

PRIME RIFLESSIONI SULL'ESPERIENZA DEL PIANO TERRITORIALE D'AREA DELLA
FRANCIACORTA

Michele PEZZAGNO¹, Maurizio TIRA²

SOMMARIO

Il paper

Il *paper* propone l'esperienza del Piano Territoriale d'Area della Franciacorta oltre che presentare il processo di piano intende mettere in evidenza i risultati dell'esperienza di pianificazione d'area vasta condotta dal gruppo di lavoro focalizzando l'attenzione sulle potenzialità, sull'operatività, sulle criticità emerse e sui risultati raggiunti.

¹ professore associato, DICATAM, Università degli Studi di Brescia, via Branze, 43, 25123 Brescia, e-mail: michele.pezzagno@unibs.it

² professore ordinario, DICATAM, Università degli Studi di Brescia, via Branze, 43, 25123 Brescia, e-mail: maurizio.tira@unibs.it (corresponding author).

1. Genesi del Piano Territoriale d'Area della Franciacorta

La Regione Lombardia, a seguito delle sollecitazioni dei comuni della Franciacorta e dei progetti portati avanti in questo ambito (cfr. Tira, Mazzata (2008); Richiedei (2011)) con un orizzonte legato alla sostenibilità del territorio nel suo complesso, ha individuato come strumento per concretizzare la necessità di un coordinamento sovra comunale il Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA), ai sensi della L.R. 12/2015³. Il Piano Territoriale Regionale (PTR) individua nei PTRA gli strumenti di programmazione per lo sviluppo di alcuni ambiti territoriali, quale occasione di promozione della competitività regionale e di riequilibrio del territorio. La pianificazione d'area approfondisce a scala di maggior dettaglio gli obiettivi socio-economici ed infrastrutturali da perseguirsi alla scala regionale e definiti nel PTR; inoltre, dispone indicazioni puntuali e coordinate riguardanti la disciplina degli interventi sul territorio, anche con riferimento alle previsioni insediative, alle forme di compensazione e ripristino ambientale, ai criteri per il reperimento e la ripartizione delle risorse. Dal punto di vista procedurale, sempre secondo la legge, le disposizioni e i contenuti del PTRA hanno efficacia diretta e cogente nei confronti dei comuni e delle province compresi nel relativo ambito. Le finalità del PTRA sono pertanto quelle di specificare obiettivi e strategie di sviluppo e, in coerenza con essi, delineare uno scenario di riferimento strategico, quale guida di un'azione coordinata ed efficace di tutte le programmazioni territoriali dei soggetti coinvolti.

Alla luce della recente normativa sul riordino delle province, il PTRA assume anche un ruolo prototipale per la sperimentazione di nuove forme di pianificazione di area vasta delle unioni di comuni, ai sensi del comma 4 dell'art. 1 della L. 56/2014⁴.

In sintesi la Regione Lombardia ha inserito nell'aggiornamento 2014 del Piano Territoriale Regionale (PTR)⁵ la previsione di un PTRA della Franciacorta⁶, il quale si pone, come obiettivo primario, quello di elevare la qualità del territorio, risultante della qualità dei suoi prodotti e del modo di vivere dei suoi abitanti, al livello di qualità del *brand* che lo identifica nel mondo intero.

Dal settembre 2015 il percorso di pianificazione d'area⁷ è entrato nel vivo coinvolgendo 27 comuni: i 18 comuni della DOCG del Franciacorta ed i 9 comuni contermini.

2. Obiettivi di piano e sperimentazioni

Il PTRA della Franciacorta si pone a garanzia di un'efficace sinergia tra le strategie di sviluppo economico, sociale e di salvaguardia della sostenibilità ambientale del territorio coinvolto, al fine di armonizzare politiche, programmi e progetti.

Nel caso specifico si profila come uno strumento aggiuntivo e non sostitutivo della pianificazione territoriale, attraverso cui i comuni coinvolti, superando i limiti territoriali degli strumenti di pianificazione urbanistica, si danno delle strategie di *governance* d'area vasta specificatamente finalizzate alla qualificazione dei territori mettendo a fuoco obiettivi di interesse regionale e di medio-lungo termine non solo legati agli aspetti funzionali, ma anche al potenziamento dell'attrattività turistica attraverso

³ Cfr. l'art. 20, c. 6 della L.R.L. 12/05 e smi

⁴ Legge 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. (GU n. 81 del 7-4-2014)

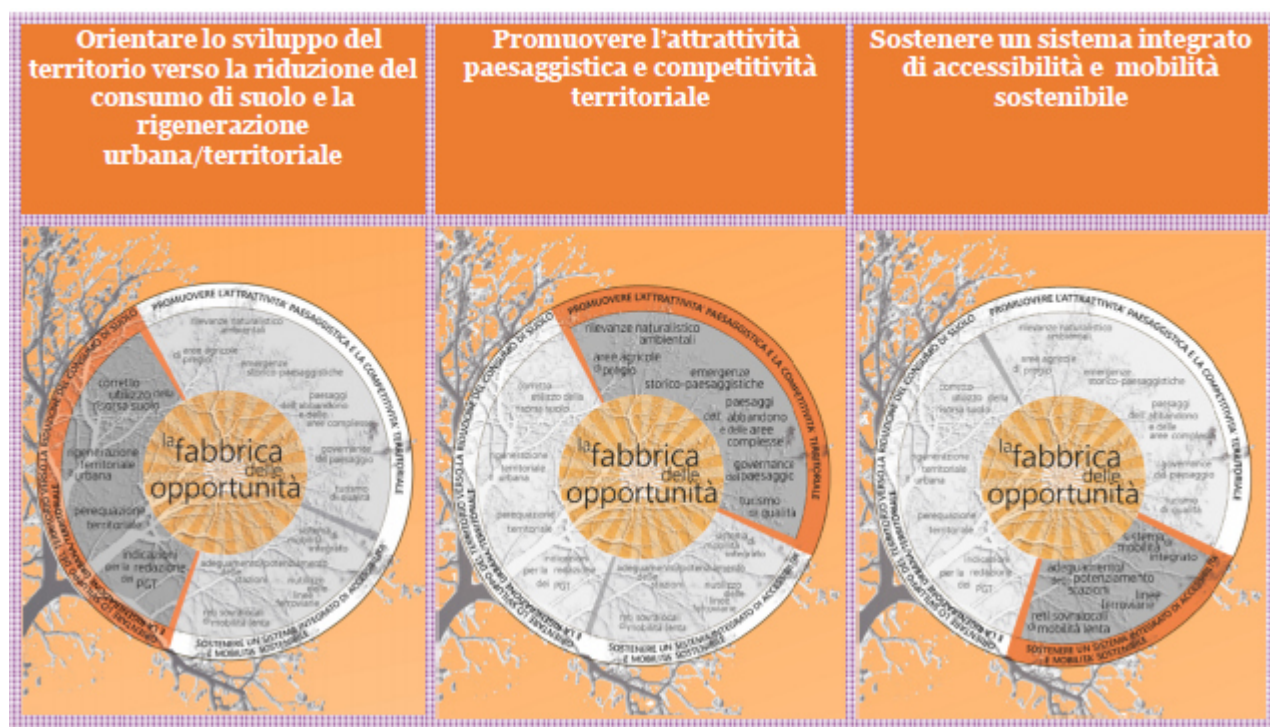
⁵ Il Consiglio regionale ha approvato l'aggiornamento annuale del Piano Territoriale Regionale (PTR), inserito nel Documento di Economia e Finanza Regionale DEF 2014 Aggiornamento PRS per il triennio 2015-2017, d.c.r. n.557 del 9/12/2014 e pubblicato sul BURL SO n. 51 del 20/12/2014.

⁶ Delibera della Giunta Regionale n. 3791 del 3 luglio 2015. Il PTRA comprende: i comuni appartenenti ai territori della Denominazione di Origine Controllata e Garantita (DOCG) del Franciacorta, cuore del PTRA che costituiranno il nocciolo cogente del Piano definiti comuni "core" (Adro, Capriolo, Cazzago S. Martino, Cellatica, Cologno, Coccaglio, Corte Franca, Erbusco, Gussago, Iseo, Monticelli Brusati, Ome, Paderno Franciacorta, Paratico, Passirano, Provaglio d'Iseo, Rodengo Saiano e Rovato) ed i comuni circostanti che formano una zona "filtro" attorno ai precedenti definiti comuni "buffer" (Brione, Castegnato, Collebeato, Concesio, Ospitaletto, Palazzolo sull'Oglio, Polaveno, Sulzano e Villa Carcina).

⁷ Stipulando (maggio 2015) "Accordo di collaborazione tra Regione Lombardia, Università degli Studi di Brescia (responsabile scientifico: prof. Maurizio Tira) e Università degli Studi di Bergamo (responsabile scientifico: prof. Fulvio Adobati), per lo sviluppo territoriale sostenibile, attrattivo e competitivo, dell'area della Franciacorta".

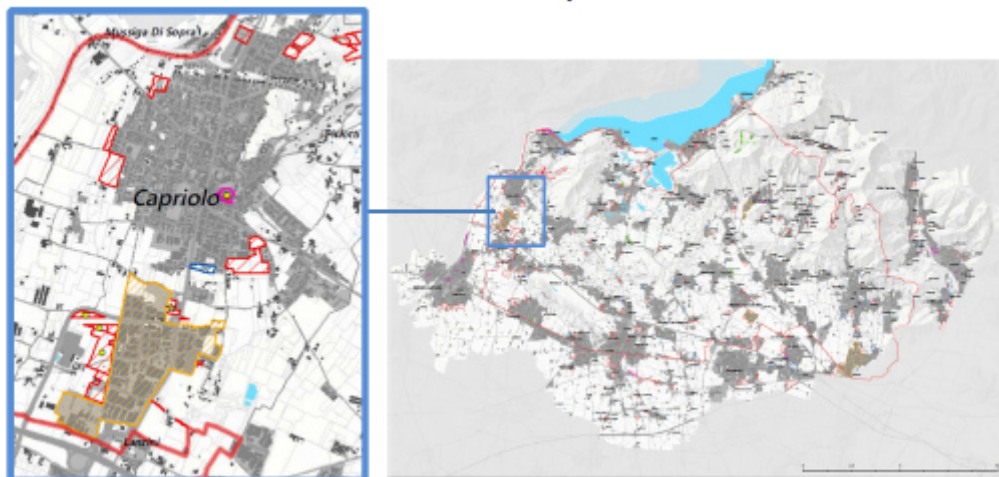
l'individuazione di politiche localizzative/di rigenerazione territoriale condivise, di interventi di ricomposizione paesaggistica e di valorizzazione delle reti di fruizione dei territori.

Il contesto in cui sta avvenendo il processo di piano permette di applicare anche gli obiettivi della L.R. 31/2014 sul consumo di suolo. Il PTR è attualmente in corso di aggiornamento. Il PTR della Franciacorta si configura come un'opportunità di verifica in corso d'opera delle proposte regionali che dovrebbero favorire il delinearsi di nuovi e più maturi atteggiamenti strategici da parte dei territori lombardi.



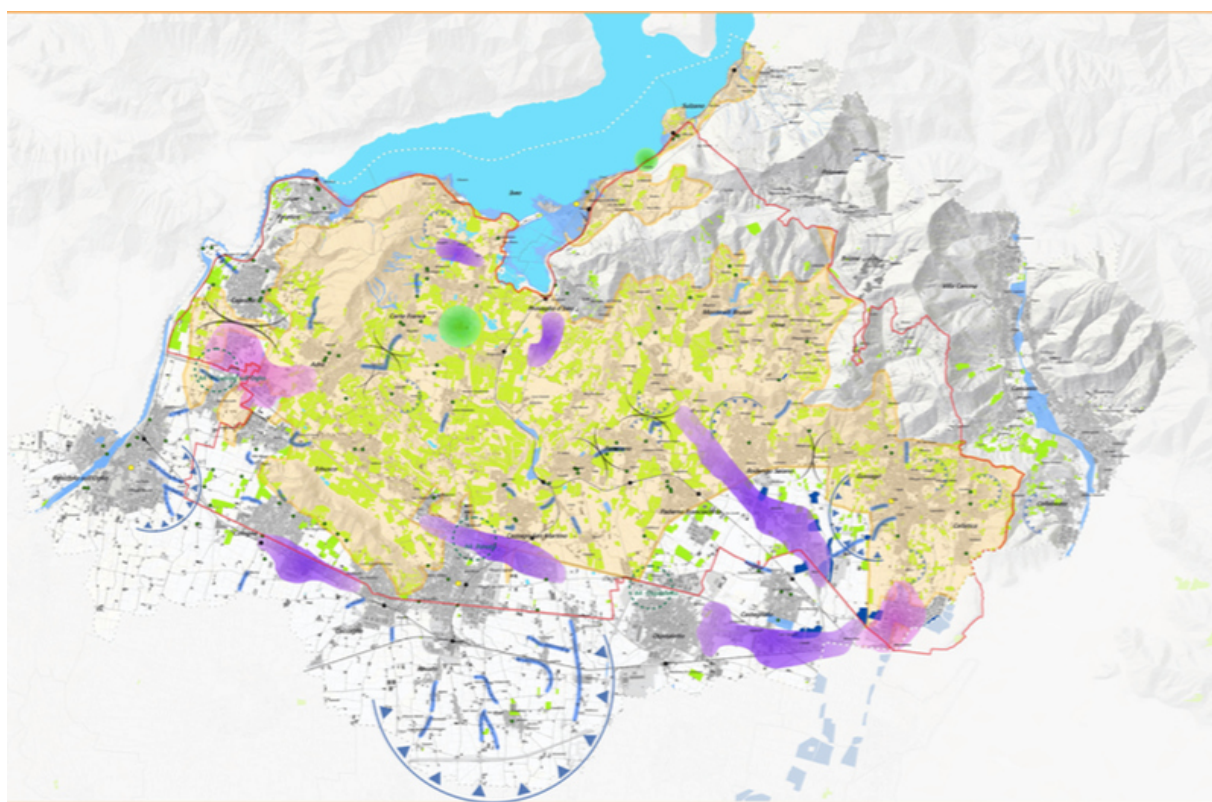
Piano Territoriale d'area della Franciacorta: Obiettivi_Azioni di Piano.

La complessità della tematica del “consumo di suolo” (e dell'individuazione dei relativi target di riduzione) emerge fortemente nella fase di strutturazione degli scenari di PTRA che, partendo dalla costruzione di una informazione di tipo quantitativo (mq di trasformazioni su suolo libero nelle tavole di previsione dei PGT e in relazione al dimensionamento del piano in risposta ai fabbisogni alla scala comunale), si focalizzano poi su azioni ed indirizzi che pongano al centro l'inudibile necessità di razionalizzare il consumo di suolo (circa 190.000 mq di superficie a vigneto ricade in ambiti soggetti a trasformazione urbanistica) nei territori franciacortini.



Quadro Conoscitivo: analisi del consumo di suolo in franciacorta; stato di attuazione delle trasformazioni.

Si tratta di azioni finalizzate al dare risposta ai fabbisogni dei territori attraverso una politica di riuso e di qualificazione dell'edificato che, nello specifico, trova importanti occasioni di rigenerazione urbana (ma anche più in generale, ambientale, paesaggistica e sotto il profilo energetico) nella significativa presenza di edifici agricoli abbandonati nei territori diffusi della Franciacorta – cascinali in particolare – che potranno essere riutilizzati a fini turistici (micro-ricettività), oltre che nella presenza puntuale di contenitori industriali da recuperare sia sotto il profilo funzionale che architettonico (attività produttive cessate, dismissioni, ecc).



Documento di Piano_ tav. DPT 1: Razionalizzare il consumo di suolo.

I Piano, nel quadro conoscitivo di riferimento, propone affondi specifici sulle aree industriali dismesse della Franciacorta valutandone la possibilità di riuso con particolare attenzione da un lato alle specifiche

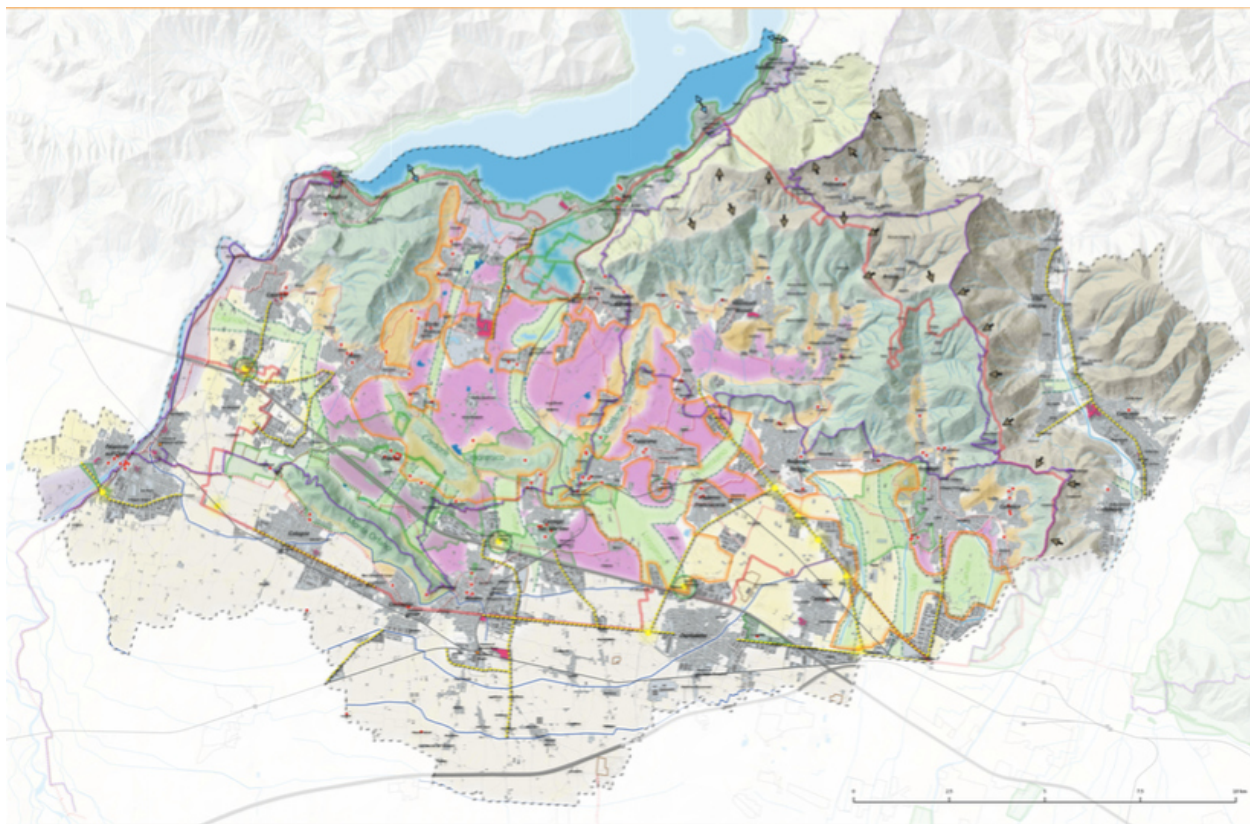
vocazionalità dei siti (accessibilità, contiguità ad aree produttive esistenti, tipologia del contesto urbano, ecc.), dall'altro in relazione alle strategie perseguibili solo attraverso una progettualità per l'area vasta (anche con l'applicazione principi perequativi territoriali).

Altro aspetto di rilievo nelle scelte di piano è rappresentato dall'istanza di qualificazione paesaggistica del territorio. I Comuni coinvolti hanno infatti esplicitamente chiesto alla Regione Lombardia di provare ad intraprendere un dialogo con il MIBAC attraverso gli uffici competenti della Soprintendenza di belle arti e paesaggio.

Nella consapevolezza, subito maturata, che il Piano non avrebbe potuto assumere una valenza paesaggistica in senso stretto, si è scelto di aprire un tavolo di confronto con la Soprintendenza finalizzato alla condivisione degli elementi strutturanti "i paesaggi franciacortini" in relazione ad obiettivi di tutela perseguibili.

Il lavoro, svolto attraverso un costante e talvolta non facile contraddittorio, ha prodotto un'articolata documentazione tesa alla lettura complessiva dei valori identitari, alla messa in evidenza delle peculiarità paesaggistiche oltre che all'individuazione dei vincoli. La lettura del Quadro Conoscitivo di piano sui "beni paesaggistici, territoriali e ambientali della Franciacorta" propone l'analisi degli elementi di attenzione ed obiettivi di qualità e tutela, vincoli di tutela e verifica delle norme dei PGT⁸. Il Documento di Piano, in condivisione con la Soprintendenza, propone degli "Indirizzi per la pianificazione degli ambiti vincolati (Bellezze d'insieme)" da attuarsi alla scala comunale⁹.

La documentazione prodotta nel quadro conoscitivo del PTRRA pertanto costituisce un importante quadro sinottico ponendosi non solo come elemento fondante finalizzato alla corretta vestizione dei vincoli a livello locale, ma anche come lettura sistematica delle scale di valori interpretati attraverso linguaggi condivisi.



Documento di Piano_tav.DPT2: La valorizzazione del paesaggio.

⁸ Riferimento elaborati QC3, QC4, QC5 del PTRRA della Franciacorta.

⁹ Riferimento DP4 del PTRRA della Franciacorta.

Le azioni finalizzate alla qualificazione dei territori trovano forte concretezza anche nella proposta di un Regolamento Edilizio Unico per i 27 comuni del PTR. Il Regolamento Edilizio Unico proposto è stato scritto già in coerenza con i contenuti che dovrebbe avere il Regolamento Edilizio Unico di livello nazionale.

Il Regolamento, derivante da un tavolo di lavoro con coinvolgimento diretto dei tecnici comunali, disciplina in modo unitario sia le relazioni tra gli edifici e l'introno urbano (il colore, il disegno dei margini urbani, la qualità degli interventi, i requisiti di decoro urbano) che le modalità di tutela paesaggistica; specificando le competenze delle commissioni di paesaggio e l'elenco delle componenti paesaggistiche per cui è richiesto obbligatoriamente il parere della commissione. Il riconoscimento univoco dei valori del paesaggio è stato individuato anche dai tecnici comunali come uno degli elementi fondamentali su cui orientare efficacemente la qualificazione dei territori.

Nel PTR il tema della mobilità interna alla Franciacorta si pone come ineludibile elemento di completamento del processo di qualificazione del territorio. Il potenziamento delle reti di "mobilità dolce" è inteso sia come occasione di valorizzazione del patrimonio esistente che come elemento di supporto allo sviluppo del sistema economico franciacortino.

Le azioni di piano proposte cercano di dare risposte sia ad esigenze di mobilità interna alla Franciacorta di tipo maggiormente sistematico che di carattere ludico ricreativo e turistico. Le prime vengono affrontate prevedendo la messa a sistema ed in sicurezza degli itinerari ciclabili di connessione tra i diversi centri urbani e il potenziamento dei principali nodi di intermodalità con il TPL (su gomma linee autobus extraurbano; linea ferroviaria regionale Brescia-Iseo-Edo, Milano-Venezia). Tale progettualità è stata sviluppata in condivisione con l'Agenzia del TPL di Brescia cercando di raccordare le azioni proprie del PTR con le scelte strategiche di livello provinciale (e regionale) maggiormente connesse all'accessibilità dei territori in relazione a Brescia ed ai suoi "centri ordinatori".

Gli scenari legati alla mobilità di carattere ludico vogliono invece valorizzare il rilevante patrimonio di itinerari ciclabili extraurbani, soprattutto di tipo rurale, già esistenti per migliorarne la qualità finalizzata ad una fruizione di tipo turistico culturale. Il piano, tra l'altro, prevede anche di imporre il limite di velocità dei 30km/h all'interno del perimetro di tutti i centri abitati¹⁰ della Franciacorta.

3. Prime riflessioni

L'esperienza del PTR mette in luce una fattiva collaborazione tra enti locali (Regione, Provincia, Comuni), università e *stakeholder* dove "l'atteggiamento di ascolto" di Regione Lombardia risulta determinante nel costruire le azioni di piano in relazione alle politiche territoriali.

Al momento il vero limite del PTR della Franciacorta è costituito dal regime transitorio generato dalla LRL n.31/2014 in Lombardia che, di fatto, impedisce al PTR di generare cogenze immediate finalizzate alla riduzione del consumo di suolo (non vi è un'indicazione quantitativa delle aree di trasformazione da tagliare o relativa alla modifica degli aree di trasformazione in relazione alla qualità dei suoli), consentendo di prevedere azioni che troveranno attuazione concreta solo nel momento di revisione dei PGT.

La richiesta di caratterizzare il PTR con azioni cogenti sui territori franciacortini, per altro, è più volte emersa nei *forum* di confronto e negli incontri con i comuni. Per superare il problema si sarebbe potuto rimandare o sospendere il processo di piano in attesa dell'approvazione della variante al PTR, ma ciò avrebbe significato non dare risposte in tempi ragionevoli alle istanze, ormai consolidate, di territori che da anni operano insieme in modo virtuoso. Si è pertanto scelto di procedere nella stesura del Piano nella consapevolezza da un lato della "a-sincronicità" che inevitabilmente caratterizza la pianificazione territoriale (e d'area vasta), dall'altro dell'ineludibile necessità di mantenere aggiornati gli scenari di piano nel tempo in relazione alle politiche regionali.

La verifica di coerenza tra le azioni di piano e le previsioni di PGT che verranno redatti dai comuni – a valle della modifica del PTR - in attuazione della LRL 31/2014- consentirà a Regione Lombardia di comprendere se le politiche di PTR, di fatto, sono effettivamente condivise ed in corso di attuazione. Le

10

osservazioni molto costruttive giunte in vista della seconda conferenza di VAS che si terrà il prossimo 21 settembre, al momento, mostrano una confermata attenzione alle problematiche del territorio da parte degli enti locali ed una rinnovata volontà di convergere verso gli obiettivi di qualità che stanno alla base del Piano Territoriale d'Area.

4. Bibliografia

- Tira, M., Mazzata S. (2008) *Franciacorta Sostenibile. Venti comuni progettano insieme il futuro del territorio*. Fondazione Cogeme Onlus – Rovato (BS)
- Richiedei, A. (2011). *Franciacorta: a rich territory, but deprived of its own image*. In: P. Ventura, J. Claderon, M. Tiboni (a cura di), COST Action C27 Sustainable Development Policies for Minor Deprived Urban Communities, McGraw-Hill, Milano (pp.321-334)
- Commissione Europea, (2012) Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo, UE
- Regione Lombardia (2013) *Contenuti informative e del modello dei dati della tavola delle previsioni di Piano*. In: Il sistema informativo della pianificazione locale. Versione 4.5, Regione Lombardia
- Pezzagno M., Richiedei A., Tira M. (2015) *Prime sperimentazioni della legge lombarda sulla riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione urbana*, 9° INU STUDY DAY "Green and Blue Infrastructures, Virtual, Cultural and Social Networks", 18-19 December 2015.
- Adobati F., Ovlivieri A., Pavesi F.C., Pezzagno M., Tira M. (2016) *Franciacorta: un brand (e un piano) per molti paesaggi*, Convegno Nazionale SIU "Cenni di Cambiamento", Catania, giugno 2016
- Pezzagno M., Mundula L (2016), *Creating sustainable urban environments through land take and fragmentation reduction*, ERSA 56°Congress "Cities & Regions: Smart, sustainable, inclusive?", Vienna 23-26 August 2016