

La sottoscritta Barbara Meggetto, presidente di Legambiente Lombardia Aps

PREMESSO CHE

- **Legambiente Lombardia APS** (di seguito, per brevità, Legambiente) è associazione, senza fini di lucro ed a partecipazione democratica che, perseguendo i propri fini statutari, da anni si batte per la tutela dell'ambiente, del territorio e del paesaggio, anche attraverso la sua articolazione di oltre 80 circoli locali presenti in tutte le province lombarde.
La presenza dei circoli, "*sentinelle del territorio*," consente al sodalizio un costante monitoraggio locale, che permette, da un lato, di rilevare criticità ambientali territoriali e, dall'altro, maturare visioni politiche di insieme, per porvi rimedio.
- Da tempo, sotto la spinta delle convenzioni internazionali e del diritto dell'Unione Europea, è maturata la consapevolezza che "a fare le politiche ambientali" non sono solo i partiti politici, i legislatori e gli amministratori, ma anche cittadini e associazioni.
- All'interno di questo quadro, la Valutazione Ambientale Strategica che, ai sensi della Direttiva 2001/42/CE, accompagna i processi di pianificazione territoriale, è strumento fondamentale delle *policy* ambientali.
- Con avviso pubblicato in data 30.4.2026 la Provincia di Brescia ha dato comunicazione dell'apertura della fase di consultazione, ai sensi degli artt. 13 e 14 D.Lvo 152/2006 "*Norme in materia ambientale*", relativamente all'adeguamento del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) al Piano Territoriale Regionale (PTR) integrato dei contenuti della l.r. 31/2014.

Ciò premesso Legambiente formula le seguenti

OSSERVAZIONI

1. Va, preliminarmente, rilevato che Legambiente **non può che condividere la strategia dichiarata dalla Provincia di Brescia** di voler perseguire l'obiettivo dell'U.E., del consumo di suolo zero al 2050 e dando attuazione agli obiettivi di riduzione del Piano Territoriale Regionale al 2030.
2. Non si può tuttavia nascondere che la L.R 31/2014 "*Disposizioni per la*

riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato”), ad oltre dieci anni dalla sua entrata in vigore, si è dimostrata inadeguata al perseguimento degli ambiziosi obiettivi cui mirava.

3. Come riconosce il Progetto di Piano (pag.6) *“la legge presenta problemi esegetici significativi per il pianificatore chiamato a darvi attuazione, fra cui quelli riguardanti il significato attribuibile alle nozioni connesse di “superficie agricola” e “consumo di suolo”.*

L’obiettivo dichiarato dalla L.R. 31/2014 di *“concretizzare sul territorio della Lombardia il traguardo previsto dalla Commissione europea di giungere entro il 2050 a una occupazione netta di terreno pari a zero”* rischia di rimanere “un vuoto simulacro” in assenza **di un quadro normativo** fatto di regole chiare e facilmente intelleggibili che, pur nel rispetto del riparto di funzioni amministrative e del principio di sussidiarietà ex art. 118 della Costituzione, delinei i contenuti conformativi del Piano.

4. Il contenzioso promosso da Legambiente negli ultimi anni ha consentito all’associazione di individuare **4 principali ambiti di criticità** connessi ad una eccessiva indeterminatezza nella formulazione delle norme del Piano Territoriale Provinciale.

5. Criticità che possono essere ricondotte alle seguenti categorie:

- (i) **VARIANTI SEMPLIFICATE.** L’attuale formulazione dell’art. 6 “varianti” delle norme del PTCP ha dato luogo ad un nutrito contenzioso [ricorsi contro il Comune di Roccafranca e contro il Comune di Montichiari].

Le varianti oggetto delle azioni di Legambiente hanno comportato la sigillatura ed il consumo di vaste porzioni di suolo incluse **negli Ambiti Agricoli Strategici.**

La variante semplificata, **strumento residuale e derogatorio**, da “maneggiare con cura,” perché sottrae la trasformazione, alle visioni di insieme, è stata (secondo i dati forniti dalla Provincia stessa) usata ben 44 volte.

- (ii) **SPORTELLLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE.**

La previsione contenuta nell’art. 5, comma 4, della L.R. 31/2014 - che consente ai comuni di approvare nella fase transitoria (fino all’adeguamento al PTR) *“varianti finalizzate all’attuazione di Accordi di Programma a valenza regionale, all’ampliamento di attività economiche già esistenti e SUAP”* - ha dato luogo ad **un massivo ricorso alla procedura di SUAP**, divenuto, nella prassi delle amministrazioni, lo strumento per eludere il divieto di trasformazioni nella fase transitoria.

L'uso *patologico* del SUAP, contestato da Legambiente in sede processuale (ricorso contro il Comune di Chiari e contro il Comune di Poncarale) è confermato dai dati contenuti nella Relazione Illustrativa pubblicata sul sito SIVAS (pag.12), che evidenziano l'approvazione mediante "SUAP" "e varianti" di **"una superficie territoriale di 113 ettari di suolo libero, con un'incidenza media del 10,4% rispetto alle previsioni per altre funzioni urbane e del 5,1% sul totale degli AdT su suolo libero"** [Di questi: 39 ettari riguardano l'ATO della Bassa Pianura Bresciana, 26 ettari gli ATO della Collina e Alta Pianura e del Sebino e Franciacorta e 11 ettari l'ATO della Riviera Gardesana].

(iii) **CONSUMO DI SUOLO**

L'analisi empirica dell'applicazione della L.R. 31/2014 ha fatto emergere *problemi esegetici significativi* sotto duplice profilo.

Da un lato, le amministrazioni faticano ad attribuire valore conformativo e precettivo ai *criteri e indirizzi* regionali relativi alle soglie sul consumo di suolo. *Criteri e indirizzi*, considerati poco più che suggerimenti.

Dall'altro tale difficoltà si riflette sull'efficacia dei poteri provinciali previsti dall'art. 5, comma 4 della L.R. 31/2014, secondo cui spetta alle province verificare, *"in sede di parere di compatibilità di cui all'articolo 13, comma 5, della l.r. 12/2005, anche il corretto recepimento dei criteri e degli indirizzi del PTR."*

Tutto ciò, sortisce l'effetto di trattare il tema del consumo di suolo e della sua riduzione come *"una partita di giro contabile"*.

Come evidenzia il Progetto di Piano (pag.20), una criticità intrinseca della L.R. 31/2014 è l'aver trascurato (quantomeno sotto l'aspetto definitorio del consumo di suolo, che viene rapportato alla trasformazione della "superficie agricola") *l'esistenza di aree naturali non qualificate/qualificabili dal PGT come agro-silvo-pastorali (si pensi, ad esempio alle aree agricole classificate come 'incolto sterile', che non fanno parte delle aree aventi valore agro-silvopastorale secondo i parametri della normativa agricolo-forestale, oppure alle aree del verde privato), "ingenerando così possibili dubbi sulla riconducibilità delle trasformazioni per funzioni urbane di tali aree libere nell'ambito del consumo di suolo. Vero è, tuttavia, che la trasformazione per funzioni urbane di aree di dimensioni significative classificate a parco privato, verde privato, verde di salvaguardia ambientale e così via - aree comunque non rientranti nella superficie agricola, laddove fatta coincidere con i soli terreni qualificati dallo strumento urbanistico come agro-silvo-pastorali - **determina un consumo di suolo in senso naturalistico che non dovrebbe***

essere trascurato ai fini del conseguimento dell'obiettivo che la stessa legge 31 si è posta evocando espressamente il livello euro-unitario (obiettivo che si relaziona esclusivamente con il dato fattuale e naturalistico della impermeabilizzazione o sigillatura del suolo)”

(iv) aree di frangia urbana, mitigazioni e compensazioni.

Le prime [aree di frangia urbana] trattate come terreno sacrificabile, perché già compromesso. Le seconde ridotte a *palliativi* privi di alcun valore ambientale.

6. In seguito ai ricorsi promossi Legambiente ha aperto tavoli di confronto con alcuni degli operatori ed alcune amministrazioni.

Le interlocuzioni, che si sono dimostrate preziose e fruttuose, hanno consentito, da un lato, di comprendere **le ragioni delle criticità**, dall'altro di condividere **visioni comuni con le amministrazioni comunali**.

7. Le presenti osservazioni che nascono dal lavoro sul territorio con l'apporto dei circoli si compongono di due file: un file generale e un allegato a quest'ultimo.

Il file generale (*Osservazioni*), contiene anche le proposte normative, che secondo la deducibile associazione possono contribuire a perseguire gli obiettivi posti dalla L.R. 31/2014 e dalla L.R. 12/2005

L'allegato (denominato “*Allegato A*”), si incardina nel percorso intrapreso con il Comune di Roccafranca, percorso che verrà meglio dettagliato nella relativa scheda ed è parte integrante dell'*Osservazione 1*;

OSSERVAZIONI

Osservazione 1)

La presente osservazione – che deve intendersi proposta congiuntamente da Legambiente e dal Comune di Roccafranca – concerne tre diversi Ambiti di Trasformazione, ubicati nel Comune di Roccafranca, e denominati nel Piano di Governo del Territorio del Comune di Roccafranca quali “*AT01*”

“*AT02*” e *AT06*. *Allegato a)* del documento in cui si chiede:

a) **di confermare l'inclusione dei mappali ricadenti nel perimetro dell'AT02 negli “Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico”** disciplinati dall'art. 75 delle NTA del PTCP;

b) di includere i mappali ricadenti nel perimetro l'AT06 negli "Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico" disciplinati dall'art. 75 delle NTA del PTCP.

La presente scheda viene sottoscritta dal sindaco di Roccafranca. La sottoscrizione per il Comune vincola l'amministrazione unicamente per i contenuti di tale scheda. La sottoscrizione da parte di Legambiente non comporta – in questa fase - alcuna acquiescenza e /o rinuncia al ricorso pendente.

Osservazione 2)

SULLE VARIANTI SEMPLIFICATE, per evitare che venga eluso l'effetto utile della L.R. 31 e dei criteri approvati dal PTR, si propone di introdurre all'art. 6, comma 2 delle Norme tecniche di Attuazione del PTCP, rubricato "varianti" dopo l'inciso "aspetti di ambito locale che non incidono sulle strategie generali del piano" il seguente periodo: **"le varianti semplificate sono in ogni caso escluse per le aree classificate nel PTCP come "Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico" (AAS, art. 75 NTA), ovvero per le Aree ricadenti in elementi della Rete Ecologica Regionale, di cui al capo IV delle NTA, artt. 42,43,44,45,46,47,48,49, 50, 51 e 52."**

Osservazione 3)

SUAP: per evitare che venga eluso l'effetto utile della L.R. 31 e dei criteri approvati dal PTR, si propone di introdurre all'art. 6, comma 2 delle Norme tecniche di Attuazione del PTCP, rubricato "varianti" dopo l'inciso "aspetti di ambito locale che non incidono sulle strategie generali del piano" anche il seguente ulteriore periodo: **"le varianti semplificate sono, altresì, escluse per i SUAP che riguardino le aree classificate nel PTCP come AAS."**

Osservazione 4)

Ai sensi dell'art. 15 L.R. 12/2005, comma 7 ter come modificata dalla L. 31/2014 *"Ciascuna provincia adegua il PTCP ai criteri, indirizzi e linee tecniche di riduzione del consumo di suolo entro ventiquattro mesi dalla definizione degli stessi nel PTR, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera b bis)"*; "[2] i criteri, indirizzi e linee tecniche per contenere il consumo di suolo programmato a livello regionale, tenendo conto, in particolare, delle specificità territoriali, **delle caratteristiche qualitative dei suoli, dello stato della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica, dell'esigenza di realizzare infrastrutture e opere pubbliche, dell'estensione del suolo già edificato, dell'effettiva sussistenza di fabbisogno abitativo legato ad incrementi demografici reali e dell'assenza di alternative alla riqualificazione e rigenerazione dell'urbanizzato, nonché di fabbisogno**

produttivo motivato anche sulla base di analisi desunte da indicatori statistici di livello locale e sovralocale che giustifichino eventuale consumo di suolo”].

Come riconosce il Progetto di Piano di VAS (pag.6) *“la legge presenta problemi esegetici significativi per il pianificatore chiamato a darvi attuazione, fra cui quelli riguardanti il significato attribuibile alle nozioni connesse di “superficie agricola” e “consumo di suolo.”*

Con l’osservazione 4 si propone l’inserimento di due nuove norme nelle NTA del Piano Territoriale Provinciale

Dopo l’art. 90 “*Limiti di sostenibilità – Consumo di suolo (P)*” si propone di aggiungere le seguenti disposizioni:

art. 91 “Criteri di priorità per il consumo di suolo zero”

1. Al fine di perseguire gli obiettivi posti dalla Strategia dell'UE per il suolo, tutelare il territorio, fermare il degrado e raggiungere l'obiettivo del consumo netto a zero, la gestione del territorio avviene nel rispetto della seguente gerarchia:
 - a) **prevenzione:** evitare il consumo di nuovo suolo naturale e/o agricolo e l'impermeabilizzazione;
 - b) **riutilizzo di terreni impermeabilizzati – rigenerazione urbana:** prima di procedere al consumo di nuovo suolo naturale e/o agricolo occorre agire sul recupero e riutilizzo di terreni già impermeabilizzati, dismessi o abbandonati (rigenerazione urbana);
 - c) **utilizzo di suoli ineditati degradati:** quando non essendo altrimenti evitabile, è necessario procedere al consumo di nuovo suolo naturale e/o agricolo occorre utilizzare suoli già degradati o compromessi, e nella misura in cui ciò risulti inevitabile;
 - d) **mitigazione e compensazione per l’uso di nuovo suolo.** Se non si può evitare la perdita di suolo, è obbligatorio mitigare gli impatti e compensare la perdita di servizi ecosistemici attraverso interventi di ripristino ambientale.
2. La **gerarchia del consumo di suolo** stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che è l’opzione migliore per raggiungere gli obiettivi fissati dall’Unione Europea, dalla L.R. 31/2014, dal PTR.

3. Qualora il Comune intenda discostarsi da tale gerarchia, specifica in modo puntuale i motivi principali di tale decisione in relazione ai criteri dettati all'art. 92, tenendo conto delle eventuali osservazioni delle autorità competenti, dei cittadini, delle associazioni di protezione ambientale e degli altri soggetti che le hanno presentate; specifica, altresì, le eventuali raccomandazioni per evitare o prevenire effetti significativi e negativi sull'ambiente.

Art. 92 - Criteri per la valutazione qualitativa del suolo

1. In attuazione dell'art. 15 della LR. 12/2005, dei criteri e degli indirizzi contenuti nel Piano Territoriale Regionale e degli obiettivi di riduzione del consumo di suolo di cui alla l.r. 31/2014, le scelte di pianificazione territoriale e urbanistica che comportano trasformazione di suolo agricolo o naturale, devono essere valutate tenendo **prioritariamente** conto delle caratteristiche qualitative del suolo interessato.
2. Costituiscono elementi di valutazione qualitativa del suolo:
 - a) l'appartenenza ai sistemi della Rete Ecologica Regionale, della Rete Verde Provinciale, degli Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico o ad altri sistemi di connessione ecologica;
 - b) il ruolo svolto nella continuità ecologica e nella conservazione della biodiversità;
 - c) la capacità di fornire servizi ecosistemici, inclusi la regolazione idrologica, la fissazione del carbonio, la mitigazione climatica e la qualità paesaggistica;
 - d) la rilevanza per il sistema rurale, agricolo e forestale;
 - e) la qualità agronomica e produttiva dei terreni;
 - f) il grado di rarità del suolo libero e naturale nel contesto territoriale di riferimento;
 - g) il livello di impermeabilizzazione già presente nell'ambito territoriale omogeneo interessato.
3. La trasformazione di tali suoli è ammessa solo previa dimostrazione:

- a) dell'assenza di ragionevoli alternative localizzative. Le ragioni di carattere economico non possono essere considerate quali elementi prioritari ai fini della scelta.
 - b) l'impossibilità di soddisfare il fabbisogno mediante interventi di rigenerazione urbana, riuso o recupero di aree già urbanizzate;
 - c) la coerenza dell'intervento con gli obiettivi di riduzione del consumo di suolo stabiliti dalla pianificazione regionale e provinciale.
4. Gli atti di pianificazione e le relative valutazioni ambientali danno conto delle verifiche effettuate ai sensi del presente articolo, dell'art. 91 e delle ragioni che giustificano l'eventuale trasformazione di suoli caratterizzati da elevato valore qualitativo.