

Osservatorio permanente della programmazione territoriale

2013. Relazione annuale sullo stato
della pianificazione territoriale in
Lombardia

PREMESSA

L'**Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale**, previsto dalla l.r. 12/2005, è attivo da gennaio 2009, per il monitoraggio delle dinamiche territoriali e la valutazione dell'attuazione degli strumenti di pianificazione. A conclusione della propria attività annuale redige una relazione sull'applicazione delle norme in materia di governo del territorio.

Da settembre 2011 le funzioni dell'Osservatorio sono passate a Ēupolis Lombardia, la presente relazione annuale (2013) è predisposta in collaborazione con gli uffici dell'Assessorato Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo.

La relazione contiene un contributo relativo alla pianificazione del paesaggio predisposta in collaborazione con l'Assessorato Ambiente, Energia e Sviluppo Sostenibile, a cura dell'**Osservatorio per la Qualità del Paesaggio** di Ēupolis Lombardia.

SOMMARIO

PARTE PRIMA – Applicazione delle norme in materia di governo del territorio

- Analisi ex post della L.r. 12/2005

PARTE SECONDA – Monitoraggio della programmazione e della pianificazione territoriale

- Il processo di revisione del Piano Territoriale Regionale (PTR)
- I Piani Territoriali Regionali d'Area (PTRA)
- I Piani di Coordinamento Provinciale (PTCP)
- I Piani di Governo del Territorio

PARTE TERZA – Valutazione dei contenuti della pianificazione e degli effetti sulle dinamiche territoriali

- I criteri di coerenza e maggior definizione dei contenuti dei PGT rispetto al Piano Paesaggistico Regionale (PPR) [contributo Osservatorio per la Qualità del Paesaggio]
- Il monitoraggio degli effetti ambientali dei PGT
- Relazione tra gli elementi della Rete Ecologica Regionale (RER) e la pianificazione comunale

PARTE 1

APPLICAZIONE DELLE NORME IN MATERIA DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Analisi ex-post della Lr. 12/2005

Dinamica legislativa

Modifiche alla Lr. 12/2005 – 2013:

L.r. 1/2013 "Disposizioni transitorie per la pianificazione comunale. Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)" stabilisce che:

- le Amministrazioni comunali che hanno approvato il **documento di piano del PGT** entro il 31 dicembre 2009 hanno la facoltà di **prorogarlo** fino al 31 dicembre 2014, in questo modo non saranno soggette alla scadenza dei cinque anni prevista dall'art. 8. comma 4, primo periodo, della L.r. n. 12 del 2005;
- è stata ripristinata **l'efficacia dei previgenti PRG** (che era venuta meno al 31 dicembre 2012), differendo il termine previsto al 30 giugno 2014.

Introduce due nuovi articoli:

- il primo prevede alcune **disposizioni sanzionatorie per i Comuni privi di PGT**, che si applicano dal 1 gennaio 2014;
- il secondo stabilisce una **normativa di favore** per la pianificazione nei Comuni interessati dal **sisma** del maggio 2012.

Monitoraggio degli adempimenti previsti relativi a:

- ✓ atti riferiti agli adempimenti previsti a partire dalla data di approvazione della L.r. 12/2005 al 31/12/2013;
- ✓ monitoraggio sull'attuazione della L.r. 4/2012 " Norme per la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e altre disposizioni in materia urbanistico-edilizia";
- ✓ monitoraggio del "Fondo Aree Verdi".

PARTE 2

MONITORAGGIO DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

Il processo di revisione del Piano Territoriale Regionale (PTR)

L'aggiornamento 2012/2013

Il PTR vigente è stato **approvato** con DCR n. 951 del 19 gennaio **2010**.

Il Consiglio Regionale, con DCR n. 56 del 28 settembre 2010 ha successivamente approvato alcune modifiche ed integrazioni al PTR.

L'aggiornamento 2011 è stato approvato dal Consiglio Regionale con DCR n. 276 del 8 novembre 2011.

L'aggiornamento 2012/2013 è stato approvato dal Consiglio Regionale con DCR n. 78 del 9 luglio 2013 e ha riguardato principalmente le seguenti sezioni: Sezione 1 – Presentazione / Sezione 2 – Documento di Piano / Sezione 4 – Strumenti operativi / Sezione 5 – Sezioni tematiche.

Variante finalizzata alla revisione del PTR avviata nel 2013

Alcune motivazioni che hanno spinto all'avvio del processo di revisione del Piano:

- fenomeni di **crisi** che si sono manifestati a livello globale e locale, con effetti pesanti per la società, l'economia e le istituzioni, che mettono in discussione l'attuale modello di crescita e pongono la Lombardia di fronte a nuove esigenze di governo, di strategia e di progetto;
- esigenze di maggior efficacia ed efficienza del Piano;
- avvento di una nuova legislatura regionale, con l'approvazione del **Programma Regionale di Sviluppo della X Legislatura**;
- avvio del nuovo **periodo di programmazione comunitaria 2014-2020**.

Principali documenti di riferimento per la revisione del PTR

- Delibera di **avvio del percorso di revisione** DGR. n. 367 del 4 luglio **2013**, con:
 - Allegato A "*Piano Territoriale Regionale - Un'occasione di rilancio in tempo di crisi*", nel quale sono individuati primi elementi di indirizzo;
 - Allegato B "*Avviso di avvio del percorso di revisione del PTR*", pubblicato sul BURL, serie Avvisi e Concorsi, n. 28 del 10 luglio 2013 e su due quotidiani a diffusione regionale, nel quale sono indicate le modalità di presentazione delle proposte preventive.
- DGR. n. 937 del 14 novembre 2013 con cui la Giunta Regionale ha dato **avvio al procedimento di approvazione della variante** finalizzata alla revisione del PTR e della **relativa procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS)**, con:
 - Allegato A "*Proposte per la revisione del PTR*", in cui si dà conto degli esiti delle azioni di pubblicizzazione condotte nella fase di avvio del percorso di revisione del PTR prendendo atto delle 19 proposte di contributo pervenute alla Giunta di Regione Lombardia;
 - Allegato B "*Modello metodologico procedurale e organizzativo della VAS del PTR*" che individua le modalità di svolgimento della procedura VAS.

I Piani Territoriali Regionali d'Area

Si tratta di strumenti di **pianificazione strategica di vasta scala**, volti a governare aree interessate da opere, interventi o destinazioni funzionali di livello regionale o sovraregionale.

Il PTRA si configura, di fatto, come **strumento attuativo di maggior dettaglio** delle strategie e degli obiettivi individuati nel Piano Territoriale Regionale, determinando effetti diretti e indiretti, sia nel breve che nel lungo periodo, di diverso impatto sul territorio.

Le disposizioni e i contenuti del PTRA hanno efficacia diretta nei confronti dei Comuni e delle Province compresi nel relativo ambito, fornendo nel contempo indirizzi e criteri per la pianificazione territoriale provinciale e comunale.

Si sono avviati 4 Piani:

- ✓ PTRA Navigli (approvato nel 2010);
- ✓ PTRA Montichiari (approvato nel 2011);
- ✓ PTRA Media e Alta Valtellina (approvato nel 2013);
- ✓ PTRA Valli Alpine (in corso).

PTRA Media e Alta Valtellina

Promosso da Regione Lombardia, Provincia di Sondrio, Parco dello Stelvio e Camera di Commercio di Sondrio.

Approvato con DCR. n. 97 del 30 luglio **2013**.

Ambito di Piano: Teglio, Bianzone, Aprica, Villa di Tirano, Tirano, Sernio, Lovero, Tovo S. Agata, Vervio, Mazzo di Valtellina, Grosotto, Grosio, Sondalo, Valdisotto, Valfurva, Bormio, Valdidentro, Livigno.

Il PTRA mira allo sviluppo territoriale della Media e Alta Valtellina, coniugando la **valorizzazione del patrimonio ambientale** e paesistico con il **governo delle opportunità economiche**, ricercando sinergia e coordinamento fra strategie, politiche, progetti e strumenti di sviluppo socio-economico.

In particolare il piano interpreta la Valtellina come area strategica al centro dello spazio alpino, da valorizzare anche in termini di **collegamenti transfrontalieri** con le regioni alpine, nell'ottica di creare nuove opportunità e/o sinergie.

PTRA Valli Alpine: le Orobie Bergamasche e l'Altopiano Valsassina

Con deliberazione di Giunta Regionale n. IX/4101 del 27/09/2012 si è dato formale **avvio al procedimento** di elaborazione del Piano.

Nel dicembre 2012 si è tenuta la prima conferenza di valutazione di Piano.

Durante il 2013 Regione Lombardia ha predisposto il **Documento di Piano** quale elaborato sostanziale che individua obiettivi e azioni da porre in campo per valorizzare il contesto montano di queste Valli.

Proposta di perimetro di PTR A (45 Comuni): Algua, Ardesio, Averara, Aviatico, Barzio, Branzi, Carona, Cassiglio, Cassina Valsassina, Castione della Presolana, Cerete, Clusone, Cornalba, Costa di Serina, Cremeno, Cusio, Fino del Monte, Foppolo, Gandellino, Gromo, Isola di Fondra, Mezzoldo, Moggio, Moio de` Calvi, Olmo al Brembo, Oltre il Colle, Oltressenda Alta, Onore, Ornica, Piazza Brembana, Piazzatorre, Piazzolo, Roncobello, Rovetta, Santa Brigida, Selvino, Serina, Songavazzo, Taleggio, Valbondione, Valgoglio, Valleve, Valnegr a, Valtorta, Vedeseta.

PTRA Valli Alpine: le Orobie Bergamasche e l'Altopiano Valsassina

Alcuni obiettivi fondamentali del Piano:

- promuovere un **modello di sviluppo endogeno** delle aree, che le renda capaci di valorizzare le proprie risorse e i propri vantaggi relativi;
- fare in modo che anche nelle aree montane si persegua una **crescita stabile e continuativa**;
- garantire **servizi minimi**, sia per fare in modo che la popolazione che non vuole andarsene (ad esempio gli anziani) rimanga, sia per attirare nuovi residenti (ad esempio i giovani) che, in presenza di determinate condizioni, possono ritornare a decidere di risiedere in montagna;
- identificare la **complementarietà e l'integrazione tra aree di montagna, aree di fondovalle e aree di pianura** (dove la complementarietà vale anche per la funzione di cerniera, interregionale o internazionale, che la montagna svolge).

PTRA Montichiari

Approvato con DCR. n. 298 del 6 dicembre **2011**.

E' ritenuto prioritario per la complessità delle azioni che concorrono allo **sviluppo del sistema aeroportuale lombardo**, alla promozione della **competitività regionale** e al **riequilibrio** dei territori.

Si è avviato, in collaborazione con la provincia di Brescia, la definizione di un percorso per la costruzione di un quadro conoscitivo e attuativo relativo alla **perequazione territoriale**, che si è conclusa a fine dicembre 2013 con una prima proposta di applicazione della perequazione territoriale.

La principale attività svolta nell'anno da Regione Lombardia è stata la valutazione dei Piani di Governo del Territorio elaborati dai Comuni interessati dal PTRA e l'accompagnamento ai Comuni alla lettura del Piano, rispondendo alle richieste di chiarimento, inoltrate da privati e associazioni coinvolte nelle scelte di piano.

PTRA Navigli Lombardi

Approvato con DCR. il 16 novembre **2010**.

Obiettivo del Piano: promuovere la **valorizzazione** e lo **sviluppo equilibrato** del territorio dei **comuni rivieraschi**.

La principale attività svolta da Regione Lombardia nell'anno è stata la valutazione dei Piani di Governo del Territorio elaborati dai Comuni interessati dal PTR.

Inoltre si è collaborato alla stesura dell'Accordo di programma per la definizione di un *“progetto integrato d'area per la realizzazione di un programma di interventi infrastrutturali e di valorizzazione turistica, ambientale e culturale del sistema dei navigli e delle vie d'acqua lombarde in vista di Expo 2015”*.

I Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP)

Si possono distinguere:

- PTCP approvati precedentemente alla l.r. 12/2005, secondo i disposti della l.r. 1/2000;
- PTCP approvati successivamente alla l.r. 12/2005;
- PTCP, o loro varianti di adeguamento, approvati successivamente alla l.r. 12/2005 così come modificata dalla l.r. 4/2008.



- Province con PTCP approvato secondo i disposti della l.r. 12/2005 così come modificati dalla l.r. 4/2008
- Province con PTCP approvato secondo i disposti della l.r. 12/2005
- Province con PTCP approvato secondo i disposti della l.r. 1/2000
- ★ Province con PTCP adottato in adeguamento alla l.r. 12/2005

Si segnala la condizione particolare della **Provincia di Monza e della Brianza**, istituita nel 2004 e divenuta operativa nel 2009, il cui territorio è stato oggetto di pianificazione all'interno del PTCP della Provincia di Milano. L'Amministrazione provinciale ha adottato il PTCP con DCP. n. 31 del 22/12/2011; Regione Lombardia ha provveduto alla verifica di conformità e compatibilità con gli atti di programmazione e pianificazione regionali con la DGR. n. 3398 del 9/5/2012; il piano è stato approvato con DCP. n.16 del 10/7/13.

La **Provincia di Milano** ha adottato il PTCP in adeguamento alla lr. 12/2005 con DCP. n.16 del 7/6/2012; Regione Lombardia ha effettuato la verifica di conformità e compatibilità con gli atti di programmazione e pianificazione regionali con la DGR. n. 4282 del 25/10/2012.

La **Provincia di Cremona** ha adottato una variante parziale al PTCP con la DCP. n. 65 del 30/7/2013; Regione Lombardia ha effettuato la verifica di conformità e compatibilità con gli atti di programmazione e pianificazione regionali con la DGR. n. X/1007 del 29/11/2013.

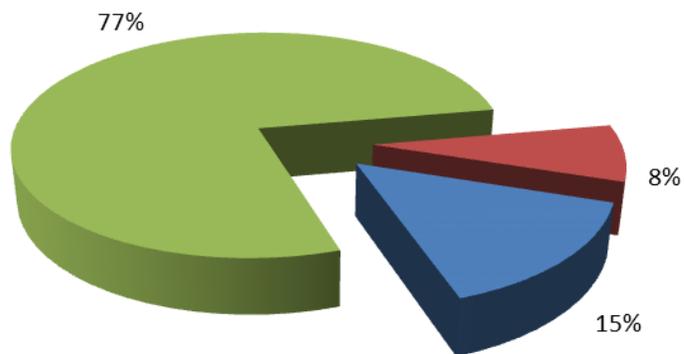
I Piani di Governo del Territorio (PGT)

Monitoraggio della predisposizione dei PGT

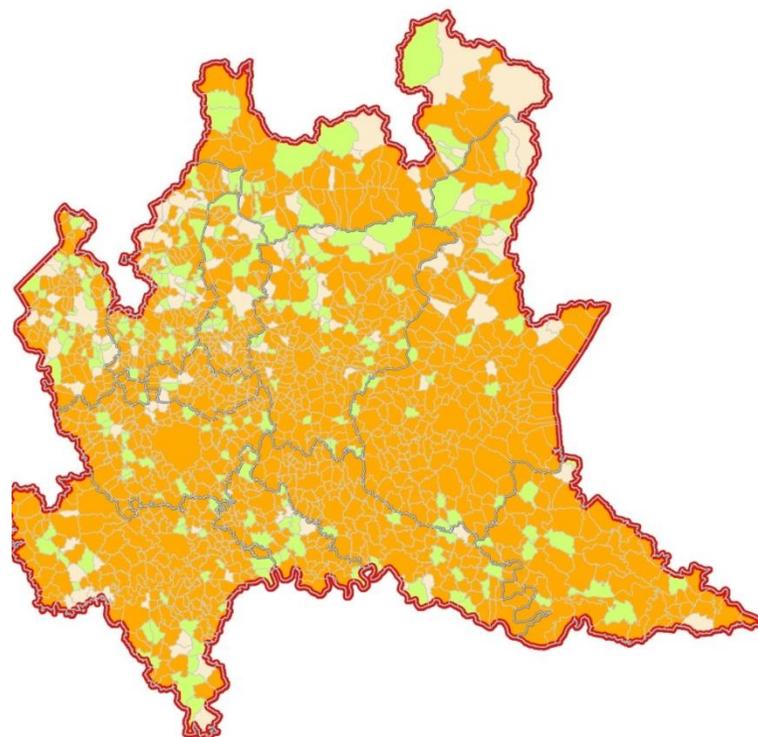
Situazione dei PGT al 31 dicembre 2013

Percentuale dei Comuni lombardi che hanno avviato, adottato e approvato il PGT dal 01.01.2006 al 31.12.2013

(Fonte: Regione Lombardia - Osservatorio Permanente della Programmazione Territoriale)



- Comuni che hanno avviato il PGT (120)
- Comuni che hanno adottato il PGT (229)
- Comuni che hanno approvato il PGT (1195)



- Confini comunali
- PGT avviati al 31 dicembre 2013 (121)
- PGT adottati al 31 dicembre 2013 (228)
- PGT approvati al 31 dicembre 2013 (1195)

Monitoraggio della predisposizione dei PGT

Evoluzione temporale del processo di approvazione dei PGT dall'entrata in vigore della L.r. 12/2005 al 31.12.2013

Anno	Avvii	Adozioni	Approvazioni
2006	180	17	3
2007	332	45	27
2008	673	131	46
2009	361	292	135
2010	-	230	238
2011	-	150	196
2012	-	240	218
2013	-	272	288

Piani adottati → in riferimento ad una media regionale del **92%**, a livello provinciale i piani adottati variano dall'85% per la provincia di Sondrio al 97% nelle province di Cremona, Mantova e Milano.

Piani approvati → rispetto ad una media regionale di piani approvati pari al **76%**, le percentuali variano da un minimo del 64% nella provincia di Sondrio all'89% nella Provincia di Monza e della Brianza.

PARTE 3

VALUTAZIONE DEI CONTENUTI DELLA PIANIFICAZIONE E DEGLI EFFETTI SULLE DINAMICHE TERRITORIALI

I criteri di coerenza e maggior definizione dei contenuti dei PGT rispetto al Piano Paesaggistico Regionale (PPR)

Introduzione e Obiettivi dell'analisi

Legge Regionale 12/2005, artt. 76 e 77

“i Comuni, [...] **conformano e adeguano** i loro strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica agli obiettivi e alle misure generali di **tutela paesaggistica** dettati dal [...] introducendo, ove necessario, le ulteriori previsioni conformative di **maggior definizione** che, alla luce delle caratteristiche specifiche del territorio, risultino utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dal PTR”.

Criterio di coerenza → il PGT deve confrontarsi ed adeguarsi ai diversi atti che compongono il PPR;

Criterio di maggior definizione → il PGT ha il compito di dettagliare ed approfondire il quadro conoscitivo, quello normativo e quello programmatico.

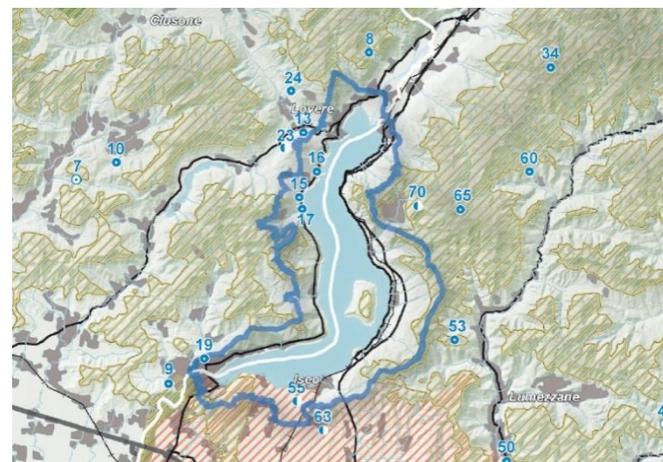
OBIETTIVO: in continuità con le analisi effettuate nel corso dell'anno precedente, seppur non in modo del tutto esaustivo, mira a verificare alcuni aspetti che riguardano entrambi i criteri sopra definiti.

Oggetto dell'analisi

Comune	StatoPGT
Castro	approvato con DCC 25 del 27/10/2011
Costa Volpino	approvato con DCC n. 41 del 19/06/2009
Iseo	approvato con DCC n. 31 del 10/09/2012
Lovere	approvato con DCC n. 1 del 19/01/2012
Marone	approvato con DCC n. 55 del 30/12/2009
Paratico	approvato con DCC n. 15 del 20/04/2009
Pisogne	var. approvata con DCC n. 27 del 30/09/2013
Predore	approvato con DCC n. 32 del 15/12/2011
Riva di Solto	var. approvata con DCC n. 14 del 27/05/2011
Sale Marasino	var. approvata con DCC n. 18 del 07/07/2011
Sarnico	var. approvata con DCC n. 38 del 19/11/2011
Sulzano	approvato con DCC n. 39 del 16/10/2008
Tavernola Bergamasca	approvato con DCC n. 20 del 18/11/2010

A fronte degli studi paesaggistici compiuti, i PGT:
 → dovrebbero verificare e meglio specificare la delimitazione degli **AEN**;
 →devono individuare le cosiddette **Aree di valore paesaggistico – ambientale ed ecologiche (AV)**, caratterizzate da elementi di interesse geomorfologico; naturalistico; agrario tradizionale.

Dal punto di vista della pianificazione paesaggistica regionale, ricadono in ambito lacuale (**art. 19 del PPR**). Al loro interno il PPR riconosce alcuni elementi da sottoporre a specifica disciplina, per le loro peculiarità paesaggistiche (**Ambiti ad elevata naturalità - AEN**)



AREE DI PARTICOLARE INTERESSE AMBIENTALE-PAESISTICO

 Ambiti di elevata naturalità - [art. 17]

 Laghi insubrici. Ambito di salvaguardia dello scenario lacuale [art. 19, comma 4 - vedi anche Tavole D1a - D1b -D1c - D1d]

Oggetto dell'analisi e dati utilizzati

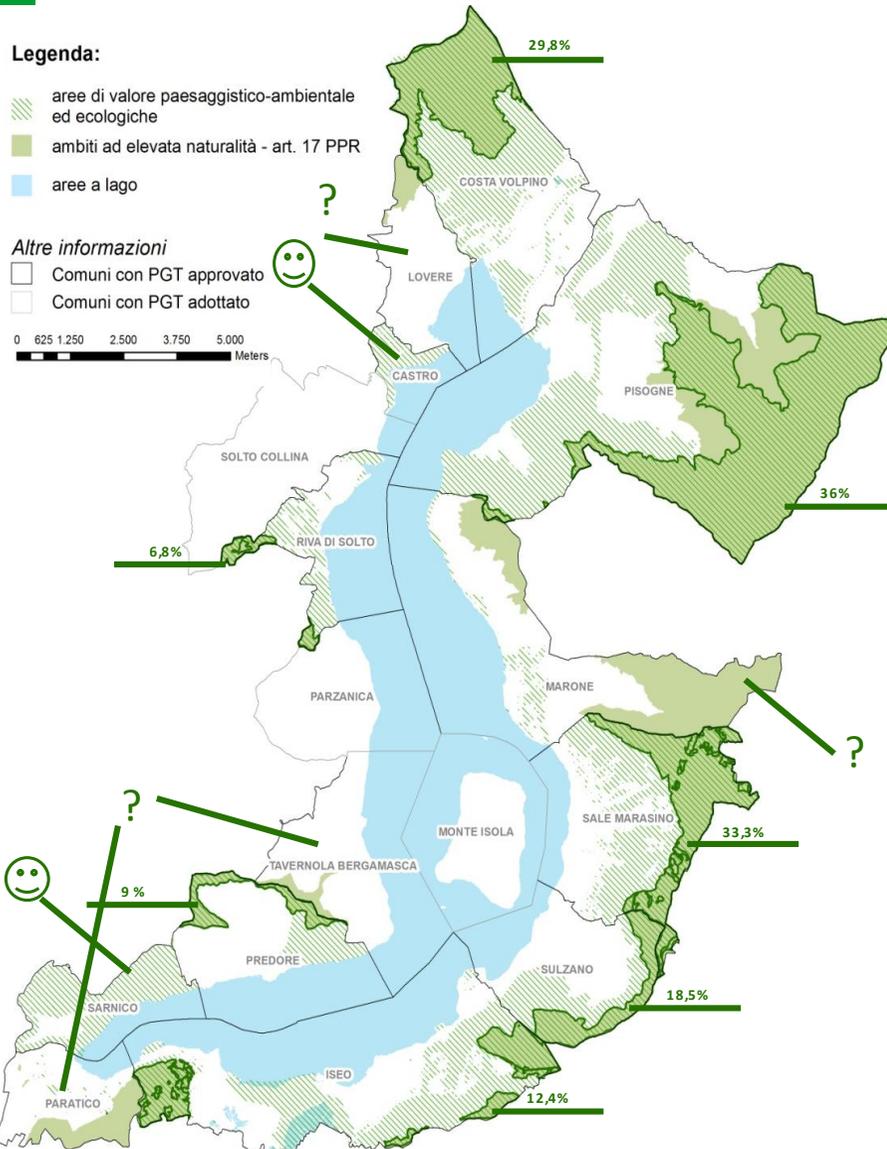
1° step: verifica di coerenza esterna e maggiore definizione → verificare da un punto di vista quali-quantitativo se sono state individuate AV e se le stesse ricomprendono e specificano gli AEN;

2° step: verifica di coerenza interna_1 → individuate nei PGT le AV, si è provveduto a verificare dal punto di vista quantitativo le porzioni di territorio sottoposte a previsioni di trasformazione (ATR) e se le stesse interferiscano o meno le AV.

3° step: verifica di coerenza interna_2 → identificate nei PGT gli ATR, si è provveduto a verificare in quale classe di sensibilità paesaggistica tali aree ricadano.

I dati utilizzati per l'analisi sono contenuti nella banca dati regionale (GeoPortale di Regione Lombardia) → Shapefiles relativi al Piano Paesaggistico (AEN); Shapefile relativi ai PGT, tra cui: ATR, Classi di sensibilità paesaggistica (ambiti, elementi e sistemi a maggiore o minore sensibilità/vulnerabilità dal punto di vista paesaggistico); AV.

Elementi di sintesi ragionata

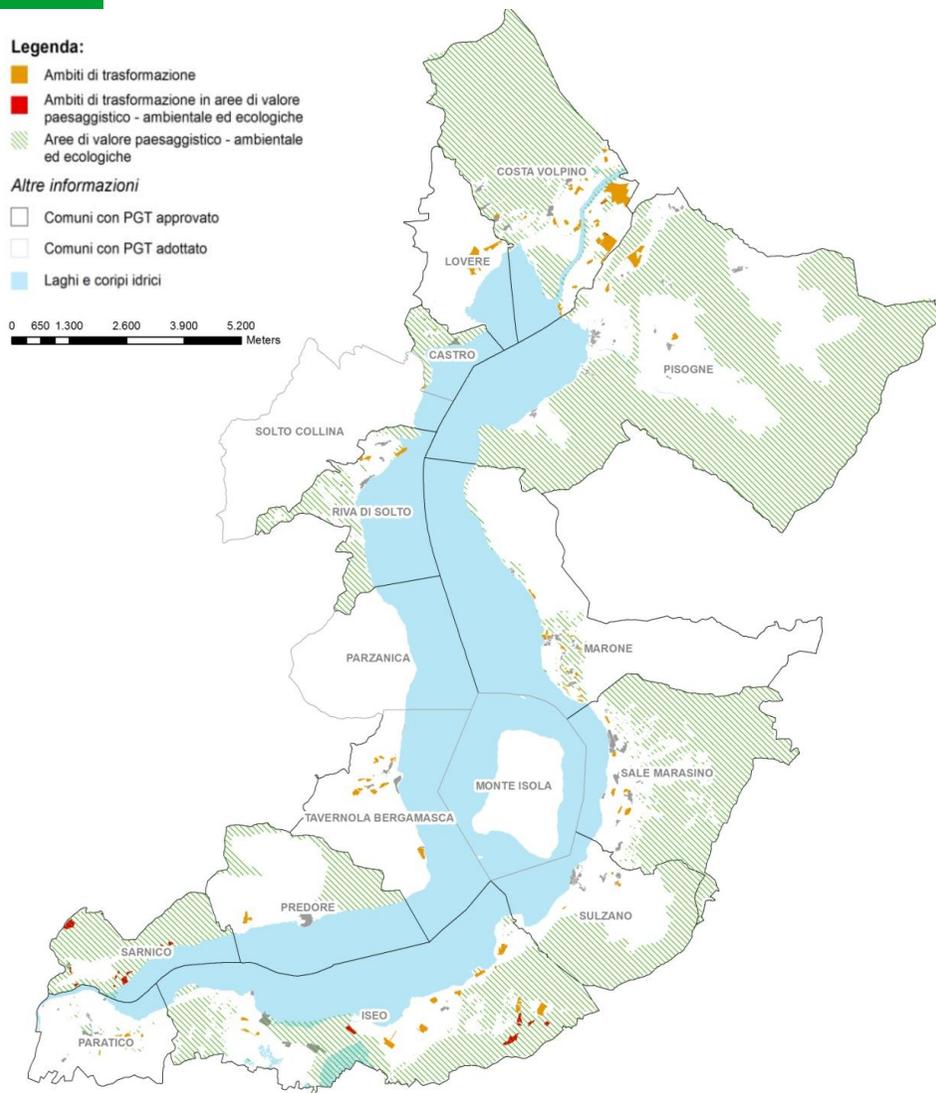


1° step: verifica di coerenza esterna e maggiore definizione → Le AV, qualora riconosciute nei PGT analizzati, nella maggior parte dei casi coincidono con gli AEN ed in taluni casi sono state estese. (Comuni “coerenti”).

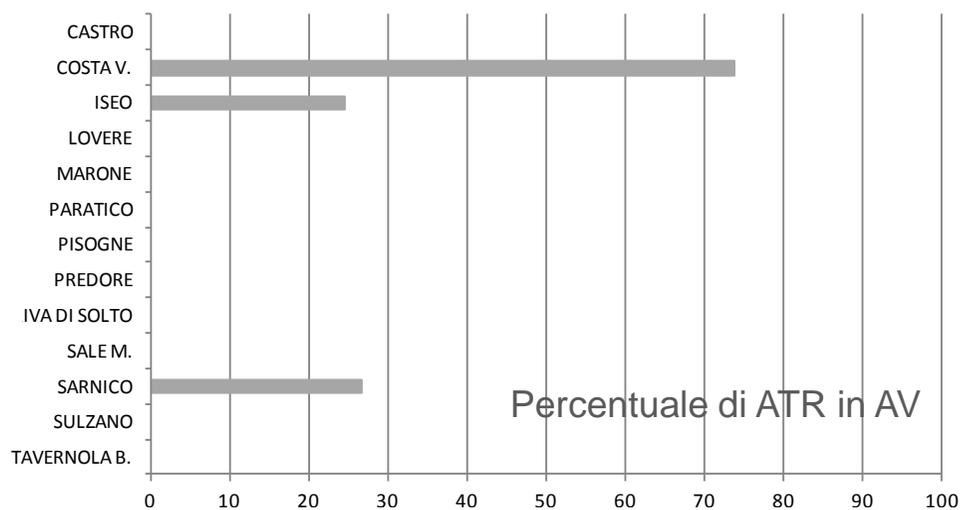
Nei casi di Sarnico e Castro (Comuni “virtuosi”), sebbene il PPR non riconosce al loro interno AEN, i PGT hanno definito le aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche.

Nei Comuni di Paratico, Tavernola Bergamasca, Marone e Loveve, infine, nonostante il PPR abbia riconosciuto la presenza di ambiti ad elevata naturalità, i PGT non hanno provveduto a perimetrale le AV (Comuni “carenti”).

Elementi di sintesi ragionata



2° step: verifica di coerenza interna_1 → Le AV destinate a trasformazione, nella porzione di territorio considerata per l'analisi, corrispondono a 126.264,14 mq, localizzati prevalentemente nei Comuni di Sarnico, Iseo e Costa Volpino, Comuni i quali, tuttavia, hanno positivamente risposto alle richieste di Regione Lombardia di specificare meglio gli AEN (nдр: in Sarnico il PPR non riconosce AEN). Le AV, nei Comuni citati, hanno infatti valori percentuali tra i più alti.



Elementi di sintesi ragionata

3° step: verifica di coerenza interna_2 → Il territorio prescelto per l'indagine rientra con una percentuale pari al 68,81% in classe di sensibilità paesaggistica elevata e per il 53,64% in classe di sensibilità molto elevata.

I calcoli effettuati dimostrano un certo parallelismo: la maggior parte di ATR si trova in classe di sensibilità paesaggistica elevata e molto elevata, essendo in tali classi, il 70% di territorio indagato.

Legenda:

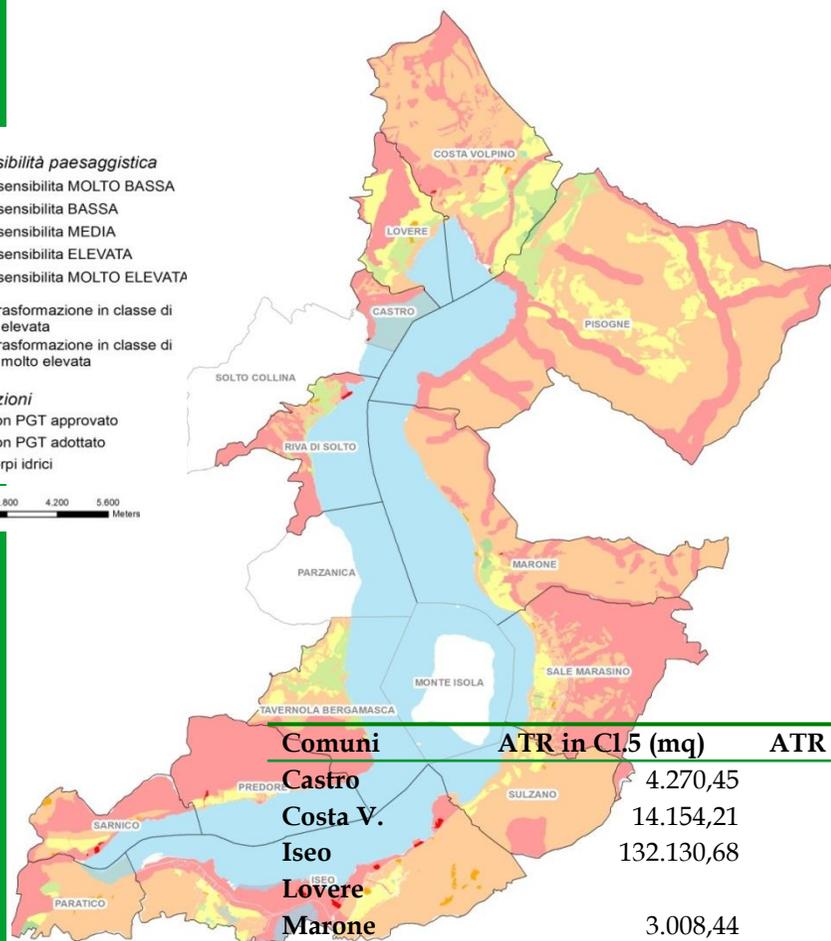
- Classi di sensibilità paesaggistica**
- Classe di sensibilità MOLTO BASSA
 - Classe di sensibilità BASSA
 - Classe di sensibilità MEDIA
 - Classe di sensibilità ELEVATA
 - Classe di sensibilità MOLTO ELEVATA

- Ambiti di trasformazione in classe di sensibilità elevata
- Ambiti di trasformazione in classe di sensibilità molto elevata

Altre informazioni

- Comuni con PGT approvato
- Comuni con PGT adottato
- Laghi e corpi idrici

0 700 1.400 2.800 4.200 5.600
Meters



Comuni	ATR in Cl.5 (mq)	ATR in Cl.4 (mq)	ATR in Cl.3 (mq)	ATR in Cl.2 (mq)	ATR in Cl.1 (mq)
Castro	4.270,45	1.977,14			
Costa V.	14.154,21	29.052,94	322.512,69	36.033,94	89.124,22
Iseo	132.130,68	197.954,21	15.691,40		
Lovere		126.439,04	38.528,60	19.031,25	
Marone	3.008,44	27.240,49	48.233,89		
Paratico		95.039,99			
Pisogne		435,57	97.398,32	18.479,30	
Predore	12.518,45	5.079,60	15.663,42		
Riva di S.	23.810,38	16.814,02		1.342,87	
Sale M.		19.596,25	45.511,65		
Sarnico	29.840,31	54.717,34	12.670,11		
Sulzano		6.999,68	5.480,80		
Tavernola B.	9.540,37	1.078,94	10.505,47	99.764,72	
TOTALE (mq)	229.273,28	582.425,21	612.196,34	174.652,08	89.124,22

Considerazioni finali

→ complesso declinare il concetto di paesaggio e le differenti forme di difesa, tutela e valorizzazione all'interno di un progetto coerente di pianificazione sia paesaggistica che territoriale, soprattutto alla scala comunale, la quale deve rispondere a criteri di coerenza, pur garantendo una maggiore definizione sia dei contenuti che delle strategie e degli indirizzi del PPR;

→ i Comuni hanno a disposizione criteri e linee guida per l'individuazione e la definizione degli elementi del paesaggio (Modalità per la pianificazione comunale – art. 7, l.r. 11.03.2005, n. 12”, ad esempio), ma spesso appaiono poco chiari e “irrisolti”;

→ manca la volontà (nei PGT) di considerare la pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica in una dimensione sovracomunale che permetterebbe di costruire un quadro di riferimento omogeneo e condiviso.

→ Per le ragioni sopra descritte, risulta, quindi, complesso valutare da un punto di vista qualitativo i contenuti in tema di paesaggio dei PGT.

Il monitoraggio degli effetti ambientali dei PGT

Introduzione

Direttiva europea 2001/42/CE, art. 10

“Gli Stati membri controllano gli **effetti ambientali** significativi **dell'attuazione dei piani e dei programmi** al fine, tra l'altro, di individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti e essere in grado di adottare le misure correttive che ritengono opportune”

Normativa nazionale (D.lgs. 152/2006), art. 18

elenca il monitoraggio tra gli obblighi della procedura di VAS

“Il **monitoraggio** assicura il **controllo** sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la **verifica** del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli **impatti** negativi imprevisti e da adottare le opportune **misure correttive**. (Il monitoraggio è effettuato dall'Autorità procedente in collaborazione con l'Autorità competente anche avvalendosi del sistema delle Agenzie ambientali e dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale).

Le informazioni raccolte attraverso il monitoraggio sono tenute in conto nel caso di eventuali modifiche al piano o programma e comunque sempre incluse nel quadro conoscitivo dei successivi atti di pianificazione o programmazione”.

Modelli procedurali previsti dalle disposizioni regionali

Il Documento di Piano individua le **modalità**, le **responsabilità** e la sussistenza delle **risorse** necessarie per la realizzazione e gestione del monitoraggio.

Nella fase di gestione il **monitoraggio** assicura il controllo degli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione del piano o programma approvato e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti ed adottare le opportune misure correttive.

Delle modalità di svolgimento del monitoraggio, dei risultati e delle eventuali misure correttive adottate deve essere data adeguata **informazione** sui siti web dell'autorità competente e dell'autorità procedente.

Obiettivo dell'analisi

Valutare lo stato dell'arte del **processo di monitoraggio dei PGT**, attraverso la lettura dei capitoli a esso dedicati all'interno dei **Rapporti ambientali** prodotti durante il processo di valutazione ambientale strategica (VAS) dei Piani di Governo del Territorio.

Modalità di analisi

- scegliere un **campione di Rapporti ambientali**;
- predisporre una **scheda di lettura** per facilitare il reperimento delle informazioni e il successivo confronto/elaborazione dei dati;
- **interpretare** le schede di lettura proponendo una serie di **considerazioni**.

Campione di analisi

Per il campione si è scelta una **suddivisione temporale**: si sono presi in considerazione i PGT approvati nei primi 6 mesi del 2013 e di cui si avevano i dati digitali caricati sull'archivio documentale SIVAS

I PGT presi in considerazione sono complessivamente **81**.

Scheda di lettura

Comune

Provincia

Data avvio VAS

Data parere motivato finale

Data di adozione

Data di approvazione

C'è il Rapporto ambientale Finale?

Chi è l'autore del Rapporto ambientale?

Il rapporto ambientale tratta il monitoraggio?

Di quante pagine consta il capitolo del monitoraggio?

E' prevista una relazione periodica?

Se sì, con quale frequenza?

Viene identificata la struttura competente al monitoraggio?

Vengono identificati gli indicatori?

Viene identificata la provenienza dei dati sottesi?

Gli indicatori vengono raggruppati?

Se sì indicare l'elenco dei gruppi

Gli indicatori sono divisi in indicatori generici e in indicatori specifici ad azioni del piano?

Quanti sono gli indicatori?

Indicare l'elenco degli indicatori, possibilmente aggregati per gruppi

Qual è la modalità di acquisizione dei dati? (data base o schede)

In caso di data base, se ne dichiara l'esistenza o solo la possibile realizzazione?

In caso di scheda, se ne propone il fac-simile?

Considerazioni riepilogative

- Il monitoraggio del Piano non è effettivamente praticato dalla maggior parte delle amministrazioni comunali. Questo anche sulla base di contatti avuti coi Comuni relativamente ad altri progetti sul monitoraggio gestiti da Regione Lombardia.
- Non c'è un'adeguata conoscenza su quali siano i dati su cui impostare il sistema di monitoraggio e, soprattutto, come reperirli.
- Non esistono, a oggi, sistemi di monitoraggio chiavi in mano di facile reperibilità o gestione su cui impostare sistemi di monitoraggio per specifiche realtà comunali
- Esiste uno scollamento tra i tecnici estensori del piano e della VAS e gli uffici tecnici comunali, per cui i primi tendono a non entrare in questioni burocratiche che probabilmente ritengono non di propria competenza o comunque da affrontare in tempi successivi (tipicamente l'assegnazione dei compiti di monitoraggio a specifiche strutture comunali).
- I capitoli sul monitoraggio sono frequentemente significativamente esigui (2-4 pagine), sintomo di una effettiva mancata progettazione del sistema di monitoraggio, limitandosi a un assolvimento formale dell'obbligo di monitoraggio.
- Il sistema degli indicatori di monitoraggio, pur nelle diversità di impostazione e di profondità di analisi, sembra non ancora maturo nel suo consolidarsi operativo. E' probabile che si tratti il più delle volte di una mera ricognizione di possibili fonti informative che di una effettiva disponibilità di sistemi pronti all'uso.

Relazione tra gli elementi della Rete Ecologica Regionale (RER) e la pianificazione comunale

Obiettivo dell'analisi

Lo studio propone di valutare come la pianificazione comunale si pone rispetto al quadro di riferimento ecologico-ambientale rappresentato dalla Rete ecologica Regionale (RER) sia in tema di trasformazioni del territorio, sia in tema di individuazione della Rete Ecologica Comunale (REC).

Rete Ecologica Regionale

La RER rappresenta un **quadro di riferimento unitario** dal punto di vista dei contenuti tecnici che deve essere preso in considerazione nei vari livelli di pianificazione per garantire coerenza e sinergia: a livello regionale con il Piano Territoriale Regionale (PTR) e i Piani d'Area, a livello provinciale con i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP), a livello comunale con i Piani di Governo del Territorio (PGT).

Gli elementi della RER presi in considerazione per l'analisi sono i **Corridoi primari** e i **Varchi**, che costituiscono elementi fondamentali della Rete ecologica in quanto rappresentano delle linee che connettono i diversi habitat consentendo lo spostamento della fauna da un habitat all'altro.

Elementi di pianificazione comunale presi in considerazione

Per individuare come la pianificazione comunale interferisce o si correla con la rete ecologica si è focalizzata l'attenzione sulle aree classificate nei PGT come **Ambiti di trasformazione**. I PGT considerati nello studio sono 952.

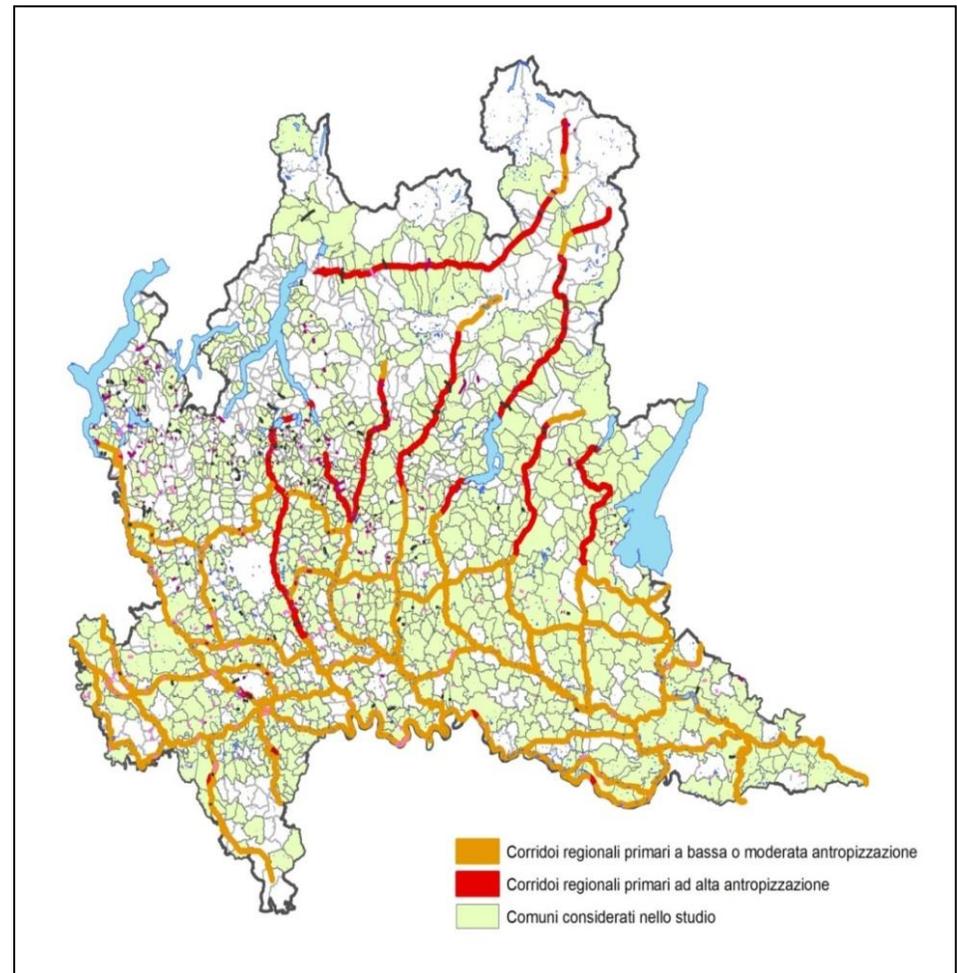
Modalità di analisi

- Analisi di inquadramento dei **comuni interessati dalla RER** per individuare quanti dei comuni oggetto di studio hanno nel proprio territorio gli elementi della RER (varchi e corridoi primari) e quantificare le superfici inserite nei corridoi.
- Analisi degli **ambiti di trasformazione** previsti dai PGT in relazione alla superficie comunale e agli elementi della RER ricadenti sul territorio (interni o esterni ai corridoi, attraversati parzialmente o interamente dai varchi), con un approfondimento puntuale dei casi di ambiti di trasformazione che risultano di interesse per l'analisi.
- Analisi sul rapporto tra gli ambiti di trasformazione e gli strati informativi della REC.

Comuni interessati dalla RER

Sui 952 comuni oggetto dello studio:

- 167 comuni hanno parte del territorio che ricade in corridoi primari ad alta antropizzazione;
- 323 comuni hanno parte del territorio che ricade in corridoi primari a bassa o moderata antropizzazione;
- 338 comuni hanno parte del territorio interessata da varchi.
- In uno stesso comune possono essere presenti sia varchi che corridoi e in alcuni comuni accade che siano presenti anche entrambi i tipi di corridoio.
- Complessivamente sono 454 i comuni interessati da corridoi e, di questi, 23 hanno entrambi i tipi di corridoio.



Rappresentazione dei corridoi primari della RER e dei comuni interessati dallo studio

Ambiti di trasformazione e comuni

- Dei 952 comuni oggetto dello studio, 927 hanno ambiti di trasformazione previsti dal PGT (consegnati in formato digitale). Le superfici di questi ambiti rappresentano percentuali variabili rispetto alla superficie totale del comune arrivando al 35% nel comune di Monza (MB), dove i valori sono condizionati dall'inserimento in ambito di trasformazione di tutto il Parco di Monza.
- Tra i comuni con le più alte percentuali (superiori al 10%) di territorio inserite in ambiti di trasformazione, oltre al comune di Monza, si hanno comuni con valori assoluti di superfici particolarmente elevate:
 - Sesto San Giovanni (MI) e Dalmine (BG), comuni piuttosto grandi dove la percentuale del 13% del territorio destinata a trasformazioni supera in valori assoluti l'1,5 Km²;
 - Colere (BG) con i 2 Km² in ambiti di trasformazione dovuti all'inserimento in questa tipologia di tutto il demanio sciabile;
 - Castelletto di Branduzzo (PV) e Cislago (VA), entrambi con superfici di trasformazione superiori a 1 Km², a rappresentare circa il 10% del territorio;
 - Bergamo, dove il 10,69% del territorio destinato ad ambiti di trasformazione corrisponde in termini di valori assoluti ad una superficie di più di 4 Km².

Ambiti di trasformazione e comuni: considerazioni

Dalla lettura delle scelte pianificatorie di questi comuni in materia di trasformazioni, emerge la molteplicità di criteri adottati nell'individuazione delle aree da trasformare e delle trasformazioni stesse previste: non sempre grandi ambiti di trasformazione corrispondono ad interventi a forte impatto ambientale, ma talvolta sono addirittura finalizzati a riqualificazione, tutela e/o ricostruzione del sistema ecologico-ambientale.

Interferenze degli ambiti di trasformazione con gli elementi della RER

Prendendo in considerazione i corridoi primari e i varchi della RER e mettendoli in rapporto con gli ambiti di trasformazione, si rileva che:

- 255 comuni hanno ambiti di trasformazione o parte di essi che ricadono all'interno di Corridoi regionali primari della RER, per una superficie complessiva di 22.693.029 mq.
- Siccome in uno stesso comune possono essere presenti entrambe le tipologie di corridoio, è possibile che uno stesso comune abbia ambiti di trasformazione ricadenti sia nell'uno che nell'altro tipo di corridoio; in particolare:
 - gli ambiti di trasformazione o parte di essi che ricadono all'interno di Corridoi regionali primari ad alta antropizzazione, per una superficie complessiva di 14.201.179 mq, interessano 128 comuni;
 - gli ambiti di trasformazione o parte di essi che ricadono all'interno di Corridoi regionali primari a bassa o moderata antropizzazione, per una superficie complessiva di 8.491.900 mq, interessano 140 comuni.
- 46 comuni hanno ambiti di trasformazione attraversati interamente o parzialmente da varchi della RER: in totale gli ambiti di trasformazione interessati da varchi sono 59.

Interferenze degli ambiti di trasformazione con gli elementi della RER: considerazioni

Nei casi analizzati emerge che la tutela del patrimonio ecologico-ambientale viene gestita nei piani in vario modo. In linea generale c'è la tendenza a prendere come riferimento la rete ecologica provinciale o comunque le indicazioni in materia paesaggistico-ambientale del PTCP, demandando ad un progetto ad hoc la realizzazione di una REC. La tutela delle aree incluse nei corridoi regionali in tutti e tre i casi considerati, trova un riscontro in previsioni o prescrizioni: o con indicazioni precise per una REC (es. Brescia), con ripercussioni anche sugli ambiti di trasformazione e la loro pianificazione; o con previsioni di inedificabilità per aree agricole e addirittura per ampie aree inserite all'interno di ambiti di trasformazione, affiancate da interventi di riqualificazione ambientale (es. Vaprio d'Adda), finalizzate alla costruzione di una rete intercomunale; o con indicazioni non ricondotte ad una rete ecologica comunale, ma che mettono in conto l'individuazione di un Parco Locale di Interesse Sovracomunale e di progetti ambientali di parchi, all'interno del corridoio ecologico regionale (es. Albino).

Ambiti di trasformazione attraversati da varchi della RER

Di tutti comuni oggetto dello studio, 46 hanno ambiti di trasformazione attraversati interamente o parzialmente da varchi della RER, mentre in totale gli ambiti di trasformazione interessati da varchi sono 59.

Sono state analizzate alcune di queste situazioni per verificare come i PGT hanno considerato l'individuazione dei varchi nelle previsioni di intervento negli ambiti di trasformazione. In particolare si sono analizzate le previsioni riguardanti gli ambiti di trasformazione dei comuni di: Bolgare (BG), Cittiglio (VA), Madignano (CR), Gordona (SO).

In base alle osservazioni condotte, si può sottolineare quanto sia importante non tanto l'acquisizione della RER da parte dei PGT, quanto la traduzione delle sue indicazioni in una rete ecologica locale, come dimostrano gli esempi del comune di Cittiglio (VA) che ha tradotto una generica linea di un varco della RER in una area ben definita che rappresenta su scala comunale un corridoio ecologico, e del comune di Gordona (SO) che ha ridisegnato, col supporto delle indicazioni del PTCP, un varco rendendone realmente efficace il ruolo e la funzione.

Rete ecologica comunale

La REC è più dettagliata della RER ed in essa possono essere individuati i seguenti elementi:

- **Nodi:** aree che costituiscono habitat favorevole per determinate specie di interesse, immerse entro una matrice ambientale indifferente o ostile (possono essere aree agricole strategiche, parchi, Plis, ZPS, SIC, vincoli idrogeologici, altro);
- **Corridoi e connessioni ecologiche:** corridoi di interesse locale (fluviali o terrestri);
- **Zone di riqualificazione ecologica:** aree degradate da qualificare per la biodiversità e sede di progetti di rinaturalizzazione compensativa;
- **Aree di supporto:** aree di valenza ambientale a supporto della rete ecologica;
- **Elementi di criticità per la rete ecologica:** aree che influenzano negativamente la disposizione della rete ecologica (impianti sportivi, attività produttive/terziarie/commerciali, edifici residenziali, infrastrutture di trasporto);
- **Varchi:** aree di particolare importanza ecologica per la connessione di habitat da preservare (possono essere da tenere, da deframmentare, entrambe).

Articolazione della REC

La consegna a Regione dei dati della REC (da ottobre 2013) non consente una significativa valutazione delle scelte dei comuni nell'articolazione della REC e nella definizione dei suoi contenuti.

Il frequente riferimento nei PGT alla Rete Ecologica Provinciale fa intuire l'utilità che potrebbe avere l'acquisizione dei dati relativi alle REP, per studiare i vari passi che i comuni compiono nell'individuazione della REC e le motivazioni per cui comuni di montagna e di pianura utilizzano differenti criteri per la traduzione a livello locale delle indicazioni della RER.

La Provincia nel PTCP spesso dettaglia gli elementi della rete ecologica nella cartografia e dà indicazioni molto precise per la pianificazione di dettaglio: il comune di frequente la acquisisce come tale e fa riferimento ad essa.

Ci sono comuni che inseriscono nel PGT gli elementi della rete ecologica provinciale attribuendole un forte valore, condizionando ad essa importanti scelte di piano, tuttavia non redigono una REC (es. Vaprio d'Adda - MI).