Allegato A) alla D.G.P. n _____del _____

Gruppo di lavoro per la revisione della Pianificazione Provinciale – Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)

Provincia di Brescia

RELAZIONE TECNICA

Gruppo di lavoro

Direttore dell'Area Innovazione e Territorio – ***Ing. Raffaele Gareri***
Coordinatore Tecnico degli Uffici Urbanistica, VAS e Pianificazione Territoriale del Settore Assetto Territoriale, Parchi e V.I.A. – ***Arch. Fabio Gavazzi***

Direttore Area Ambiente ***- Dott. Riccardo Maria Davini***
Direttore Area Tecnica LL.PP. - ***Ing. Carlo Faccin***
Direttore Area Sviluppo Economico ***- Dott. Dario Pironi***
Direttore Settore Avvocatura ***- Avv. Magda Poli***
Direttore del Settore Viabilità, Progettazione e Direzione lavori ***- Arch. Giovan Maria Mazzoli***
Direttore del Settore Caccia e Pesca ***- Dott. Federico Pea***
Direttore Settore Cultura e Turismo ***- Dott.ssa Sabrina Medaglia***
Direttore Settore Protezione Civile ***- Dott. Giovanmaria Tognazzi***
Direttore Settore Formazione Professionale ***– Dott. Ivano Corini***

Consulenti

Avv. Francesco Basile
Ermes Barba & Mauro Salvatori Architetti Associati
Arch. Lucio Serino

Indice

1. Premessa 3
2. La variante di adeguamento del PTCP alla l.r. 12/05 (2009) 4
3. Contenuti del parere regionale 5
3.1 Raffronto con la proposta di PTR adottata con deliberazione del Consiglio Regionale n. 874 del 30.07.09. 5
3.2 Modifiche ai contenuti prescrittivi e prevalenti (art. 18 della l.r. 12/05): 5
3.3 Modifiche ai contenuti non prevalenti (art. 15 della l.r. 12/05): 7
4. Criticità sollevate dalle osservazioni 7
4.1 Sintesi delle osservazioni per tematiche 8
4.2 Considerazioni 10
5. Elementi di novità emersi dopo la redazione della variante al Piano 11
5.1 Pianificazione Regionale 11
5.1.1.Piano Territoriale Regionale (PTR) 11
5.1.2.Piano Paesaggistico Regionale (PPR) 14
5.1.3 Adeguamento del PTCP al PTR/PPR 15
5.2 Quadro legislativo 18
5.3 Programmazione sovraordinata e di settore 18
5.4 Condizioni del quadro socio-economico 20
6. L'esperienza applicativa del PTCP vigente 20
6.1 Quadro normativo 20
6.2 Esperienza applicativa del Piano 22
7. Attività per la revisione del PTCP 24
7.1 Quadro conoscitivo e ricognitivo 24
7.2 Adeguamento al Piano Territoriale Regionale (PTR) 25
7.3 Adeguamento al Piano Paesaggistico Regionale (PPR) 26
7.4 Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico 27
7.5 Sistema insediativo 28
7.6 Infrastrutture di mobilità e trasporto pubblico 29
7.7 Rapporti con piani regionali d'area e con i piani di settore 29
7.8 Valutazione ambientale del piano (VAS) 30
7.9 Disposizioni generali 31
8. Conclusioni 32

1. Premessa

La Provincia di Brescia è dotata di Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, redatto ai sensi della l.r. 1/2000, approvato con deliberazione di Consiglio Provinciale n. 22 r.v. del 21/04/2004 e pubblicato sul B.U.R.L. n. 52 del 22/12/2004.

In data 11 marzo 2005 Regione Lombardia ha emanato la Legge Regionale n. 12 "Legge per il Governo del Territorio", pubblicata sul BURL n. 11 del 16 marzo 2005. Essa definisce a livello regionale il sistema delle competenze in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica, attribuendo alla Regione l'approvazione del Piano Territoriale Regionale, alle Province l'approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale ed ai Comuni l'approvazione del Piano di Governo del Territorio.

La legge 12, a differenza della precedente normativa regionale, definisce puntualmente le competenze del PTCP che, in sintesi, riguardano:

- il quadro conoscitivo del proprio territorio;
- gli obiettivi di sviluppo economico-sociale a scala provinciale, a tal fine raccordando le previsioni dei piani di settore la cui approvazione è demandata per legge alla Provincia;
- l'indicazione degli elementi qualitativi a scala provinciale o sovracomunale, per la pianificazione comunale e la disposizione dei contenuti minimi sui temi di interesse sovracomunale che devono essere previsti nel documento di piano, nel piano delle regole e nel piano dei servizi;
- il programma generale delle maggiori infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità e il loro inserimento ambientale e paesaggistico;
- la previsione di indicazioni puntuali per la realizzazione di insediamenti di portata sovracomunale, se definiti come tali dai PGT dei Comuni;
- le modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei Comuni, prevedendo anche forme compensative o finanziarie, eventualmente finalizzate all'incentivazione dell'associazionismo tra i Comuni;
- la definizione degli Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico, dei criteri per l'individuazione delle aree agricole a scala comunale e delle relative norme di valorizzazione, uso e tutela;
- per la parte inerente la tutela paesaggistica, l'individuazione di previsioni atte a raggiungere gli obiettivi del piano territoriale regionale introducendo, ove necessario, ulteriori previsioni conformative di maggior definizione;
- l'individuazione di ambiti territoriali per i quali si rende necessaria la definizione di azioni di coordinamento finalizzate all'attuazione della perequazione territoriale intercomunale.

Inoltre definisce le previsioni che assumono efficacia prescrittiva e prevalente:

- le previsioni in materia di tutela dei beni ambientali e paesaggistici;
- l'indicazione della localizzazione delle infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità, se previste espressamente dal piano;
- l'individuazione degli ambiti agricoli, fino alla approvazione del PGT;
- l'indicazione, per le aree soggette a tutela o classificate a rischio idrogeologico e sismico, delle opere prioritarie di sistemazione e consolidamento, nei soli casi in cui la normativa e la programmazione di settore attribuiscano alla Provincia la competenza in materia con efficacia prevalente.

Ai sensi dell'art. 26, comma 1, e dell'art. 4 della l.r. 12/05, il Consiglio Provinciale, con deliberazione n. 23 del 29 giugno 2006, ha avviato il procedimento di adeguamento del PTCP alla l.r. 12/05 e la relativa valutazione ambientale strategica (VAS). Acquisito il parere della Conferenza

dei Comuni, delle Comunità Montane e degli Enti Gestori delle Aree Regionali Protette, il Consiglio Provinciale, con deliberazione n. 14 del 31 marzo 2009, ha adottato la variante di adeguamento del PTCP alla l.r. 12/05. La procedura di variante è stata accompagnata dal processo di valutazione ambientale strategica (VAS) che ha portato all'espressione del parere motivato da parte dell'autorità competente d'intesa con l'autorità procedente.

2. La variante di adeguamento del PTCP alla l.r. 12/05 (2009)

La variante di adeguamento del PTCP alla l.r. 12/05 non prevede la redazione di un nuovo piano, con nuovi obiettivi e strategie, ma il potenziamento di quello vigente con alcuni contenuti prioritari previsti dal legislatore regionale e la valorizzazione dell'originaria funzione di coordinamento del PTCP. Essa introduce una serie di modifiche selezionate fra una più ampia gamma di attività ipotizzate nella fase di indirizzo precedente alla redazione degli elaborati di Piano (Documento preliminare 2008).

Il tema di maggior rilievo, in applicazione delle nuove competenze assegnate alla Provincia dalla l.r. 12/05, consiste nell'individuazione a scala provinciale degli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico, quale precondizione per l'individuazione delle aree agricole nel Piano delle Regole del PGT. Essa è stata effettuata sulla base delle proposte dei Comuni e di un documento di criteri, entrambi conclusi prima della emanazione della deliberazione di Giunta Regionale n. 8059 del 19 settembre 2008 che, ai sensi dell'art. 15 comma 4 della l.r. 12/05, definiva i "Criteri per la definizione degli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico nei PTCP". La suddetta deliberazione, precisando i contenuti del Piano Territoriale Regionale (PTR) adottato, definisce come ambiti agricoli strategici "…quelle parti di territorio provinciale connotate da uno specifico e peculiare rilievo, sotto il profilo congiunto dell'esercizio dell'attività agricola, dell'estensione e delle caratteristiche agronomiche del territorio…" e ridimensiona di fatto il concetto di multifunzionalità originariamente posto a fondamento della loro individuazione.

Altre modifiche hanno riguardato:

- l'aggiornamento di alcune tematiche conoscitive e ricognitive della programmazione in essere (previsioni dei PRG/PGT, classificazione geologica, geositi, siti UNESCO, ecc.);
- l'aggiornamento del quadro infrastrutturale tenuto conto della programmazione di livello sovracomunale;
- la revisione dell'efficacia della normativa del piano vigente secondo la qualificazione prescrittiva o di orientamento data dall'art 18 della L.R. 12/2005;
- la ridefinizione delle modalità di aggiornamento e variazione del piano;
- lo sviluppo di strumenti e modalità per migliorare l'interazione tra i diversi livelli di pianificazione attraverso tavoli e accordi negoziali tra più Comuni, anche con riferimento alla perequazione territoriale;
- la definizione dei contenuti minimi del PGT sugli aspetti sovracomunali, riordinando e integrando quanto già previsto nella versione approvata nel 2004;
- il percorso di VAS ed il relativo Rapporto Ambientale;

La variante non ha quindi apportato, fatti salvi gli ambiti agricoli, modifiche sostanziali di impostazione e di contenuto al quadro conoscitivo e all'apparato cartografico del piano. Pressoché invariata è rimasta la Parte II della Normativa che riguarda la disciplina dei Sistemi Territoriali (dal sistema ambientale, a quello del paesaggio, a quello insediativo), ad eccezione del sistema della mobilità per il quale si è intervenuti specificandone i contenuti minimi di valenza sovracomunale da riportare nei PGT e la disciplina delle salvaguardie delle infrastrutture di trasporto.

3. Contenuti del parere regionale

Il parere regionale ha verificato, ai sensi dell'art. 17 della l.r. 12/05, la conformità del PTCP alla stessa legge regionale e la compatibilità con gli atti di programmazione e pianificazione regionale soffermandosi sui seguenti aspetti:

3.1 Raffronto con la proposta di PTR adottata con deliberazione del Consiglio Regionale n. 874 del 30.07.09.

Rispetto ai Sistemi Territoriali del PTR si riscontra un'attenzione limitata ai sistemi dei laghi e della montagna che pure costituiscono una componente fondamentale e potenzialmente ancora da valorizzare della Provincia. Si chiede di adeguare in tal senso il sistema degli obiettivi di piano e di garantire, in fase di attuazione, una maggiore attenzione a tali sistemi individuando idonee azioni ed indirizzi verso il livello comunale. Inoltre, si segnala l'opportunità di approfondire le relazioni con le aree al di fuori del confine provinciale.

3.2 Modifiche ai contenuti prescrittivi e prevalenti (art. 18 della l.r. 12/05):

Infrastrutture – Con riferimento alle infrastrutture aeroportuali, sono da evidenziare i vincoli urbanistici rappresentati dalle curve isofoniche e i vincoli di sicurezza aeronautica imposti dal Codice della Navigazione (D.Lgs 96/05).
Per gli aspetti attinenti il sistema della navigazione, si rileva l'opportunità che il PTCP sia integrato da riferimenti circa la possibilità di introdurre, negli strumenti di programmazione provinciale, il tema dello sviluppo e ottimizzazione della risorsa lago, con particolare riguardo all'utilizzo del demanio della navigazione interna (con la Provincia di Bergamo e la Provincia Autonoma di Trento) e al programma degli interventi regionali sulle acque interne. Si chiedono inoltre modifiche puntuali alla normativa volte a migliorarne l'efficacia in fase applicativa e ad una maggiore aderenza ai disposti della l.r. 12. Per quanto riguarda la rete viaria si chiede la modifica di alcuni i tracciati, anche ai fini del corretto recepimento del Progetto definitivo della Bre.Be.Mi., approvato con delibera CIPE n. 42 del 26.6.09 (pubblicata sulla G.U. n. 185 dell'11.08.09).

Paesaggio – Premesso che, ai sensi dell'art. 15, comma 6, della l.r. 12/05, fino all'approvazione del PTR, i PTCP sono approvati o adeguati, per la parte inerente la tutela paesaggistica, in coerenza con le previsioni del Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR - 2001) il quale conserva validità ed efficacia fino all'approvazione del PTR con valenza paesistica, il parere regionale si riferisce sia al PTPR vigente che al Piano Paesaggistico Regionale (PPR) quale sezione del PTR adottato. Le indicazioni rispetto al PTPR e ai Criteri regionali sui contenuti paesaggistici dei PTCP comportano ricadute immediate sull'intero impianto del piano. Riguardo al PPR la Regione ritiene opportuno che i contenuti riferiti ai sistemi e ambiti regionali oggetto delle disposizioni immediatamente operative, anche se allo stato dell'emissione del parere non obbligatorie, "vengano assunti quale riferimento per un'attenta declinazione delle indicazioni provinciali relative ad ambiti e sistemi di dichiarata prioritaria attenzione regionale".

Considerazioni generali – Non appare chiara la differenziazione tra elementi, ambiti e sistemi di rilevanza provinciale e i valori diffusi del paesaggio per i quali gli indirizzi provinciali si pongono l'obiettivo di orientare l'azione locale verso azioni coerenti e coordinate di tutela, valorizzazione e riqualificazione.

Adeguamento al PTPR – Si evidenzia la mancanza, negli elaborati di piano, dell'individuazione a livello provinciale degli ambiti, sistemi ed elementi di attenzione regionale. Questo è in contrasto con il principio di maggior definizione che mira ad integrare e specificare alle varie scale le letture e le politiche di tutela e valorizzazione di sistemi ed elementi dal livello regionale al livello comunale. Viene inoltre richiesto l'adeguamento degli elaborati della variante in ordine alle modalità:

- per la declinazione degli ambiti di elevata naturalità di cui all'art.17 del PTPR a livello comunale;
- di lettura del paesaggio per unità tipologiche e ambiti geografici;
- di ricognizione e disciplina del tema del degrado (per il quale prevedere nelle norme un rapporto periodico sul tema).

Si sollecita l'aggiornamento dell'allegato IV alle norme di PTCP "Criteri per l'inserimento paesaggistico delle infrastrutture" ai recenti indirizzi regionali per la progettazione paesaggistica delle infrastrutture di mobilità.

Legenda unificata – Il riferimento è alla DGR 2007 "Criteri regionali sui contenuti paesaggistici dei PTCP" in base alla quale debbono essere rappresentati i contenuti paesaggistici del PTCP secondo la legenda unificata che prevede sei macrocategorie di rappresentazione, quasi tutti da integrare ex novo nel piano:

- Ambiti geografici
- Unità tipologiche di paesaggio
- Ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica provinciale
- Ambiti, aree, sistemi ed elementi di degrado e compromissione paesaggistica
- Sintesi delle principali previsioni paesaggistiche del PTCP
- Ricognizione completa delle aree soggette a specifica tutela di legge

Priorità di attenzione al PPR – Appare importante sviluppare un approccio paesisticamente attento e integrato nelle diverse politiche territoriali e di settore con specifica attenzione a:

- rete verde;
- tutela e valorizzazione dei grandi laghi;
- tutela e valorizzazione della rete idrografica naturale e artificiale;
- valorizzazione dei belvedere.

Agricoltura

Classificazione e variazione degli ambiti agricoli strategici – Il PTCP adottato individua norme di valorizzazione, uso e tutela indifferenziate per tutto il territorio provinciale, non articolandole in funzione delle diversità territoriali. La normativa di piano è da integrare in tal senso.
Le proposte di variazione degli ambiti agricoli strategici sono sottoposte alla verifica di coerenza con finalità, obiettivi e strategie del PTCP attraverso le procedure di variante. Tuttavia la norma non riporta specifiche indicazioni per la valutazione di tali proposte e conseguentemente non offre sufficienti garanzie a tutela delle aree agricole. Pertanto è richiesta l'integrazione delle procedure di variante previste dalla normativa di piano. Inoltre, è necessario ricondurre alla procedura di variante le proposte di modifica degli ambiti agricoli riguardanti il potenziamento del sistema produttivo, del sistema dei servizi e la localizzazione di aziende alberghiere.

Criteri per l'individuazione delle aree agricole a scala comunale – I criteri e le modalità per l'individuazione a scala comunale delle aree agricole, pur orientati alla valorizzazione del territorio agricolo, devono essere maggiormente precisati anche con indicatori/parametri di riferimento (vd allegato 5 alla DGR 8059/2008).

Aree esterne agli ambiti agricoli strategici – La normativa deve essere integrata con un nuovo articolo che definisca e dia indirizzi di intervento per gli ambiti esterni, vista la loro estensione e sicuro impatto per il sistema rurale.

Strategie per il contenimento del consumo di suolo agricolo – La normativa deve essere integrata definendo gli strumenti e le azioni che la Provincia intende promuovere per perseguire la riduzione di consumo di suolo agricolo su basi quantitative.

Cartografia – La tavola degli ambiti agricoli deve essere aggiornare in riferimento al DUSAF 2008.

3.3 Modifiche ai contenuti non prevalenti (art. 15 della l.r. 12/05):

Commercio – La programmazione regionale non prevede impedimenti assoluti ma in casi specifici un forte disincentivo all'apertura di grandi strutture di vendita di area estesa (superiori a 15.000 mq di superficie di vendita). La normativa di piano è da integrare in tal senso.

Turismo – Il parere regionale elenca i sistemi turistici del territorio provinciale e le strategie dei relativi programmi di sviluppo turistico, evidenziando come il PTCP, pur individuando indirizzi di sviluppo e tutela coerenti con i sopracitati programmi, non prevede collegamenti diretti con la programmazione in atto in materia di turismo, né individui un percorso per la messa a sistema di progetti su vasta area da attuare mediante specifici piani di settore in aggiornamento al PTCP stesso.

Sono richieste, inoltre, modifiche alla normativa di piano per meglio aderire alle fattispecie normative di variante della l.r. 12/05.

4. Criticità sollevate dalle osservazioni

In seguito alla pubblicazione del piano adottato sono pervenute agli uffici provinciali 150 osservazioni avanzate da Enti (in particolar modo Comuni) e da privati. Di queste 104 sono pervenute nei termini di legge e 46 fuori termine.

Le osservazioni sono state suddivise in gruppi tematici anche ai fini della presentazione alla Commissione Consiliare VII.

Elaborati di piano	Gruppi tematici	Numero
Cartografia	Ambiti agricoli strategici	125
	Paesaggio	8
	Viabilità	14
	Rete ecologica	3
	Ambiente e Rischi	4
	Piani di Settore	3
	Errori materiali	32
Normativa	Ambiti agricoli strategici	17
	Piani di settore	11
	Consumo di suolo	2
	Paesaggio	9

	Viabilità	4
	Progetti strategici	3
	Aspetti procedurali	7
	Aspetti generali e di principio	15
Relazione	Aspetti generali	1
Osservazioni non rilevanti		2

4.1 Sintesi delle osservazioni per tematiche

I maggiori rilievi riguardano l'individuazione degli ambiti agricoli strategici, la normativa, il paesaggio ed il rapporto con i piani di settore.

Ambiti agricoli strategici
Essendo questo il tema centrale e di maggior novità della variante, hanno rappresentato la tematica più osservata, soprattutto dai Comuni. Pertanto, ai fini dell'analisi, si è resa necessaria l'ulteriore suddivisione in sub-tematiche:

Presentazione di nuove proposte – Riguardano alcuni fra i Comuni che, nella fase di elaborazione del piano, non avevano presentato alcuna proposta e i cui territori agricoli erano pertanto stati interamente classificati come strategici.

Modifica sostanziale – Rappresentano in prevalenza richieste di riduzione degli ambiti agricoli a favore di una maggiore libertà di azione in campo urbanistico, anche per la realizzazione di progetti specifici. In alcuni casi si chiede lo stralcio di aree classificate come non agricole dal PRG vigente.

Rimodulazione o a*mpliamento* – Trattasi di richieste di ampliamento dell'estensione degli ambiti agricoli o di richieste aventi ad oggetto sia ampliamenti che stralci che non modificano nella sostanza la proposta presentata.

Stralcio di aree – Rappresenta un consistente numero di richieste di Comuni e privati volte allo stralcio di singole aree per un uso insediativo o per il riconoscimento di particolari situazioni di fatto o in corso di definizione.

Modifiche legate a funzioni particolari – Sono richieste di modifica alla perimetrazione della cartografia di piano tese a favorire il potenziamento di poli insediativi sovracomunali esistenti e all'insediamento di attività di rilevanza sovracomunale. In altri casi riguardano la classificazione di aree interne agli ambiti estrattivi del Piano Cave o al demanio sciabile, oppure la realizzazione di interventi di rilevanza locale.

Stralcio per il riconoscimento del prioritario valore paesaggistico – Rappresentano la necessità di alcuni Comuni della fascia pedecollinare, o comunque interessati da ambiti di rilievo paesaggistico, di riconoscere per alcune, e in taluni casi anche estese, porzioni del territorio comunale il prevalente valore paesaggistico-ambientale delle aree, a discapito della piena applicazione della disciplina regionale sulle aree agricole dettata dalla l.r. 12/05.

Eliminazione da tutto il territorio comunale – Trattasi di richieste avanzate da Comuni appartenenti al sistema vallivo, soprattutto della Valle Trompia, dove si lamenta l'assenza di attività agricole di interesse sovracomunale.

Considerazioni di metodo – Riguardano la metodologia utilizzata per l'individuazione degli ambiti agricoli. Da un lato, alcuni Comuni lamentano l'assenza "… di un effettivo criterio selettivo e di proporzionalità che ha portato a individuazioni estensive del concetto di ambiti agricoli strategici". Questo, a detta degli osservanti, comporta di fatto anche una limitazione dell'autonomia pianificatoria comunale.
Dall'altro, le associazioni degli agricoltori lamentano l'eccessiva estensione degli ambiti esterni, pur riconoscendo la delicatezza degli ambiti agricoli posti sui laghi, per i quali occorre raggiungere un punto di equilibrio fra le esigenze di tutela espresse dalle Amministrazioni Comunali e le necessità di intervento degli imprenditori agricoli.
E' richiesto inoltre un maggior riconoscimento delle peculiarità del territorio della Franciacorta, proponendo l'articolazione degli ambiti agricoli in due tipologie: di salvaguardia paesaggistica e di tipo produttivo. Se ne chiede anche la valorizzazione e promozione come unitario ambito agricolo di interesse strategico, lamentando la mancanza di un corpo di prescrizioni e di direttive idonee a orientare la pianificazione comunale verso soluzioni coordinate che garantiscano la tutela e la valorizzazione dei connotati tipici e della realtà agricola-rurale, rafforzandone complessivamente l'immagine, la forza economica e l'attrattività turistica.
Infine, si rileva l'assenza nell'apparato normativo del piano di effettivi strumenti di valorizzazione, uso e tutela rinviando ai PGT la competenza per definire le regole di trasformazione delle aree agricole.

Normativa
Si tratta di richieste di modifica puntuale della normativa di piano riguardanti:
- l'assunzione di proposte di progetti strategici in itinere o la previsione di nuovi progetti;
- la possibilità dei Comuni di incidere sulle varianti al piano e di concordare l'entità sovracomunale degli interventi.
- la rettifica diretta da parte del comune degli ambiti agricoli strategici in caso di difformità dello stato reale dei luoghi;
- possibilità di aggiornamento degli ambiti agricoli in conseguenza delle verifiche di maggior dettaglio alla scala locale, anche in recepimento della pianificazione vigente e adottata;
- l'ampliamento dei casi di modifica agli ambiti agricoli se in continuità con il tessuto urbano consolidato agli insediamenti ricettivi;
- il recupero del patrimonio dismesso in ambito agricolo, incongruo con gli obiettivi di tutela paesistica, previa verifica di disponibilità di infrastrutture e servizi.

Paesaggio
Accanto alla richiesta di aggiornare la cartografia e degli indirizzi di piano e di inserire modifiche puntuali si lamenta il mancato approfondimento dei vari tipi di vincoli paesaggistici ed ambientali del territorio provinciale. Si rileva anche la richiesta di trattare la Franciacorta come ambito unitario per valorizzarne contestualmente gli aspetti socio-economici e paesaggistici.

Piani di settore
Si tratta di alcune osservazioni che mirano ad introdurre nella normativa di piano specifiche limitazioni al piano provinciale gestione rifiuti e al piano provinciale cave (settore sabbie e ghiaie) in funzione della presenza ed entità sul territorio comunale di attività analoghe pregresse e di infrastrutture sovracomunali.

4.2 Considerazioni

A differenza delle osservazioni presentate dalla Regione (che rappresentano garanzia di unitarietà per l'azione delle Province in materia di pianificazione territoriale e per l'applicazione della Legge regionale di governo del territorio) rispetto alle quali la Provincia, pur con una certa discrezionalità all'atto della declinazione, si deve adeguare, la lettura delle osservazioni al piano, specie se avanzate dai Comuni, richiede qualche riflessione di approfondimento.

Un aspetto centrale riguarda il rapporto fra gli ambiti agricoli strategici, il sistema delle rilevanze paesaggistiche sovracomunali e quello più recente della rete ecologica regionale. A valle dell'approvazione del PTR con valenza di PPR, l'esame delle osservazioni e l'esperienza condotta nella fase di valutazione di compatibilità dei PGT con il PTCP (vd capitolo 6 – Esperienza applicativa dei piani) hanno evidenziato l'inscindibilità delle tematiche che gravitano nel più ampio "sistema degli spazi aperti" e che, non a caso, è considerato da Regione Lombardia in modo unitario e funzionale alla definizione degli orientamenti per l'assetto del territorio regionale (cfr PTR – Documento di Piano, cap. 1.5).

Il territorio della Provincia di Brescia, caratterizzato dalla presenza di tutti i sistemi territoriali riconosciuti dal PTR, da quello della pianura a quello dei laghi e della montagna, rappresenta in tal senso un caso emblematico. Ogni sistema territoriale potrebbe essere trattato come un *unicum* (a se stante) con proprie peculiarità e regole di governo, ed ogni tematica, ambientale, paesaggistica e agricola, dovrebbe essere adattata a tali peculiarità, non solo per rispecchiarne i contenuti, ma anche per indirizzare in modo coerente ed efficace azioni e comportamenti di livello locale e sovralocale.

Affrontare problematiche di tale complessità richiede l'applicazione di un approccio pianificatorio e gestionale integrato, a maggior ragione nel momento in cui si individuano le connotazioni e si definiscono le relazioni e le prevalenze fra più sistemi o tematiche. Si pensi ad esempio al territori dei laghi dove convivono elementi e contesti di unicità paesaggistica che travalicano ampiamente i confini provinciali e regionali con fattori di produzione agricola e connesse produzioni tipiche locali imprescindibili per la riconoscibilità identitaria dei luoghi, o al territorio della montagna dove le connotazioni morfologiche e paesaggistiche si fondono in un tutt'uno con gli elementi cardine della rete ecologica provinciale e con la funzione di presidio territoriale storicamente assolta dalle imprese agricole.

In tal senso i temi degli ambiti agricoli, della disciplina del paesaggio e della rete ecologica devono essere affrontati unitariamente e contestualmente a livello sovracomunale, sia nella fase di impostazione delle strategie generali e di costituzione del quadro conoscitivo del piano, che in quella di definizione delle scelte operative e della disciplina normativa. Ciò non vuol dire che nell'ambito del più ampio sistema rurale-paesistico-ambientale le singole tematiche non possano continuare a mantenere un propria riconoscibilità cartografica e normativa, ma che l'impostazione del piano e le scelte che ne conseguono attengono ad un unico ragionamento che, necessariamente, deve mantenere la propria coerenza.

Se estendiamo il ragionamento al rapporto che si viene ad instaurare tra il sistema degli spazi aperti e il sistema insediativo-infrastrutturale la prospettiva cambia ulteriormente. In questo caso si tratta di definire le modalità di interazione tra il territorio non urbanizzato o non urbanizzabile (per la presenza di valori agricoli, paesaggistici o ambientali irrinunciabili) ed il territorio urbanizzato che, per assecondare le necessità di sviluppo socio-economico delle comunità locali e dei sistemi sovracomunali, necessita di interventi integrativi, sostitutivi e di nuova trasformazione, ma, allo stesso tempo, non può prescindere da azioni volte alla conservazione del patrimonio ambientale e paesaggistico e alla connessione con gli spazi aperti che costituiscono il supporto stesso della propria esistenza e sopravvivenza.

Quanto al sistema del paesaggio l'adeguamento al Piano Paesaggistico Regionale rappresenta l'occasione per sviluppare appieno le potenzialità assegnate al PTCP dalla legge regionale laddove individua questa tematica fra quelle prescrittive e prevalenti rispetto agli atti di PGT. Il PTCP, ai sensi dell'art. 77 della stessa l.r. 12/05, deve adeguarsi agli obiettivi e alle misure di tutela paesaggistica dettati dal PTR, "… introducendo, ove necessario, le ulteriori previsioni conformative di maggiore definizione (…) utili a salvaguardare i valori paesaggistici individuati dal PTR". Ciò vuol dire che, declinando ambiti, sistemi ed elementi del PPR e definendo strategie ed obiettivi di qualità paesaggistica per ambiti territoriali omogenei, si potrà, anche sulla base di proposte degli stessi Comuni, definire una disciplina paesaggistica che tenga conto allo stesso tempo delle peculiarità dei distinti contesti che connotano il territorio provinciale e delle visioni d'insieme e di prospettiva proprie della scala vasta.

Un discorso a parte merita il tema dei vincoli paesaggistici la cui modifica è legata ad accordi con Regione Lombardia e Ministero dei Beni Culturali, di cui la Provincia può essere parte attiva e promotrice, ferma restando la possibilità da parte dei PTCP di specificare il contenuto delle aree ed immobili di cui all'art. 142 del D.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio – Aree tutelate per legge) per le quali, ai sensi dell'art. 16-bis introdotto ex novo nella normativa del PPR, si applicano anche indicazioni e prescrizioni dettate dai PTC provinciali.

5. Elementi di novità emersi dopo la redazione della variante al Piano

5.1 Pianificazione Regionale

La principale novità intercorsa dall'adozione della variante 2009 consiste nell'approvazione del Piano Territoriale Regionale (PTR) con valenza di Piano Paesaggistico Regionale (PPR), ai sensi dell'art. 20 della l.r. 12/05, entrato in vigore a seguito della pubblicazione dell'avviso di approvazione sul BURL del 17 febbraio 2010. La stessa legge regionale dispone, all'art. 76, che entro due anni dall'approvazione del PTR, i Comuni le province e gli Enti gestori delle aree regionali provvedano a conformare e adeguare i loro strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica agli obiettivi e alle misure generali di tutela paesaggistica dettati dal PTR.
Ad esso si aggiunge un'altra modifica sostanziale sia sotto il profilo strutturale che stategico, ovvero l'approvazione della rete ecologica regionale (RER) e dei relativi indirizzi di tutela per il sistema montano (la porzione di pianura era stata approvata nel 2007).

5.1.1.Piano Territoriale Regionale (PTR)

a) Natura ed effetti del PTR

Il Piano Territoriale Regionale (PTR) della Lombardia è lo strumento di supporto all'attività di governance territoriale attraverso il quale la Regione si propone di rendere coerente la "visione strategica" della programmazione generale e di settore con il contesto fisico, ambientale, economico e sociale dell'intera Regione.

Il sistema di pianificazione, delineato dalla l.r. 12/05, si basa sulla integrazione dei rapporti tra strumenti di pianificazione e indirizzo attribuiti ai diversi Enti. Ai sensi dell'art. 2 della l.r. 12/05 (Correlazione tra gli strumenti di pianificazione territoriale) il governo del territorio si attua mediante una pluralità di piani, fra loro coordinati e differenziati, i quali, nel loro insieme, costituiscono la pianificazione del territorio. Essi si caratterizzano e si articolano in ragione del diverso ambito territoriale cui si riferiscono e in virtù del contenuto e della funzione svolta dagli

stessi. Il piani territoriali (regionale e provinciale) fatte salve le previsioni prevalenti e vincolanti, hanno efficacia di orientamento, indirizzo e coordinamento.

Il PTR indica, sulla base dei contenuti del programma regionale di sviluppo e della propria programmazione generale e di settore, gli elementi essenziali del proprio assetto territoriale e definisce, in coerenza con quest'ultimo, i criteri e gli indirizzi per la redazione degli atti di programmazione territoriale di province e Comuni, così da garantire la complessiva coerenza e sostenibilità delle azioni sul territorio regionale.

b) Contenuti del PTR

Il PTR è un atto complesso costituito da più documenti fra cui il piano paesaggistico regionale cui è dedicato il prossimo paragrafo. Il Documento di Piano è il riferimento, la "cabina di regia" del piano, e contiene:

- il quadro delle dinamiche in atto;
- il focus sugli obiettivi e le linee di azione per temi e sistemi territoriali;
- gli orientamenti per l'assetto del territorio regionale;
- gli effetti del PTR rispetto alla strumentazione territoriale ed urbanistica.

La lettura delle dinamiche in atto è il presupposto fondamentale per una partecipazione allargata al processo decisionale dei vari livelli istituzionali. Essa si fonda sulle conoscenze del Sistema informativo territoriale integrato, cui contribuiscono enti territoriali e autorità ambientali ai vari livelli di governo, e sulla lettura qualitativa delle caratteristiche e peculiarità della Lombardia effettuata dal PTR per tutti i sistemi territoriali, attraverso una lettura dei punti di forza e delle opportunità da cogliere e delle debolezze e minacce da affrontare per una visione anticipatrice del futuro della Regione.

Per svolgere la propria funzione di quadro di riferimento anche strategico per le attività dei soggetti presenti sul territorio regionale ed, in particolare, per l'attività di programmazione e pianificazione, anche di settore, degli Enti locali e della stessa Regione, il PTR ha individuato un sistema di 3 macro-obiettivi e 24 obiettivi generali, coerenti con le strategie individuate a livello europeo e con la programmazione regionale generale. Gli obiettivi generali sono ulteriormente articolati in 5 tematiche (ambiente, assetto territoriale, assetto economico/produttivo, paesaggio e patrimonio culturale, assetto sociale) e 6 sistemi territoriali (Sistema Metropolitano, della Montagna, Pedemontano, dei Laghi, della Pianura Irrigua, del Po e dei Grandi Fiumi). Ad ogni obiettivo sono associate più linee di azione poste in capo ai diversi attori istituzionali e privati, quale elemento di confronto e riscontro della correttezza dell'azione pianificatoria.

Quanto agli orientamenti, a carattere di indirizzo o prevalenti, per l'assetto del territorio regionale, il PTR focalizza l'attenzione su alcuni elementi essenziali. Fra questi il primo, e forse il più importante, riguarda gli spazi del non costruito, considerati spesso come spazi residuali rispetto al sistema insediativo e sottoposti di norma a letture settoriali riguardo ai temi del paesaggio, dei vincoli di varia natura, delle zone agricole o di interesse ambientale. Al contrario il PTR considera fondamentali le relazioni tra le diverse parti di territorio libere da urbanizzazioni secondo la pluralità di funzioni che le caratterizza. Esse vanno però considerate all'interno di un sistema più ampio denominato "sistema rurale-paesistico-ambientale" la cui visione sistemica e integrata deve necessariamente essere riconosciuta all'interno di tutti gli strumenti di governo del territorio e come orientamento delle politiche di settore.

A contraltare del sistema rurale-paesistico-ambientale, il PTR pone il concetto di policentrismo, quale modalità per determinare la distribuzione equilibrata delle funzioni sul territorio per migliorarne la competitività e perseguire lo sviluppo sostenibile. Questo va letto alle diverse scale

territoriali, da quella europea a quella regionale e locale, ed assume la doppia finalità: di partecipare ad un'unica strategia di sviluppo, alla quale ciascuna realtà partecipa in ragione delle proprie potenzialità e nel rispetto delle peculiarità del proprio territorio; e di avvicinare i servizi a tutti i territori per offrire ad essi le medesime possibilità di sviluppo. In Provincia di Brescia, oltre alla polarità storica del capoluogo, il PTR individua la polarità emergente del triangolo Brescia-Mantova-Verona in fase di formazione attorno alle infrastrutture aeroportuali di Villafranca e Montichiari con modalità più aperte e flessibili rispetto ad altri poli regionali quali Rho-Pero-Malpensa. Al rafforzamento di questa polarità contribuisce il sistema dei Laghi con la porzione meridionale del Garda che, in vista dei potenziamenti infrastrutturali previsti e dell'eccellenza del proprio territorio, assolverà sempre più un ruolo di integrazione del sistema metropolitano Brescia-Verona, rispetto al quale si rende necessario tutelare il paesaggio e le aree naturali che lo rendono attrattivo.

A partire dalle precedenti due strategie fondamentali, il PTR identifica gli elementi che rappresentano le scelte prioritarie per lo sviluppo del territorio quali fondamenti per orientare l'azione del governo del territorio regionale ai vari livelli. Fra questi vi sono:

- i principali poli di sviluppo del territorio regionale, citati poc'anzi, che saranno oggetto di aggiornamento del PTR anche sulla base di proposte dei PTCP o dei PGT ;
- le zone di preservazione e salvaguardia ambientale, quali ambiti e sistemi per la valorizzazione e tutela delle risorse regionali e (aggiungiamo noi) capisaldi del sistema rurale-paesistico-ambientale. Essi vanno dalle fasce fluviali PAI alle aree di fattibilità 3 e 4 degli studi geologici, dal sistema delle aree protette alla Rete Natura 2000 di SIC e ZPS ai siti UNESCO, ai quali si aggiungono aree di attenzione considerate strategiche dal piano. Fra di esse vi sono i grandi laghi di Lombardia e la rete irrigua, inseriti ex novo nell'apparato immediatamente operativo del Piano Paesaggistico Regionale, rispetto ai quali si impone la necessità di individuare una strategia integrata di tutela e sviluppo sostenibile a garanzia del patrimonio culturale e naturale che ne determinano da sempre la specificità e l'unicità.
- le infrastrutture prioritarie per il conseguimento degli obiettivi di piano spaziano su più fronti, dalla rete ecologica, alla rete verde, alle infrastrutture per la depurazione delle acque reflue urbane, alle infrastrutture per la mobilità ciclabile, viaria, ferroviaria e aerea. Fra queste la rete verde assume valore strategico quale strumento di rafforzamento per una visone integrata e sinergica delle varie componenti degli spazi aperti con funzione di controllo dei processi urbanizzativi soprattutto nelle aree periurbane e, più in generale, dei processi di degrado. Per quanto riguarda le infrastrutture di mobilità che interessano il territorio provinciale il PTR assegna particolare rilievo all'Autostrada Direttissima Brescia Milano e alle opere connesse di viabilità ordinaria che innervano il territorio consentendo lo sviluppo policentrico anche a scala locale. Tra gli obiettivi regionali va segnalato anche lo sviluppo del sistema aeroportuale lombardo con funzioni diversificate per i vari scali (Brescia-Montichiari assume una vocazione per cargo, collegamenti regionali e charter) e la partecipazione alla realizzazione del corridoio V in prima istanza con la rete AV/AC e la prevista fermata a Montichiari;
- gli elementi essenziali per la pianificazione del territorio la cui applicazione è declinata a livello locale con la responsabilità centrale di Province e Comuni. Fra di essi citiamo:
    - l'ordine e la compattezza dello sviluppo urbano;
    - l'equipaggiamento verde dell'ambiente urbano;
    - l'adeguato assetto delle funzioni insediative in rapporto alla funzionalità degli assi viabilistici su cui si appoggiano;
    - lo sviluppo delle reti di mobilità dolce (pedonale e ciclabile);
    - l'agevolazione al recupero del patrimonio dismesso;

- la valorizzazione delle risorse culturali e storiche diffuse.

Fatto salvo l'obbligo di conformazione e adeguamento al PTR di tutti gli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica di Province, Comuni ed Enti gestori della aree regionali protette, il principale elemento di novità per l'attività amministrativa consiste nella trasmissione in Regione dei PGT dei Comuni interessati da obiettivi prioritari di interesse regionale e sovra regionale (per la Provincia di Brescia si va dal capoluogo ai comuni interessati dai siti Unesco a quelli che lambiscono i grandi laghi).

5.1.2.Piano Paesaggistico Regionale (PPR)

a) Natura ed effetti del PPR

Il Piano Paesaggistico Regionale è lo strumento che attribuisce, ai sensi dell'art. 76 della l.r. 12/05 e del Codice del Beni Culturali e del Paesaggio (D. Lgs. 42/04), valenza di piano territoriale paesaggistico al Piano Territoriale Regionale.

Il PPR, approvato nel 2010, conferma la struttura del Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR), approvato nel 2001, ribadendone i principi ispiratori, già allora in linea con la convenzione Europea del Paesaggio. Permane, pertanto, la concezione secondo la quale la pianificazione paesaggistica interessa tutto il territorio regionale, dagli ambiti di significativo pregio ai territori privi di qualità distintive a quelli degradati o a rischio di degrado. Permane, inoltre, il concetto di piano del paesaggio lombardo, quale contributo di atti e politiche di diverso livello, natura ed efficacia che nel complesso contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del piano. Tali atti, dotati di specifica valenza paesistica, sono approvati secondo il principio di maggior definizione (le previsioni dell'atto più definito sostituiscono a tutti gli effetti quelle dell'atto sovraordinato) e secondo il principio gerarchico (quello di maggior definizione deve rispettare gli indirizzi e le strategie di quelli sovraordinati). Permane, infine, l'esame paesistico dei progetti che estende l'attenzione alla progettazione degli interventi sul territorio.

b) Contenuti e innovazioni del PPR

Il Piano Paesaggistico Regionale è articolato in due sezioni fondamentali: il quadro di riferimento paesaggistico e i contenuti dispositivi e di indirizzo. Il Quadro di Riferimento Paesaggistico è a sua volta composto dalle letture dei paesaggi lombardi e delle recenti trasformazioni (compresi i principali fenomeni di degrado) e dagli elaborati cartografici, mentre i contenuti dispositivi e di indirizzo comprendono la normativa di piano e gli indirizzi di tutela per le unità di paesaggio, le strutture insediative e i fenomeni di degrado.

Attribuendo al PTR valenza di piano paesaggistico ai sensi della legislazione nazionale il PPR estende e integra la componete paesistica alle politiche territoriali e settoriali della Regione, da condividere e mettere a punto alla scala locale attraverso la redazione degli atti di pianificazione di Province e Comuni, all'interno dei quali devono trovare un'adeguata specificazione gli ambiti e le unità di paesaggio e le aree di prevalente interesse regionale (ambiti ad elevata naturalità, salvaguardia dei laghi insubrici, rete idrografica naturale, visuali sensibili, ecc.) per i quali il PPR indica specifici indirizzi e finalità di tutela.

Le principali integrazioni apportate al piano pre-vigente, rispetto alle quali risultano consistenti ed in alcuni casi determinanti gli effetti che si producono a valle sugli strumenti di pianificazione di Province e Comuni, riguardano:

- l'ampliamento del quadro conoscitivo, relativamente alle letture dei paesaggi della Lombardia;

- una maggiore attenzione per i contesti e sistemi paesaggistici di rilevanza regionale (laghi, fiumi) contraddistinti da ricorrenti criticità in merito ad una corretta gestione, per i quali si è cercato di incidere sia responsabilizzando i livelli di pianificazione locale sia con disposizioni immediatamente operative;
- una immediata specificazione delle prescrizioni generali relative ai beni paesaggistici, introducendo l'articolo 16 bis che, per quanto riguarda le aree ed immobili tutelati per legge (art. 142 del D.Lgs. 42/04 – ex Galasso), dispone che si applichino, oltre alle disposizioni e criteri dello stesso PPR, anche le indicazioni e prescrizioni in merito dettate dai PTC provinciali e dai PGT con contenuti paesaggistici;
- una maggiore integrazione tra le politiche paesaggistiche e le politiche di settore, come ad esempio quelle di difesa del suolo, quelle agricole, quelle turistiche e quelle infrastrutturali, introducendo principi e disposizioni generali atti a chiarirne i rapporti reciproci;
- la descrizione del complesso tema del degrado paesaggistico e dei rischi di degrado integrato da specifiche analisi e relative cartografie a livello regionale e corredato da orientamenti normativi per la riqualificazione delle situazioni in parte o del tutto compromesse e per la prevenzione dei futuri fenomeni di compromissione;
- il completamento degli indirizzi e delle disposizioni per la pianificazione provinciale e comunale in relazione ai contenuti della l.r. 12/05 (vd anche i contenuti dell'art. 30 e 31 della normativa di PPR riportati nel successivo paragrafo dedicato all'adeguamento del PTCP al PTR/PPR);
- l'approccio propositivo attraverso la definizione della rete verde (che i PTCP devono individuare alla propria scala), quale elemento progettuale di tutela e valorizzazione delle componenti verdi del paesaggio naturale, rurale e periurbano, e dei programmi di riqualificazione paesaggistica;
- la maggiore enfasi per i percorsi e luoghi di fruizione paesaggistica e le strade e visuali panoramiche, attraverso il rafforzamento della normativa di piano (artt. 26 e 27 del PPR);
- l'introduzione di un sistema di monitoraggio delle trasformazioni del paesaggio e della corretta applicazione del piano attraverso il controllo dei PTC provinciali e dei parchi.

5.1.3 Adeguamento del PTCP al PTR/PPR

Come anticipato nel capitolo introduttivo, il PTR è prevalentemente un piano di indirizzo e coordinamento e non è immediatamente operativo in tutti i suoi contenuti.

Il metodo, in linea con quanto già sperimentato in occasione della redazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTR) approvato nel 2001 ed oggi riconfermato in qualità di Piano Paesaggistico Regionale (PPR), risponde al "principio di maggior definizione" che si applica ogni qual volta si passa da un documento di indirizzo di scala vasta ad un documento operativo di scala locale. Ciò può avvenire non solo dall'alto verso il basso, ossia dalla Regione alle Province e ai Comuni ma anche dal basso verso l'alto attraverso proposte provenienti dai Comuni e Provincia. Nel caso del PTCP, la Provincia dovrà considerare le proposte dei Comuni, delle Comunità Montane e degli Enti parco sia nella fase di elaborazione del piano che nella fase di gestione dello stesso, attraverso le procedure di compatibilità e di attribuzione di efficacia paesistica agli strumenti urbanistici dei Comuni.

Nei confronti dei livelli di pianificazione locale di Comuni, Province, Comunità Montane ed Enti gestori di parchi, il PTR assolve la triplice funzione di:

- quadro conoscitivo e orientativo;
- scenario strategico di piano;

- contenuto con indicazioni immediatamente operative e strumenti per il perseguimento dei propri obiettivi.

Gli elementi di immediata operatività sono:
- i principali poli di sviluppo regionale;
- le zone di preservazione e salvaguardia ambientale;
- le infrastrutture prioritarie (mobilità, rete verde e rete ecologica);
- il Titolo terzo della normativa del Piano Paesaggistico (ambiti ad elevata naturalità, laghi lombardi, rete idrografica, rete verde, fenomeno del degrado).

Molte di queste indicazioni devono essere declinate o integrate a livello provinciale, altre trovano immediata applicazione nei PGT. Caso emblematico è rappresentato dal sistema dei grandi laghi insubrici per i quali il PPR (art. 19 della normativa) individua obiettivi Comuni per la pianificazione locale attribuendo alle Province la facoltà di definire indicazioni per la pianificazione comunale. L'adeguamento dei PGT comunali al PPR, in assenza del quale si applicano le più restrittive norme di salvaguardia dello stesso PPR, deve avvenire in coerenza con quanto indicato nei PTC di Province e parchi, motivo per cui sarebbe opportuno disporre quanto prima di un PTCP a sua volta adeguato al PPR. Il PTCP sviluppando in modo approfondito e completo i contenuti del quadro conoscitivo e strategico propri della scala vasta assolverebbe in tal modo al fondamentale ruolo di riferimento e indirizzo per la pianificazione comunale.

Attraverso il PTCP la Provincia recepisce il piano paesaggistico regionale e integra il piano del paesaggio lombardo: da un lato assume le indicazioni di carattere ricognitivo e valutativo e dispositivo del PPR e dall'altro le precisa e le arricchisce formando il quadro di riferimento per la pianificazione comunale e per l'esame paesistico dei progetti.

Ai sensi dell'art. 30 della normativa di PPR, rivisto rispetto alla versione del PTPR 2001, in funzione del nuovo articolato delle norme di piano, della diversa articolazione ed efficacia dei PTCP disposta dalla l.r. 12/05 e di quanto concordato per la costruzione del SIT integrato (legenda unificata), il PTCP deve contenere in particolare:
- la lettura del territorio provinciale per ambiti di paesaggio (art. 135, comma 2 del D.Lgs. 42/04) dalla quale emergano i valori da tutelare e le situazioni che richiedano interventi di recupero e riqualificazione;
- i criteri per l'inserimento ambientale e paesaggistico delle infrastrutture e degli insediamenti di portata sovracomunale;
- l'articolazione della rete verde provinciale per promuovere un'organica valorizzazione delle aree verdi;
- la promozione di accordi e forme di cooperazione tra Comuni per la pianificazione e gestione condivisa di ambiti e sistemi sovracomunali.

I contenuti del PTCP sono puntualmente riportati all'art. 31 della normativa di piano:

Art. 31
(Contenuti essenziali del P.T.C.P.)

1. *Il P.T.C.P. contiene elaborazioni ricognitive e valutative, nonché disposizioni di carattere normativo e programmatico.*

2. *Il P.T.C.P. sulla base della lettura del paesaggio provinciale, tenendo conto delle priorità e indicazioni regionali contenute nel Titolo III della Parte Seconda delle presenti norme, sviluppa*

in particolare i seguenti temi:

a) Precisa individuazione di tutte le aree assoggettate a tutela ai sensi della Parte III del D. Lgs 42/2004 o incluse nella Rete Natura 2000;

b) identificazione degli ambiti di paesaggio ai sensi del comma 2 dell'articolo 135 del D. Lgs. 42/2004, come articolazione delle unità tipologiche di paesaggio e degli ambiti geografici, a integrazione e specificazione della tavola A e correlati documenti del presente piano, definendone i relativi indirizzi di tutela;

c) individuazione di ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica provinciale di prevalente valore naturale, quali sistemi geomorfologici di particolare connotazione paesaggistica, geositi, idrografia naturale e ambiti di elevata naturalità, integrità, biodiversità e produttività biologica;

d) individuazione di ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica provinciale a prevalente valore storico-culturale, quali aree archeologiche, sistema complessivo dei centri e nuclei storici, edifici e altri manufatti storici extraurbani, ivi compresi quelli dell'archeologia industriale, terrazzamenti e altri segni dell'organizzazione del paesaggio agrario, giardini, viali alberati, centuriazioni e sistemi della viabilità storica, sistemi dell'idrografia artificiale, opere d'arte;

e) individuazione di ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica provinciale a prevalente valore simbolico sociale, quali luoghi della memoria storica e del culto, delle celebrazioni pittoriche e letterarie, con particolare riferimento alla letteratura turistica e di viaggio;

f) individuazione di ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica provinciale a prevalente valore fruitivo e visivo-percettivo, considerando la viabilità in funzione delle relazioni visuali con il contesto, con particolare riferimento alle strade panoramiche e ai percorsi di fruizione ambientale e percorsi di fruizione ricreativa e turistica, identificazione dei belvedere, visuali sensibili, punti di osservazione del paesaggio e landmark;

g) individuazione e articolazione delle situazioni di degrado e compromissione paesaggistica o a rischio di degrado, come indicato al precedente articolo 28 e nella Parte quarta degli Indirizzi di tutela;

h) analisi critica dei processi di crescita che hanno interessato il territorio negli ultimi decenni, con la segnalazione dei modelli di crescita positivi e di quelli negativi, tenuto conto dell'entità della domanda di spazi da soddisfare;

i) individuazione e articolazione della rete verde provinciale e delle correlate proposte di PLIS e greenway, come indicato al precedente articolo 24;

j) individuazione degli ambiti agricoli corredata da specifiche analisi degli specifici caratteri paesaggistici da tutelare;

k) definizione degli ambiti, sistemi ed elementi oggetto di specifica disciplina provinciale;

l) definizione di ambiti, sistemi ed elementi oggetto di specifici programmi di valorizzazione e/o riqualificazione paesaggistica provinciale;

m) puntuali indicazioni per la revisione dei P.G.T. comunali alla luce delle analisi e valutazioni di cui ai punti precedenti.

3. Gli elaborati cartografici sono di norma redatti nelle seguenti scale:

n) 1/10.000-1/25.000 (elaborati analitici)

o) 1/50.000-1/100.000 (elaborati di sintesi)

4. Le disposizioni di carattere normativo del P.T.C.P. devono fornire anche le indicazioni utili ai fini della successiva pianificazione comunale e dell'esercizio dell'attività di esame paesistico dei progetti, ai sensi della successiva Parte IV delle presenti norme.

Tornando al PTR nel suo complesso, una maggiore comprensione delle attività che piani provinciali e comunali dovranno porre in essere per il rispettivo adeguamento deriva dal sistema di controlli in capo agli uffici regionali per la valutazione di compatibilità degli atti di livello locale, compreso il PTCP, con lo stesso PTR. La valutazione, che concerne l'accertamento dell'idoneità dell'atto ad

assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati nel piano, salvaguardandone i limiti di sostenibilità previsti (art. 20, comma 2 della l.r. 12/05), deve verificare la rispondenza:

- al sistema degli obiettivi di piano (paragrafi 1.1, 1.2, 1.3, 1.4);
- agli orientamenti per l'assetto del territorio regionale (paragrafi 1.5.3, 15.4, 1.5.5, 1.5.6, 1.5.7);
- agli indirizzi per l'assetto idrogeologico (paragrafo 1.6);
- agli obiettivi tematici e per i Sistemi Territoriali (capitolo 2);
- alle disposizioni e indirizzi del Piano Paesaggistico (Piano Paesaggistico – norma art. 11), secondo gli effetti previsti dalla normativa di piano (Piano Paesaggistico – norma artt. 14, 15, 16);
- alle previsioni costituenti obiettivi prioritari di interesse regionale. (paragrafo 3.2);
- ai Piani Territoriali Regionali d'Area (paragrafo 3.3).

5.2 Quadro legislativo

Quanto alla normativa le principali modifiche riguardanti i PTCP erano state introdotte con la l.r. 8/2004: ambiti agricoli strategici proposti dai Comuni e azioni di coordinamento per l'attuazione del PTCP su specifici ambiti territoriali ne rappresentano i punti fondamentali. La novità più significativa, che ha intersecato il percorso di individuazione degli ambiti agricoli allora intrapreso, è rappresentata dalla deliberazione di Giunta Regionale n. 8059 del 19 settembre 2008 che detta nuovi criteri per la definizione degli ambiti agricoli strategici nei PTCP (cfr cap. 2).
Le maggiori novità hanno riguardato i Comuni con la stretta condotta sulla possibilità di avvalersi di fattispecie normative e strumenti attuativi in variante ai vigenti PRG in assenza dei nuovi PGT, e contestuale proroga controllata dei termini per l'approvazione dei PGT stessi, oggi fissata al 31 dicembre 2012.
Il principale elemento di novità per i piani territoriali di coordinamento rimane comunque rappresentato dall'approvazione originaria della l.r. 12/05 che ne ha di fatto, fin da subito, ridefinito i limiti di azione e circoscritto il livello di cogenza, fattore quest'ultimo determinante per la gestione dei piani, soprattutto nel rapporto che si sarebbe venuto a creare con i redigendi nuovi Piani di Governo del Territorio ed in particolare con il Documento di Piano degli stessi (vd anche cap. 6). Non a caso la legge precisa all'art. 25, comma 4 che i piani provinciali vigenti (a differenza dei PGT che decadono alla data del 31.12.2012) conservano efficacia, ma hanno carattere prescrittivo solo per gli aspetti di prevalenza definiti dall'art. 18.

5.3 Programmazione sovraordinata e di settore

Infrastrutture viarie – Il quadro della programmazione sovraordinata ha visto importanti opere passare dalla fase programmatoria alla progressiva fase esecutiva con tempi ormai certi di realizzazione e conseguente entrata in esercizio. Il progetto definitivo della Bre.Be.Mi., è stato approvato con delibera CIPE n. 42 del 26.6.09 (pubblicata sulla G.U. n. 185 dell'11.08.09); di conseguenza l'opera è stata progressivamente finanziata e si è dato concreto avvio ai lavori la cui conclusione è prevista nel 2014, in tempo utile per l'Expo di Milano dell'anno successivo. Ancor prima, tra il 2011 e il 2014, è prevista l'apertura del raccordo autostradale tra A4 e A 21 (SP 19) da Ospitaletto a Castenedolo i cui lavori sono in avanzato stato di attuazione. Si sta pertanto passando da una fase previsionale finalizzata a garantire i corridoi infrastrutturali indispensabili per la successiva realizzazione delle opere ad una fase di esercizio ormai certa nella collocazione temporale ma non ancora in atto. E' questo un momento da non perdere per costruire un quadro della programmazione territoriale coordinato e condiviso a scala sovracomunale, che poggi su una ricognizione approfondita della struttura socio-economica ed insediativa dell'ambito gravitazionale

delle infrastrutture considerate tenendo conto degli obiettivi di sviluppo o conservazione dei Comuni interessati dai possibili riflessi sul piano territoriale provinciale.
È in fase di validazione il Progetto Esecutivo del Collegamento tra lo scalo merci "La Piccola" e le tangenziali di Brescia in sinergia con la riqualificazione dell'area cargo attraverso il Piano Attuativo "Area La Piccola".
Per quanto riguarda le infrastrutture di interesse provinciale si rende necessario l'aggiornamento del quadro della programmazione di settore che, tenendo conto delle esigenze locali attraverso un confronto sempre aperto con i Comuni, assecondi le mutate condizioni del quadro socio-economico e si adegui agli assetti in via di costituzione.

Infrastrutture di trasporto pubblico – Sul versante delle infrastrutture di trasporto su ferro o a guida vincolata, l'attuazione del progetto AV/AC tratta Milano – Verona (asse ferroviario sull'itinerario del corridoio V) è proseguita con l'approvazione del progetto definitivo per la sub-tratta Treviglio – Brescia (deliberazione CIPE n. 81 del 22.09.2009) e l'autorizzazione all'avvio della realizzazione del primo lotto costruttivo non funzionale (deliberazione CIPE n. 85 del 18.10.2010). E' previsto che la realizzazione, articolata in due lotti costruttivi, si concluda entro il 2015. Per la sub – tratta Brescia – Verona è invece in corso di elaborazione il progetto definitivo. La metropolitana cittadina, in fase di realizzazione, dovrebbe essere conclusa nel 2012. L'esercizio di entrambi gli interventi porterà ad una riorganizzazione complessiva del sistema di trasporto pubblico del nodo di Brescia e dei servizi di TPL ad esso afferenti, secondo un processo da governare con interventi gestionali, ma che assume consistenti rilievi anche sotto il profilo pianificatorio, soprattutto nel capoluogo, in concomitanza con la redazione del PGT.

Discorso a parte merita il tema dell'Aeroporto di Montichiari che ha visto finalmente adottato, con d.g.r. n.1812 del 31.05.2011, il Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA) redatto da Regione Lombardia con il supporto determinante della Provincia di Brescia, la quale ha collaborato, sia alla definizione dell'assetto infrastrutturale viario e ferroviario a servizio dell'aeroporto, che alle modalità di coordinamento tra i possibili sviluppi insediativi ammessi dai PGT comunali e la realizzazione delle stesse infrastrutture attraverso lo strumento della perequazione territoriale. La contestuale sottoscrizione dell'accordo con la Società Catullo di Verona per la gestione unitaria dei due aeroporti di Montichiari e Villafranca ha aperto la strada alla concessione aeroportuale quarantennale gettando le basi per uno sviluppo concreto dell'aeroporto di Montichiari la cui vocazione, in attesa della prevista realizzazione della linea AV/AC e della fermata presso l'aeroporto, sarà prevalentemente cargo.

Questo aspetto, insieme alla realizzazione di Bre.Be.Mi. ed SP 19 completa il quadro del sistema infrastrutturale pedemontano ponendo la Provincia di Brescia al centro del più ampio sistema metropolitano lombardo-veneto, che va dal corridoio XXIV Genova-Rotterdam passante per Milano al corridoio I del Brennero passante per Verona attraverso il corridoio V Lisbona-Kiev. In una visione d'insieme che investe tutti i territori direttamente e indirettamente interessati dalle infrastrutture in fase di approntamento è necessario, se non doveroso, intervenire con un'azione incisiva a livello di pianificazione provinciale, che metta a sistema gli interventi derivanti dalla programmazione sovraordinata con le esigenze di sviluppo e gli interessi delle comunità locali e con le esigenze di tutela del più ampio sistema rurale-paesistico-ambientale nel quale sono inserite. I contenuti e le modalità applicative del PTRA di Montichiari, una volta approvato, dovranno esse raccordarne al territorio circostante, che pur non essendo oggetto diretto delle previsioni di piano sarà comunque interessato dagli effetti dello stesso.

La Provincia di Brescia, attraverso la sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa con la Provincia di Sondrio, ha concordato di procedere alla redazione di un aggiornato studio di fattibilità che, attraverso obiettivi e strategie condivise, definisca lo scenario infrastrutturale sostenibile per la

realizzazione del Traforo del Mortirolo. La Provincia si impegna, inoltre, ad introdurre nel proprio PTCP il progetto relativo al Traforo del Mortirolo, aggiornando in tal senso il proprio PTCP.
Infine, bisognerà tenere in considerazione l'efficientamento del servizio di trasporto pubblico extraurbano integrando sempre più mobilità su ferro (per tragitti medio lunghi) e mobilità su gomma (bus e automobili) per raggiungere una maggiore attrattività del servizio pubblico e per tendere ad una sempre maggiore riduzione di emissioni nocive nell'ambiente.

Piani di settore – Fra i piani di settore che interessano la Provincia alcuni sono entrati in vigore recentemente (Piano di Indirizzo Forestale nel 2008, Programma Provinciale di Gestione dei Rifiuti nel 2010, Piano del Traffico della Viabilità Extraurbana nel 2007, Piano di Bacino della Mobilità e dei Trasporti nel 2009), altri sono in scadenza (Piano Cave settore argille nel 2011), altri scadranno prossimamente (Piano Provinciale Cave, settore sabbie e ghiaie 2015). Alcuni di questi piani sono approvati dalla Regione o redatti in applicazione di criteri o indirizzi di diretta emanazione regionale, compresi quelli introdotti dal PTR nell'ambito della propria funzione di coordinamento per l'intero territorio regionale, ad esempio per la formazione dei piani cave.

5.4 Condizioni del quadro socio-economico

Le condizioni del quadro socio-economico, dal livello globale al livello locale, sono radicalmente cambiate con la crisi economica del 2008, portando allo scoperto le criticità del settore edilizio che l'hanno alimentata e mettendo in crisi la finanza pubblica che proprio nell'edilizia trovava, e tuttora trova, un importante fonte di sostentamento (oneri, ici, standard qualitativi). Alcuni temi, già noti per la verità, come la diffusa presenza di aree industriali dismesse e capannoni invenduti o l'offerta di volumi residenziali ampiamente superiori alla domanda, sono diventati più evidenti e prioritari nell'agenda delle attività da mettere in campo per riportarli ad un livello fisiologico accettabile. Questo fenomeno si riflette anche sull'azione urbanistica degli Enti locali (incentivata dal necessario adeguamento alla l.r. 12/05) spinti a mettere in gioco un consistente numero di previsioni nella speranza che almeno parte di esse vadano a buon fine, magari coprendo i mancati introiti di quelle non attuate. Con ciò non vanno tuttavia dimenticate le situazioni che, in virtù delle migliori condizioni ambientali e di accessibilità ai sistemi di trasporto, mantengono forte la pressione insediativa da controllare con rinnovata efficacia attraverso la costruzione di un sistema rurale-paesistico-ambientale che lavori in modo coeso ed unitario. La risposta a queste problematiche non dipende essenzialmente dall'attività delle Province, ma un'attenta azione di coordinamento può favorire atteggiamenti più omogenei e lungimiranti delle amministrazioni comunali, ad esempio associando lo sviluppo di nuove attività economiche al recupero di situazioni di degrado ambientale o paesaggistico in essere, anche su territori non contigui.

6. L'esperienza applicativa del PTCP vigente

6.1 Quadro normativo

L'elemento di novità alla base di tutti i successivi interventi normativi e programmatori di livello regionale è la Legge di Governo del Territorio n. 12 del 31 marzo 2005, di poco successiva all'approvazione del PTCP divenuto efficace con la pubblicazione della deliberazione di approvazione del piano sul BURL n. 52 del 22.12.2004.

Se è vero che i principi di governo del territorio (intese, compatibilità, sovracomunalità e coordinamento) erano già contenuti nella l.r. 1/2000 in applicazione delle innovazioni normative introdotte a livello nazionale negli anni precedenti o a quell'epoca in itinere (legge costituzionale n. 3/2001) è pur vero che la legge regionale di governo del territorio, anche sulla scorta delle prime

esperienze dei piani provinciali allora in corso di approvazione, ha introdotto delle modifiche sostanziali al modo di approcciarsi ai PTCP e soprattutto ai rapporti che si sarebbero instaurati tra questi ultimi ed il livello di pianificazione comunale. Non a caso già nella premessa del presente documento sono state richiamate le competenze del PTCP (art.15) e i contenuti con efficacia prescrittiva e prevalente (art. 18), stante il ruolo di orientamento e indirizzo dei rimanenti contenuti del piano.

A tal proposito si osserva che la ripartizione fra aspetti prevalenti e orientativi, se interpretata in modo rigido (la Provincia conta solo nei casi di prevalenza), presenta diversi elementi di criticità nella gestione del rapporto con i Comuni e quindi anche nella costruzione del piano. Essa è fondata sul principio che pone in capo ai Comuni la potestà urbanistica, mentre la Provincia può intervenire solo in presenza di aspetti di interesse provinciale o sovracomunale. Tuttavia la legge regionale e i successivi strumenti attuativi, compreso il PTR, non hanno esplicitato compiutamente i confini dei termini "sovracomunale" o "coordinamento" o lo hanno fatto in modo sporadico, anche quando si riferiscono ai contenuti degli atti di PGT, delegandone di fatto la definizione e successiva attuazione all'iniziativa degli Enti locali attraverso lo strumento del piano territoriale di coordinamento provinciale.

Mentre la pianificazione provinciale è stata sostanzialmente rivisitata dalla l.r. 12/05, il livello di pianificazione comunale ha subito una vera e propria rivoluzione anche se, nelle prime fasi di applicazione della legge, amministrazioni e professionisti hanno vestito i vecchi PRG con le nuove denominazioni del PGT non cogliendo appieno le novità del rinnovato quadro legislativo. Fra di esse la più significativa, anche per quanto riguarda il rapporto con i PTC provinciali, è rappresentata dalla divisione del PGT in tre atti e dall'individuazione del Documento di Piano quale strumento di cerniera, o "cabina di regia", fra la pianificazione sovracomunale (rappresentata dal PTR, dai piani di settore regionali e provinciali e dai PTC provinciali e dei parchi) e la strumentazione operativa contenuta nei paini attuativi, nel Piani delle Regole e dei Servizi. Il Documento di Piano definisce il quadro conoscitivo e ricognitivo del territorio comunale e le strategie e gli obiettivi di sviluppo locale, purché nel rispetto del quadro programmatorio di scala sovracomunale. Esso non è conformativo della proprietà dei suoli, il che lo rende più flessibile e modificabile al mutare delle condizioni del contesto socio-economico, del quadro normativo e della programmazione sovracomunale. Il Piani delle Regole e dei Servizi, nell'ambito delle proprie specifiche competenze, devono comunque agire in coerenza con le strategie generali del Documento di Piano.

Per confrontarsi con tali modalità di approccio il PTCP deve:

- adeguarsi al quadro normativo e pianificatorio, soprattutto regionale, sviluppando tutte le potenzialità proprie del livello provinciale;
- definire più puntualmente i concetti di sovracomunalità e coordinamento ponendo attenzione anche a quanto in merito segnalato ai Comuni dal legislatore e dai piani territoriali e di settore nei rispettivi ambiti di interesse (paesaggio, perequazione, uso del suolo, ecc.);
- esplicitare e rappresentare congiuntamente gli interventi sovracomunali già in essere o in via di definizione sul territorio provinciale, o proposti dai Comuni, e definire eventuali indirizzi e azioni per renderli coerenti con il quadro di scala vasta ;
- rendere efficace il ruolo di coordinamento delle iniziative locali assegnato alle Province con l'introduzione di strumenti attuativi flessibili che di volta in volta possono assumere la forma di piani di ambito o piani di settore. Il piano provvederà a definire un primo elenco di piani successivamente ampliabile in fase di aggiornamento, nonché alla revisione e al potenziamento dei progetti strategici di respiro sovralocale già presenti nel ptcp vigente;

Una novità non meno importante, anche se già operativa dal 2007 in seguito all'approvazione dei primi criteri applicativi regionali, è rappresentata dall'affiancamento ai processi di pianificazione

territoriale ed urbanistica della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Nella prima fase di applicazione della normativa le amministrazioni locali si sono concentrate sulla corretta applicazione delle procedure amministrative ed in particolare sull'individuazione dell'autorità procedente e competente. Dopo i chiarimenti introdotti nell'ultima modifica alla L.R. 12/2005 (L.R. n.3/2011) il nuovo orizzonte consiste nell'attribuire concreta efficacia al processo di VAS, perché lo stesso possa orientare, se non determinare, la costruzione dei piani e programmi, condizionando qualità, entità e localizzazione delle previsioni urbanistiche degli atti di governo del territorio. Il ruolo del PTCP, facendo tesoro dell'esperienza di valutazione condotta in questi primi anni di attività, è quello di:

- contribuire alla costruzione di un univoco quadro conoscitivo dell'ambiente a livello provinciale raccogliendo in tal senso la collaborazione dei Comuni e degli altri Enti locali e delle autorità ambientali (ARPA, ASL, ecc.);
- fornire indicazioni alla pianificazione comunale per uniformare le modalità di formazione delle VAS comunali attraverso, analisi, bilanci ambientali, criteri e indicatori di sostenibilità e meccanismi di mitigazione e compensazione ambientale condivisi;
- costruire un set di indicatori di riferimento per la valutazione delle azioni di piano che possa trovare applicazione anche dai piani comunali stante il fatto che il PTCP si attua in massima parte traguardando l'attività dei Comuni attraverso i PGT;
- sostenere e promuovere i processi di VAS condotti dagli Enti locali in forma associata.

6.2 Esperienza applicativa del Piano

Il piano approvato nel 2004 ha vissuto due momenti attuativi: il primo, brevissimo, è durato solo alcuni mesi, dall'entrata in vigore a dicembre 2004 all'approvazione della legge 12 a marzo dell'anno successivo; il secondo, che arriva ai giorni nostri, riguarda invece quasi tutti i provvedimenti finora approvati dai Comuni in veste di PRG e relative varianti, di strumenti attuativi (SUAP, PII, Accordi di Programma) o di PGT.

Il Piano, nella versione originaria, si basava sul principio dell'intesa fra comune e Provincia che scattava qualora ci si trovasse in presenza di previsioni urbanistiche che eccedessero una data quantità di consumo di suolo, superata la quale era necessario aprire un confronto, comunque a carattere consultivo, con l'intero Sistema Urbano Sovracomunale (SUS) di appartenenza. I contenuti ed il livello di efficacia del piano, pur avendo come riferimento la l.r. 1/2000 (legge che consentiva finalmente alle Province di approvare i PTCP, quale condizione per trasferire la competenza di approvazione dei PRG dalla Regione ai Comuni) attenevano ad esperienze spontanee e ad accordi con i Comuni fondati sull'obiettivo comune di potere approvare direttamente i rispettivi piani.

L'entrata in vigore della legge 12 ha di fatto determinato il primo adeguamento dei piani provinciali. Infatti, a differenza di quanto disposto per i PRG comunali, l'art. 25, comma 4 della stessa legge stabiliva che i PTCP mantenessero la propria efficacia fino all'adeguamento, ma che avessero carattere prescrittivo solo nei casi di prevalenza dell'art. 18. Ciò ha comportato l'automatico ridimensionamento delle disposizioni prescrittive dei piani, mentre le disposizioni orientative hanno acquistato valore, salvo assumere un effetto prescrittivo nei soli casi in cui fossero formulate in modo da poter essere applicate come tali. Particolare rilievo in tal senso ha assunto la normativa delle zone agricolo-boschive di cui all'art. 126 della normativa di piano (derivanti dalla ricognizione delle zone agricole dei PRG) per le quali, fino all'adeguamento del PTCP, gli interventi sovracomunali sono ammessi solo se sottoposti a procedura di concertazione tra Comune interessato e Provincia. Quanto alle intese e al consumo di suolo si è passati ad un'applicazione meno vincolante, se non per aspetti legati alla realizzazione delle infrastrutture di mobilità e alla

dispersione di edificazioni isolate non concertate nel territorio agricolo, mentre, il tema di paesaggio, potenzialmente rafforzato dalla Legge 12 ed incentrato nel ptcp vigente sulla ricognizione delle componenti paesistiche, manca di una trattazione dei paesaggi provinciali per unità di paesaggio e ambiti omogenei, all'interno dei quali individuare rilevanze e obiettivi di qualità da rispettare e raggiungere a scala sovracomunale e pertanto vincolanti anche per i Comuni. In generale si può concludere affermando che, tenendo conto anche dall'esperienza intrapresa in questi anni, la normativa di piano deve essere complessivamente rivista per adeguarne i contenuti in funzione degli aspetti prevalenti od orientativi che hanno subito una mutazione per effetto dell'entrata in vigore della nuova legge.

Dal 2005 otre 120 piani comunali sono stati oggetto di valutazione di compatibilità con il PTCP vigente, 15 sono depositati in Provincia, altri 18 sono in avanzato stato di elaborazione avendo già effettuato la conferenza conclusiva di VAS. Dei rimanenti Comuni 25 hanno effettuato la prima conferenza di VAS e, stando ai termini della l.r. 12, tutti dovranno essere adottati e trasmessi alla Provincia per la valutazione di compatibilità con il PTCP entro la metà del 2012 per essere approvati entro il 31/12/2012.

L'applicazione del Piano in questi sei anni di esperienza ha inoltre palesato diverse esigenze di adeguamento, anche se non tutte risolvibili con una variante di piano, vuoi perché legate ad aspetti culturali di crescita collettiva su molteplici aspetti da quelli settoriali a quelli legati ai rapporti interistituzionali, vuoi perché risolvibili solo con adeguati interventi in campo legislativo sia a livello nazionale che a livello regionale. Fra di esse ne citiamo alcune:

- stante il vetusto quadro conoscitivo del PTCP e la genericità della normativa regionale i piani comunali sono spesso basati su analisi disomogenee effettuate dagli stessi Comuni in occasione della predisposizione dei singoli piani o loro varianti, rispetto alle quali dovrebbe essere valorizzato il ruolo assegnato dall'art. 16 della l.r. 12/05 alla conferenza dei Comuni in ordine alla gestione del sistema delle conoscenze;
- la stessa difficoltà si palesa anche sul versante della valutazione ambientale riguardo l'analisi dello stato dell'ambiente ai vari livelli di governo e l'individuazione di obiettivi di qualità e indicatori condivisi per garantire una maggiore efficacia ai processi decisionali. In questo caso il coinvolgimento degli Enti deve essere allargato anche alla Regione ed alle autorità ambientali;
- non sempre sono disponibili strumenti adeguati affrontare efficacemente le tematiche sovracomunali. Questo è dovuto a carenze legislative in ordine alle competenze della Provincia, ma anche all'inadeguatezza del piano su alcuni aspetti, quali ad esempio il paesaggio, i poli produttivi, i servizi sovracomunali o il settore commerciale. In tal senso dovrà essere ulteriormente sviluppata la gamma degli strumenti gestionali e attuativi del piano, alcuni dei quali già introdotti nella variante 2009, dando ulteriore impulso alla pianificazione di ambito, a progetti sovracomunali ed a progetti strategici, che vedano la Provincia coinvolta sin dalle prime fasi in veste propositiva e in attuazione del proprio ruolo di coordinamento. Si dovrà inoltre rivedere il tema del consumo di suolo fondandolo su un quadro conoscitivo più aggiornato ed univoco;
- mancano strumenti per perseguire la coesione fra aree forti e svantaggiate e per la perequazione territoriale intercomunale degli interventi sovracomunali. L'azione della Provincia in seno alla redazione e adozione del Piano Territoriale Regionale d'Area dell'aeroporto di Montichiari ha contribuito ad inserire la perequazione territoriale tra le azioni prioritarie del Piano Territoriale Regionale per il prossimo futuro;
- il tema delle mitigazioni e compensazioni ambientali, territoriali e socio-ecomomiche, trattato in modo disomogeneo dai Comuni nei propri strumenti di programmazione territoriale deve trovare collocazione fra gli aspetti di rilievo sovracomunale del PTCP,

anche con la finalità di supportare una più consapevole ed efficace azione degli Enti locali. La Provincia dal canto suo deve fornire il supporto per inserire in un quadro organico gli ambiti, i sistemi, le aree e i progetti prioritari sui quali convogliare le misure compensative;
- in generale devono essere rivisti in modo più incisivo, non limitandosi ad un mero aspetto documentale, i contenuti minimi di interesse sovracomunale dei PGT che il PTCP deve individuare ai sensi dell'art. 15 della l.r. 12/05.

Il piano deve operare in tal senso con il coinvolgimento e la collaborazione di Comuni, Comunità Montane, Enti parco, Regione ed autorità ambientali.

7. Attività per la revisione del PTCP

Esaminato il quadro normativo e pianificatorio ai vari livelli della programmazione amministrativa, nel presente capitolo si definiscono le attività da porre in essere per un adeguamento organico del PTCP alla l.r. 12/05 e s.m.i. ed ai successivi indirizzi attuativi, al PTR, al PPR ed ai piani e programmi regionali. Il documento 1 contiene il dettaglio delle attività per argomento rifacendosi alle competenze assegnate alla Provincia ed in particolare al PTCP o ai PGT laddove ci si riferisce ad aspetti di carattere sovracomunale.

L'adeguamento del piano investirà sia la componente strutturale che la componente strategica e sarà articolato in alcuni filoni di attività fondamentali di seguito descritti sinteticamente:

7.1 Quadro conoscitivo e ricognitivo

La conoscenza approfondita del territorio provinciale, attraverso l'analisi delle componenti antropiche e naturali e delle dinamiche che ne hanno determinano la trasformazione e l'assetto odierno, rappresenta una condizione imprescindibile per indirizzare in modo mirato e consapevole le azioni di adeguamento del nuovo piano. L'apparato conoscitivo e ricognitivo del PTCP 2004, in alcuni casi risalente anche agli anni novanta, dovrà essere aggiornato con i dati più recenti resi disponibili attraverso i tradizionali strumenti statistici e la più recente evoluzione dei sistemi informativi geografici (GIS): si pensi ad esempio che il mosaico degli strumenti urbanistici comunali, alla base della tavola di struttura del piano, è stato completato a livello regionale solo qualche mese prima dell'adozione del PTCP (nel 2003) e che i dati alla base del metodo di calcolo del consumo di suolo derivano da analisi su fotografia aerea del 1999. L'adeguamento del quadro conoscitivo non si dovrà limitare tuttavia ad un mero aggiornamento delle fonti informative del piano vigente, ma dovrà aprirsi a tematiche a loro volta selezionate fra le competenze assegnate dal legislatore all'ente Provincia ed in particolare al PTCP, anche attraverso gli strumenti di pianificazione regionale (PTR e PPR). Particolare rilievo assumeranno pertanto i temi:
- dell'uso del suolo, inteso nel senso più ampio di copertura dei suoli su tutto il territorio, di utilizzo e condizionamento per effetto delle attività antropiche e di consumo reversibile o irreversibile della risorsa in senso economico che ambientale;
- degli ambiti e sistemi del paesaggio provinciale;
- degli ambiti agricoli come elemento fondamentale del paesaggio e come fattore di produzione di un settore rilevante dell'economia provinciale;
- del sistema produttivo secondario e terziario;
- del sistema dei servizi sovracomunali;
- del settore ambientale in connessione con la procedura di Valutazione ambientale strategica.

Ad oltre sei anni dall'approvazione del piano 2004 non è inoltre possibile prescindere da un'azione preliminare per verificarne l'effettiva attuazione. Questo consentirà di verificare la validità dei fondamenti conoscitivi alla base delle scelte di piano e al modo in cui le previsioni e gli indirizzi

dello stesso sono stati percepiti ed accolti dalle realtà locali, orientando in modo più consapevole e oggettivo l'attività di adeguamento.

Quanto all'aspetto ricognitivo, contenuto nel quaderno II del piano vigente, sarà opportuno effettuare un aggiornamento sistematico della programmazione e pianificazione in essere a livello nazionale, regionale e provinciale (AQST, AdP, Piani e programmi territoriali e settoriali) in coerenza con gli strumenti di ricognizione già operanti a livello regionale.

7.2 Adeguamento al Piano Territoriale Regionale (PTR)

L'adeguamento al PTR è diretta conseguenza dell'approvazione dello stesso da parte del consiglio regionale ad inizio 2010. Esso, ai sensi dell'art. 76 della l.r. 12/05, pur se non perentorio, dovrebbe essere effettuato da province, Comuni ed Enti gestori delle aree regionali protette entro febbraio 2012. Allo stato attuale solo due province lombarde hanno avviato il procedimento di adeguamento al PTR e tutte sono dotate di un PTCP (precedente o successivo all'entrata in vigore della L.R. 12/2005).

Il PTR, in qualità di strumento di governance territoriale della Regione, assolve la funzione di quadro conoscitivo e di quadro strategico di riferimento per l'orientamento dell'assetto del territorio regionale e per le azioni di programmazione e pianificazione locale e della stessa Regione. L'adeguamento al PTR, unitamente all'adeguamento al Piano Paesaggistico Regionale (PPR) di cui parleremo al prossimo punto, consta delle seguenti principali azioni riferite al quadro conoscitivo e ricognitivo:

- riconoscimento del territorio provinciale o di parti di esso nei sistemi territoriali del PTR e nel sistema più generale della pianificazione e programmazione regionale;
- riconoscimento dei punti di forza\debolezza e delle minacce\opportunità del PTR nel contesto provinciale o nei contesti locali;

e al quadro strategico:

- declinazione degli obiettivi regionali generali, tematici e per sistemi territoriali a livello provinciale e, se necessario, sub-provinciale;
- declinazione a livello provinciale degli orientamenti per l'assetto del territorio regionale.

Riguardo all'ultimo punto il rapporto tra il cosiddetto "sistema rurale-paesitico-ambientale" e il sistema policentrico regionale assume un'importanza determinante ai fini della revisione del piano provinciale (vd cap. 5). Il primo sistema riguarda gli spazi del non costruito, considerati spesso come spazi residuali rispetto al sistema insediativo, sottoposti di norma a letture settoriali sotto il profilo del paesaggio, dei vincoli di varia natura, delle zone agricole o di interesse ambientale. Gli strumenti di governo del territorio e le connesse politiche di settore devono invece riconoscere le parti di territorio libere da urbanizzazioni e le funzioni che le caratterizzano all'interno di una più ampia visione sistemica e integrata, rappresentata, per l'appunto, dal "sistema rurale-paesitico-ambientale". Ciò comporta che anche la Provincia attraverso il proprio PTCP operi su più fonti parallelamente, verificando progressivamente la coerenza delle analisi e delle scelte settoriali e sfruttandone le reciproche sinergie. Uno specifico elaborato cartografico darà conto di tale attività.
Il concetto di policentrismo rappresenta invece la modalità per determinare la distribuzione equilibrata delle funzioni sul territorio e perché ciascuna realtà partecipi ad un'unica strategia di sviluppo, in ragione delle proprie potenzialità e nel rispetto delle peculiarità del proprio territorio. Inoltre, esso consente di offrire a tutti i territori le medesime possibilità di sviluppo avvicinando i servizi anche alle realtà più marginali. La Provincia di Brescia rappresenta in tal senso uno spaccato esaustivo del territorio regionale e quindi un valido banco di prova per l'applicazione di tale

principio a scala locale. Coerentemente con quanto detto sopra dovranno essere riconosciuti a scala provinciale i principali poli regionali di sviluppo tra i quali si evidenziano, oltre al capoluogo, la polarità emergente del triangolo Brescia-Mantova-Verona, in fase di formazione attorno alle infrastrutture aeroportuali di Villafranca e Montichiari. Anche per questo aspetto il piano dovrà essere accompagnato da una specifica fase di approfondimento del quadro conoscitivo, ma, contestualmente, dovrà attivare una ricognizione degli interventi sovracomunali in essere, previsti o proposti che possano fare emergere la struttura policentrica a scala provinciale anche valorizzando le peculiarità che la connotano nei territori dei laghi e della montagna.

Inoltre, dovranno essere verificate e declinate, o recepite se difformi, le zone di preservazione e salvaguardia ambientale, le infrastrutture prioritarie per la Lombardia (in particolare la rete verde) e gli orientamenti per la pianificazione locale per gli aspetti di rilevanza sovracomunale.

7.3 Adeguamento al Piano Paesaggistico Regionale (PPR)

Il PPR è lo strumento che, ai sensi della l.r. 12/05 e del Codice del Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 42/04), attribuisce valenza di Piano Territoriale Paesaggistico al PTR. Esso è stato approvato contestualmente al PTR e sostituisce il precedente Piano Territoriale Paesaggistico Regionale del 2001. Il PPR è prevalentemente un piano di indirizzo e coordinamento che si definisce e si attua progressivamente ad ogni passaggio di scala e non è immediatamente operativo in tutti i suoi contenuti.

L'adeguamento al PPR, nel rispetto dei contenuti del Piano del Paesaggio Lombardo e tenuto conto del parere espresso dalla Regione in occasione della variante 2009 al PTCP, consta delle seguenti principali azioni riferite al quadro conoscitivo e ricognitivo:

- riconoscimento del territorio provinciale o di parti di esso negli ambiti e sistemi ed aree di attenzione a livello regionale;
- riconoscimento sul territorio provinciale o parti di esso degli elementi e istituzioni di tutela di livello regionale;

e al quadro strategico:

- individuazione di ambiti, sistemi ed elementi di paesaggio omogenei a livello provinciale e sovracomunale;
- definizione dello scenario paesistico e della strategia paesaggistica per il territorio provinciale e individuazione di specifici obiettivi di qualità paesaggistica e indirizzi per ambiti omogenei di conservazione, mantenimento e trasformazione, con particolare riferimento al sistema dei grandi laghi;
- definizione degli indirizzi di tutela per ambiti, sistemi e se necessario per elementi del paesaggio provinciale;
- aggiornamento e approfondimento del quadro delle rilevanze paesaggistiche a livello provinciale;
- individuazione delle situazioni di degrado e compromissione paesaggistica o rischio di degrado del territorio provinciale;
- individuazione e articolazione della rete verde provinciale;
- individuazione degli ambiti agricoli con specifici caratteri paesaggistici da tutelare;
- attribuzione delle classi di sensibilità paesaggistica omogenee per ambiti e sistemi paesaggistici provinciali e sovracomunali;
- indicazioni per la revisione dei PGT comunali anche in riferimento ai contenuti minimi sovracomunali degli stessi;

- criteri per l'inserimento ambientale e paesaggistico delle infrastrutture e degli insediamenti di portata sovracomunale;
- promozione di accordi e forme di cooperazione tra Comuni per la pianificazione e gestione condivisa di ambiti e sistemi sovracomunali.

Per quanto riguarda i contenuti immediatamente operativi di cui al titolo terzo della normativa di piano, particolare attenzione deve essere posta alla tutela e valorizzazione dei laghi lombardi (art. 19) per i quali il PPR individua, oltre ai territori tutelati per legge ai sensi dell'art. 142 del D.Lgs 42/04, uno specifico ambito di salvaguardia paesaggistica del lago e dello scenario lacuale e li correda entrambi con un set di obiettivi per la pianificazione locale e per gli interventi di trasformazione, da perseguire anche tramite gli approfondimenti di livello provinciale. Inoltre, deve essere individuata la rete verde provinciale articolandola negli elementi definiti dall'art. 24 della normativa (struttura naturalistica primaria, nodi provinciali, corridoi verdi provinciali, varchi).
Anche il tema degli ambiti ad elevata naturalità (art. 17) deve essere approfondito attraverso una perimetrazione di maggior dettaglio condotta nell'ambito della revisione della componente paesaggistica del piano oppure, in alternativa, individuando modalità per la successiva declinazione a livello comunale. Altri temi riguardano più nel dettaglio geositi, siti UNESCO, belvedere e visuali sensibili, rete idrografica e ricognizione delle aree soggette a specifica tutela di legge.

Quanto alle aree vincolate, il PPR ha introdotto, all'art. 16-bis della normativa, una specificazione delle prescrizioni generali relative ai beni paesaggistici che, in tema di aree ed immobili tutelati per legge (art. 142 del D.Lgs. 42/04 – ex Galasso), dispone che si applichino, oltre alle disposizioni e criteri dello stesso PPR, anche le indicazioni e prescrizioni in merito dettate dai PTC provinciali. In tal senso potranno essere condotti approfondimenti e specificazioni rispetto al PTCP vigente che, in tempi congrui, potranno essere estese anche ad altre aree promuovendo azioni di intesa con la Regione ed il Ministero dei Beni Culturali. A tal fine per l'approvazione del piano potrebbero essere compiuti i passaggi preliminari e creati i presupposti strumentali per procedere operativamente nella successiva fase attuativa.

7.4 Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico

Le problematiche connesse al tema degli ambiti agricoli sono state ampiamente affrontate nei capitoli due, tre e quattro riferiti alla variante di adeguamento 2009 ed in particolare al parere regionale e alle osservazioni pervenute alla stessa variante. In sintesi, possiamo riassumere osservando che la tematica in oggetto deve essere rivista sotto due profili di ragionamento. In primo luogo deve essere rivalutato in modo unitario il rapporto con la disciplina del paesaggio e della rete ecologica, procedendo contestualmente al progredire dei rispettivi approfondimenti e adeguamenti alle disposizioni di livello regionale, e comunque nell'ambito del più ampio sistema rurale-pesistico-ambientale. Questo consentirà di verificate le sovrapposizioni dei tre sistemi sul territorio provinciale calibrando le disposizioni normative in funzione della rispettiva prevalenza. Quanto invece agli aspetti più strettamente legati alla componente agricola dovranno essere sviluppati i seguenti temi:

- individuazione di ambiti agricoli differenziati anche in funzione del raccordo con gli altri sistemi del più ampio sistema rurale-pesistico-ambientale;
- individuazione di norme di valorizzazione, uso e tutela diversificate per ambiti omogenei del territorio provinciale;
- individuazione di criteri e modalità per l'individuazione delle aree agricole a livello comunale;
- definizione di specifiche modalità per il controllo anche quantitativo della riduzione degli ambiti agricoli a favore di altre vocazioni.

L'individuazione e perimetrazione degli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico prenderà avvio da quanto elaborato in occasione della variante adottata nel 2009, procedendo con ulteriori approfondimenti sotto il profilo dell'esercizio dell'attività agricola e del rapporto con i sistemi del paesaggio e della rete ecologica, ampliando il confronto con i Comuni anche a queste tematiche di piano.

7.5 Sistema insediativo

La normativa del piano vigente contempla nel sistema insediativo tutti gli usi del suolo che non siano riferiti alle infrastrutture o all'orografia naturale, in essi ricomprendendo anche le zone agricolo-boschive già considerate nel paragrafo precedente (paragrafo 7.4). Il tema del consumo di suolo, inteso come trasformazione della destinazione d'uso dei suoli in senso edificatorio ad opera degli strumenti urbanistici comunali, è utilizzato come "principale strumento" per la regolazione delle procedure di intesa fra Comuni e Provincia ai fini della localizzazione di previsioni sovracomunali. Rispetto a quest'ultimo aspetto, come anticipato precedentemente (paragrafo 7.1), si rende necessario aggiornare il quadro conoscitivo del piano verificandone l'attuazione e l'efficacia, attraverso la lettura dei fenomeni insediativi che nel decennio passato hanno trasformato ampie porzioni del nostro territorio o che, prevedibilmente, lo potranno interessare nei prossimi anni perché già previsti, anche se latenti, negli atti di governo del territorio approvati dai Comuni. La verifica deve essere accompagnata da una lettura dei modelli insediativi di scala sovralocale presenti sul territorio provinciale e da un'analisi più dettagliata della componente tipologica e morfologica dei tessuti insediativi, distinguendone le destinazioni d'uso principali (residenza, servizi, attività produttive/industriali, attività turistiche o commerciali). Dal confronto con il complementare sistema rurale-paesistico-ambientale (detto anche sistema degli spazi aperti) dovranno scaturire le linee guida e le indicazioni a vario grado di cogenza che consentano di governare in modo equilibrato i processi di sviluppo, inducendo i Comuni, la stessa Provincia e per quanto possibile la Regione a perseguire modelli di crescita insediativa sostenibili nel medio e lungo periodo.

Particolare attenzione deve essere dedicata al sistema produttivo provinciale, articolato nelle proprie componenti industriale e artigianale, turistica e commerciale. Il quadro conoscitivo deve essere implementato con dati aggiornati sulla composizione e sulle dinamiche in essere, distinguendo gli ambiti di rilievo comunale da quelli sovracomunali, anche in relazione alla tipologia delle infrastrutture di servizio, al rapporto con il contesto paesaggistico e ambientale ed alle potenzialità di crescita. Per gli ambiti sovracomunali devono, inoltre, essere disciplinate le modalità di inserimento paesaggistico e ambientale e di perequazione territoriale, in accordo con i Comuni. Un approfondimento specifico sarà indirizzato ai territori attraversati dalle nuove infrastrutture di mobilità in corso di realizzazione e di prossima apertura, a partire da Bre.Be.Mi (in esercizio per il 2013-2014) ed dal Raccordo autostradale A4-A21 (in esercizio fra il 2011 e il 2014) fino all'ambito dell'aeroporto di Montichiari il cui piano d'area, adottato il 31.05.2011, sarà approvato entro la fine dell'anno. Se necessario, come già avvenuto per l'aeroporto, le indicazioni di piano relative all'ambito di influenza dei nuovi tracciati autostradali potrà essere supportata da strumenti attuativi sotto forma di piani d'area, progetti strategici o specifiche modalità di coordinamento definite dal piano stesso.

Per quanto riguarda il settore turistico, una volta effettuata la ricognizione dei programmi di sviluppo turistico in essere sul territorio provinciale, si opererà per raccordarli con gli indirizzi di sviluppo e tutela del piano e per la messa a sistema di progetti di area vasta, da attuare anche mediante specifici piani di settore in aggiornamento al PTCP stesso.

Le disposizioni in materia di grandi e medie strutture di vendita richiedono un aggiornamento alle più recenti disposizioni regionali in materia, attraverso una selezione dei contenuti e delle indicazioni che meglio si adattano al contesto provinciale condotta sulla base di un quadro conoscitivo aggiornato. In tal modo l'efficacia del piano potrà essere rafforzata, sia nella fase di coordinamento delle previsioni comunali, che nella fase di valutazione delle domande di autorizzazione finalizzate alla localizzazione delle grandi strutture di vendita.

7.6 Infrastrutture di mobilità e trasporto pubblico

Il sistema delle infrastrutture per la mobilità stradale ed il trasporto pubblico deve essere aggiornato al quadro della programmazione sovraordinata ed alle esigenze della programmazione provinciale di settore per adattarsi nel tempo al mutare delle aspettative socio-economiche e di qualità della vita delle comunità locali. I sistemi di mobilità, unitamente al sistema delle acque superficiali, rappresentano storicamente, per la propria natura reticolare, l'elemento di accessibilità e connessione delle aree antropizzate ed il principale strumento di conoscenza e visibilità dei territori provinciali, veicolandone l'identità e le eccellenze paesaggistiche anche oltre i propri confini. Per questi motivi la loro previsione non può prescindere da uno stretto rapporto con le scelte urbanistiche dei Comuni e con le strategie per l'organizzazione del sistema insediativo ed il rafforzamento del sistema rurale-paesistico-ambientale. Pertanto, previsioni infrastrutturali e strategie territoriali ed urbanistiche devono essere definite contestualmente, coordinando i rispettivi obiettivi e limiti di sostenibilità negli orizzonti temporali di breve, medio e, se possibile, lungo periodo. Il piano, definirà specifiche modalità di raccordo nel rispetto delle competenze assegnate dalla l.r. 12/05 a Comuni e Provincia. A questa finalità potranno concorrere piani, progetti e programmi attuativi del PTCP atti a costituire quadri organici di scala vasta ai quali ricondurre le strategie dei piani di settore e dei Documenti di Piano dei Piani di Governo del Territorio.

Per quanto riguarda le infrastrutture di mobilità di interesse sovra provinciale, riconosciute anche dal PTR, particolare rilievo rivestono l'Autostrada Direttissima Brescia-Milano e le opere connesse di viabilità ordinaria che innervano il territorio consentendo, anche a scala locale, l'attuazione del modello si sviluppo policentrico. Ad esse si aggiungono il citato collegamento autostradale A4-A21 e la linea AV/AC con fermata prevista presso l'aeroporto di Montichiari. Lo schema della viabilità provinciale, pur confermato nella struttura generale, sarà aggiornato, anche in funzione dell'avvicinarsi dell'entrata in esercizio o del potenziamento di dette opere. Ulteriori variazioni potranno essere apportate al sistema del trasporto pubblico in concomitanza con l'attivazione della metropolitana leggera di Brescia. Particolare attenzione sarà riservata ai centri di interscambio alle porte della città, negli altri principali nodi delle direttrici di forza del TPL su ferro e su gomma e su acqua, ed al raccordo delle linee del TPL extraurbano oltre che della "mobilità dolce".

In attuazione degli obiettivi del PTR riferiti alla valorizzazione e ottimizzazione della risorsa lago è opportuno integrare nel PTCP il sistema della mobilità lacuale con particolare riguardo all'utilizzo del demanio della navigazione interna (con la Provincia di Bergamo e la Provincia Autonoma di Trento) e al programma degli interventi regionali sulle acque interne.

7.7 Rapporti con piani regionali d'area e con i piani di settore

I Piani Territoriali Regionali d'Area (PTRA) sono strumenti attuativi del PTR che aprono specifici focus su porzioni strategiche del territorio regionale e su azioni strategiche dello stesso PTR, ponendosi "… essenzialmente come atti di programmazione per lo sviluppo di territori interessati, condividendo con gli Enti locali le principali azioni atte a concorrere ad uno sviluppo attento alle componenti ambientali e paesistiche, che sia occasione di promozione della competitività regionale e di riequilibrio dei territori.". Il Consiglio Provinciale, con deliberazione n.4 del 28 febbraio 2011,

ha preso atto del Documento preliminare di piano e del relativo Rapporto ambientale poi adottati da Regione Lombardia (d.g.r. 1812 del 31.05.2011) "… con l'obiettivo di non compromettere il futuro potenziamento dello scalo aeroportuale", il quale "… si inserisce in un quadro di sviluppo potenziale che riguarda non solo il sistema aeroportuale della Lombardia, ma anche i suoi rapporti con l'organizzazione della mobilità dell'area, rispetto ai collegamenti internazionali (Corridoio V, Brennero e TAV, in primo luogo) e con il sistema aeroportuale veneto, e le relazioni con i territori del nord-est, potenziale bacino per l'aeroporto.".

Il supporto della Provincia di Brescia, già determinante per la definizione dell'assetto infrastrutturale viario e ferroviario al contorno dell'aeroporto e per l'introduzione dello strumento della perequazione territoriale quale modalità di coordinamento tra i possibili sviluppi insediativi ammessi dai PGT comunali e la realizzazione delle stesse infrastrutture, deve continuare anche nella fase di approvazione del piano per garantire l'equilibrato sviluppo di tutti territori potenzialmente interessati dalle azioni di piano. A tal fine il nuovo PTCP, anche attraverso i propri strumenti attuativi, deve definire, insieme ai Comuni interessati, le modalità operative della perequazione territoriale coordinandole con quelle generali valide per l'intero territorio provinciale. Questo al fine di evitare situazioni di disomogeneità fra territori anche contigui che potrebbero compromettere l'equa ripartizione di vantaggi e oneri connessi alle scelte di programmazione dei rispettivi Enti. Inoltre, dal punto di vista cartografico, devono essere evidenziati i limiti urbanistici rappresentati dalle curve isofoniche e i vincoli di sicurezza aeronautica imposti dal Codice della Navigazione (D.Lgs 96/05).

Le funzioni di coordinamento della Provincia devono essere estese anche al raccordo della pianificazione provinciale e comunale con i piani di settore, nella consapevolezza che il controllo regionale è ancora forte su questa materia e si esplicita attraverso disposizioni mirate e spesso vincolanti per la redazione dei piani (si pensi ad esempio al piano provinciale di gestione dei rifiuti), mentre le facoltà di coordinamento del piano provinciale sono generiche e per lo più d'indirizzo. In tal senso si rimarca quanto già espresso ai punti precedenti in riferimento al rapporto tra infrastrutture, insediamenti e spazi aperti, nella convinzione che disporre di un piano con un nuovo quadro conoscitivo e dispositivo, corredato di quadri organici alla scala vasta ed adeguato non solo alla Legge Regionale n.12/2005, ma anche al PTR e al PPR, potrà costituire un valido strumento di supporto per orientare le scelte settoriali verso soluzioni più sostenibili e condivise.

7.8 Valutazione ambientale del piano (VAS)

La Valutazione ambientale strategica (VAS), introdotta nell'ordinamento giuridico comunitario, nazionale e regionale nei primi anni 2000, e operativa in Lombardia dal 2007, ha vissuto una prima fase applicativa concentrata quasi esclusivamente sulle problematiche giuridico-amministrative ed organizzative degli Enti. Una volta delineati assetti e procedure stabili, la questione emergente riguarda l'effettiva efficacia della procedura di valutazione ambientale rispetto a piani che spesso vengono decisi prima e altrove. In verità, sempre più sovente, si incorre in situazioni in cui la valutazione ambientale comporta la revisione o il diverso orientamento di ipotesi di pianificazione che, in carenza di presupposti ambientali (estesi anche agli aspetti socio-economici e paesaggistici), mancano dei fondamenti stessi per la propria sostenibilità. Essendo la sostenibilità ambientale, intesa in senso lato, una definizione non facilmente inquadrabile in uno schema preordinato riconducibile a limiti certi, può in alcuni casi risultare di difficile applicazione e comprensione. Allo stesso tempo, l'introduzione di criteri di sostenibilità, di valutazione delle alternative, di mitigazione e compensazione degli impatti, del monitoraggio e soprattutto di un'ampia partecipazione durante le fasi di redazione dello strumento urbanistico, la rendono sempre più uno strumento centrale nel processo di piano, rispetto alla quale rendere coerenti le scelte di sviluppo socio-economico del territorio e di tutela dei fattori ambientali rinnovabili e non rinnovabili.

Anche in occasione della redazione della variante 2009, in coerenza con il disposto della L.R. 12/2005, era stata espletata la procedura di VAS, corredando il piano con un Rapporto Ambientale per la lettura della situazione del territorio provinciale e la valutazione delle azioni di piano. L'attività di revisione del PTCP deve partire da tale elaborato introducendo quanto di più aggiornato è disponibile a livello conoscitivo ed aggiornando la valutazione alle nuove azioni di piano. Alla luce delle più recenti esperienze applicative particolare attenzione deve essere posta alle seguenti attività:

- ricognizione dei dati conoscitivi circa lo stato dell'ambiente in raccordo con le autorità ambientali deputate ai controlli e monitoraggi, nel rispetto del più ampio quadro delle competenze definite a livello regionale e nazionale, con zoom mirati su situazioni di particolare criticità a livello locale. Tale attività sarà oggetto di continuo aggiornamento e revisione anche nelle fasi attuative del piano;

- individuazione di modalità condivise per la costruzione del rapporto ambientale degli atti di governo del territorio a partire dalla lettura dello stato dell'ambiente, fino agli indicatori di sostenibilità dei piani, alle mitigazioni e compensazioni degli impatti e alle modalità di monitoraggio. Questa attività, si può inquadrate nella più ampia competenza del PTCP tesa a definire contenuti minimi dei PGT per gli aspetti di carattere sovracomunale;

- predisposizione di bilanci ambientali di scala vasta che mettano a sintesi gli aspetti positivi e negativi riferiti alle diverse componenti ambientali, associando ai territori locali le modalità più adeguate di sviluppo per le attività antropiche e le opportune misure di mitigazione e compensazione per il risarcimento degli impatti residui.

7.9 Disposizioni generali

Le disposizioni generali del piano: obiettivi, modalità attuazione e aggiornamento attraverso tavoli negoziali per il raggiungimento di intese per gli aspetti sovracomunali, contenuti minimi per i PGT sui temi sovracomunali, già trattati nell'ambito della variante 2009, devono essere ulteriormente modificati per renderli coerenti con le altre tematiche di adeguamento del piano.

Gli obiettivi generali, specifici e di sostenibilità devono essere coordinati con quelli più ampi definiti a livello regionale dal PTR e raccordati ai criteri di sostenibilità della VAS e agli obiettivi di qualità per ambiti territoriali in attuazione del PPR. I contenuti minimi dei PGT, per gli aspetti di carattere sovracomunale, devono essere adeguati ai nuovi contenuti di piano per i macrosistemi rurale-paesistico-ambientale e insediativo-infrastrutturale, considerando anche le competenze assegnate ai Comuni per gli aspetti che richiedono l'interazione con i territori contermini, con particolare riferimento alle aree di confine, o la costruzione di quadri di riferimento di area vasta. Le modalità negoziali per il raggiungimento delle intese fra Enti possono essere ulteriormente perfezionate raccordandosi alle modalità di perequazione e alle procedure di valutazione ambientale e relative misure di compensazione.

In ogni caso, maggior vigore deve essere conferito alla ricognizione delle azioni di carattere sovracomunale poste in essere dai diversi Enti territoriali, anche attraverso la costituzione di appositi elaborati che ne consentano la valutazione complessiva e, se necessario, l'intervento diretto della stessa Provincia tramite azioni di coordinamento, in forma di piani d'area o progetti strategici. Tali azioni dovranno essere attivate anche in via preventiva per orientare l'attività pianificatoria dei

Comuni su tematiche di interesse sovracomunale e per garantire l'equilibrato raggiungimento degli obiettivi di piano per i diversi sistemi e macro-sistemi, anche su iniziativa dei Comuni.

In attuazione dell'art. 16 della L.R. 12/2005, il coordinamento con la Conferenza dei Comuni, delle Comunità Montane e degli Enti Gestori delle Aree Regionali Protette, alla quale è attribuito un ruolo consultivo e propositivo nell'ambito delle materie trasferite alle province, deve essere rafforzato. L'ufficio di presidenza della conferenza contribuirà a definire, oltre a quanto stabilito dalla stessa Legge 12/2005 (redazione del piano dei servizi di livello sovracomunale, conferimento in forma digitale degli elaborati di piano e gestione del sistema delle conoscenze e degli indicatori di monitoraggio) le modalità e i contenuti della variante al PTCP in oggetto. Presso l'Assessorato al Territorio della Provincia sarà costituito un tavolo permanente per l'attuazione del PTCP e della L.R. 12/2005 al quale parteciperanno l'ufficio di presidenza della conferenza dei Comuni e, in funzione delle competenze richieste, gli altri assessorati provinciali, le autorità ambientali e rappresentanti della stessa Regione. Il tavolo supporterà anche l'attività dei Comuni specie di piccole dimensioni.

8. Conclusioni

Le considerazioni e le risultanze del presente documento evidenziano l'opportunità di procedere ad una revisione complessiva della variante adottata con Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 14/2009, questo alla luce delle novità normative e programmatorie intercorse e dell'esperienza condotta nelle fasi applicative del PTCP vigente, come meglio rappresentate nei precedenti capitoli 5 e 6.

Si tratta quindi di integrare l'esperienza acquisita ed il lavoro intrapreso con le ulteriori variazioni che si rendono necessarie per adeguarli in modo organico alla Legge di Governo del Territorio n. 12 del 2005, al Piano territoriale Regionale (PTR), al Piano Paesaggistico Regionale (PPR) e agli altri indirizzi normativi e atti di pianificazione di rilevanza regionale.

In definitiva, l'adeguamento alla nuova Legge di governo del territorio e agli strumenti di pianificazione regionale, approvati nel 2010, implica per la Provincia la revisione complessiva del Piano, con nuovi obiettivi e strategie, e con il potenziamento di strumenti e meccanismi per attuare tali obiettivi, valorizzando la funzione di coordinamento assegnata all'ente Provincia.

L'attività di adeguamento complessivo del piano sarà condotta nell'ambito delle seguenti linee di azione:

- adeguarsi agli strumenti di pianificazione e programmazione di livello sovra locale alla normativa regionale e ai relativi indirizzi attuativi;
- costruire un quadro conoscitivo e dispositivo organico e flessibile per far fronte alle novità intercorse dalla formazione del piano vigente e della variante adottata ed ai futuri cambiamenti che interesseranno il territorio provinciale;
- rafforzare il ruolo di coordinamento della Provincia su basi autorevoli, costruendo un quadro conoscitivo condiviso e potenziando gli strumenti per l'attuazione del piano;
- rafforzare il quadro delle tutele ambientali e paesaggistiche tutelando i paesaggi di maggior rilievo a livello provinciale e locale;
- rafforzare gli strumenti di cooperazione fra Enti e fra piani, incentivando l'azione di supporto ai Comuni con riguardo specifico a quelli di piccole dimensioni ed alle aree svantaggiate.

Allegati:
Documento 1 – Sintesi delle competenze e delle attività per la revisione del PTCP