

D. PIANIFICAZIONE STRATEGICA DEL TERRITORIO

I DIVERSI LIVELLI ISTITUZIONALI - AMMINISTRATIVI

L'Unione Europea, attraverso lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, mira a far convergere le scelte di politica economica e sociale con quelle di politica territoriale ai diversi livelli: stati membri, regioni, città. Gli obiettivi sono:

- la promozione dello sviluppo sostenibile, equilibrato e policentrico del territorio europeo,
 - la garanzia alle comunità locali della parità di accesso alle infrastrutture e alle conoscenze,
 - l'utilizzo responsabile dei beni naturali e culturali in un'ottica di sviluppo integrato.
- (Provincia di Brescia, 2001, p. 14, 29-31).

Dalla metà degli anni ottanta la normativa nazionale è stata profondamente modificata, con un rafforzamento delle autonomie locali. Attraverso tali variazioni legislative si è cercato di spostare il baricentro dagli interventi di emergenza, conseguenti a pubbliche calamità, ad una attenta pianificazione del territorio coordinata ai vari livelli.

In base alla Legge Regionale 09/06/1997 n. 18 che dispone il riordino delle competenze e la semplificazione delle procedure in materia di tutela dei beni ambientali, gli enti locali sono tenuti a perseguire gli obiettivi della pianificazione paesistica collaborando fra loro secondo il principio di sussidiarietà. In linea generale spettano alla regione la definizione degli elementi cardine del sistema di pianificazione paesistico regionale, delle linee di indirizzo e di controllo. La regione si occupa inoltre di verificare l'efficacia delle azioni intraprese e di tutti i rapporti di valenza strategica a scala regionale, nazionale e internazionale. Le province definiscono le linee di intervento a livello sovracomunale, coordinano e verificano l'adeguatezza dei P.R.G. comunali e curano le politiche attive per la riqualificazione e la migliore fruizione del paesaggio. Ai comuni spetta infine la cura degli aspetti di maggior dettaglio sia per la pianificazione, sia per la verifica e il controllo (Regione Lombardia, 2001, vol. 1, p. 5).

Nel presente capitolo l'attenzione verrà focalizzata sugli enti locali. Con riferimento agli strumenti di cui questi dispongono, la situazione può essere così schematizzata:

la regione elabora il Piano Territoriale Paesistico Regionale, che rappresenta il quadro di riferimento per la costruzione del Piano del Paesaggio Lombardo, costituito dai piani a vario livello: provinciale, sovracomunale e comunale. In particolare, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale definisce i contenuti paesistici a scala provinciale e comunale e coordina l'individuazione degli obiettivi e dei conseguenti interventi da attuare. Vi sono poi i piani redatti dagli organi che operano a livello sovra comunale, quali le Comunità Montane. In coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi di tutela paesistica espressi a livello regionale, provinciale e sovra comunale, i Piani Regolatori Generali e le loro varianti impostano le scelte di sviluppo urbanistico comunale. In questo scenario strategico vige il "principio di maggior definizione" in base al quale per ogni parte del territorio e in ogni momento la disciplina paesistica da rispettare è quella espressa dall'atto a specifica valenza più dettagliato in quel momento vigente (Provincia di Brescia 2001, p. 101).

Livello regionale

La Regione Lombardia ha messo in atto il procedimento di pianificazione paesistica dal 1985: non si tratta di un piano redatto a livello centrale, ma di un "processo di piano", che consente l'intervento attivo di province, comunità montane e comuni (Regione Lombardia, 2001, vol. 1, pp. 24-27). In base al Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) il lago d'Iseo e la Franciacorta sono comprese fra le unità tipologiche di paesaggio facenti capo alla fascia prealpina, per la quale fra gli indirizzi di tutela risulta prioritaria la difesa ambientale, attraverso la tutela della naturalità delle sponde, dei corsi d'acqua affluenti, dei caratteri idrologici, geomorfologici e vegetazionali. Anche gli elementi del paesaggio antropico che testimoniano il rapporto storicamente instauratosi fra uomo e ambiente sono da tutelare e valorizzare; fra questi possiamo ricordare borghi, porti, percorsi pedonali, chiese, ville e parchi storici. E' invece da disincentivare l'ulteriore espansione edilizia e infrastrutturale, che negli ultimi decenni ha profondamente alterato in senso negativo gli elementi naturali e antropici che caratterizzavano

queste zone. La Franciacorta viene ricompresa anche nella fascia collinare, per la quale gli indirizzi di tutela sono simili a quelli espressi per la fascia prealpina, ma viene incoraggiata l'imposizione di più forti limitazioni all'espansione urbanistica, in particolare attraverso la definizione di criteri, regole e tramite scelte mirate ex ante. Tali prese di posizione sono dovute al fatto che queste zone sono già state oggetto di degrado e di compromissione parziale a causa della vicinanza ad aree ormai sature, quali le città e le zone ad elevata densità industriale. Il PTPR si schiera invece a favore della valorizzazione degli elementi naturali, queste aree sono infatti considerate "polmoni verdi" sui quali indirizzare la domanda di strutture verdi delle aree cittadine, e a favore della rivalutazione dei caratteri antropici tradizionali, fra i quali il paesaggio agrario collinare deve conservare un ruolo di primo piano (Regione Lombardia, 2001, vol. 6, pp. 46-53).

Il Piano Territoriale Paesistico Regionale inserisce il lago d'Iseo e la Franciacorta anche all'interno dei Nuclei Operativi Provinciali come area omogenea (sia dal punto di vista ambientale, sia antropico) di straordinaria rilevanza ambientale (Regione Lombardia, 2001, vol. 1, pp. 24-27). Si tratta di ambiti di particolare rilevanza paesistica sui quali si richiama la necessità di esercitare una specifica attenzione nell'elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale. Ad eccezione di Sulzano, gli altri tre comuni dell'area oggetto di studio fanno parte dei cosiddetti "ambiti di criticità", ossia ambiti territoriali che presentano particolari condizioni di complessità poiché la tendenza trasformativa non si accorda con le caratteristiche geografiche (Regione Lombardia, 2001, vol. 6, pp. 73-74).

Livello provinciale

Il Progetto di Piano Territoriale di Coordinamento provinciale (PTCP) è un Piano Strategico, poiché in esso sono contenute le strategie di assetto e organizzazione del territorio e di tutela dell'ambiente e delle risorse secondo i principi che stanno alla base dello sviluppo sostenibile. Per l'area di nostro interesse emergono specifiche indicazioni per quanto riguarda:

- il miglioramento della qualità della vita e dell'ambiente, con il duplice obiettivo di arrestare l'esodo dai comuni settentrionali e di favorire il turismo,
- il potenziamento delle attività turistiche, sia dal punto di vista ricettivo, sia degli itinerari storico ambientali,
- la riduzione del consumo di suolo,
- l'attivazione di progetti innovativi in molteplici direzioni: dai servizi alla persona, alla valorizzazione dell'ambiente, al sostegno delle attività produttive,
- l'attenzione all'impatto ambientale generato dai tracciati delle nuove strade statali e provinciali e il potenziamento della linea Brescia-Iseo-Val Camonica con l'introduzione di convogli "leggeri", l'aumento del numero di corse, nuove fermate e punti di interscambio.

L'obiettivo primario del PTCP è focalizzato sulla correzione degli squilibri territoriali che si sono manifestati a seguito delle recenti trasformazioni socio – economiche verificate nell'area provinciale.

In questi ultimi trenta anni, infatti, mentre il Comune Capoluogo e i comuni della prima cintura cittadina hanno fatto registrare una crescita contenuta della popolazione, il più basso incremento di addetti e una consistente concentrazione di servizi e infrastrutture, nelle restanti parti della Provincia si è manifestata una costante crescita demografica ed economica (Provincia di Brescia, 2003, p 157). Nell'ottica di un riequilibrio delle risorse territoriali si è prevista una organizzazione policentrica della Provincia, con la creazione di sistemi urbani sovracomunali con un centro coordinatore, per il miglioramento dell'accessibilità locale e la valorizzazione e il rafforzamento delle specificità locali. Il comune di Iseo viene così individuato come centro coordinatore del sistema "Franciacorta – Sebino, con un'estensione di 34,017 ettari e una popolazione di 115.421 abitanti.(Provincia di Brescia, 2003, p.177).

Livello sovra comunale

Le Comunità Montane, in base a quanto stabilito da varie leggi (art. 29 L. 142/'90, artt. 18-19 L.R. 13/'93 e art. 4 L.R. 10/'98), sono tenute a dotarsi di un piano di sviluppo socio economico (P.S.S.E.), strumento mediante il quale viene definita una strategia complessiva di intervento, comprendente l'analisi della realtà locale, delle tendenze evolutive e degli strumenti di possibile intervento, nell'ottica della tutela e della valorizzazione ambientale, sociale, economica e culturale. La Comunità Montana del Sebino Bresciano, già dotata di un P.S.S.E. risalente alla fine degli anni '70, ne ha approvato uno nuovo nel 2001, che costituisce un aggiornamento e una revisione del precedente, oltre che un adeguamento alle mutate competenze imposte dai provvedimenti legislativi e alle diverse esigenze socio economiche. I comuni che fanno parte della Comunità Montana del Sebino Bresciano sono: Iseo, Marone, Monte Isola, Monticelli Brusati, Ome, Pisogne, Sale Marasino, Sulzano e Zone. Alla pianificazione socio economica hanno aderito anche i comuni limitrofi di Paratico e Provaglio d'Iseo (Comunità Montana del Sebino Bresciano, 2000, vol. 1), pp. 2-9). Le analisi svolte nell'ambito del P.S.S.E. hanno evidenziato elementi di squilibrio all'interno dell'area menzionata, dovute principalmente alle differenze nella velocità di crescita demografica ed economica.

- Queste differenze sono riscontrabili anzitutto a livello territoriale, con la fascia sud giunta rapidamente alla saturazione delle potenzialità edilizie e la fascia nord caratterizzata dalla dismissione di molti insediamenti produttivi e dal conseguente spopolamento. Tali osservazioni conducono alla pesante situazione in cui versa da decenni la rete infrastrutturale, con il conseguente forte disincentivo alla localizzazione di insediamenti produttivi nella parte settentrionale.
- Un altro elemento di squilibrio è costituito dalla contrapposizione fra la fascia lacuale fortemente antropizzata e l'entroterra caratterizzato da insediamenti sparsi, utilizzati solo saltuariamente e soggetti a rapido degrado.
- Altre differenze sono riscontrabili a livello settoriale. In campo agricolo, ad esempio, si hanno da un lato le attività vitivinicole, sostenute da un apparato economico che le ha permesso di raggiungere elevati livelli di efficienza, di qualità e di immagine e che al tempo stesso fornisce valore aggiunto al territorio. Dall'altro lato si ha l'agricoltura di montagna, assai meno redditizia della precedente, ma comunque essenziale per il presidio del territorio e per la conservazione delle tradizioni, soggetta ad un continuo abbandono, che si traduce in decadimento.

In seguito all'analisi degli ambiti di criticità, il P.S.S.E. ha individuato alcune finalità.

- Priorità assoluta viene data alla realizzazione della nuova SS 510, quale strumento indispensabile per riequilibrare i differenziali demografici, sociali ed economici, per valorizzare il paesaggio dal punto di vista ambientale e da quello storico culturale e, al tempo stesso, per favorire il potenziamento e l'integrazione con le altre modalità di trasporto.
- Accanto a queste finalità si pongono il sostegno dell'agricoltura di montagna, la valorizzazione del patrimonio forestale, il miglioramento della qualità urbana della fascia lacuale, e la promozione del turismo ecologico quali requisiti fondamentali per garantire uno sviluppo compatibile con l'equilibrio ambientale.
- E' necessario inoltre puntare sull'ampliamento e il miglioramento dei servizi alla persona, delle attività culturali e ricreative e della qualificazione ambientale.
- Non da ultimo, si ravvisa la necessità di superare i confini amministrativi e quindi di perseguire una politica di sviluppo del territorio comune fra le tre comunità montane bresciane, la Franciacorta e le diverse province.

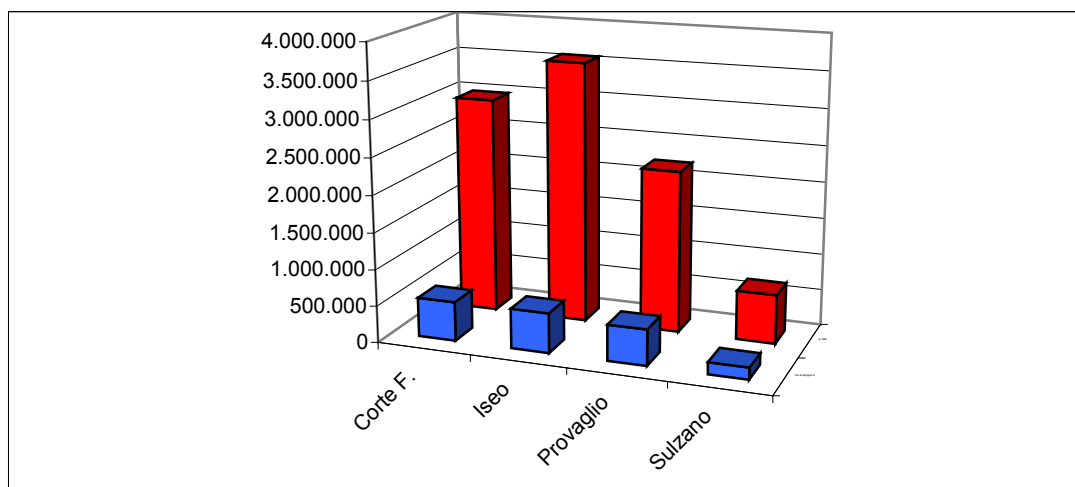
Sulla base delle finalità evidenziate sono stati focalizzati degli obiettivi specifici e degli interventi per raggiungerli. E' stata successivamente valutata la fattibilità di tali interventi verificando la compatibilità con le risorse finanziarie disponibili ed eventualmente reperibili e con la definizione dei tempi e dei modi di attuazione. (Comunità Montana del Sebino Bresciano, 2000 vol. 6), pp. 46-102).

Livello comunale

I caratteri di questo livello di pianificazione per i quattro comuni oggetto di studio sono stati analizzati approfonditamente nel capitolo relativo alla struttura urbana.

USO DEL SUOLO

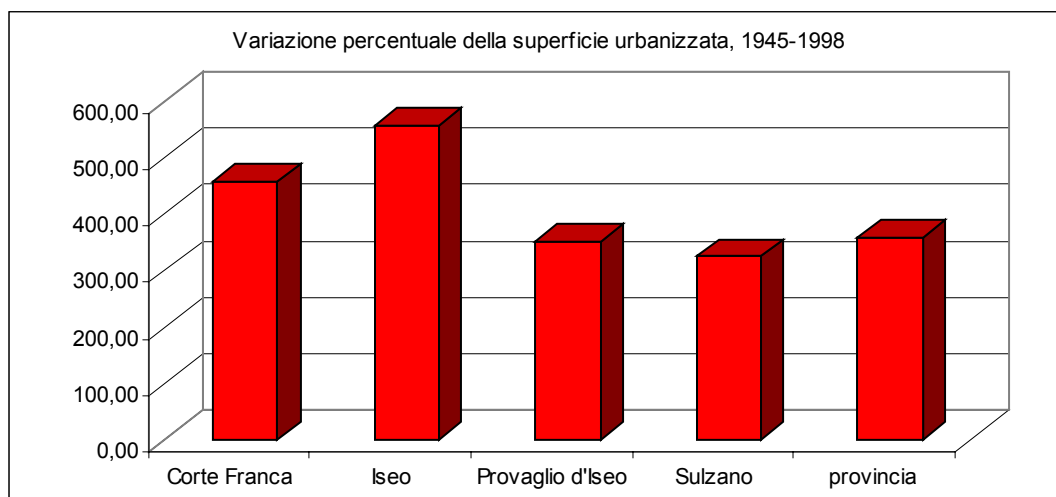
Nel corso dell'analisi dell'area dell'Entroterra Iseano è emerso come le trasformazioni socio economiche abbiano determinato un forte incremento del suolo urbanizzato e a conclusione del lavoro appare dunque utile soffermarsi ad esaminare le caratteristiche salienti di tale processo.



Graf. D.1.1 - Suolo urbanizzato, in valore assoluto espresso in mq (1948 in blu, 1998 in rosso)
Fonte: nostre elaborazioni dei dati forniti dalla Provincia di Brescia

I comuni di Corte Franca, Iseo e Provaglio mostravano nell'immediato dopo guerra una superficie urbanizzata attorno ai cinquecento mila mq ciascuno, mentre a Sulzano il valore era di soli centocinquanta mila mq. Alla fine degli anni novanta quota tre milioni viene sfiorata da Corte Franca e abbondantemente superata da Iseo (Provincia di Brescia, 2002), la soglia dei due milioni viene superata da Provaglio, mentre Sulzano si mantiene al di sotto di un milione.

Variazioni percentuali della superficie urbanizzata



Graf. D.1.2 - Variazioni percentuali della superficie urbanizzata
Fonte: nostre elaborazioni dei dati forniti dalla Provincia di Brescia

La superficie urbanizzata ha dunque subito l'incremento più rilevante a Iseo, dove si è più che sestuplicata, seguito da Corte Franca, dove i valori si sono più che quintuplicati, mentre i restanti due comuni risultano in linea con la media provinciale con la quota urbanizzata più che quadruplicata nell'arco di cinquant'anni.

Incidenza del suolo urbanizzato sulla superficie territoriale complessiva

Tab. D.1.1 - Incidenza del suolo urbanizzato sulla superficie territoriale complessiva

| | fino al dopoguerra | al 1998 |
|-------------------|--------------------|---------|
| Corte Franca | 3,81 | 21,3 |
| Iseo | 2,12 | 13,9 |
| Provaglio di Iseo | 3,00 | 13,5 |
| Sulzano | 1,49 | 6,3 |
| area | 2,59 | 14,2 |
| provincia | 1,93 | 8,8 |

Fonte: nostre elaborazioni dei dati forniti dalla Provincia di Brescia

Come conseguenza di quanto descritto, il peso percentuale delle aree urbanizzate sulla superficie territoriale complessiva che alla metà degli anni cinquanta non raggiunge in nessuno dei comuni analizzati la soglia del quattro per cento, alla fine degli anni novanta a Corte Franca supera un quinto, a Iseo e Provaglio raggiunge un settimo e a Sulzano supera di poco il sei per cento. Questo andamento ha notevolmente ampliato il differenziale con i valori provinciali, soprattutto nei casi di Corte Franca e Iseo.

Ripartizione della superficie urbanizzata per tipologia

Tab. D.1.2 - Ripartizione della superficie urbanizzata per tipologia

| COMUNE | RESIDENZIALE | PRODUTTIVO | URBANIZZATO |
|------------------|--------------|------------|-------------|
| Corte Franca | 70,21 | 29,79 | 100,00 |
| Iseo | 91,23 | 8,77 | 100,00 |
| Provaglio d'Iseo | 78,44 | 21,56 | 100,00 |
| Sulzano | 97,83 | 2,17 | 100,00 |
| area | 82,07 | 17,93 | 100,00 |
| provincia | 79,35 | 20,65 | 100,00 |

Fonte: nostre elaborazioni dei dati forniti dalla Provincia di Brescia

La quota più rilevante di suolo urbanizzato è stata destinata a insediamenti residenziali, ad attività terziarie e al sistema infrastrutturale. Anche in questo caso si distinguono nettamente i comuni franciacortini dai comuni del Sebino. Nel primo caso il suolo adibito ad attività produttive supera un quinto dell'urbanizzato (a Corte Franca sfiora quasi un terzo), mentre nel secondo caso ci si trova abbondantemente sotto quota un decimo (a Sulzano poco più del due per cento).

Variazione percentuale del consumo di suolo per tipologia

Tab. D.1.3 - Variazione percentuale del consumo di suolo per tipologia

| | non produttivi | produttivi |
|------------------|----------------|------------|
| | 1945-1998 | 1945-1998 |
| Corte Franca | 400 | 663 |
| Iseo | 520 | 1.616 |
| Provaglio d'Iseo | 255 | 57.059 |
| Sulzano | 315 | - |
| area | 387 | 1.150 |
| provincia | 295 | 1.120 |

Fonte: nostre elaborazioni dei dati forniti dalla Provincia di Brescia

Nonostante la destinazione terziaria, residenziale e infrastrutturale sia maggiormente rappresentata rispetto a quella produttiva, quest'ultima detiene il tasso di incremento più elevato.

Il suolo urbanizzato utilizzato per finalità non strettamente produttive mostra infatti nel periodo considerato una tendenza crescente, con l'incremento minimo nel caso di Provaglio, i cui valori risultano più che triplicati, e l'aumento massimo che fa capo a Iseo, con valori più che sestuplicati. Il suolo destinato alle attività produttive mostra incrementi più che proporzionali rispetto alla destinazione non produttiva, raggiungendo il differenziale massimo nel caso di Provaglio, dove tale tipologia di superficie risulta aumentata di oltre cinquecento settanta volte. Caso a sé è rappresentato da Sulzano, che alla fine degli anni quaranta non presentava alcuna destinazione produttiva, mentre alla fine degli anni novanta raggiunge una superficie di oltre quattordici mila cinquecento mq adibiti ad attività produttive.

Conclusioni

Dall'esame dei vari livelli amministrativi, dall'UE ai singoli comuni, dal punto di vista teorico le intenzioni e gli obiettivi della pianificazione del territorio sembrano convergere verso la volontà di salvaguardare e valorizzare il patrimonio naturale, così come quello sociale e culturale, con il fine ultimo di migliorare la qualità dell'ambiente e la qualità della vita. L'analisi diacronica del consumo di suolo induce però a riflettere sulle ripercussioni che la tendenza ultra decennale in atto può portare sulla qualità dell'ambiente, della vita e dello sviluppo economico. Per quanto riguarda il futuro è auspicabile che non si attui una mera espansione in termini quantitativi e che non si dia assoluta priorità alle esigenze economiche, ma che attraverso i P.R.G. e le relative varianti si concretizzino sforzi che vanno nella direzione di una crescita anche qualitativa, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile. In questo senso fa ben sperare il progetto e l'implementazione del processo di Agenda 21 Locale sul territorio dell'Entroterra Iseano, progetto che ci auguriamo possa essere condotto a buon fine con la partecipazione e la condivisione di tutti i cittadini e delle autorità locali, che hanno collaborato all'avvio del processo stesso. E' dunque opportuno a questo punto porre l'accento sul tema centrale attorno a cui ruota il concetto di sostenibilità, ossia sul cosa resterà alle generazioni future di un patrimonio ambientale tanto prezioso quanto delicato quale quello oggetto di studio.

D. 1 PIANIFICAZIONE STRATEGICA DEL TERRITORIO

| INDICATORE | COMUNI | DPSIR | DISPONIBILITA' | STATO | TREND |
|--|------------------|-------|----------------|---------|-------|
| | | | DEI DATI | ATTUALE | |
| 1. I diversi livelli istituzionali-amministrativi | Corte Franca | R | ☺ | ☹ | ? |
| | Iseo | R | ☺ | ☹ | ? |
| | Provaglio d'Iseo | R | ☺ | ☹ | ? |
| | Sulzano | R | ☺ | ☹ | ? |
| | area | R | ☺ | ☹ | ? |
| 2. Variazione percentuale superficie urbanizzata | Corte Franca | P | ☺ | ☹ | ⬇ |
| | Iseo | P | ☺ | ☹ | ⬇ |
| | Provaglio d'Iseo | P | ☺ | ☹ | ⬇ |
| | Sulzano | P | ☺ | ☹ | ⬇ |
| | area | P | ☺ | ☹ | ⬇ |
| 3. Incidenza del suolo urbanizzato sulla superficie territoriale | Corte Franca | P | ☺ | ☹ | ⬇ |
| | Iseo | P | ☺ | ☹ | ⬇ |
| | Provaglio d'Iseo | P | ☺ | ☹ | ⬇ |
| | Sulzano | P | ☺ | ☺ | ⬇ |
| | area | P | ☺ | ☹ | ⬇ |
| 4. Ripartizione superficie urbanizzata per tipologia | Corte Franca | D | ☺ | ☹ | ? |
| | Iseo | D | ☺ | ☺ | ? |
| | Provaglio d'Iseo | D | ☺ | ☹ | ? |
| | Sulzano | D | ☺ | ☺ | ? |
| | area | D | ☺ | ☹ | ? |