per tutte le grandi dighe presenti in Provincia di Varese la pericolosità moderata. Tali aree sono cartografate nelle CARTE DELLA PERICOLOSITA' DIGHE (RIS a,b,c,d,e) allegata all'Approfondimento tematico- rischio idrogeologico.

7.3.4 Prevenzione del rischio sismico

In tema di rischio sismico a scala Nazionale, si richiama l'Ordinanza n° 3274 del 20/03/2003, del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante "Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per la costruzione in zona sismica".

In tale Ordinanza si dettano criteri su:

- primi elementi in materia di "Criteri per la individuazione delle zone sismiche"
- classificazione sismica del territorio nazionale;
- norme tecniche per il progetto, la valutazione e l'adeguamento sismico degli edifici

L'Ordinanza rimette alla competenza delle Regioni gli adempimenti specifici nella materia. Attualmente è in fase di redazione da parte della Regione Lombardia il documento recante "*Criteri ed indirizzi per la redazione della componente geologica ed idrogeologica e sismica del Piano di Governo del Territorio, in attuazione dell'articolo 57 della L.R. 12/05*". I Comuni dovranno, quindi, ottemperare sia alle prescrizioni della Ordinanza citata, sia ai successivi provvedimenti che verranno emanati dalla Regione.

Il PTCP, con riferimento all'articolo 56 della L.R. 12/05, potrà redarre specifici studi di settore volti a definire lo stato di fatto in tema di rischio sismico a scala provinciale e recepirà quanto verrà predisposto in termini di criteri ed indirizzi dalla Regione Lombardia per la definizione delle aree a pericolosità e rischio sismico a scala comunale, da predisporre a i sensi dell'articolo 57 della L.R. 12/2005.

7.3.5 Tutela quantitativa della risorsa idrica

Per quel che riguarda la Tutela delle risorse idriche sotterranee, la normativa di riferimento per la stesura del PTCP è contenuta nell'ambito del Piano di Tutela delle Acque (PTUA). In modo specifico poi nell'ambito del PTUA si determinano le competenze

delle Province che, quindi, elaborano, nell'ambito della pianificazione territoriale (PTCP), la caratterizzazione integrata di maggior dettaglio dei corpi idrici significativi³⁹ e ne estendono l'applicazione ai corpi idrici minori.

7.3.5.1 Le aree di tutela del Piano di Tutela delle Acque (PTUA)

Il PTUA individua le "Zone di protezione" riferite alla risorsa idrica sotterranea (Tavola 9 PTUA, articolo 30 delle NTA PTUA).

In Provincia di Varese ricadono le seguenti aree (riportate nella CARTA TUTELA RISORSE IDRICHE, RIS 5):

- le aree di riserva integrativa;
- aree di ricarica degli acquiferi profondi.

Il PTUA nell'articolo 30, comma 4 rimanda al *Regolamento regionale delle aree per la salvaguardia delle acque destinate al consumo umano* ed al *Regolamento regionale per l'uso, risparmio e riuso delle acque* che individuano, ai sensi dell'articolo 21, comma 8, del d.lgs.152/99, le misure di protezione qualitativa e quantitativa delle acque e quelle relative alla destinazione del territorio interessato.

7.3.5.2 Le aree di riserva provinciale

Ai fini della gestione del territorio assumono interesse particolare i settori nei quali avviene il prelievo delle acque distribuite dai principali acquedotti.

In base ai compiti assegnati dal PTUA alle Province in sede di pianificazione, in merito alla tutela e alla salvaguardia dei corpi idrici significativi e non significativi, il PTCP individua delle "Aree di Riserva" alla scala provinciale sulla base della maggiore concentrazione di pozzi pubblici (presenza di campi pozzi significativi) vista la loro strategicità in termini di approvvigionamento idrico a scala provinciale. Tali aree sono identificate alla grande scala nella CARTA TUTELA RISORSE IDRICHE (RIS 5) allegata alla presente relazione.

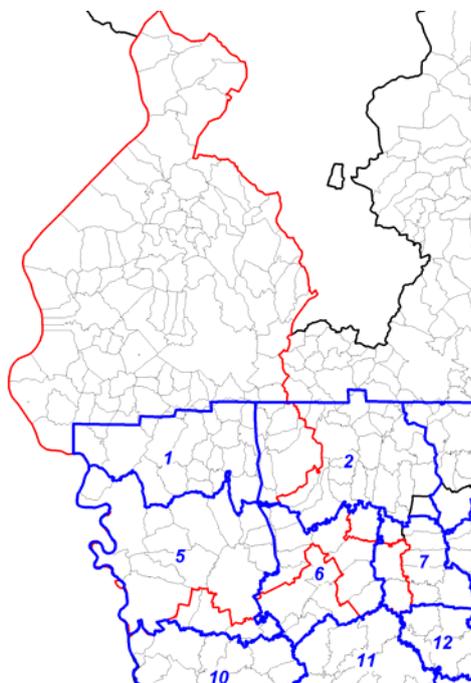
Sarà poi compito dei Comuni identificare con precisione tali aree e definire i regimi di tutela adatti che dovranno essere adottati secondo gli indirizzi del PTCP e del PTUA e della normativa in tema di aree di salvaguardia (DGR 6645/2001).

³⁹ La definizione di corpo idrico significativo è quella indicata nel D-Lgs 152/99.

7.3.5.3 Il bilancio idrico della conurbazione varesina e della sua pianura

I settori per la descrizione degli aspetti del bilancio idrico quantitativo individuati in Provincia di Varese dal PTUA, sono:

- Settore 1 – Vergiate;
- Settore 2 – Tradate;
- Settore 5 – Busto Arsizio;
- Settore 6 – Legnano;
- Settore 7 – Saronno.



Settori (in blu) individuati dalla Regione nel PTUA che ricadono nella Provincia di Varese (evidenziata in rosso)

La pianura della provincia di Varese era caratterizzata nel 1996 da un moderato deficit del bilancio idrogeologico, quantificabile in poche centinaia di litri al secondo sull'intera zona di pianura. Negli ultimi anni la diminuzione dei prelievi ha portato il bilancio idrico verso una situazione di sostanziale equilibrio. In generale nella conurbazione varesina e nella sua pianura si è verificato un innalzamento della falda, specialmente nelle zone maggiormente industrializzate che negli ultimi anni hanno diminuito notevolmente i prelievi, a favore del bilancio idrico.

Il bilancio idrico per settori, secondo la metodologia proposta nel PTUA della Regione, si basa sostanzialmente sul criterio del confronto con il "livello piezometrico ideale". Nel caso della Provincia di Varese, il paragone con il livello ottimale ipotizzato ha dimostrato univocamente che, nell'area in cui sono noti i dati di prelievo e di piezometria, si è molto prossimi a tale situazione particolarmente favorevole.

Al fine di mantenere il livello piezometrico ottimale e di conseguenza non depauperare la risorsa idrica sotterranea, il PTCP propone un'adeguata pianificazione delle risorse idriche anche a livello comunale, invitando i comuni stessi a valutare nel dettaglio, in caso di espansioni residenziali o di altra natura, che implicino un consistente approvvigionamento idrico, la disponibilità della risorsa idrica attraverso una corretta quantificazione e caratterizzazione idrogeologica, redigendo appositi studi idrogeologici di dettaglio.

7.3.5.4 Caratterizzazione idrochimica della risorsa idrica varesina

Per la presenza di una elevata antropizzazione, già negli anni '80 le condizioni idrogeochimiche della Provincia di Varese, condizionate da un ridotto livello di conoscenza, che rendeva arduo ogni tipo di intervento e controllo, si presentavano decisamente scadenti.

Attualmente la qualità delle acque, non presenta situazioni di particolare degrado rispetto alle rimanenti aree industriali della Regione, pur mostrando significativi inquinamenti derivanti da prodotti di origine antropica.

Il miglioramento qualitativo è avvenuto tramite un controllo accurato dello stato sanitario delle acque sotterranee e l'identificazione delle fonti di contaminazione. Inoltre, le istituzioni regionali e provinciali hanno adottato un sistema di monitoraggio con scadenza regolare dei pozzi di maggiore interesse.

In base a quanto riportato nel PTUA, la rete di monitoraggio regionale, per la Provincia di Varese è costituita da 16 pozzi. La qualità delle acque degli acquiferi monitorati da ARPA per la Provincia di Varese in questi pozzi risulta sostanzialmente buona: il maggior fattore di degrado è rappresentato dal parametro "Nitrati".

Le sostanze di maggiore interesse per l'esame dello stato qualitativo delle acque in Provincia di Varese sono in prevalenza, oltre ai Nitrati, Cromo e Arsenico, Antiparassitari e i Solventi clorurati.

I dati qualitativi caratterizzanti le falde idriche della Provincia di Varese sono attualmente poco organici e spesso scarsamente rappresentativi. Si rende, quindi, necessario approfondire, con apposite campagne di studio, l'estensione e l'evoluzione nel tempo dei principali contaminanti presenti.

Il PTCP segnala, quindi l'opportunità di definire un adeguato piano di monitoraggio da concordare con ARPA e le Amministrazioni Comunali direttamente interessate che integri l'attuale attività di monitoraggio effettuata da ARPA sia estendendo le analisi ad altri corsi d'acqua ed altri pozzi sia per il controllo di situazioni critiche soprattutto delle acque sotterranee.

7.4 IL RISCHIO INDUSTRIALE

7.4.1 Normativa

La regolamentazione del rischio industriale fu avviata a livello comunitario con la Direttiva 82/501/CE, nota come Direttiva Seveso, recante disposizioni volte a far sì che gestori e proprietari di depositi ed impianti nei quali fossero presenti sostanze pericolose, in quantità tali da poter dar luogo a incidenti rilevanti, adottassero idonee precauzioni al fine di prevenire il verificarsi di incidenti.

In Italia la Direttiva Seveso fu recepita con il D.P.R. n. 175/1988. Tale normativa distingueva due categorie di regolamentazione: "notifica" o "dichiarazione", secondo i quantitativi di dette sostanze.

Con la legge n. 137/97 fu, inoltre, introdotto l'obbligo di compilare schede di informazione per il pubblico, inerenti le misure di sicurezza da adottare e le norme di comportamento in caso di incidente, stabilendo per i Sindaci il dovere di renderle note alla popolazione.

Il quadro normativo sul rischio industriale è stato notevolmente innovato dal recepimento della direttiva comunitaria 96/82/CE (c.d. Direttiva Seveso 2) avvenuto con D.Lgs. n. 334/99, che muta l'ottica di approccio al problema del rischio: ciò che ora viene preso in considerazione non è più l'attività industriale (come nel precedente D.P.R. n. 175/88), bensì la presenza di specifiche sostanze pericolose o preparati che sono individuati per categorie di pericolo e in predefinite quantità.

La definizione di "stabilimento" a rischio comprende, oltre ad aziende e depositi industriali, anche aziende private o pubbliche operanti in tutti quei settori merceologici che presentano al loro interno sostanze pericolose in quantità tali da superare i limiti definiti dalle normative stesse. Gli stabilimenti a rischio di incidente rilevante sono, pertanto, classificati, ai sensi del D.Lgs. n. 334/99, sulla base delle quantità di sostanze pericolose presenti, in determinate categorie a cui corrispondono differenti obblighi per i gestori e precisamente:

- stabilimenti in art. 5, per i quali il gestore è tenuto a provvedere all'individuazione dei rischi di incidenti rilevanti, integrando il documento di valutazione dei rischi di cui al d.lgs. n. 626/1994, nonché all'adozione di appropriate misure di sicurezza e all'informazione, formazione, addestramento ed equipaggiamento dei lavoratori;
- stabilimenti in art. 6, soggetti alla presentazione di una "notifica" e contestualmente delle informazioni dell'Allegato V;

- stabilimenti in art. 8, soggetti alla presentazione di un Rapporto di Sicurezza (RdS), di una "notifica" e contestualmente delle informazioni dell'Allegato V.

Sul fronte della sicurezza degli impianti il D.Lgs 334/99 ha previsto, recependo i principi innovativi della "Seveso 2", l'adozione di un Sistema di Gestione della Sicurezza (art.7) per una maggiore responsabilizzazione dei gestori degli stabilimenti. In tal modo i due strumenti già esistenti di pianificazione della sicurezza (piano di emergenza interno ed esterno) diventano parti integranti di una vera e propria politica aziendale di prevenzione del rischio industriale.

Un'importante innovazione si è avuta sul fronte del controllo dei pericoli da incidente rilevante:

è stato introdotto l'effetto domino, ovvero la previsione di aree ad alta concentrazione di stabilimenti, in cui aumenta il rischio di incidente a causa della forte interconnessione tra le attività industriali.

Si è dato risalto inoltre al controllo dell'urbanizzazione per contenere la vulnerabilità del territorio circostante ad un'attività a rischio di incidente rilevante, categorizzando tali aree in base al valore dell'indice di edificazione esistente e ai punti vulnerabili in essa presenti (ospedali, scuole, centri commerciali, ecc.).

Anche il ruolo dell'informazione quale strumento di prevenzione e controllo delle conseguenze è stato ulteriormente sottolineato rispetto alla Seveso 1.

Il dovere dell'informazione, specificato dalla prima direttiva comunitaria e attuato in Italia dalla L. 137/97 viene precisato dal decreto legislativo n. 334/99 secondo cui l'informazione deve essere "tempestiva, resa comprensibile, aggiornata e diffusa" (art. 22, comma 4) in modo da assolvere in modo efficace l'obbligo di legge e facilitare le scelte operative.

Un maggiore coinvolgimento della popolazione è inoltre previsto nei processi decisionali

(art. 23) riferiti alla costruzione di nuovi stabilimenti, a modifiche sostanziali degli stabilimenti esistenti e alla creazione di insediamenti e infrastrutture attorno agli stessi. Il parere - non vincolante - è espresso nell'ambito della progettazione dello strumento urbanistico o del procedimento di valutazione di impatto ambientale, eventualmente mediante la conferenza di servizi.

Nel delineare il processo che integra la normativa relativa al rischio di incidenti rilevanti con le scelte di pianificazione territoriale ed urbanistica, il D.M. 9 maggio 2001 "Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di

incidente rilevante" definisce ruoli e funzioni degli enti competenti:

- alla Provincia, nell'ambito del PTCP, spetta il coordinamento della politica di gestione del rischio ambientale e la pianificazione di area vasta (indicazione degli indirizzi generali di assetto del territorio), con la finalità specifica di ricomporre le scelte locali rispetto ad un quadro coerente di livello territoriale più ampio;
- ai Comuni spetta l'adozione degli opportuni adeguamenti ai propri strumenti urbanistici (PGT), secondo un processo di verifica iterativa e continua, in conseguenza della modificazione delle attività produttive a rischio (es. modifica con aggravio di rischio, nuovo insediamento industriale) e delle proprie strutture insediative.

7.4.2 Il rischio di incidente rilevante nel territorio della provincia di Varese

La situazione del territorio provinciale, legata alla presenza degli stabilimenti a rischio di incidenti rilevanti, cui si fa riferimento e sulla base della quale sono scaturite le considerazioni per l'adeguamento degli strumenti urbanistici e territoriali, è quella derivante dalle informazioni, in possesso della Provincia di Varese, fornite dai gestori degli stabilimenti a rischio incidenti rilevanti. Tali informazioni sono riportate in sintesi nell'approfondimento tematico allegato al Piano e su opportuna cartografia georeferenziata.

Su base dei dati disponibili al marzo 2006, nel territorio della Provincia di Varese sono presenti 38 stabilimenti a rischio di incidente rilevante sottoposti agli obblighi previsti dal D.Lgs. 334/99, di cui 8 in art. 8, 12 in art. 6, 18 in art. 5 (13 dei quali precedentemente appartenenti alla categoria dell'art. 5.3, ora abrogato). Questi stabilimenti interessano il territorio di 25 Comuni.

Le principali tipologie di attività svolte all'interno degli stabilimenti sono riconducibili alla lavorazione di sostanze chimiche, al deposito di oli minerali e/o combustibili, al deposito e produzione di fitofarmaci.

Nelle tavole riportate come allegati agli approfondimenti tematici, si è analizzata l'interazione tra le aree di danno degli stabilimenti r.i.r e gli elementi territoriali vulnerabili di livello sovracomunale considerando anche il sistema infrastrutturale in progetto. Da questa rappresentazione si desumono gli elementi territoriali compatibili o incompatibili con ciascuna area di danno.

Lo stesso criterio è stato utilizzato anche per quanto riguarda l'interazione tra gli elementi ambientali di livello sovracomunale e le zone di impatto delle attività a r.i.r.

Sulle tavole sopraccitate non è stata rappresentata l'interazione tra lo scenario di rischio idrogeologico e industriale in quanto a questo temi è stata dedicata una tavola che rappresenta il tema "Rischio" sul territorio provinciale.

Le azioni specifiche che si devono intraprendere per ridurre i possibili scenari incidentali sia a livello territoriale che ambientale sono demandate ai comuni, come specificato nella normativa, in quanto è compito delle amministrazioni comunali accordarsi con il gestore al fine di predisporre idonee misure atte a ridurre al minimo il rischio di incidente.

Un ulteriore elemento di notevole rilevanza è messo in evidenza dalle tavole, ed è relativo alla localizzazione di un certo numero di attività a r.i.r. in aree limitrofe. I Comuni che rilevano sul proprio territorio la presenza di più stabilimenti nelle stesse zone o in zone limitrofe dovrebbero richiedere all'ente competente (Comitato Tecnico regionale) informazioni relative ai possibili effetti domino che si potrebbero generare, identificando le aree e i territori dei comuni che potrebbero esserne coinvolti.

Dalle tavole riportate nello studio di settore sono già evidenti casi in cui attività a rischio di incidente rilevante ricadono in aree di danno generate da altri stabilimenti vicini.

Le tavole di cui sopra evidenziano, inoltre, quali sono i casi in cui l'area di danno di uno stabilimento può andare ad impattare il territorio di un comune limitrofo. Questo è il caso per esempio dei comuni di Caronno Pertusella, Gallarate, Gorla Minore, Gornate Olona, Lonate Ceppino, Olgiate Olona, Somma Lombardo e Solbiate Arno.

I Comuni in cui sono ubicati stabilimenti rientranti in art. 8 e art. 6 e che, pertanto, sono soggetti a redigere l'elaborato tecnico "RIR" sono in totale 22 (vd. Tavola seguente).

Questi Comuni devono verificare la compatibilità territoriale e ambientale rispetto all'attività a rischio presente e di conseguenza adeguare i propri strumenti urbanistici al fine di mantenere opportune distanze di sicurezza fra stabilimenti e zone residenziali per prevenire gli incidenti rilevanti e limitare le conseguenze sia per l'uomo sia per l'ambiente.

Attraverso l'elaborazione delle tavole sopraccitate il PTCP ha definito oltre a suddetti indirizzi, criteri diretti ai Comuni per l'insediamento di nuovi stabilimenti r.i.r. e ha fornito adeguate conoscenze ai Comuni in ordine alla situazione di rischio di ciascun stabilimento presente sul territorio, affinché, in sede di pianificazione, sia valutata la compatibilità con le previsioni urbanistiche.

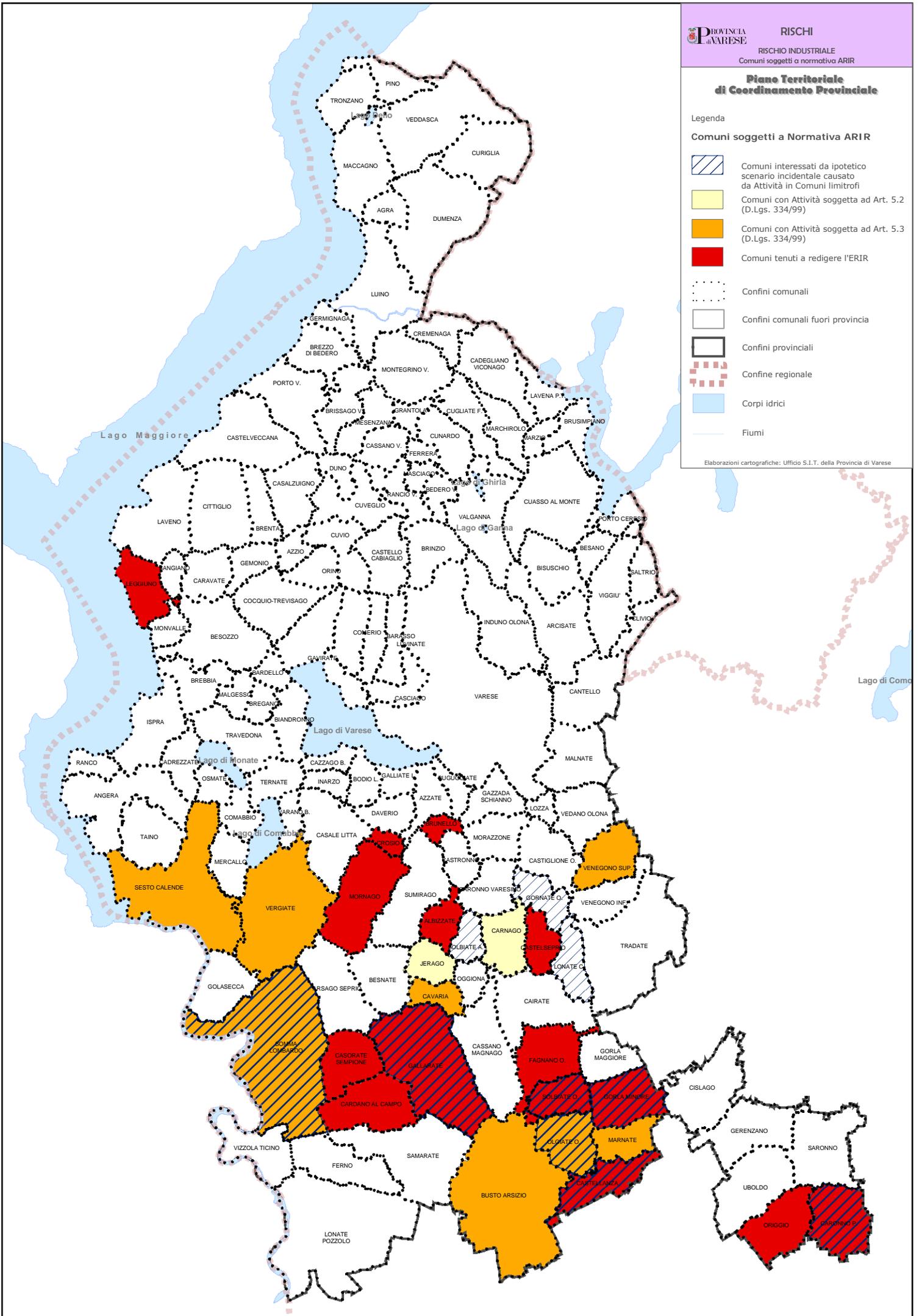
**Piano Territoriale
di Coordinamento Provinciale**

Legenda

Comuni soggetti a Normativa ARIR

-  Comuni interessati da ipotetico scenario incidentale causato da Attività in Comuni limitrofi
-  Comuni con Attività soggetta ad Art. 5.2 (D.Lgs. 334/99)
-  Comuni con Attività soggetta ad Art. 5.3 (D.Lgs. 334/99)
-  Comuni tenuti a redigere l'ERIR
-  Confini comunali
-  Confini comunali fuori provincia
-  Confini provinciali
-  Confine regionale
-  Corpi idrici
-  Fiumi

Elaborazioni cartografiche: Ufficio S.I.T. della Provincia di Varese



8. ATTUAZIONE

ATTUAZIONE E GESTIONE DEL PIANO

Il PTCP è uno strumento di riferimento e coordinamento generale, volto ad ufficializzare a livello di area vasta indirizzi programmatici e norme di comportamento, attraverso cui filtrare e regolare politiche di concertazione che vedono protagonisti non solo i Comuni, ma tutti quegli attori (enti territoriali ma non solo) la cui rilevanza nei confronti degli obiettivi di piano è stata più volte testimoniata (Parchi, Comunità Montane, scuole e università, associazioni di categoria, Province limitrofe, Canton Ticino).

Il ruolo esplicito dal PTCP è, pertanto, quello di strumento garante dell'integrazione "orizzontale" tra i diversi settori della pianificazione, e protagonista del raccordo tra strategie complessive e pianificazione di settore nel rispetto delle singole competenze e in un'ottica di cooperazione che faccia anche ricorso a politiche, di programmazione negoziata, di cui alla legge regionale n. 2/2003.

Strumenti di attuazione del PTCP sono, certamente, le sue norme di attuazione, secondo i due livelli di incisività (indirizzi, orientativi / prescrizioni, vincolanti) che le contraddistinguono, ma un ruolo determinante deve, senza dubbio, essere svolto dai Piani di Governo del Territorio, ai quali spetta il compito di dettagliare e rendere operativi obiettivi e scelte strategiche del piano territoriale, con le facoltà ed i limiti espressi nella normativa regionale e provinciale, e sulla base dei contenuti minimi per essi previsti attraverso le norme tecniche del PTCP e dei criteri regionali di cui all'art. 7 della L.R. n. 12/2005.

Altro protagonista dell'attuazione del PTCP dovrà essere la conferenza di Comuni, Comunità Montane ed enti gestori delle aree protette, quale "luogo" privilegiato per lo svolgersi della partecipazione alle future scelte inerenti gli adeguamenti del PTCP e di espressione delle istanze provenienti dal territorio, con particolare riferimento agli Ambiti Territoriali, che trovano, peraltro, nell'Accordo di Pianificazione un ulteriore strumento di cui avvalersi, per meglio orientare le scelte di governo del territorio, qualora ad esse possano conseguire ricadute di livello sovracomunale.

Si intravede, nel ruolo degli ambiti, un importantissimo fattore di valorizzazione della perequazione territoriale quale strumento volto a garantire una "equa distribuzione di onori ed oneri", da manifestarsi attraverso il raggiungimento di intese sulla ripartizione più equilibrata possibile dei benefici derivanti e dei costi (non solo economici ma anche di sostenibilità ambientale) che talune scelte di pianificazione comportano. In tal senso, il

principio cui si ispira il PTCP è quello di "solidarietà", per il quale è necessario compensare limitazioni e vincoli derivanti dall'altrui attività di pianificazione/progettazione.

Va del resto osservato che all'accentuarsi della rilevanza del ruolo dei Comuni nella gestione del territorio, conseguente alla devoluzione delle competenze istituzionali, e dunque, ad un maggior "potere" delle amministrazioni comunali, si accompagnano, inevitabilmente, maggiori responsabilità non solo nei confronti dei cittadini direttamente amministrati, ma anche di quelli dei comuni limitrofi, allorché una scelta pianificatoria lasci anche solo ipotizzare eventuali ricadute a loro danno. È pertanto più che verosimile che le preoccupazioni già oggi presenti nella popolazione verso temi come la salvaguardia dell'ambiente, la salute, il degrado territoriale, la viabilità, la presenza / disponibilità di servizi, se non adeguatamente "contenute" tramite meccanismi perequativi, possano tradursi in manifestazioni di avversità nei confronti delle scelte amministrative.

Anche la Provincia nel suo complesso, riveste, ovviamente, un ruolo fondamentale nell'attuazione del PTCP, e tra le politiche provinciali particolare rilevanza assumono non solo i Piani di Settore (piano della viabilità, piano di settore per il commercio, piano di indirizzo forestale, ...) da assumersi quali piani attuativi del PTCP, ma anche quegli strumenti settoriali che, disciplinando le attività provinciali o locali nello specifico di ogni materia, hanno effetti sul governo del territorio provinciale: vedasi, ad esempio, il progetto di Agenda 21 provinciale, attraverso la sua fase analitica e partecipativa permette non solo la condivisione di diverse azioni corrispondenti agli obiettivi di Piano, ma anche il coordinamento degli strumenti locali.

In relazione, poi, alla opportunità di mettere in campo strumenti in grado di portare a sintesi le diverse visioni degli attori territoriali rispetto a fattori di rilevanza sovracomunale, il PTCP, oltre agli accordi di pianificazione, prevede, mutuando quanto previsto dalla L.R. 12/2005 circa il Piano Territoriale d'Area Regionale (in rapporto al PTR), lo strumento del Piano Territoriale d'Area Provinciale. Detto Piano approfondisce, a scala di maggior dettaglio, gli obiettivi socio-economici ed infrastrutturali da perseguirsi, detta i criteri necessari al reperimento ed alla ripartizione delle risorse finanziarie e dispone indicazioni puntuali e coordinate riguardanti il governo del territorio.

Vanno, altresì, designati quali modalità attuative, per quanto attiene il profilo di monitoraggio e gestione del PTCP:

- a) l'intera procedura di Valutazione Ambientale, che funge da supporto alla pianificazione territoriale sin dai primi stadi del processo, vagliando attentamente le questioni ambientali e

legate allo sviluppo sostenibile, al fine di garantire che i risultati attesi e le informazioni ottenute vadano a vantaggio dei livelli di pianificazione o progettazione successivi, riducendo così i conflitti che spesso si hanno tra obiettivi economici e quelli di ordine ambientale (tradizionalmente percepiti come alternativi tra di loro).

Partendo dai principi di metodo della VAS, il PTCP viene affiancato da un processo di stima e valutazione degli effetti delle politiche provinciali, atto a prefigurare gli scenari evolutivi conseguenti all'attuazione delle scelte del Piano e nel quale sono definite le modalità operative atte a sviluppare un processo di valutazione biunivoca tra PTCP e strumenti attuativi.

- b) la verifica delle scelte di pianificazione e progettazione effettuata sulla base del modello disciplinare attraverso il quale è stato costruito il progetto di rete ecologica, affinché le scelte progettuali e di pianificazione siano indirizzate verso una migliore salvaguardia del territorio.

Non si può dimenticare, infine, il ruolo svolto dai sistemi di raccolta e organizzazione delle informazioni, di aggiornamento e monitoraggio continuo delle conoscenze, anche a supporto dei sistemi di valutazione delle scelte di piano ed ai fini della loro condivisione.

L'attuazione del PTCP precede, pertanto, sia definita un'organizzazione atta a realizzare la condivisione, non solo di dati ma, anche, di metodologie che sviluppino processi standardizzati per la creazione di banche dati territoriali a supporto delle pianificazioni/progettazioni territoriali.

Indirizzare e coordinare la diffusione e lo sviluppo dei Sistemi Informativi Territoriali locali costituisce, oltre che un impegno, anche un'opportunità da parte della Provincia, chiamata a dialogare con i Comuni e con gli altri Enti territoriali, incrementando un flusso informativo già presente nel rapporto tra Provincia, Comuni, Comunità Montane e Parchi, arrivando così nel tempo a costruire un'effettiva rete tra i SIT locali e il SIT provinciale, finalizzata alla condivisione delle informazioni e nella prospettiva di costruire un modello di e-government di una Pubblica Amministrazione efficiente e trasparente verso l'utente (cittadini, imprese, altri enti), attraverso la definizione di standard comuni e la definizione concertata delle "architetture di sistema condivise", realizzando un SIT integrato, mirato a favorire il processo di condivisione e collaborazione nell'utilizzo di strumenti e basi conoscitive comuni, quale strumento che consente di governare il territorio in modo trasparente, chiaro e corretto e che permette la sovrapposizione tra quadro conoscitivo e

previsioni dei piani, a supporto di sistemi di valutazione delle scelte che essi operano.