

## 1.0 PREMESSE

### 1.1 Premessa metodologica

#### 1.1.1 Il Documento di Piano nella l.r. Lombarda n. 12/2005.

Il Documento di Piano costituisce l'atto a valenza strategica mediante il quale l'amministrazione comunale, a cadenza quinquennale, opera una articolata ricognizione delle tendenze emergenti nel proprio territorio ed indica le principali prospettive e direttrici di salvaguardia e sviluppo.

In particolare, il Documento di Piano riveste la decisiva funzione di delineare i processi in atto e di tracciare la cornice entro la quale troveranno definizione puntuale le scelte da assumere nel piano dei servizi, nel piano delle regole e, con l'apporto dei privati, nei piani attuativi.

Il Documento di Piano è l'atto mediante il quale si esplica la funzione di fissazione delle grandezze insediabili: la funzione che prende il posto di quelle complesse operazioni empiriche che, nell'assetto precedente, sfociavano nel dimensionamento del piano regolatore generale (sulla base della 'capacità insediativa teorica').

Il Documento di Piano non ha precedenti nella legislazione urbanistica regionale e rompe nettamente con la tradizione delineata dalla legge urbanistica del '42 e dalla legge regionale 15 aprile 1975, n. 51. Nulla a che vedere con la vecchia 'relazione di piano', priva di effetti giuridici.

Il vero antecedente del Documento di Piano deve semmai essere identificato nel documento di inquadramento previsto dalla l.r. Lombardia 12 aprile 1999, n. 9, mediante il quale l'amministrazione comunale esprimeva le

proprie strategie rispetto all'utilizzo dei programmi integrati di intervento in vista della riqualificazione degli ambiti degradati. Questo atto - mediante il quale negli ultimi anni sono state positivamente affrontate le maggiori criticità del territorio lombardo - ha costituito il paradigma al quale si è richiamato direttamente il legislatore regionale. E' un fatto che una tale consapevolezza della complessità delle questioni fosse rimasta estranea all'attività preparatoria all'adozione dei piani regolatori e delle loro varianti. Molto spesso le scelte contenute negli atti di pianificazione sono state considerate auto evidenti ed è mancata (o comunque è rimasta inespressa) una approfondita analisi dei processi in atto.

In chiave metodologica, l'elemento nuovo introdotto dall'articolo 8 della Legge Regionale è costituito dal vincolo che impone ad ogni comune lombardo di riflettere sul territorio in termini strategici, prima e disgiuntamente da ogni scelta puntuale di pianificazione, dando evidenza a tali risultati analitici entro un apposito documento.

Il passaggio dal piano regolatore al piano di governo del territorio impone dunque alle amministrazioni di esprimere una progettualità complessiva per la città: una progettualità che travalica i confini dell'urbanistica in senso stretto. Viene inoltre finalmente introdotto nella disciplina pianificatoria un confronto con la dimensione temporale dei processi e con le rigidità finanziarie ed attuative. In sostanza, si passa da un disegno ottativo del territorio ad una prefigurazione strategica del possibile futuro prossimo del comune in ogni suo profilo rilevante. Una prospettiva strategica che, facendo seguito ad un dibattito partecipato, aspira a delineare uno scenario effettivamente percorribile e reso manifesto a beneficio di tutti gli attori, pubblici e privati.

### **1.1.2 Le scelte del Documento di Piano.**

Il Documento di Piano non corrisponde al modello del piano strutturale che, sulla scia del cd. modello INU, si è diffuso in altre regioni e che è stato ripreso anche in alcune proposte di legge urbanistica di principi in discussione in Parlamento: abbandonata definitivamente l'idea della 'pianificazione a cascata', il Documento di Piano non ha la funzione di operare scelte di fondo destinate a trovare puntualizzazione a livello di pianificazione operativa. Le decisioni strategiche hanno una matrice diversa da quelle territoriali in senso proprio. Mentre un piano strutturale è un piano territoriale ed ha la funzione di orientamento del processo pianificatorio in una specifica direzione che viene contestualmente delineata, il Documento di Piano detta gli obiettivi ed indica e fissa le grandezze che sono perseguibili nell'intero piano di governo del territorio. Se si escludono gli ambiti di trasformazione, che devono comunque essere preventivamente identificati dal Documento di Piano, questo atto non funge da momento di allocazione nello spazio degli effetti che sortiranno per effetto dello sviluppo delle decisioni ivi contenute. In questo senso il Documento di Piano non è un atto di pianificazione territoriale, anche se orienta la pianificazione comunale.

Mentre la valenza strutturale si esprime sul piano della predeterminazione, più o meno puntuale e precettiva, di alcune scelte che (secondo un giudizio di valore) vengono avocate al primo livello di pianificazione, nel modello lombardo il Documento di Piano si limita ad esprimere una cornice di grandezze, derivanti da una approfondita analisi dello stato di fatto e da una rigorosa valutazione di sostenibilità a cui vengono sottoposte le proposte di sviluppo (nel confronto dialettico con la VAS). Il Documento di Piano ha quindi una valenza tutta intrinseca al piano di governo del territorio: entro

questo processo costituisce l'atto preliminare, mediante il quale il consiglio comunale si esprime circa l'essenzialità delle trasformazioni edilizie e ne fissa i limiti complessivi, identifica le criticità ed indica le forme di salvaguardia necessaria (e diversificata) delle varie parti del territorio comunale.

### **1.1.3 La durata del Documento di Piano.**

La durata quinquennale del Documento di Piano sta ad indicare che lì trovano collocazione le premesse di un progetto di governo del territorio espresso dall'organo consiliare con una cadenza che dovrebbe favorire la coincidenza con il governo municipale di legislatura. La scelta di non seguire il modello incentrato sulla dicotomia piano strategico-piano operativo è stata motivata dalla Regione Lombardia con la volontà di evitare che il processo di pianificazione si frazionasse in più livelli. Effettivamente, nel disegno del legislatore regionale, il piano di governo del territorio presenta un carattere di forte compattezza e gli atti che ne fanno parte si integrano solidalmente l'un l'altro secondo una logica di specializzazione, secondo un criterio di riparto per competenza.

La durata circoscritta conferma che in questo atto non trovano evidenziazione unicamente le invarianti territoriali: non si tratta solo dell'atto in cui si riflettono i dati ricognitivi che emergono quali evidenze oggettive nella fase conoscitiva. Nel Documento di Piano è presente anche il contenuto di decisione, di programmazione. Una decisione che, pur costretta da un rigoroso vincolo di coerenza rispetto alle invarianti ed ai limiti di sostenibilità, esprime comunque un incompressibile margine di discrezionalità politico-amministrativa. Una decisione che, proprio perché espressione di una originale visione della realtà territoriale, deve essere riformulata ogni

quinquennio, non foss'altro per verificarne la perdurante effettiva coerenza con la realtà territoriale per definizione dinamica.

Il Documento di Piano non è quindi un documento atemporale, a differenza dei piani strutturali di altre regioni, poiché non si tratta solo di un atto ricognitivo, ma del primo momento di esercizio della funzione programmatoria, che preliminarmente assegna a se stessa una cornice quantitativa, dopo avere messo a fuoco uno scenario (selezionato nel confronto con altri possibili scenari).

#### **1.1.4 Pianificazione strategica e Documento di Piano.**

Il Documento di Piano non ha soltanto una valenza urbanistica, nel senso (limitativo) di previsione degli usi del territorio. Costituisce il documento nel quale l'amministrazione comunale esprime una strategia complessiva per il territorio comunale e, dunque, per la comunità insediata. Una strategia dinamica, aperta alle relazioni con l'esterno (per assicurare attrattività economica, turistica, ecc.) e con i diversi potenziali attori, in uno scenario decisionale che tiene conto del contesto sovracomunale entro cui il territorio di Cugliate Fabiasco è inserito.

Oggi più che mai i territori sono in concorrenza tra loro (competizione territoriale) per accaparrarsi eventi, presenze, sedi di imprese ed amministrazioni. Il Documento di Piano deve quindi porre le premesse delle scelte capaci di determinare il successo di un'area urbana, individuando fattori che tuttavia spesso si attivano solo con il consenso e la partecipazione convergente di tutti i soggetti - pubblici e privati - che possono innescare un processo innovativo.

Va tuttavia rimarcato che il Documento di Piano non va confuso con altre

esperienze che vanno pure sotto l'etichetta della pianificazione strategica. In Lombardia si possono ricordare il piano strategico dell'area varesina e l'esperienza dell'Agenzia Sviluppo Nord Milano; in Italia costituiscono un modello il piano strategico della Città di Trento e le analoghe iniziative strutturate a Torino, Pesaro, Piacenza, La Spezia. In queste esperienze di governante territoriale l'economia, il lavoro ed il territorio sono elementi di un complesso mosaico nel quale vengono concertate le strategie di fondo con grande attenzione al marketing urbano. Si tratta di documenti che, al di fuori di un preciso riferimento normativo, costituiscono occasione di una concertazione da parte degli enti pubblici di alcune scelte di maggior momento. Il Documento di Piano ha invece un'altra natura e si colloca saldamente entro l'orizzonte del piano di governo del territorio. Sicuramente da questa analisi emergono mission e vision della singolo paese, ma il tutto mantiene una specifica funzione, spiccatamente pratica, che è quella di orientare direttamente i processi di trasformazione fisica del territorio.

Il Documento di Piano si orienta in due direzioni, che trovano la rispettiva disciplina nel primo e nel secondo comma dell'art. 8 della legge regionale e che corrispondono a due delle funzioni territoriali che abbiamo testé individuato. Il Documento di Piano contiene, in primo luogo, il quadro ricognitivo e programmatorio di riferimento. E' ad un tempo sedes della funzione conoscitiva e della funzione programmatoria delle grandezze dell'intero piano. Il Documento di Piano esprime non solo le vocazioni ed i limiti, ma indica anche i bisogni di sviluppo del territorio. In questa direzione, il Documento di Piano raccoglie anche "le proposte dei cittadini singoli o associati" circa le prospettive di sfruttamento territoriale necessarie per soddisfare i bisogni di crescita della collettività. Qui si compenetrano la

dimensione analitica e quella previsionale e, a far da cerniera e da garanzia democratica, si interpone un procedimento autenticamente partecipato.

Sul dato meramente descrittivo delle dinamiche antropiche in atto si innesta la visione prospettica e si indicano gli obiettivi "per lo sviluppo economico e sociale del comune". È importante sottolineare a conferma di quanto detto che questa previsione normativa, a differenza di quelle che seguono nel secondo comma, non concerne solamente i processi territoriali in senso proprio: la prospettiva si allarga ed è quella dello sviluppo più complessivo della comunità nelle sue diverse espressioni: condizione e causa delle trasformazioni territoriali e socio-economiche. La dimensione strategica del Documento di Piano emerge anche in ragione di questo valicare dichiaratamente i confini dell'urbanistica al fine di introiettare entro il piano di governo del territorio le coordinate di processi di ridisegno complessivo della collettività. L'introduzione di questo strumento risponde dunque anche all'esigenza di superare la distinzione tra la pianificazione urbanistica intesa quale attività di "regolazione che attraverso le tecniche di organizzazione e controllo delle attività nello spazio persegue strategie e obiettivi politici di controllo sociale e ambientale" e le politiche urbane in senso lato. Il legame tra la sfera della pianificazione e le politiche territoriali ha il suo punto di snodo proprio nel Documento di Piano, nel quale convergono valutazioni relative al sistema della mobilità, alla valenza ecologica delle aree verdi, allo sviluppo demografico, etc. Questo 'andare oltre' i contenuti tipicamente urbanistici presuppone l'attivazione di un dialogo partecipativo con i cittadini e con i loro enti associativi. Per contro, nel particolare sistema di relazioni di conformità 'negoziata' che connota i rapporti tra i diversi livelli di pianificazione, questo quadro programmatico socio-economico su scala

comunale non è vincolato dalle indicazioni contenute nei documenti provinciali e regionali. Il Documento di Piano può anzi costituire proposta di modificazione di tali documenti secondo lo schema dell'art. 13 della legge regionale sul governo del territorio.

Questa prima parte del documento, in sintesi, esprime le prospettive che il governo del territorio dovrebbe assumere per garantire massima soddisfazione ai desiderata della comunità municipale. A questo primo passaggio fa tuttavia immediatamente seguito l'evidenziazione delle rigidità che connotano il territorio e le invarianti che ne delineano insuperabilmente la struttura. Si tratta del quadro conoscitivo, nel quale affonda le radici l'intero piano di governo del territorio. Su questo versante la legge 51/1975 non recava specifiche indicazioni. I piani regolatori contenevano una o più tavole dello stato di fatto, tese unicamente ad illustrare la situazione (morfologica, edilizia) su cui la pianificazione era destinata ad intervenire in senso modificativo. Si trattava comunque di una rappresentazione della realtà di tipo analitico, nella quale i singoli temi rimanevano distinti e la descrizione dell'assetto fisico lasciava in ombra ogni altra dimensione. Una rappresentazione comunque statica, volta ad evidenziare solo un punto di partenza. Al contrario, nel Documento di Piano si passa da una conoscenza analitica all'aggregazione di un modello autenticamente sistemico, nel quale i processi sono individuati e descritti nelle loro reciproche interconnessioni e le dinamiche sono opportunamente storicizzate, rappresentate cioè in un modello esplicativo che indica le tendenze in atto. In questa direzione, la lettera b) del primo comma dell'art. 8 della legge regionale sul governo del territorio parla infatti del "quadro conoscitivo del territorio comunale quale risultante dalle trasformazioni avvenute". Questa proposizione si salda con

quelle contenute nell'art. 3 e nell'art. 4 della medesima legge e consente di delineare di tratti complessivi della funzione conoscitiva. In questo modello ricostruttivo il territorio viene rappresentato come sostrato delle dinamiche insediative antropiche e come elemento di un più complesso ecosistema (esteso alle altre componenti biotiche ed abiotiche). In tal modo emergono gli elementi strutturali del territorio: quelli di natura fisica, come i profili altimetrici, e quelli di matrice ambientale, come il sistema idrico e le presenze boschive. Nel quadro conoscitivo si rendono evidenti anche i caratteri assunti dal sistema insediativo, mediante analisi delle reti dei trasporti e dei servizi, descrizioni tipologiche dell'assetto dell'abitato e del sistema produttivo. In ragione della durata circoscritta del Documento di Piano, questa disamina viene ripetuta ciclicamente. L'analisi, rispetto a quanto avviene in altre regioni, non ha quindi unicamente uno sviluppo 'orizzontale', nel senso dell'allargamento dei temi da affrontare, ma riesce ad acquisire anche una maggior profondità, posto che ogni questione può essere verificata anche nei suoi andamenti diacronici. In questo lavoro di analisi il comune si avvale, in primo luogo, delle informazioni e dei dati reperibili nel SIT. La prima funzione del Documento di Piano è quella di far emergere le invarianti territoriali (i 'costruttivi'), delle quali ogni processo di pianificazione deve tenere conto, ancorché in termini a volte critici. Si tratta di elementi che non sono necessariamente caratterizzati da una fissità di lungo periodo. Il Documento di Piano riesce quindi a cogliere questi elementi nel loro profilo evolutivo, facendo sì che le scelte politico amministrative si mantengano fortemente coerenti con i dati reali, non ne riflettano invece una rappresentazione statica, innaturalmente costretta entro una dimensione atemporale. La funzione conoscitiva e questo lavoro di analisi,

che si riflette direttamente sulle scelte fondanti del piano di governo del territorio, ha quale primo risultato l'identificazione dei "grandi sistemi territoriali". Qui fa il suo ingresso la funzione programmatica. Sono queste le fondamentali unità di analisi geografica - e quindi di programmazione - del territorio. Queste macroaree, caratterizzate da profili morfologici e funzionali omogenei, racchiudono - nella strumentazione complessiva del PGT - i 'tessuti' in cui si riparte l'armatura urbana consolidata (in vari gradi e con diverse soglie di rilevanza storico-architettonica), le aree destinate alla trasformazione (nelle quali si interverrà mediante piani attuativi), gli areali destinati all'agricoltura, gli areali boschivi e gli areali connotati da valore elevato paesaggistico ed ambientale. Il Documento di Piano deve individuare anche i caratteri tipologici, le componenti ambientali e paesaggistiche, gli habitat ed ogni altro elemento (naturalistico, ma anche antropico) che "vincoli la trasformabilità del suolo e del sottosuolo".

In terzo luogo, il Documento di Piano deve indicare, sempre in chiave ricognitiva, gli eventuali profili di instabilità, vulnerabilità, rischio e pericolosità geologica, idrogeologica e sismica, secondo quanto più precisamente indicato nell'art. 57 della legge regionale sul governo del territorio. Anche in questo caso, vengono rese esplicite - in funzione conoscitiva, ma con valenza direttamente programmatica - delle invarianti territoriali. Questa indicazione condiziona infatti le scelte contenute negli altri atti del PGT ed eviterà la situazione che oggi spesso si profila in seguito al sovrapporsi a previsioni edificatorie contenute nel piano regolatore e previsioni sfavorevoli che si impongono per effetto dei piani stralcio dell'Autorità di Bacino del Po o della presenza di pericolo di incidenti rilevanti.

La funzione conoscitiva che si esplica nel Documento di Piano ha quindi una finalità di identificare i diversi marcatori territoriali e di riconoscerne la correlativa significatività, aggregando i singoli elementi in una rappresentazione complessiva, tenendo conto di tutte le molteplici implicazioni sistemiche. Questo carattere eminentemente ricognitivo porta a ritenere che l'esercizio di tale funzione costituisca la prima fase del lavoro di pianificazione, il necessario antecedente di ogni 'discorso' sul piano.

In conclusione, pare quindi che la valenza ricognitiva del Documento di Piano abbia ad oggetto l'identificazione delle vocazionalità e dei limiti dello sviluppo territoriale. La vera particolarità di questo primo atto del piano di governo del territorio risiede nel 'legare' le logiche territoriali e lo sviluppo socio-economico della comunità municipale. In tal modo, la sostenibilità ambientale e sociale delle ricadute territoriali diviene una fondamentale condizione di pensabilità di ogni scelta destinata a riflettersi - anche soltanto in maniera indiretta - sugli equilibri del territorio ed il piano di governo del territorio diviene uno strumento di effettivo coordinamento di ogni attività antropica.

#### **1.1.5 La prescrittività del Documento di Piano.**

Accanto all'apparato conoscitivo, il Documento di Piano presenta una parte più propriamente prescrittiva, espressione delle funzione programmatica delle grandezze insediabili. Va ribadito, per segnare una differenza fondamentale rispetto al (vecchio) P.R.G., che il Documento di Piano non contiene previsioni immediatamente produttive di effetti diretti sul regime dei suoli, come specifica espressamente l'art. 8, III comma, della legge regionale. Questo è il più immediato corollario della natura di questo

strumento che solo con un qualche sforzo può essere ricondotto agli usuali modelli di piani urbanistici. Questo strumento, tuttavia, non appartiene neppure alla categoria dei piani di direttive in senso proprio, a cui sono invece riconducibili i piani sovracomunali quali il PTR od il PTCP. Il carattere strategico dei suoi contenuti, del resto, si esprime nella fissazione delle grandezze complessive delle scelte che informeranno gli altri documenti del piano di governo del territorio e, più in generale, la pianificazione comunale. Il rapporto tra il Documento di Piano e gli altri atti di pianificazione non si struttura quindi secondo la dicotomia previsioni di direttiva-previsioni puntuali, tipica del canone pianificatorio gerarchico. Neppure l'individuazione dei grandi sistemi territoriali ha la valenza di assegnare a ciascun lotto una specifica potenzialità edificatoria: esula infatti da questa attività di esplicitazione delle vocazionalità territoriali ogni finalità di zoning e di attribuzione di indici edificatori differenziati. In tal senso, la ricomprendimento di un lotto entro il perimetro dei tessuti conciliati non vale a rendere tale area edificabile: quest'ultima decisione verrà infatti assunta nel piano delle regole. Dal Documento di Piano non discendono neppure previsioni stringentemente vincolanti per il pianificatore, tali da ridurre gli altri strumenti di pianificazione ad inautonomo momento attuativo. Come si è messo in evidenza, i diversi atti di cui si compone il piano di governo del territorio non corrispondono a dei livelli di pianificazione. Il principio ordinatore è piuttosto quello di competenza: la chiave per inquadrare correttamente il Documento di Piano passa dunque per la piena comprensione del tipo di effetti che produce una decisione di tipo strategico. In concreto, il Documento di Piano deve individuare una serie di elementi di fondo della politica territoriale comunale. Si tratta degli "obiettivi di sviluppo,

miglioramento e conservazione". Di tali obiettivi deve essere indicata (e motivata) la sostenibilità e la coerenza con i documenti sovracomunali. Diverso è invece il piano della essenzialità-necessarietà di questi obiettivi: mentre gli obiettivi di conservazione in qualche misura sono legati all'emersione di situazioni meritevoli di salvaguardia, e quindi sono almeno in parte un precipitato delle acquisizioni consolidate nella fase conoscitiva, gli obiettivi di sviluppo e di miglioramento riflettono più direttamente le scelte politiche del consiglio comunale. Gli obiettivi di sviluppo sono essenzialmente (si potrebbe dire inevitabilmente) obiettivi di crescita edificatoria. Di conseguenza, il Documento di Piano deve fornire la dimostrazione esplicita che tali obiettivi siano coerenti con i limiti quantitativi identificati dalla VAS come effettivamente sostenibili.

E' molto importante sottolineare che questa dimostrazione di sostenibilità tiene luogo del vecchio parametro della capacità insediativa teorica. In precedenza, veniva operato un complesso calcolo che muoveva da una previsione di insediamento di nuovi abitanti del tutto empirica. Oggi, al contrario, il dato da cui si muove è quello degli abitanti insediati (e delle popolazioni transeunti che sono presenti sul territorio per ragioni di lavoro, studio o di frequentazione di strutture e servizi collettivi). Il Documento di Piano deve quindi contenere la rigorosa dimostrazione che gli incrementi dell'edificato previsti nel quinquennio successivo siano effettivamente necessari sulla base del trend demografico effettivo. Inoltre, occorre che il Documento di Piano dimostri che il bisogno di spazi incrementali non possa essere soddisfatto mediante forme di riuso del già costruito. Questo è un punto davvero cruciale, che segna la vera svolta nel modo di guardare la città ed i suoi processi di trasformazione. Una autentica rivoluzione

copernicana, che decreta la fine del modello urbanistico incrementale.

Gli incrementi urbani devono essere non solo sostenibili, ma anche strettamente necessari. Il legislatore ha espresso una precisa regola giuridica di preferenza per il recupero del già costruito. E' questa, in fondo, la prima vera regola operativa che regge il nuovo corso della pianificazione urbanistica lombarda: evitare ogni consumo ulteriore di territorio, imponendo ai pianificatori di sperimentare preventivamente ogni possibilità di rigenerazione urbanistica. In tal modo il limite dell'esistente assume un valore costitutivo, valicabile solo in presenza di specifiche giustificazioni. Il vero confine su cui si attesta l'azione di preservazione dell'equilibrio tra ambiente e urbs. Una linea di tendenza che, come si deduce dall'art. 10 della legge regionale sul governo del territorio, fa leva su un innegabile carattere intrinseco del territorio: la capacità autorigenerativa, che assegna al pianificatore il compito di assecondare primariamente i processi di riqualificazione urbana.

Il Documento di Piano deve inoltre dettare delle indicazioni di fondo circa le attività produttive ed il commercio. In passato queste indicazioni si risolvevano tutte nello zoning e nella destinazione a queste attività della zona D. L'art. 8 pone invece le premesse per un approccio più articolato, consapevole dei molteplici riflessi che queste attività hanno sull'equilibrio del tessuto urbano. Il Documento di Piano, in linea generale, dovrà fornire indicazioni che evitino la formazione zone specializzate, zone monotematiche dedicate esclusivamente al lavoro od allo scambio commerciale. Dovrà anche evitare che la 'diffusione' incrementale della città determini la concentrazione di funzioni di notevole richiamo come la grande distribuzione nelle cinture esterne, al di fuori di quello che un tempo era riconoscibile

come centro: questa politica ha avuto quasi ovunque esiti fallimentari ed ha dato origine per lo più a dei 'non luoghi', indebolendo per contro la rete di commercio di vicinato che tanta parte ha nel mantenere vivi i rapporti comunitari. In questa prospettiva si deve tuttavia registrare la mancanza di coordinamento con gli strumenti di programmazione del commercio di cui alla l.r. n. 14/1999.

Il Documento di Piano dovrà inoltre porre un freno alla progressiva terziarizzazione dei centri storici, con conseguente massiccia gentrificazione, per tale intendendo il fenomeno di espulsione della popolazione tradizionale da questi spazi per effetto di due processi, apparentemente antitetici. Da un lato la sostituzione delle residenze storiche con attività terziarie e, dall'altro, l'abbandono delle residenze nel nucleo antico da parte di soggetti che trovano soluzioni abitative di maggior prestigio, cedendo gli spazi centrali a popolazioni più deboli e marginali, con conseguente mutamento del modello popolazione. In tal caso, sono ben noti i problemi di sovraffollamento e di indisponibilità, da parte di queste popolazioni subentranti, a partecipare a processi di rinnovamento urbano, con conseguente degrado dell'intera parte centrale del paese.

Il Documento di Piano esprime quindi scelte 'preliminari', che - pur non estrinsecandosi in specifiche localizzazioni - concorrono comunque in maniera determinante a delineare l'identità finale del territorio ed influenzano direttamente la trama sociale comunitaria.

#### **1.1.6 Sostenibilità economica delle scelte del Documento di Piano.**

Il Documento di Piano deve contenere la dimostrazione della sostenibilità anche economica delle decisioni che lì vengono enunciate. Il PGT viene messo in diretto collegamento con le politiche dei lavori pubblici e con queste condivide i vincoli di bilancio che gravano sull'amministrazione locale. Nella ricerca di una effettività delle decisioni urbanistiche, il pianificatore non è chiamato ad esprimere uno stato finale idealtipico, ma a considerare come programmabili solo le decisioni che possano essere realmente sostenute economicamente dalle risorse pubbliche o, comunque, dalle risorse "attivabili dalla pubblica amministrazione". Il Documento di Piano potrebbe anche non avere la tradizionale forma di elaborato grafico; vi è tuttavia una funzione del Documento di Piano che mantiene necessariamente la matrice di una programmazione dello spazio: si tratta della identificazione - necessariamente attraverso "rappresentazioni grafiche in scala adeguata" - degli ambiti di trasformazione, ossia delle macrozone nelle quali saranno i piani attuativi a dettare le previsioni a cui si informeranno i singoli episodi edificatori incrementali. Su questo versante, il Documento di Piano deve dettare dei criteri di intervento che, in primo luogo, passano per l'indicazione delle tipologie di piani attuativi coerenti con gli obiettivi da perseguire e per la predeterminazione di alcuni risultati sul piano della qualità territoriale complessiva. Va subito precisato che compete alla pianificazione attuativa, come indica con chiarezza l'art. 12, III comma, della legge regionale, fissare in via definitiva gli indici urbanistico-edilizi necessari all'attuazione delle previsioni espresse nel Documento di Piano. Dunque a questo atto compete unicamente indicare obiettivi generali sul piano della preservazione delle

risorse naturali, della qualità del costruito, del concorso tra più funzioni, etc. Questo carattere 'preliminare' non deve tuttavia trarre in inganno: si deve in ogni caso ritenere che compete al Documento di Piano indicare quale aliquota degli obiettivi di sviluppo complessivi (in termini di stock edilizio e di abitanti insediabili) sia collocabile negli ambiti di trasformazione e definire la perimetrazione degli stessi. In tal modo il Documento di Piano - ritornando alla dicotomia tra rigenerazione ed incremento urbano - identifica il corretto rapporto tra la politica di riqualificazione urbana e quella (sussidiaria) di allargamento della città.

#### **1.1.7 Strumenti sovracomunali e Documento di Piano.**

Il PGT deve recepire le previsioni degli strumenti sovracomunali dei quali diviene veicolo di produzione di effetti: questa funzione è assolta, in prima istanza, dal Documento di Piano, nel quale vengono indicate le modalità pratiche del recepimento. Potrà quindi accadere, ad esempio, che dal Documento di Piano venga rinviata al piano dei servizi la ricezione di previsioni sulla formazione di nuove opere pubbliche ed al piano delle regole l'introduzione di misure vincolistiche finalizzate alla salvaguardia di risorse naturalistiche di rilevanza sovracomunale. Come si argomenta dall'art. 11 della legge regionale sul governo del territorio, il Documento di Piano contiene anche dei criteri circa le modalità di impiego di strumenti di microeconomia urbanistica come la compensazione e l'incentivazione, strumenti sui quali si farà leva per favorire una maggior qualità paesaggistica degli interventi attivabili per effetto del PGT e per favorire una maggior effettività delle politiche infrastrutturali.

#### **1.1.8 Valenza giuridica del Documento di Piano.**

In ragione dei suoi caratteri strutturali, il Documento di Piano è destinato a riflettere visioni (che si traducono in altrettanti obiettivi pianificatori) suscettibili di mutare nel tempo.

Conseguenza di ciò è la limitazione di validità del Documento di Piano a soli cinque anni. Questo termine è inderogabile: in difetto di tempestiva approvazione di un nuovo strumento, si pone una delicata questione di impossibilità di funzionamento dell'intero sistema di governo del territorio: ciò proprio in quanto il Documento di Piano non è un documento autonomo ma complementare al piano dei servizi ed al piano delle regole. Prima di chiudere sul punto, occorre osservare che questo piano produce comunque effetti giuridici e non solo politici. Inoltre, contenuto strategico, e quindi non puntuale, non significa tuttavia contenuto astratto, come quello che connota le previsioni normative. Il Documento di Piano non costituisce un atto meramente politico (ancorché la scadenza quinquennale potrebbe tendere a farne una sorta di 'piano della sindacatura'): non è quindi equiparabile, per fare un esempio, agli indirizzi di governo che vengono illustrati dal sindaco in principio di legislatura. La valenza giuridica di tale atto si esprime nell'esplicitare le condizioni e porre le premesse affinché possano determinarsi le successive scelte puntuali di cui il Documento di Piano traccia nel contempo la cornice inderogabile. A conferma della valenza pienamente giuridica di tali scelte va ricordato che l'art. 36 della legge regionale sul governo del territorio, quando indica i presupposti per l'emanazione di una misura di salvaguardia, non opera distinzioni tra i diversi atti del piano di governo del territorio.

La ricomprensione di un fondo entro un 'grande sistema territoriale' agricolo piuttosto che entro il tessuto di completamento (scelte che opera ogni quinquennio il Documento di Piano) potrebbe inoltre produrre effetti preclusivi rispetto ad altre soluzioni più vantaggiose se per il proprietario.

## **1.2 INQUADRAMENTO STORICO-TERRITORIALE**

### **1.2.1 LA PROVINCIA DI VARESE<sup>1</sup>**

La Provincia di Varese ha una superficie amministrativa di 1.199 Km<sup>2</sup> e, con una popolazione residente di 818.940 abitanti, presenta una densità di 683,2 abitanti per Km<sup>2</sup>, 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).

Il territorio della provincia, dal punto di vista fisico, è prevalentemente collinare e montagnoso. La pianura rappresenta poco più del 20% del totale. 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.

Il paesaggio si caratterizza sulle fasce prealpine, 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 mentre tende a saturarsi sui fondovalli. 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.

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.

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 di reddito per abitante (€ 22.629) tra i più elevati d'Italia ( Lombardia € 25.687, Italia € 20.232).

La struttura economica della provincia 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 noto, l'industria non rappresenta più il settore che produce più PIL e occupa più lavoratori.

Si può notare comunque che la Provincia di Varese presenta un'incidenza

<sup>1</sup> Fonte: PTCP della Provincia di Varese – anno 2007

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.

Se si esaminano i dati relativi alle importazioni e esportazioni 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 del paese.

Il tasso di disoccupazione si attesta in linea con la media lombarda ma decisamente basso se raffrontato al dato medio italiano.

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.

Per contro l'agricoltura in provincia di Varese si caratterizza 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 su una base territoriale piuttosto limitata, continuamente erosa sia dall'abbandono delle aree più marginali sia

dall'occupazione per usi extra agricoli di terreni, vede due indirizzi produttivi di cui uno di carattere intensivo in pianura, nelle aree di fondovalle e sulla sponda del Lago Maggiore, l'altro di carattere estensivo nelle aree declivi di collina e di montagna.

Per quanto concerne il sistema della mobilità invece si evidenzia come la rete infrastrutturale "portante" si fondi sostanzialmente sulle linee ferroviarie e sulle strade statali; infatti 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. E' problematica per contro la situazione della rete viaria provinciale che presenta un grave squilibrio tra la domanda di mobilità, articolata in diverse componenti di traffico di pari rilevanza, ed un'offerta infrastrutturale insufficiente a sostenerla. Manca infatti una reale corrispondenza tra l'attuale armatura viaria e ferroviaria e le esigenze delle diverse tipologie di traffico.



### 1.2.2 IL COMUNE DI CUGLIATE FABIASCO

E' un comune della Provincia di Varese, ubicato a nord del capoluogo da cui dista circa 18 chilometri, lungo la strada statale SS 233.

E' un Comune formato da due distinti nuclei storici a struttura medioevale: Cugliate, il più esteso e sede del Municipio, e Fabiasco, ubicato sulla strada che porta a Montegrino Valtravaglia

Da Fabiasco si raggiunge in auto la cima del monte Sette Termini, a quota 972 m., con begli alpeggi e un bel panorama sul luinese e sul lago maggiore.

Il territorio del Comune risulta compreso tra i 435 e i 1.100 metri sul livello del mare.

Nel territorio di Cugliate Fabiasco si trova parte della linea di fortificazioni "frontiera nord" detta "Linea Cadorna". In particolare l'itinerario 5 sul Monte la Nave.

Il Comune di Cugliate Fabiasco è stato costituito nel 1928 con la fusione dei comuni di Cugliate, Fabiasco e Marchirolo, quest'ultimo poi ricostituito nel 1955.

I suoi abitanti sono chiamati cugliatesi o fabiaschesi.

Etimologia (origine del nome)

La prima parte deriva dal nome latino di persona "Colius" con l'aggiunta del suffisso "-ate". La seconda parte deriva dal nome latino di persona "Fabius" con l'aggiunta del suffisso "-ascus".

Il nome del paese è variato più volte nel tempo (Quiliate, Coliate, Quigliate, Quià, Culiare, Culliate, Cugliate) a causa della trasformazione in italiano dal

dialetto "Cujà".

Il Comune di Cugliate Fabiasco fa parte di:

Provincia di Varese

Comunità Montana Valganna e Valmarchirolo

Regione Agraria n. 2 – Montagna tra il Verbano e il Ceresio

Comuni Confinanti

Cadegliano Viconago, Cuasso al Monte, Cunardo, Grantola, Marchirolo, Montegrino Valtravaglia, Valganna.

Collegamenti stradali e ferroviari.

L'asse stradale principale più importante vicino a Cugliate Fabiasco è la Strada Statale SS 233 che collega Varese con Ponte Tresa e da qui con la Svizzera.

Al Comune di Cugliate Fabiasco si può arrivare con l'autostrada A8, uscita di Varese e da qui lungo la SS.233 per circa 18 Km, oppure con le Ferrovie dello Stato, stazione di Luino, distante circa 15 Km. dal paese.

Chiese, monumenti

A Cugliate sono da notare:

- gli antichi edifici delle vecchie corti (Curt Simun, curt Magiot, curt Marek),
- la cà del Carlasc, un ex convento costruito nel 1500 su strutture preesistenti con un bel portale con affreschi della fine del cinquecento
- la Chiesa parrocchiale di San Giulio, in stile barocco, edificata nel 1701, ampliata e trasformata in chiesa a croce latina nel 1849, con una tela di

**Piano di Governo del Territorio del Comune di Cugliate Fabiasco**

fine seicento che raffigura S. Antonio Abate, una pregevole statua in legno policromo della Vergine del Rosario del 1200 ed un organo Biroldi.

Manifestazioni ricorrenti

Santo Patrono: San Giulio

Ultima domenica di gennaio

Abitanti al 31/12/2008	n.	3.072
Superficie territoriale	Kmq.	6,68
Densità	ab/Kmq.	460
Codice istat		012059
Codice catasto		D199
Coordinate:	latitudine	45°57'0"N
	Longitudine	08°50'0"E

Nella pagina seguente viene riportata la visione di Cugliate Fabiasco come appare dal satellite, tratta dal sito internet <http://maps.google.it>



DOCUMENTO DI PIANO

