

**ISTANZE PER LA REDAZIONE DEL PIANO TERRITORIALE DI  
COORDINAMENTO PROVINCIALE DELLA PROVINCIA DI BRESCIA**

# La Pianura

19 ottobre 2012

## **Premessa**

A partire dal 2007, è stato attivato un percorso a servizio degli Enti Locali e degli amministratori per favorire progetti e buone pratiche di sostenibilità da recepire negli indirizzi per la redazione degli strumenti di pianificazione territoriale (PGT e VAS). Il progetto è stato promosso dalla *Fondazione Cogeme Onlus* e coordinato dal Prof. Maurizio Tira dell'Università degli Studi di Brescia.

La domanda di partenza è stata: "come declinare la sostenibilità nelle comunità locali?", mentre l'occasione storica è l'applicazione inizialmente faticosa della LR n. 12 dell'11/03/2005, la quale inserisce tra i principi ispiratori il principio di sostenibilità, inteso come "*garanzia di uguale possibilità di crescita del benessere dei cittadini e di salvaguardia dei diritti delle future generazioni*".

In ragione delle peculiarità di ciascun territorio e delle necessità di fornire indicazioni finalizzate, il progetto ha avuto come riferimento la Bassa Pianura (in particolare bresciana, ma non solo) e, successivamente, si è suddiviso in due sub-aree:

- la fascia del fiume Oglio;
- la Pianura.

Il progetto, denominato "Pianura sostenibile", ha portata alla definizione di indicatori comuni per le VAS e al monitoraggio ambientale coordinato, che ancora continua con il sostegno della Fondazione e di 25 Comuni.

## ISTANZE

Nel seguito verranno sinteticamente illustrate **sette** istanze per la redazione della variante al PTCP provinciale, parzialmente basate su osservazioni rispetto alla struttura del PTCP vigente e parzialmente del tutto nuove.

Si tratta di istanze di valenza generale (non quindi riferibile a nessun comune in particolare), ma specifiche per l'ambito di pianura.

### **1. Proposta metodologica per l'identificazione degli ambiti agricoli strategici**

Il territorio della Pianura bresciana è massimamente caratterizzato dalla produttività agricola e come tale deve essere individuato nel PTCP. Si tratta in sostanza del riconoscimento della valenza strategica della produzione agricola e ciò deve tradursi nella definizione degli Ambiti Agricoli di Interesse Strategico attraverso una metodologia scientifica e attraverso un regime urbanistico-paesistico oculatamente calibrato, connotato da regole e criteri di trasformazione differenziati da quelli di altri ambiti territoriali della provincia e confacenti alle sue distinte peculiarità.

La Provincia, con l'adottata variante di adeguamento del PTCP del 2009, aveva individuato gli "Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico", ma al proposito si debbono rilevare alcuni limiti.

Anzitutto, l'individuazione degli Ambiti in questione, seppur basata sull'analisi di elementi pertinenti, quali la carta pedologica e la carta degli usi dei suoli, risulta proposta senza il supporto istruttorio di uno studio specifico sulle aree veramente qualificabili come "agricole strategiche", e cioè che abbiano una rilevanza anche dal punto di vista socio-economico, anche alla stregua di un'approfondita analisi delle aziende insediate. In secondo luogo, l'individuazione degli ambiti proposti difetta all'evidenza di un effettivo criterio selettivo e di proporzionalità, tanto che l'insieme di tali ambiti viene a comprendere la parte assolutamente preponderante del territorio provinciale, e sostanzialmente tutta la sua componente agricola. Così, se tutto è formalmente dichiarato di interesse strategico, nulla finisce per esserlo davvero...

Le raccomandazioni espresse dalla Regione Lombardia nella deliberazione G.M. 19.9.2008 n. 8/8059 ("Criteri per la definizione degli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico nei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale"), sottolineano che *"non tutti gli ambiti agricoli presentano specifiche peculiarità tali da essere definiti o riconosciuti come ambiti strategici"*. Secondo l'indirizzo regionale, *"Gli ambiti agricoli che la Provincia deve individuare non ricomprendono tutte le aree destinate all'esercizio dell'attività agricola, ma quelle parti del territorio (<<ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico>>) caratterizzate da elementi di particolare rilievo (...) in modo che, per il territorio restante, rimane pienamente salvaguardata la competenza primaria del comune in ordine alla disciplina urbanistica, competenza affermata in linea di principio dalla*

*l.r.12/05*". La Regione mostra dunque di essere pienamente consapevole che la salvaguardia dell'autonomia pianificatoria comunale è fatta salva soltanto se l'individuazione nel PTCP degli "ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico" è operata con rigore alla stregua dei seguenti criteri selettivi puntuali:

- il riconoscimento della particolare rilevanza dell'attività agricola;
- l'estensione e continuità territoriale di scala sovracomunale, anche in rapporto alla continuità e all'economia di scala produttiva e alla qualificazione di peculiari filiere e di produzioni tipiche;
- le condizioni di specifica produttività dei suoli.

La ricorrenza in concreto di tali requisiti deve essere accertata tenendo conto: della classe del valore agroforestale da individuarsi secondo il cd. *modello Metland* (come già applicato dagli studi del DICATA dell'Università degli Studi di Brescia); degli aspetti socio-economici del settore agro-silvo-pastorale comprensivi delle filiere agroindustriali; delle opportunità multifunzionali dell'agricoltura; della vocazione turistico-fruitiva dell'attività agricola (presenza di agriturismi, fattorie didattiche, etc...); degli studi relativi alla competitività dell'economia di settore; della ricognizione della presenza di valori ambientali connessi all'attività agricola e di connotazioni paesaggistiche dei contesti rurali caratterizzanti le diverse unità tipologiche del paesaggio; delle interferenze con aree urbanizzate e con infrastrutture e grandi impianti industriali ed energetici.

Il PTCP deve quindi evidenziare l'ineludibile differenza fra ambiti agricoli di interesse strategico e ambiti agricoli, per così dire, "normali".

Il difetto di un serio ed effettivo criterio selettivo nella individuazione degli Ambiti agricoli di interesse strategico influisce pesantemente – fra l'altro - sulla gestione degli allevamenti. Infatti la strategicità della produttività agricola non può tradursi se non nel consentire l'impianto anche di nuovi allevamenti, di conseguenza non si possono utilizzare le aree strategiche quale fittizia tutela del territorio non edificabile.

Per questa finalità i comuni possono autonomamente provvedere a definire aree "non soggette a trasformabilità" come previsto dalle LR 12/05, che non necessariamente non sono trasformabili per la strategicità della produttività agricola.

Dunque, bisogna inserire nel PTCP un corpo di "norme di valorizzazione, di uso e di tutela" (secondo la locuzione impiegata all'art. 15 comma 4 della L.R. n. 12/2005) adeguate rispetto alle particolari esigenze territoriali della Pianura; un corpo di prescrizioni e di direttive idonee ad orientare la pianificazione comunale dei Comuni della Pianura verso soluzioni coordinate che garantiscano la tutela e la valorizzazione di alcuni connotati tipici della realtà agricola-rurale, rafforzandone complessivamente l'"immagine", la forza economica e anche seppur non primariamente una qualche forma di valorizzazione turistica.

Bisogna infatti evitare il rischio di una pianificazione comunale frammentaria e disomogenea degli ambiti agricoli e, conseguentemente, dell'instaurarsi di regole e di prassi urbanistico-edilizie immotivatamente differenziate da comune e a comune, la cui ricaduta non può che essere il dissolvimento progressivo

dell'immagine territoriale e paesistica complessiva ed in ultima istanza la svalutazione della capacità economica stessa della produzione agricola.

## **2. Soglie dimensionali per l'obbligo di verifica sovra comunale delle rilevanti trasformazioni territoriali**

In molte province esistono soglie oltre le quali le trasformazioni territoriali rilevanti vanno decise con conferenze dei servizi obbligatorie e in genere trattate con attenzioni ambientali particolari.

Come in altri casi di Piani territoriali di coordinamento, si propone quindi che - quando il singolo comune intenda utilizzare nel proprio PGT previsioni di consumo del suolo superiori a soglie dimensionali definibili in sede di concertazione con la conferenza dei sindaci -, il singolo comune promuoverà un'intesa diretta con la Provincia circa la localizzazione degli insediamenti a carattere sovracomunale. La Provincia esprimerà il proprio parere vincolante dandone comunicazione ai comuni dell'ambito (perlomeno ai comuni confinanti).

La Provincia, in caso di istruttoria preliminare con esito favorevole, indirà una conferenza di concertazione, estesa ai comuni interessati dall'ambito (perlomeno quelli confinanti), che sarà di massima articolata, in una fase di presentazione ed in una di approfondimento degli elementi tecnici.

La conferenza dei Comuni dell'ambito esprimerà a maggioranza il suo parere di tipo consultivo proponendo, eventualmente, le modifiche che riterrà opportune. L'intesa, una volta acquisito il parere favorevole della Conferenza di concertazione, dovrà essere stipulata tra il Comune interessato e la Provincia la quale, in sede di parere vincolante sul PGT o sulla variante al PGT del medesimo Comune, dovrà attenersi all'intesa sottoscritta.

E' necessario definire le soglie dimensionali differenziate per destinazione d'uso (residenziale, produttiva, terziaria, commerciale, per servizi) e coordinarle con la VAS, nell'ottica di tendere ad un sempre minor consumo di suolo agricolo.

Le intese possono riguardare:

- localizzazione della trasformazione
- estensione della trasformazione
- dotazione di mitigazioni ambientali
- regole compensative
- ....

## **3. Applicazione della perequazione d'area**

Si propone che, nel caso di trasformazioni territoriali di cui al paragrafo precedente (ovvero per cui è richiesta l'intesa), la conferenza dei servizi possa anche stabilire modalità di ripartizione degli oneri di urbanizzazione secondari e di eventuali "standard di qualità" tra i comuni "di fatto" interessati dalle trasformazioni territoriali che superano le soglie dimensionali per le intese stabilite in sede di approvazione del piano, di concerto con la conferenza dei sindaci.

Ciò al fine di introdurre una qualche compensazione (seppur parziale) per i comuni che subiscono l'impatto sociale ed ambientale delle trasformazioni stesse.

In questi casi, la determinazione degli oneri – la quale risponde alle specifiche normative comunali – dovrà essere oggetto delle intese stesse.

La ripartizione degli oneri e il meccanismo stesso della perequazione d'area non potrà essere invocato dal comune capoluogo di Provincia e da quei comuni che sono stati interessati, nei dieci anni precedenti l'approvazione del PTCP, da trasformazioni territoriali di dimensioni per cui oggi sarebbe prevista l'intesa.

#### **4. Target esplicito su trasformazione del suolo**

Sempre più paesi a noi vicini si stanno orientando verso un target di consumo di suolo (si vedano la Germania e la Svizzera in particolare) da raggiungere in fasi temporali progressive.

Pare opportuno valutare la imposizione di tale target anche nel PTCP della Provincia di Brescia, quale elemento a valere su tutto il territorio e con declinazioni specifiche per gli ambiti da sottoporre a pianificazione strategica.

Nel caso della Pianura si propone di adottare un target specifico, con soglie a 2020 e 2050.

Se si applicasse il target tedesco al 2020, ovvero 30ha/g, e lo si rapportasse all'estensione territoriale della Provincia di Brescia, si dovrebbe stabilire un target di 0,6ha/g di consumo, contro i 2,3 ha/g degli ultimi dieci anni.

Una definizione più precisa potrebbe essere fatta rispetto alla sola pianura e concordata con la conferenza dei sindaci.

Tale target sarà perseguito attraverso le intese di cui al punto precedente.

#### **5. PLIS e Parchi regionali**

L'identificazione degli ambiti da assoggettare a Parco Locale di Interesse Sovracomunale (PLIS) nel territorio provinciale è talvolta lunga e macchinosa e non di rado cozza contro altre previsioni contenute nel quadro del coordinamento provinciale.

Il PTCP può quindi costituire documento di inquadramento per il riconoscimento speditivo di aree da promuovere a PLIS.

La predefinizione degli ambiti in cui i comuni possono fare richiesta di riconoscimento di PLIS, pur non impedendo ulteriori iniziative, assolve l'onere di dimostrare la sostenibilità della proposta.

Un cenno specifico merita poi il Parco regionale del Monte Netto, per la cui ripermimetrazione vi sono iniziative in atto.

Pare opportuno affrontare la questione in sede di redazione del PTCP al fine di definirne la nuova (maggiore) estensione, anche in raccordo con un possibile Parco fluviale del Fiume Mella.

## 6. La componente paesistica e i vincoli ex D.Lgs. 42/2004

La variante di adeguamento del PTCP del 2009 era anche carente per ciò che riguarda i contenuti inerenti alla tutela del paesaggio. Ai sensi dell'art. 77 della L.R. 12/05 e dell'art. 145 D. Lgs. n. 42/2004 la Provincia deve adeguare il PTCP " agli obiettivi e alle misure generali di tutela paesaggistica dettati dal PTR ai sensi dell'articolo 76, introducendo, ove necessario, le ulteriori previsioni conformative di maggior definizione che, alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio, risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dal PTR". Inoltre, deve individuare le "previsioni atte a raggiungere gli obiettivi del PTR" ai sensi dell'art. 15 comma 6 della L.R. 12/2005.

Appare di fondamentale importanza il ruolo assegnato alla Provincia in vista dell'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dalla pianificazione paesaggistica regionale. Mentre in passato la Provincia e gli altri enti locali erano chiamati soltanto ad adeguarsi alle previsioni contenute nei piani paesaggistici, oggi ad essi è attribuito un ruolo attivo nella conformazione del territorio ai fini paesaggistici, ruolo che deve opportunamente esplicitarsi mediante la necessaria precisazione dei contenuti di vincoli, degli obiettivi di tutela e dei criteri di gestione dei vincoli stessi, fino alla fissazione di vere e proprie prescrizioni conformative specifiche di salvaguardia paesaggistica (è significativo che l'articolo 145 comma 4 del D. Lgs. n. 42/2004 si curi di chiarire che i limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo).

La variante adottata al PTCP nel 2009 non ha colto l'occasione offerta dalla nuova legge e, limitandosi ad una prospettiva di adeguamento alle previsioni regionali, non si è curata di pervenire ad una quanto mai auspicabile specificazione dei contenuti dei vincoli paesaggistici ad un livello di maggior dettaglio, specificazione in vero indispensabile per agevolare una più consapevole pianificazione comunale. L'eccessiva genericità ed indeterminatezza dei contenuti dei vincoli ambientali paesaggistici, che pur gravano su gran parte del territorio lombardo e bresciano (con conseguente incertezza in merito agli interventi ammissibili o incompatibili), costituisce infatti una inaccettabile ragione di incertezza circa l'effettivo regime di trasformazione urbanistico-edilizia di vasti ambiti territoriali.

Affinché la pianificazione del territorio comunale ad opera dei PGT possa aver luogo senza rischi di arbitrarietà, è indispensabile che il compito di una puntuale definizione del contenuto di vincoli paesaggistici sia pienamente assolto o dalla Regione Lombardia in sede di redazione del PTR o, in subordine, dalla Provincia in sede di adeguamento del suo PTCP.

Un efficace coordinamento tra pianificazione urbanistica e pianificazione paesaggistica presuppone che quest'ultima pervenga finalmente a riempire di contenuti concreti i vincoli ambientali paesaggistici, indicando senza fumose astrazioni (e ad una accettabile scala di dettaglio) quali valori ambientali e paesaggistici si intendono realmente salvaguardare e valorizzare e, correlativamente, quali interventi di trasformazione siano compatibili con tali finalità di salvaguardia.

La concreta specificazione dei contenuti del vincolo paesaggistico e la fissazione di precise prescrizioni di tutela e di criteri di gestione assolve ad un

ruolo centrale non solo nella funzione di coordinamento degli strumenti di pianificazione territoriale, ma anche ai fini di una corretta ripartizione istituzionale delle responsabilità pianificatorie. Infatti, l'Ente che effettivamente perviene, in occasione della redazione dello strumento urbanistico (con valenza paesaggistica) di sua competenza, alla definizione del contenuto del vincolo paesaggistico ad un livello di dettaglio e di concretezza tale da far emergere finalmente la distinzione giuridicamente fondamentale fra gli interventi di trasformazione ammessi e gli interventi non ammessi viene ad assumere una grave responsabilità ed un ingente rischio risarcitorio nei confronti dei proprietari incisi dal vincolo così specificato (per l'eventualità che tale specificazione risulti eventualmente illegittima, oltre che lesiva). Appare inaccettabile che tale responsabilità e che tale rischio siano accollati quasi esclusivamente in capo ai Comuni, cui residuerebbe in effetti il compito di individuare concretamente gli interventi di trasformazione incompatibili con la salvaguardia paesaggistico-ambientale, o attraverso la redazione del PGT o attraverso gli atti di gestione del vincolo (esame delle domande dirette ad ottenere l'autorizzazione paesaggistica). Accollare ai soli Comuni tali rischi e tali incombenze significa depotenziare l'effettività della tutela e della valorizzazione paesistica del territorio, incrementando la probabilità di "risposte" pianificatorie comunali eccessivamente prudenti, "deboli" e - soprattutto - frammentarie e fra loro scoordinate.

Il PTCP della Provincia di Brescia, in coordinamento con il PTR regionale, deve assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici attraverso l'introduzione delle indispensabili "previsioni conformative di maggior definizione", auspicabilmente calibrate sulla base della attenta ricognizione delle caratteristiche specifiche del territorio e delle sue variegate articolazioni. Appare dunque indispensabile che l'approvazione della variante al PTCP sia condizionata ad un previo sostanziale adeguamento del medesimo ai contenuti del nuovo PTR Lombardo e, con l'occasione, ad un opportuno intervento di integrazione diretto all'introduzione delle "ulteriori previsioni conformative di maggior definizione che, alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio, risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dal PTR".

La concreta specificazione dei contenuti del vincolo paesaggistico e la fissazione di precise prescrizioni di tutela e di criteri di gestione assolve ad un ruolo centrale nella funzione di coordinamento degli strumenti di pianificazione territoriale e, in definitiva, nella salvaguardia delle identità paesistiche territoriali.

Spetterebbe al PTCP, di concerto con le comunità insediate nell'area, l'importante funzione di stabilire linee di indirizzo più concrete ed attuabili, coordinando la pianificazione dei Comuni verso la redazione di PGT che contengano alcune regole di trasformazione del territorio agricolo idonee a garantire, nel medio e lungo periodo, la conservazione e il rafforzamento dell'immagine paesaggistica-rurale caratteristica della Pianura.

In sintesi si tratta di:

- sostanziare correttamente i vincoli esistenti
- semplificare l'azione di controllo rispetto alle trasformazioni di maggior rilievo
- armonizzare il controllo paesaggistico con le esigenze di risparmio energetico.

## **7. Valutazione ambientale strategica (VAS) d'area**

Anche in conseguenza delle considerazioni su esposte, si propone che il PTCP specifichi le modalità di conduzione delle conferenze di valutazione per la VAS e proponga le modalità di redazione della VAS d'area vasta, estesa ai comuni dell'ambito di Pianura che autonomamente vogliono operare una VAS d'area vasta (sovra comunale).

La valenza strategica di tale azione è coerente con il monitoraggio ambientale d'area di cui alla premessa e con le intese per le trasformazioni più rilevanti.

In particolare, si chiede che il PTCP riconosca la valenza della VAS d'area in assolvimento dei compiti previsti dalla L.R. 12/05, assorbendone gli effetti anche in assenza di un PGT (in particolare di un Documento di Piano) sovra comunale .