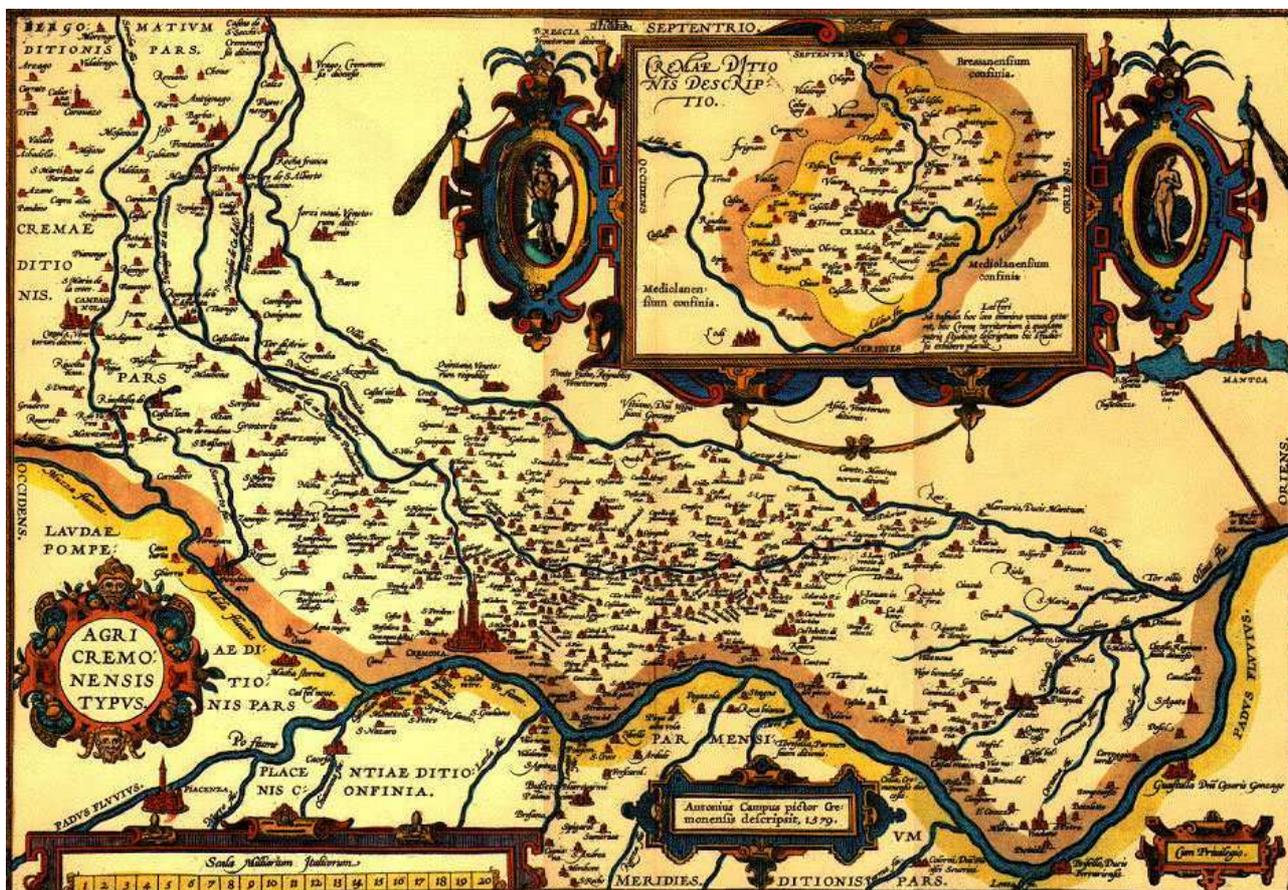


Documento di indirizzo per lo sviluppo della variante di aggiornamento del PTCP



Definizione dei criteri e delle strategie di sviluppo - Febbraio 2012

Revisione e rilettura del PTCP – PEG 2012_01_4201
Documento a cura dell'ufficio PTCP – Settore Pianificazione Territoriale

Sommario

Finalità e principi guida per la variante di aggiornamento	4
Riferimenti normativi: gli indirizzi, le prescrizioni e primi spunti di riflessione	7
Il coordinamento tra vari livelli di pianificazione per l'aggiornamento e la gestione del PTCP	17
<i>Il PTCP e i PGT</i>	17
<i>Il PTCP e i Parchi regionali</i>	18
<i>Il PTCP e i Piani di Settore</i>	19
Conclusioni	20

Finalità e principi guida per la variante di aggiornamento

Il presente documento risulta essere funzionale ad inquadrare le attività di gestione del PTCP e quindi il necessario aggiornamento rispetto:

- ai nuovi disposti normativi che hanno modificato la L.R. 12/2005;
- alle DGR esplicative in merito alle varie tematiche che riguardano il governo del territorio a scala provinciale;
- ai contenuti del PTR e del Piano paesaggistico Regionale;
- ai piani di settore provinciali;
- ad alcuni tematismi contenuti nel PTCP nei confronti degli stessi ma di maggior dettaglio e riprodotti negli atti dei PGT (principio gerarchico e di maggiore definizione);
- alla correzione di errori materiali;
- alla introduzione di nuovi tematismi che per impossibilità tecnica non erano stati inseriti/aggiornati.

Il processo di aggiornamento del PTCP sarà anche l'occasione per integrare il piano vigente sulla base dell'esperienza dell'attività istruttoria in merito agli strumenti urbanistici comunali, dell'attività di monitoraggio (1° Monitoraggio del PTCP) e dell'attuazione delle politiche del piano messe in campo in questi anni.

In merito a queste tematiche verrà di seguito descritto il programma di lavoro nonché tutte le fasi che dovranno portare all'aggiornamento del PTCP; nel documento viene dedicata inoltre una parte che sarà funzionale a fornire spunti per l'implementazione dei Piani d'Area quest'ultimi, dovranno dettagliare maggiormente alcune strategie di sviluppo di alcune porzioni del territorio Provinciale.

Si ricorda in questa sede che la Provincia ha approvato con deliberazione Consiliare n. 95 del 9 luglio 2003 il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (P.T.C.P.) ai sensi della l.r. 1/2000; successivamente ha avviato il processo di adeguamento alla l.r. 12/05 e successive integrazioni, il 29 marzo 2006 con Delibera del Consiglio provinciale n° 38, redigendo una variante parziale approvata in via definitiva con D.C.P. n° 66 dell'8 aprile 2009, ai sensi dell'art. 17, commi 9 e 14, della l.r. n°12/2005 e successive modifiche e integrazioni. La Variante del P.T.C.P. ha acquistato efficacia dal 20 maggio 2009, data di pubblicazione dell'avviso della sua pubblicazione definitiva sul BURL n° 20.

Si sottolinea che il presente documento è strutturato in modo tale da definire delle fasi di lavoro con tempistiche precise e che ogni fase, risulta essere consequenziale e logica; questo con il fine di realizzare una variante di aggiornamento completa e il più possibile rispondente ai nuovi scenari di sviluppo che si stanno delineando in Provincia di Cremona.

Inoltre, il presente documento, risulta coerente con i criteri fondamentali che riguardano le tematiche di governance territoriale, che sono: sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, sostenibilità, partecipazione, collaborazione, flessibilità, compensazione ed efficienza (Cfr. Art. 1 L.R. 12/05).

Tali principi, comunque già internalizzati nel vigente PTCP, risultano essere fondamentali anche per un suo adeguamento al fine di indirizzare le politiche urbanistiche e territoriali verso una nuova prospettiva di governance territoriale. Essi costituiranno anche i capisaldi per rinnovare il territorio provinciale verso uno sviluppo equilibrato che tenga in considerazione le peculiarità e la valorizzazione di tutte le realtà locali. L'obiettivo è arrivare a una integrazione e valorizzazione di tutto il territorio provinciale attraverso una visione sistemica a rete capace di evitare il depauperamento delle risorse che sono la forza trainante di questa provincia (es. Agricoltura, aree naturali, cultura ecc.); questo senza rinunciare a uno sviluppo antropico equilibrato in ragione delle crescenti potenzialità di un nuovo modello di policentrismo che sempre di più tende a manifestarsi nella nostra Provincia.

Un approccio policentrico infatti contribuirebbe a ridurre l'esigenza di spostarsi, offrendo alti gradi di accessibilità verso e nelle aree urbane che dovranno risultare il più possibile compatte e strutturate intorno a centri attrattivi sotto il profilo dell'offerta di servizi, quest'ultimi intesi in senso ampio.

Se tali assunti per molte altre realtà provinciali sono una sfida da raggiungere in quanto bisognerebbe attuare ristrutturazione di lungo periodo delle aree urbane esistenti (Es. aree metropolitana milanese); nella realtà della Provincia di Cremona la conformazione dei nuclei si presta a un vero e proprio policentrismo equilibrato e che tenda ad una rigenerazione e ad uno sviluppo urbano competitivo e improntato sulla coesione sociale e l'accessibilità.

Tali assunti sono già insiti nel vigente PTCP infatti, come descritto nel Documento Direttore, la proposta di politiche territoriali e urbanistiche finalizzate alla costruzione di un sistema insediativo sostenibile si rifanno anche alle indicazioni per l'assetto insediativo elaborate dall'Unione Europea nello Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE). In particolare, ci si è confrontati con quegli obiettivi contenuti nello SSSE che, fatti propri dalla Regione Lombardia, costituiscono un utile riferimento per la realtà territoriale provinciale Cremonese. Tali obiettivi sono delineati e sono individuabili nelle seguenti tre proposizioni:

1. ricerca di uno sviluppo territoriale equilibrato e policentrico, con la messa in rete delle regioni urbane e lo sviluppo di città compatte, in cui vi sia un rapporto di partenariato tra città e campagna;
2. ricerca di un accesso paritetico alle infrastrutture da parte delle differenti realtà insediative, con un loro utilizzo efficace e sostenibile;
3. ricerca di un approccio all'uso dei beni naturali e culturali visti come un patrimonio la cui conservazione e il cui incremento consentono di dischiudere le ampie potenzialità di sviluppo sociale ed economico. Emblematici al riguardo sono il mantenimento di una elevata biodiversità e l'integrazione a livello europeo del patrimonio culturale.



Triangolo degli obiettivi: sviluppo equilibrato e durevole dello spazio

Se osserviamo le dinamiche territoriali della Provincia di Cremona è agevole verificare che non corrispondono ancora oggi a una configurazione del territorio articolato in un sistema di poli di densità qualificata tra loro organizzati in rete, in grado di valorizzare sinergicamente le specifiche potenzialità di ciascun ambito. Nonostante in questi anni di gestione del PTCP la direzione strategica delle politiche territoriali intraprese muovevano proprio in questa direzione di integrazione e coordinamento a rete al fine di raggiungere livelli di efficienza, il lavoro da fare è ancora in progressione.

La Provincia ad oggi è ancora articolata su una serie di singolarità Comunali, relazionate esclusivamente su alcune polarità, prive in realtà di quella capacità di creare un sistema di relazioni consolidate e con situazioni di forte discontinuità soprattutto per quanto riguarda la fornitura di beni e servizi (Cfr. Anche al progetto aggregazione piccoli Comuni).

Le analisi territoriali prodotte in questi anni nonché l'esperienza sul campo mediante la gestione del PTCP tramite l'implementazione anche di Piani territoriali d'area hanno evidenziato alcune caratteristiche del territorio provinciale rispetto ai sistemi di analisi del PTCP (Art. 3) che è

bene mettere il luce perché utili per indirizzare la variante di aggiornamento del PTCP; tali vengono di seguito esposte.

Rispetto al sistema insediativo la contiguità fisica dei nuclei urbani provocati soprattutto da urbanizzazioni lungo le infrastrutture non può essere più un modello ripercorribile anche se alcune realtà economiche sembrano necessitare ancora di quelle tipologie di spazi; piuttosto bisognerà puntare su forme incentivanti che garantiscano il rilancio o riutilizzo di poli o distretti produttivi esistenti garantendo al contempo un sistema infrastrutturale adeguato.

Per quanto riguarda lo sviluppo immobiliare nonostante le strategie dei comuni mediante i PGT hanno garantito una buona compattezza dell'urbanizzato non sempre però sono state coordinate a strategie localizzative basate sulla potenzialità e l'effettiva domanda di spazi da edificare.

Rispetto al sistema infrastrutturale le strategie di sviluppo per i prossimi anni sono ormai delineate per quanto riguarda le grandi infrastrutture viabilistiche che verranno realizzate nei prossimi anni (CR-MN – Ti-Bre – e opere complementari Bre.Be.Mi). Tali opere come già sottolineato nel Rapporto di Monitoraggio del PTCP, indurranno una crescita dell'urbanizzazione ma non solo; per questo, al fine di armonizzare le infrastrutture con le polarità insediative sarà necessario impostare strategie pianificatorie di area vasta per un coordinamento intercomunale fornendo soluzioni a criticità rilevanti per lo sviluppo delle attività. Quest'ultime con ogni probabilità tenderanno a sovra caricare situazioni esistenti e genereranno la formazione di altre concentrazioni che dovranno essere attentamente valutate quantomeno, per evitare le solite logiche insediative legate alle direttrici di sviluppo principale che incrementando la densificazione e l'effetto *sprawl*.

Rispetto al sistema paesistico-ambientale bisognerà partire dalla base portante della nostra provincia ovvero l'agricoltura che non dovrà essere percepita unicamente come un sistema produttivo e tantomeno in una logica multifunzionale di bieco ritorno economico (es. impianti di bio gas), ma anche come conservazione di paesaggio che, come più volte sottolineato in altri atti del PTCP (Es. Rapporto di monitoraggio) risulta funzionale a evitare il suo depauperamento. E pertanto necessaria una visione sistemica della matrice agricola che garantisca l'unione tra la produzione e multifunzionalità.

Il paesaggio deve quindi caratterizzarsi, sia come supporto qualitativo per il funzionamento dei cicli biogeochimici, per l'incremento della qualità della vita dei residenti, sia come indicatore di efficienza economica.

Rispetto a questi sistemi i criteri di sviluppo, le soluzioni e gli strumenti per realizzare obiettivi di complementarietà, attrattività e sviluppo equilibrato del territorio fondamentale esistono nella componente non prescrittiva dei Piani a tutte le scale.

L'approccio strategico del PTCP deve pertanto individuare ulteriori modalità per rendere le politiche territoriali incisive in seno alla sostenibilità e non più legate agli interessi di pochi che per disponibilità di mezzi e capacità stravolgono morfologie territoriali con pochi benefici aggiunti rispetto all'inquietante carico negativo indotto e che spesso genera nel lungo periodo, "disastri" non facilmente visibili o valutabili.

Mediante una attenta organizzazione della struttura policentrica del territorio sarà possibile mettere efficacemente in rete i centri del territorio provinciale.

In considerazione del livello di consumo di suolo attuale della Provincia – basso rispetto ad altre realtà lombarde e non - e in previsione degli incrementi insediativi previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, considerato il suolo una risorsa scarsa anche se riproducibile, si ritiene indispensabile che il PTCP metta in atto buone pratiche con veemenza e decisione, politiche insediative non dissipative e orientate alla sostenibilità ambientale delle trasformazioni delle diverse aree del territorio provinciale.

Nei confronti del quadro conoscitivo delineato dal PTCP vigente si fa presente che la maggior parte degli approfondimenti settoriali redatti negli scorsi anni restano tuttora sostanzialmente validi nella struttura mentre rispetto alle dinamiche territoriali più recenti, sarà invece opportuno prevedere un'integrazione in relazione: alle nuove dinamiche economiche, sociali e ambientali; tali verranno scandagliate di seguito.

Si ricorda come più volte sottolineato che negli atti costituenti il PTCP (Es. I° Monitoraggio) che un quadro conoscitivo aggiornato è funzionale a far divenire il PTCP un piano strategico, capace di abbracciare una visione di scala vasta traducendola in azioni e progetti incisivi sull'intero sistema territoriale locale.

Un altro importante tema da trattare riguarda la competitività o meglio la complementarietà del sistema cremonese con gli altri "sistemi" di scala vasta dell'Unione Europea infatti, si tratta di recuperare le esperienze d'eccellenza che hanno guidato le politiche territoriali d'oltralpe per trarne spunti al fine di adeguarle e implementarle nel nostro ambito territoriale ma anche per far sì che il territorio provinciale possa acquisire valore in una logica di rete transnazionale.

Riferimenti normativi: gli indirizzi, le prescrizioni e primi spunti di riflessione

Nel presente paragrafo vengono elencati e descritti tutti i riferimenti normativi utili a inquadrare l'attività di aggiornamento del PTCP; si fa presente comunque che verrà omessa la descrizione dei riferimenti che sono già stati recepiti nel Piano vigente e ampiamente descritti nel "Documento di indirizzo per lo sviluppo della variante e del percorso di valutazione ambientale strategica" e nell'Appendice D alla Normativa. Quindi, ci si concentrerà unicamente ad inquadrare quei riferimenti Normativi che non sono stati ancora convenientemente internalizzati nel PTCP; essi verranno di seguito elencati considerando il loro livello gerarchico e di coerenza.

Riferendoci al Art. 15 della L.R. 12/05 e s.m.i. i punti da considerare o riconsiderare sono:

- 1) *Ridefinizione degli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del territorio connessi ad interessi di rango provinciale o sovracomunale o costituenti attuazione della pianificazione regionale.*

Ad oggi gli obiettivi del PTCP (Art.3) sono ancora di forte attualità e funzionali al perseguimento di uno sviluppo sostenibile ma essi possono essere rivisti alla luce dei nuovi scenari di sviluppo che si stanno delineando (Cfr. Anche I° Rapporto di Monitoraggio) sia rispetto agli obiettivi del PTR; il PTCP può inoltre fornire nuovi indirizzi per il raggiungimento degli stessi sia da parte della Provincia sia da parte dei Comuni in forma singola o associata.

- 2) *Il PTCP è atto di indirizzo della programmazione socio-economica della provincia.*

Rispetto alla tematica socio-economica il PTCP dispone ad oggi di un quadro conoscitivo aggiornato alla data del 2006 per questo, il capitolo 2 (L'analisi del sistema socio-economico cremonese) della Relazione al Documento Direttore, potrebbe essere integrato alla luce dell'ultimo censimento ISTAT.

- 3) *Il PTCP per la parte inerente alla tutela paesaggistica individua le previsioni atte a raggiungere gli obiettivi del piano territoriale regionale e può inoltre individuare gli ambiti territoriali in cui risulti opportuna l'istituzione di parchi locali di interesse sovracomunale.*

La tutela paesistica e quindi le previsioni in materia di tutela dei beni ambientali e paesistici risulta essere uno dei contenuti prevalenti del PTCP. Rispetto a questa tematica il PTCP vigente

risulta essere già aggiornato rispetto alla DGR 6420/07 ma non completamente rispetto al Piano Paesaggistico Regionale. Inoltre, si potrebbe valutare l'opportunità di dettagliare meglio alcuni contenuti paesaggistici implementando una nuova "Carta condivisa del Paesaggio" al fine di rendere i contenuti paesaggistici più rispondenti alle reali necessità di sviluppo. In merito a questo aspetto viene fatta una disamina dei punti da considerare rispetto alla Normativa del Piano Paesaggistico.

- 4) *Il PTCP definisce, avvalendosi del SIT, il quadro conoscitivo del proprio territorio come risultante dalle trasformazioni avvenute.*

Un aggiornamento del quadro conoscitivo risulta essere fondamentale come già specificato nel Primo Rapporto di Monitoraggio del PTCP infatti, solo con una base di conoscenze aggiornata le strategie territoriali potranno essere adeguatamente valutate rispetto a molteplici variabili (ambientali, sociali, economiche ecc.).

Un quadro conoscitivo aggiornato premetterà inoltre in futuro di costruire strategie programmatiche sempre più corrispondenti ai reali bisogni del territorio quest'ultimo inteso in senso ampio.

- 5) *Il PTCP indica 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 e approfondendo i contenuti della programmazione regionale, nonché, eventualmente, proponendo le modifiche o integrazioni della programmazione regionale ritenute necessarie;*

Il PTCP dovrà essere adeguato rispetto al redigendo piano d'Area del cremonese e fornire spunti rispetto a quadri conoscitivi aggiornati per la messa in opera del Piano d'area del Casalasco. Inoltre si potrebbero fornire indirizzi in merito agli obiettivi previsti dal PTR per l'area Cremonese nonché per l'implementazione del Piano Territoriale Regionale d'Area del Fiume Po (PTRA – Fiume Po).

- 6) *Il PTCP stabilisce, in coerenza con la programmazione regionale, il programma generale delle maggiori infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità e le principali linee di comunicazione, di cui definisce la relativa localizzazione sul territorio, avente valore indicativo, fatti salvi i casi di prevalenza.*

In merito alla tematica infrastrutturale in accordo con il piano di settore della viabilità e in riferimento agli stati di avanzamento delle infrastrutture programmate è necessario un aggiornamento degli atti del PTCP. Si dovrà valutare inoltre l'opportunità di rivedere i tracciati di indirizzo e definire quali dovrebbero essere opportunamente stralciate, rivisitate o alle quali sia opportuno attribuire efficacia prescrittiva e prevalente ai sensi dell' Art. 18 c. 2 l.b della L.R. 12/05.

- 7) *Il PTCP individua i corridoi tecnologici ove realizzare le infrastrutture di rete di interesse sovracomunale, definendone i criteri per l'inserimento ambientale e paesaggistico, in particolare delle opere di riqualificazione del sistema verde locale;*

A oggi il PTCP vigente non possiede un quadro conoscitivo (banca dati SIT) della localizzazione dei corridoi tecnologici quali: metanodotti e linee elettriche di media e alta tensione. Risulta quindi opportuno aprire dei tavoli di confronto con i gestori delle suddette reti al fine di agevolare lo scambio di dati in formato Shape; inoltre dovrà essere integrata la relazione del capitolo 7.8 (Criteri per la realizzazione e l'inserimento paesaggistico delle infrastrutture riguardanti il sistema della mobilità) definendo dei criteri per i corridoi tecnologici.

- 8) *Il PTCP deve prevedere indicazioni puntuali per la realizzazione di insediamenti di portata sovracomunale, se definiti come tali dai PGT dei comuni;*

In merito a questo tema il PTCP dovrebbe rivedere la localizzazione delle aree di sviluppo di carattere sovracomunale definendo strategie perequative efficaci e reiterabili nel tempo. Inoltre

andrebbe rivisitato l'art. 22 fornendo nuovi parametri per il calcolo della componente esogena in quanto ad oggi l'articolo così come scritto si rifà a una semplice logica di crescita e non di sviluppo sostenibile dello spazio insediativo. Come noto lo sviluppo è l'introduzione di un'innovazione che non è solo creazione di nuovi beni ma anche di nuovi processi e di nuovi indirizzi; la crescita, invece, è data dall'aumento di beni esistenti e del consumo di risorse già disponibili. Perciò, è necessario fare attenzione a distinguere fra crescita e sviluppo.

Da ciò deriverebbe anche la necessità di ripensare i distretti e le intere diverse filiere produttive gravitanti in Provincia di Cremona, in termini di vero sviluppo sostenibile, rendendoli capaci di adeguarsi ai limiti imposti dalle condizioni ecologiche e sociali.

Deriva inoltre la necessità di rifarsi anche alle nuove prospettive economiche (economia ambientale, bio-economia). Infatti applicando nuovi principi economici, è possibile raggiungere il benessere senza aumentare i consumi di beni e risorse già esistenti, prendendo come misura le modalità di produzione e conservazione della natura e della sua biodiversità, le uniche entità certamente sostenibili. E' possibile raggiungere un certo livello di benessere in maniera indipendente dalla crescita economica con altri modelli di sviluppo (non di crescita), per esempio attraverso la rivitalizzazione di economie locali comunali. Bisognerà rifarsi a modelli che intreccino temi sociali, economici, ambientali e dei beni comuni, permettendo di riprogettare, in agricoltura, industria e architettura, gli insediamenti umani e ambientali che soffrono, utilizzando il territorio e le sue risorse e cercando di imitare, secondo la conoscenza tradizionale, legami e relazioni che si ritrovano in natura. Così si possono ottenere abbondanza di risorse, alimenti e filiere sostenibili a basso costo per coprire le esigenze locali.

- 9) *Il PTCP indica 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.*

Oltre alla predisposizione di Piani territoriali d'area vasta (es. Piano territoriale d'area del cremonese o dell'alto cremasco – PEG 2012_10_4206) un tema che può essere affrontato e sviluppato anche dal PTCP riguarda la gestione associata delle Funzioni dei Comuni per l'esercizio in forma associata delle funzioni per i Comuni tra i 1.000 e i 5.000 abitanti. Partendo anche da sperimentazioni avviate o da avviare su parti del territorio Provinciale con il PTCP si possono individuare azioni di coordinamento per l'attuazione della perequazione territoriale. In merito a quest'ultimo punto pur essendo anni che si parla di perequazione sono ancora poche le sperimentazioni a livello Nazionale; pertanto è opportuno che il PTCP se ne faccia carico.

Le "strategie territoriali" più rilevanti che si stanno delineando in Provincia sono la realizzazione delle infrastrutture a supporto dello sviluppo insediativo (Cr-Mn; Terzo Ponte, ecc). Tali infrastrutture, come già evidenziato anche nel primo rapporto di monitoraggio, indurranno una crescita dell'urbanizzazione che ad oggi si può solo immaginare ma non valutare. Se è vero però che con il PTCP si vuole evidenziare l'inscindibile legame esistente tra lo sviluppo territoriale e la tutela ambientale promuovendo e agevolando come detto un modello insediativo fondato sul policentrismo che sia in grado di garantire maggior accessibilità, sviluppo economico, coesione sociale e una qualità antropica ed ecologica, lo strumento tecnico che potrebbe essere efficacemente ed efficientemente utilizzato è certamente quello della perequazione territoriale.

Tale strumento peraltro previsto dall'Art. 15 comma 7-bis della L.R. 12/05 fa riferimento alla possibilità di costruire un fondo comune finanziato dagli enti locali con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati di scala vasta. In sostanza risulta essere uno strumento per compensare gli effetti indotti e inattesi dalle scelte pianificatorie di area vasta (es. poli industriali sovracomunali, zone residenziali esogene, servizi di interesse sovracomunale, aree commerciali ecc.) che nel concreto, si traduce nella condivisione a livello partecipativo di più Enti Locali, tramite un fondo, di tutte le spese e le entrate connesse alla realizzazione di un determinato progetto di assetto e sviluppo territoriali.

La Provincia di Cremona, con il proprio PTCP, ha già sviluppato in passato diverse esperienze mediante Accordi di Programma sulle aree produttive sovracomunali alcune con risvolti positivi mentre altre hanno portato a risultati non del tutto soddisfacenti. Da qui la necessità di formulare un sistema di perequazione compensativa territoriale strutturato che consideri le reali specificità delle diverse porzioni di territorio in una logica sistemica e da queste, definire poi dei principi guida comuni e condivisi da applicare sull'intera Provincia.

10) In ordine alla tutela ambientale, all'assetto idrogeologico e alla difesa del suolo, il PTCP definisce l'assetto idrogeologico del territorio.

Ad oggi il PTCP risulta carente di un quadro conoscitivo aggiornato rispetto alla componente idrogeologica in particolare il lavoro da svolgere concerne:

- nella definizione del quadro conoscitivo in merito ai fenomeni di dissesto idrogeologico verificatisi e che potenzialmente si potranno verificare in alcune aree della Provincia (Vedi Studio Telò 2012);
- nella definizione di un assetto idrogeologico più corrispondente alle reali problematiche e ai bisogni della Provincia. In merito a questo punto un tema che andrebbe trattato riguarda anche, ma non solo, lo sfruttamento intensivo delle risorse idriche che sta portando alla progressiva diminuzione della disponibilità e al deterioramento della qualità dell'acqua, tanto da fare ritenere che l'emergenza idrica stia diventando uno dei problemi critici.
- La diminuzione delle scorte d'acqua e della sua qualità è causata da numerosi fattori i principali che, riferendoci alla "semplice" scala Provinciale sono: le variazioni dell'uso del suolo che limitano la ricarica degli acquiferi, la crescita della popolazione e lo sviluppo socio-economico che impone un continuo aumento del consumo idrico per i diversi usi agricoli, industriali e civili.
- la definizione di opportuni indicatori di Monitoraggio in merito all'assetto idrogeologico da implementare nei successivi rapporti di monitoraggio della VAS del PTCP.
- per le aree soggette a tutela o classificate a rischio idrogeologico e sismico, la definizione delle linee di intervento nonché, le opere prioritarie di sistemazione e consolidamento;

Ovviamente il lavoro da svolgere risulta di ampio respiro e richiederà un'intensa attività di coordinamento con le autorità competenti in materia nonché un'elevata mole di risorse finanziarie. In prima battuta però un aiuto alla definizione di una potenziale carta della fattibilità geologica a livello provinciale potrebbe essere realizzata facendo una mosaicatura ragionata degli studi geologici del PGT e integrata da studi già in possesso o commissionati dalla Provincia (ad es.: Studio Telò – rischio idrogeologico); questa consentirà di aggiornare il quadro conoscitivo del PTCP garantendo un nuovo strumento di analisi territoriale per coadiuvare scelte strategiche a livello di area vasta.

11) Il PTCP definisce gli ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico, analizzando le caratteristiche, le risorse naturali e le funzioni e dettando i criteri e le modalità per individuare a scala comunale le aree agricole, nonché specifiche norme di valorizzazione, di uso e di tutela, in rapporto con strumenti di pianificazione e programmazione regionali, ove esistenti.

In merito a questa tematica nel PTCP vigente è internalizzato un lungo lavoro (2 anni) di concertazione con i Comuni che si è tradotto nella definizione degli ambiti agricoli di interesse strategico. Come evidenziato anche nel primo Rapporto di Monitoraggio del PTCP (dicembre 2011), si può confermare che le strategie di tutela e di gestione degli ambiti agricoli strategici promosse come contenuto prevalente dalla L.R. 12/05 e quindi definite dal PTCP stanno

funzionando anche se margini di miglioramento, soprattutto in seno alla Normativa del PTCP (art. 19 bis), sono fattibili e auspicabili. Tale assunto ha il fine precipuo di garantire una migliore gestione di tale strumento di governo del territorio rendendolo ancora più in linea con le differenti esigenze del territorio nonché per evitare indirettamente i potenziali “guasti” che potrebbero essere prodotti da modelli di crescita urbana non compatibili con le esigenze della matrice agricola. In particolare la carenza a livello normativo che si è riscontrata in questi anni di gestione degli ambiti agricoli strategici tramite il PTCP riguarda la procedura di gestione indicata nell’Art. 19 bis comma 3 (flessibilità) per quanto riguarda la sottocitata parte.

“ omissis.....Le superfici sottratte nel tempo agli ambiti destinati all’attività agricola di interesse strategico attraverso una o più varianti di tipo non sostanziale (art. 34 del PTCP) si sommano fino al raggiungimento delle soglie dimensionali di riferimento per le variazioni degli ambiti agricoli massime di cui alla tabella 2, fatto salvo lo scomputo delle “aree agricole esterne”, individuate nell’Allegato 6-III “Carta di caratterizzazione del territorio rurale”, che il Comune può eventualmente chiedere di ricomprendere negli ambiti agricoli del PTCP di cui al punto 1.omissis....”

Quindi in merito a questo si tratta di definire i criteri/procedure e le modalità di scomputo delle “aree agricole esterne” che il comune può eventualmente ricomprendere negli ambiti agricoli del PTCP. Per fare ciò si dovrà trattare la matrice agricola non come risorsa dal valore indifferenziato su tutta la provincia ma come risorsa scarsa e con caratteri diversi; i criteri dovranno portare a una valutazione il più obbiettiva possibile in riferimento alla valorizzazione dell’ambiente e l’equilibrio dell’ecosistema che costituiscono requisiti imprescindibili per perseguire la valorizzazione e tutela delle zone agricole. A tal proposito possono essere di aiuto per la definizione delle procedure la letteratura in materia di ecologia del paesaggio (*landscape ecology*).

12) Piano Territoriale Regionale = Piano Paesaggistico Regionale + Rete Ecologica Regionale

Relativamente alla Normativa del Piano Paesaggistico Regionale (di seguito PPR) si possono mettere in luce le tematiche di seguito esposte rispetto alle quali il PTCP risulta non ancora o parzialmente adeguato; tale adeguamento deve essere fatto, ai sensi dell’art. 47, entro 2 anni dalla data di pubblicazione sul BURL (n.13 del 30 marzo 2010) e quindi entro marzo 2012.

Nella Normativa del PPR per la forte correlazione con la normativa paesaggistica a livello Nazionale (D.lgs. 42/04 e s.m.i.) peraltro più volte richiamata vengono fatti espliciti riferimenti utili a inquadrare la materia paesaggistica nel suo complesso e quindi, il necessario aggiornamento anche rispetto ai contenuti della Norma nazionale.

Si fa presente che per il fine del presente elaborato viene omessa la descrizione dei rapporti tra gli atti costituenti la disciplina paesaggistica ricordando solamente in questa sede che i principi base che sottendono tale disciplina sono quello “gerarchico” e di “maggior definizione”.

In riferimento alle prescrizioni generali del PPR, relativamente alla disciplina dei beni paesaggistici e riportata anche alla Art. 16 della normativa regionale, l’aggiornamento del PTCP consisterà nel adempiere ai passaggi di seguito illustrati.

- 1) Aggiornare l’Appendice B della Normativa del PTCP (Elenco delle cose d’interesse artistico e storico ai sensi dell’art. 10 e delle bellezze individuate ai sensi dell’art. 136 del D.Lgs. 22 gennaio 2004 “Codice dei beni culturali e del paesaggio” n. 42.); in particolare si il lavoro consiste nel fare un inventario delle aree e dei beni che sono stati oggetto di dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi dell’art. 136 o dell’art. 157 del D.lgs. 42/2004 e s.m.i..

- 2) Per quanto riguarda le aree tutelate per legge ai sensi dell'Art. 142 del D.lgs. 42/2004 (es. ex fasce Galasso) bisognerà verificare la corretta perimetrazione dei vincoli presenti nella Provincia; effettivamente in questi anni di gestione del PTCP è capitato di imbattersi in alcune discrepanze tra quanto cartografato nei PGT infatti, in quest'ultimi (es. Comune di Palazzo Pignano), veniva dichiarata la corretta perimetrazione in riferimento all'art. 142 comma 2 del D.lgs (derubricazioni). Sempre in merito alla tutela e gestione delle trasformazioni delle aree e degli immobili di cui all'art. 142 il PTCP, oltre alle disposizioni prevalenti del Titolo III parte II della Normativa del PPR analizzate più oltre, potrà fornire indicazioni e prescrizioni (Art. 16bis comma 2 – Normativa PPR) ulteriori e più corrispondenti alle specificità territoriali dei diversi contesti.
- 3) Per quanto riguarda gli immobili e le aree di cui all'art. 136 e 142 del D.lgs 42/04 bisognerà verificare ai sensi del comma 3 art.16bis della Normativa del PPR la specifica disciplina di tutela che è precisata nei provvedimenti di dichiarazione di notevole interesse pubblico; qualora essa non sia precisata si dovranno applicare le prescrizioni del medesimo comma 3. Tali norme prescrittive devono essere recepite all'interno del PTCP; ciò permetterebbe anche a qualsiasi soggetto che deve presentare una autorizzazione paesaggistica di avere una norma di riferimento da seguire.
- 4) In provincia di Cremona esistono molti elementi del territorio non ancora tutelati per legge in quanto ad oggi non dichiarati di notevole interesse pubblico. Se consideriamo in toto i Beni paesaggistici così come disciplinati dal D.lgs 42/04 e la passibilità data dall'art.138 ovvero che gli enti pubblici territoriali possono proporre di propria iniziativa alla regione l'adozione della dichiarazione di notevole interesse pubblico di immobili o aree allora, sarebbe opportuno valutare al fine di includere tra i beni oggetto di tutela, i seguenti elementi della Provincia di Cremona:
 - alberi monumentali (previo rilievo e censimento. Ad oggi in Provincia esiste il censimento degli "alberi notevoli" – aggiornato al 2005)
 - singolarità geologiche o memoria storica (es. baulature dei campi)
 - bellezze panoramiche o punti di vista del bel vedere.

Inoltre la Provincia valutando ai sensi dell'Art. 141-bis se il ministero o le regioni hanno integrato le dichiarazioni di notevole interesse pubblico può proporre agli stessi una disciplina di dettaglio che possa assumere, nell'ambito del Piano delle Regole del PGT e delle norme del PTCP, lo stesso compito in via transitoria (Rif. Art. 16 bis comma 4 – PPR)

- 5) Ai sensi del Titolo III della normativa del PPR (parte cogente) il PTCP deve essere integrato rispetto ai seguenti articolati Normativi e loro contenuti:
 - a. All' Art.20 PPR riconosce il valore paesaggistico dell'idrografia naturale superficiale quale struttura fondamentale della morfologia del paesaggio lombardo e riferimento prioritario per la costruzione della rete verde regionale. Al fine di valorizzare e riqualificare in modo organico il paesaggio dei sistemi fluviali, il PTCP recepisce, integra e coordina le altre politiche di competenza le indicazioni di scenario paesaggistico fluviale contenute nei contratti di fiume definiti in Accordi Quadro di Sviluppo Territoriale regionali.

Si ricorda che l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale (AQST) è uno strumento di programmazione negoziata introdotto dalla Regione Lombardia e disciplinato dalla L.R. 2/2003 e dal regolamento attuativo n. 18/2003. L'Accordo costituisce una cornice politico-programmatica, che ha l'obiettivo di coordinare l'azione pubblica dei vari livelli istituzionali coinvolti, di raccordare, razionalizzare ed integrare le risorse pubbliche nonché di stimolare e favorire gli investimenti privati.

Si tratta di un vero e proprio patto tra Regione e territorio, che riprende e consolida le priorità individuate attuando contemporaneamente una ricognizione delle priorità strategiche da privilegiare.

La Provincia di Cremona aveva già avviato il progetto "Isole e Foreste" il percorso che ha portato alla stesura del documento finale del Patto e dei progetti in esso contenuti costituiscono il nucleo intorno al quale si è realizzato l'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale per la Provincia di Cremona, sottoscritto il 14 novembre 2008. Pare opportuno precisare che le numerose progettualità emerse durante il confronto con gli *stakeholders* locali presentano i requisiti di piena rispondenza alle priorità espresse dal POR Competitività oltre alle priorità espresse nel documento attinente il Fondo Aree Sottoutilizzate. I progetti inseriti nell'AQST sono costantemente monitorati al fine di poter trovare una concreta risposta attraverso le risorse regionali (grazie all'Accordo Quadro), nazionali e comunitarie.

Per tali motivi la Provincia di Cremona ha inteso leggere il suo ruolo istituzionale di "programmazione" ai sensi dell'art. 20 del D.lgs. 267/2000 candidandosi come punto riferimento per gli strumenti di programmazione negoziata sul territorio per favorirne lo sviluppo economico attraverso l'individuazione e la definizione di obiettivi strategici condivisi dagli "stakeholders" cremonesi.

L'obiettivo ad oggi è quello di monitorare le attività intraprese in passato ed eventualmente proporre di nuove maggiormente legate alle potenzialità/problematiche dei fiumi che attraversano la Provincia assumendo come proposte di azioni integrate quelle specificate all'art 20 comma 5 della Normativa del PPR ovvero:

- Il recupero delle situazioni di degrado paesaggistico e la riqualificazione ambientale e ricomposizione paesaggistica, correlati ad interventi di difesa e gestione idraulica, con specifico riferimento alla individuazione di nuovi spazi di possibile esondazione del fiume, coerentemente agli indirizzi del PAI;
 - La tutela e il miglioramento dei paesaggi naturali anche in funzione degli obiettivi regionali di salvaguardia della biodiversità e di ricostruzione di connessioni ecologiche;
 - La tutela e valorizzazione del sistema insediativo consolidatosi storicamente intorno alla valle fluviale e delle rilevanze storico-culturali che la connotano, con attenta considerazione e valorizzazione delle diverse componenti, dei singoli beni e dei sistemi di relazione fisica e simbolica che li correlano, compatibilmente con il livello di rischio idrogeologico presente;
 - La promozione di forme di fruizione sostenibile tramite l'individuazione di itinerari, percorsi e punti di sosta da valorizzare e potenziare o realizzare.
- b. Nella Normativa del PTCP deve essere recepito integralmente l'art. 20 comma 8 in particolare la lettera b che si riferisce al divieto di trasformazione edilizia e urbanistica nella fascia dei 150 (ex. Galasso) del fiume Po; a tal fine la provincia in merito a questo punto nell'atto di formulazione del parere di compatibilità al PGT dovrà verificare il suo recepimento; per questo, sarebbe opportuno anche un aggiornamento cartografico dell'elaborato prescrittivo del PTCP (Tutele e salvaguardie).
- c. Il comma nove del medesimo art 20 offre un'importante opportunità per la Provincia di Cremona; esso afferisce alla tutela paesaggistica del sistema vallivo del fiume PO quello delimitato come fascia C del PAI.

Il settore pianificazione territoriale della Provincia di Cremona con il nuovo PEG del 2012 ha avanzato la proposta di un "Piano strategico sperimentale dell'area Casalasca" (PEG 2012_11_4207) che è una parte del territorio Provinciale coperto da una vasta area in zona C per questo, in riferimento al successivo comma 10 dell'art. 20 del PPR si dovrà adottare le seguenti linee di indirizzo:

- *contenimento del consumo di suolo tramite idonee misure per la limitazione dei fenomeni di dispersione urbana e di sviluppo lineare lungo le arterie della mobilità;*
- *priorità, nelle scelte di sviluppo, per il recupero urbanistico di aree dismesse in contesti già urbanizzati;*
- *azioni di ricomposizione paesaggistica del paesaggio rurale e naturale tramite il potenziamento della rete verde, con specifica attenzione ai sistemi verdi correlati all'idrografia superficiale e al trattamento dei territori liberi da edificazione contermini alla viabilità principale; i comuni possono dedicare a queste azioni quote specifiche di standard*

qualitativi, e le province individuare misure di intervento correlate all'utilizzo di fondi compensativi provinciali;

- *tutela e valorizzazione, anche in termini di accessibilità pubblica ed idoneo equipaggiamento vegetale, della viabilità minore e della rete dei percorsi di fruizione del territorio, quale sistema di relazione tra i centri e nuclei di antica formazione, gli insediamenti rurali tradizionali e i beni storico-culturali diffusi sul territorio, nonché necessario supporto per la loro promozione;*
 - *recupero e valorizzazione dell'ingente patrimonio architettonico storico-tradizionale, costituito da centri storici, nuclei di antica formazione, edilizia rurale diffusa ed esempi di archeologia industriale anche tramite la promozione di servizi connessi a circuiti e percorsi di fruizione culturale ed agro-eno-gastronomica e a forme di turismo sostenibile correlate al rilancio del sistema turistico del Po;*
 - *recupero paesaggistico e ambientale delle aree degradate e in abbandono con prioritaria attenzione ai territori contermini alla rete verde provinciale e alla rete irrigua;*
 - *individuazione di specifiche azioni di mitigazione di insediamenti e infrastrutture a rilevante impatto paesistico, con particolare attenzione ai detrattori assoluti e relativi indicati al paragrafo 6 della Parte quarta degli Indirizzi di tutela del presente piano, tramite schermature verdi coerenti con il disegno e le connotazioni vegetazionali del contesto paesaggistico locale;*
 - *attenta valutazione, sotto il profilo della compatibilità paesaggistica, di previsioni relative a nuovi impianti industriali, poli logistici e grandi strutture di vendita, privilegiando in tal senso aree dismesse o comunque già oggetto di forte alterazione delle connotazioni paesaggistiche e ambientali.*
- d. L'articolo 21 del PPR tutela e promuove l'infrastruttura idrografica artificiale della pianura: principali Navigli storici, canali di bonifica e rete irrigua; in articolare al comma 5 vengono posti a tutela i seguenti canali presenti in provincia di Cremona: Canale Vacchelli, Naviglio Civico di Cremona, Naviglio Nuovo Pallavicino, Naviglio Grande Pallavicino, Roggia Maggia e Dugale Delmona.

Per questi il PTCP pone già mediante Normativa dei gradi di tutela prescrittivi ma essi dovranno essere integrati con le seguenti disposizioni atte a:

- *... garantire il trattamento delle sponde e la manutenzione del fondo, al recupero dei manufatti idraulici e opere d'arte, alla sistemazione delle alzaie e dei relativi equipaggiamenti verdi, al fine di garantire modalità di intervento coerenti e organiche sull'intera asta, con specifica attenzione al valore storico-culturale e naturalistico-ambientale del canale nel suo complesso e alla promozione e al potenziamento di percorsi ciclo-pedonali...*
- *.... assicurare le corrette modalità di integrazione fra canale e contesti paesaggistici contermini, con specifica attenzione alla continuità dei sistemi verdi naturali e rurali, alla rete dei percorsi storici e di fruizione del paesaggio, alle relazioni e al recupero degli insediamenti storici e al rapporto con gli ambiti oggetto di tutela paesaggistica, ai sensi della Parte III del D. Lgs. 42/2004, e relativa disciplina*
- *definizione di una disciplina di tutela di maggiore dettaglio, in ogni caso, nei territori compresi entro la fascia di 50 metri lungo entrambe le sponde è fatto divieto di prevedere e realizzare nuovi interventi relativi a: grandi strutture di vendita e centri commerciali, impianti per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti, nuovi ambiti estrattivi e impianti di lavorazione inerti, impianti industriali e insediamenti che non siano a completamento di centri e nuclei esistenti*;
- *per i territori compresi in una fascia di 10 metri lungo entrambe le rive sono in ogni caso ammessi solo interventi per la gestione e manutenzione del canale e il recupero di manufatti idraulici e opere d'arte, interventi di riqualificazione e valorizzazione delle sponde e delle alzaie nonché di sistemazione e potenziamento del verde, con specifica attenzione alla fruizione ciclo-pedonale delle alzaie e alla massima limitazione di percorsi e aree di sosta per mezzi motorizzati, fatti salvi interventi per la realizzazione di opere pubbliche da valutarsi con specifica attenzione non solo in riferimento all'attento inserimento nel*

paesaggio ma anche alla garanzia di realizzazione di correlati interventi di riqualificazione delle sponde, delle alzaie e delle fasce lungo il corso d'acqua....

- e. Il PPR pone a tutela anche la rete irrigua nel suo complesso per questo domanda alle province in collaborazione con i consorzi irrigui e i consorzi di bonifica la definizione dei criteri e modalità di manutenzione e riorganizzazione della stessa tendo conto del valore ecologico, del valore storico-testimoniale e del ruolo di strutturazione del disegno del paesaggio rurale delle diverse componenti.

Infatti il P.T.C. dovrà essere integrato definendo misure, azioni, criteri e cautele in merito a:

- salvaguardia e integrazione vegetazione ripariale, con specifico riferimento al potenziamento della rete verde provinciale e regionale,
- preservazione fondo naturale, con specifico riferimento ai corsi d'acqua di maggiore rilevanza dal punto di vista ecologico-ambientale,
- tutela e recupero opere idrauliche e opere d'arte di valore storico e tradizionale,
- salvaguardia e integrazione delle zone alberate e dei filari,
- cautele relative ad interventi di gestione o adeguamento della rete.

Tali criteri dovranno necessariamente essere valutati anche in riferimento agli obiettivi di ricomposizione paesaggistica della Rete Ecologica sia essa di valenza Regionale, Provinciale che Comunale.

- f. Il PPR pone delle tutele anche per quanto riguarda i fontanili ancora attivi sul territorio; si rammenta che già il PTCP tutela tali elementi naturali con una norma più restrittiva per quanto riguarda le fasce di rispetto; in ogni caso sarebbe opportuna una revisione rispetto a quanto rilevato nei quadri conoscitivi dei PGT e dai rispettivi studi geologici al fine di valutare l'effettiva e precisa localizzazione sul territorio provinciale inoltre si potrebbe integrare la Normativa del PTCP con disposizioni più adatte a una loro tutela in particolare limitando, ove necessario, i prelievi delle acque sotterranee all'intorno e prevedendo modalità efficaci di corretta e costante manutenzione impedendo azioni o interventi che possano compromettere le risorse idriche superficiali e sotterranee, in particolare le alterazioni del capofonte e del relativo micro-ambiente.
- g. Il PPR pone una tutela dei geositi in particolare, nella Provincia di Cremona, sono stati individuati nove geositi principalmente di interesse geografico, geomorfologico, paesistico, naturalistico, idrogeologico e sedimentologico. Si fa presente in questa sede che il Pianalto della Melotta ad oggi tutelato dal PTCP all'16.1 per il PPR risulta essere un geosito tutelato ai sensi dell'art.22 comma 3 così come specificato nella D.C.R. del 19 gennaio 2010 – n. VIII/951 (Approvazione delle controdeduzioni alle osservazioni del PTR). Il PTCP dovrà farsi carico di recepire tutti i geositi individuati dal PTR dettagliandone maggiormente la corretta individuazione e perimetrazione introducendo ove necessario previsioni conformative di maggior dettaglio.
- h. Riferendoci invece alla Legge regionale 4 agosto 2011, n. 12 (*Nuova organizzazione degli enti gestori delle aree regionali protette e modifiche alle leggi regionali 30 novembre 1983, n. 86 Piano generale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali, nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale e 16 luglio 2007, n. 16 Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione dei parchi*) in questa sede è consono mettere in luce l'art.6 il quale attribuisce forza cogente alla Rete Ecologica Regionale (RER). In particolare viene affidato al PTCP, dopo che la Regione avrà formulato i criteri per la manutenzione e gestione della RER il controllo, in sede di verifica dei compatibilità ai PGT, della corretta applicazione di tali criteri introducendo anche ove necessario, prescrizioni vincolanti. Il PTCP di Cremona fin dalla sua prima versione ha sempre garantito una tutela delle reti ecologiche a livello provinciale ma oggi è chiamato a integrarle al fine di garantire un coordinamento a livello interprovinciale. La tematica delle reti ecologiche addivenendo sempre più fondamentale per garantire elevati livelli di efficienza ecosistemica dovrà essere rivisitata anche a livello provinciale traendo

spunti oltre che dalla letteratura in materia soprattutto dal documento della Regione Lombardia (Rete Ecologica Regionale e programmazione territoriale degli enti locali). Inoltre in questi anni di gestione del PTCP soprattutto mediante verifiche di compatibilità e sopralluoghi nei vari Comuni ci si è resi conto dell'indispensabile revisione del tematismo afferente alle reti ecologiche soprattutto per quanto riguarda l'opportunità di includere all'interno di esse specifiche formazioni o elementi naturali. Non meno rilevante sarà quello di considerare le reti ecologiche non come vincolo ma come una opportunità per migliorare altri sistemi siano essi antropici che non; questo potrà tradursi solo con un vero progetto di rete ecologica che garantisca una ricucitura delle criticità e con una normativa flessibile in grado di adeguarsi alle reali specificità del territorio e di tutti gli elementi che compongono la rete ecologica.

- i. Si dovrà valutare l'opportunità di una ridefinizione più corretta dei centri storici così come individuati all'art. 25 della Normativa del PPR., della viabilità storica e di interesse paesaggistico ai sensi dell'Art. 26 della medesima Normativa per quest'ultima si dovranno promuovere progetti integrati finalizzati a riqualificare tracciati stradali e aree contermini, tramite l'attenta progettazione degli spazi non edificati e degli equipaggiamenti verdi, con specifica attenzione agli ingressi ai principali centri urbani.

Inoltre si dovrà:

- *verificare e integrare a livello provinciale la rete della viabilità di fruizione paesaggistica, riferendosi, ove possibile, per la viabilità panoramica, alla cartografia regionale del Touring Club Italiano in scala 1/200.000;*
- *meglio definire i valori, le caratteristiche e le esigenze di tutela, anche per tratti, della viabilità storica e di fruizione paesaggistica di cui al presente articolo;*
- *fornire ai comuni indirizzi per il coordinamento dei loro strumenti urbanistici in merito alla riqualificazione delle banchine e dei territori contermini alla viabilità panoramica e alla viabilità fondamentale.*

Le provincia inoltre dovrà formulare programmi per la riqualificazione paesaggistica della viabilità nel proprio territorio, in forma di Programmi di Azione Paesistica di cui all'articolo 32 della normativa del PPR.

- j. In riferimento al belvedere, visuali sensibili e punti di osservazione (Art. 27 Normativa PPR) il PTCP risulta già avere recepito le visuali sensibili di cui al comma 3 dell'art 27. Come già anche disquisito precedentemente la Provincia per finalità didattiche e culturali potrà inoltre implementare ulteriori siti nei rispettivi ambiti di competenza con la finalità di incrementare un Osservatorio del Paesaggio di cui al comma 4 dell'art. 27.
- k. Il PTCP dovrà ai sensi dell'art. 28 comma 5 definire le aree e gli ambiti degradati o compromessi nonché il loro contenimento favorendo interventi di recupero. Sarà quindi necessario un aggiornamento dell'elaborato del PTCP – Carta del degrado paesistico ed ambientale nonché normativo vista la facoltà data dal comma 9 del medesimo art. 28 del carattere prevalente relativamente alle indicazioni di recupero o alla prevenzione del degrado in aree correlate alla tutela e alla valorizzazione di sistemi, ambiti ed elementi di rilevanza paesaggistica provinciale o alla costruzione della rete verde, con specifico riferimento a varchi, nodi e corridoi provinciali. In ogni caso il PTCP dovrà recepire le indicazioni e prescrizioni impartite nel comma 12.

In materia commerciale secondo la Legge 22 dicembre 2011, n. 214 è necessario considerare l'art. 31 comma 2 il quale recita: *“Secondo la disciplina dell’Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell’ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell’ambiente, ivi incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle*

prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.”

In attesa di una disciplina di livello Regionale è opportuno tenere in considerazione in questa sede i caratteri della componente commerciale presente in Provincia di Cremona; questo con il fine di implementare nuovi obiettivi atti a:

organizzare la consistenza equilibrata sul territorio di forme di commercio diversificate a scale differenziate, attraverso la messa in atto di politiche che incentivino allo stesso tempo sia le piccole imprese che le medie strutture di vendita, compresi i servizi in ambito svantaggiato (anche per garantire alle popolazioni i servizi essenziali).

L'obiettivo di evitare la realizzazione di nuove grandi strutture di vendita avrà effetti positivi sul contenimento del consumo di suolo e fungerà da incentivo per la ripresa delle attività commerciali di vicinato in un'ottica anche di sostenibilità di movimentazione di beni e servizi.

Quindi le “grandi” imprese dovranno essere favorite nei luoghi ove contribuiscono a valorizzare il territorio generando il minor consumo di suolo e i minori impatti indotti; mentre le piccole imprese dovranno poter contare sulla rivitalizzazione del commercio al dettaglio soprattutto dei prodotti tipici locali in un'ottica “dal locale al globale”; tali potranno così determinare una certa competitività sul mercato più organizzato ma non sempre di qualità.

Si ricorda che tali adeguamenti e recepimenti saranno anche funzionali a fornire un quadro di riferimento per i definitivi contenuti paesaggistici della pianificazione comunale e per l'esame paesistico (normativa PTR parte IV artt 35 e segg.), che è atto ben diverso dall'autorizzazione paesaggistica (art 146 D.lgs 42/2004), dei progetti. L'esame paesistico si fa su tutti i progetti che non ricadono nelle aree tutelate dal D.lgs 42/2004.

Si fa presente ancora che quanto visto fino ad ora in merito alla pianificazione paesaggistica sarà funzionale ad avere un PTCP aggiornato in corrispondenza anche della PARTE III (Disposizioni relative alla Pianificazione provinciale) della normativa del PPR.

Il coordinamento tra vari livelli di pianificazione per l'aggiornamento e la gestione del PTCP

L'aggiornamento del PTCP si rifà, come visto nel primo capitolo, ai principi delineati dalla LR 12/2005; in particolare in questo capitolo ci occuperemo del rafforzamento dei meccanismi di governance e di cooperazione tra gli enti, della costruzione consensuale di politiche sovralocali che per altro, fin dalla nascita del PTCP, sono stati i capisaldi che hanno mosso tutta l'attività di gestione dello stesso.

La costruzione di queste politiche sovralocali per inciso si rifà o comunque si dovrà rifare ai seguenti principi: sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, sostenibilità, partecipazione, collaborazione, flessibilità, compensazione ed efficienza.

Il PTCP e i PGT

Tra le relazioni instaurate in questi anni di gestione mediante il PTCP e gli altri livelli di governo del territorio, emerge sicuramente quello intrapreso con i Comuni che si è sostanziato in rapporti di cooperazione interistituzionale nonché nella formazione di accordi su temi di scala sovracomunale (es. ambiti agricoli strategici, poli sovracomunali, servizi sovracomunali).

Tale cooperazione ha avuto luogo principalmente in seno all'esame degli strumenti urbanistici comunali, ai fini della valutazione di compatibilità con il PTCP, i quali sono stati valutati alla luce del loro contributo al conseguimento degli obiettivi generali relativi all'assetto e alla tutela del territorio provinciale indicati nella parte di carattere programmatico/strategico in merito, ai contenuti prevalenti ed di indirizzo. L'espressione dei pareri di compatibilità, proprio in quanto connotati dal superamento del modello di conformità, non si è esaurita in una verifica limitata all'osservanza delle indicazioni prevalenti ma si è fondata su un più ampio esame dell'effettiva rispondenza dello

strumento comunale agli obiettivi programmatici del PTCP così come delineato nell'elaborato del PTCP Appendice D alla Normativa.

Quello che diventa utile in questa fase oltre a una valutazione del rapporto di Monitoraggio del PTCP che si ricorda a questa sede, valuta la rispondenza al raggiungimento degli obiettivi del PTCP mediante nove indicatori, è quello di fare una disamina per bacini di scala vasta valutando dove, sarebbe opportuno indirizzare politiche differenziate a seconda delle diverse corrispondenze/esigenze del territorio. Per fare ciò sarebbe opportuno inquadrare anche i risultati delle attività di monitoraggio dei singoli comuni; questo potrà risultare utile anche per definire nuovi target da raggiungere nel breve periodo mediante una fattiva collaborazione tra Provincia e Comuni.

Questi passaggi saranno anche funzionali a definire nuovi scenari programmatici per diverse aree della Provincia e sarà anche quindi più facile valutare la necessità di implementare nuove azioni correttive o nuovi indirizzi mediante anche Piani territoriali d'area; quest'ultimi potrebbero come visto rappresentare un'utile modalità per affrontare temi di maggior rilievo in materia di infrastrutture per la mobilità, di politiche dell'ambiente, del paesaggio, delle opere di rilevanza sovracomunale.

La qualificazione di coordinamento del piano territoriale provinciale ben si concilia quindi con la costruzione di un quadro di riferimento delle indicazioni derivanti da atti presupposti; la ricognizione di tali indicazioni rappresenta operazione essenziale per l'aggiornamento, con il quale si intende attribuire un carattere dinamico e aggiornabile in continuo al PTCP. Per consentire una efficace ed efficiente valutazione delle indicazioni prevalenti, devono infatti essere potenziate le connessioni delle rispettive banche dati andando oltre la semplice mosaicatura delle tavole delle previsioni di piano dei PGT, prevedendo inoltre procedure di integrazione assimilabili alle modalità semplificate di approvazione di modifiche al PTCP previste all'articolo 17 comma 11 della LR 12/05.

Inoltre la LR 12/2005 anche se conferma la prevalenza sul PTCP del PTR e degli strumenti di pianificazione delle aree regionali protette, è opportuno che faccia una disamina accurata di quanto rilevato dai quadri conoscitivi della pianificazione comunale valutando attentamente i casi in cui la scala locale può proporre modifiche od integrazioni a quella sovraordinata. Per fare ciò sarà necessario impostare dei modelli reiterabili ed aggiornabili e nel tempo che possano dar conto in tempi brevi di queste eventuali e necessarie modifiche mantenendo comunque un adeguato controllo di correttezza dei processi. In merito a questa tematica quindi, l'integrazione delle banche dati, diventa fondamentale per aggiornare ad esempio quei tematismi che necessitano di una analisi a scala locale più dettagliata; questo con il fine di poter beneficiare di un quadro conoscitivo sempre aggiornato.

Ad oggi nella normativa del PTCP è previsto che i Comuni possano apportare modifiche ai contenuti prevalenti del PTCP relativamente a: scarpate morfologiche (Art. 16.4), zone umide (Art. 16.6) e fontanili (Art.16.7); tali eventuali aggiornamenti dovrebbero poter essere eseguiti in tempi celeri fornendo altrettanto celermente un'adeguata "pubblicità" cosa che ad oggi, non avviene. Sempre rispetto a questa tematica è bene mettere in luce l'opportunità di inserire nella Normativa del PTCP, visti i recenti sviluppi normativi in materia di reti ecologiche, la possibilità da parte dei Comuni di modificare, ove venga accertata un'oggettiva difformità tra l'assetto del territorio e quanto cartografato nel PTCP, le reti e gli areali della rete ecologica. Infatti in questi anni di gestione del PTCP si sono verificate situazioni che hanno portato ad accertare da parte dei Comuni, confermate poi dalla Provincia, l'inesistenza di areali della rete ecologica; a seguito di questi accertamenti però di fatto la fase di stralcio dagli atti del PTCP non ha avuto luogo perché essa potrà avvenire solo a seguito di una variante (ai sensi della l.r. 12/2005).

Ovviamente una normativa che garantisca alti gradi di libertà da parte degli enti Comunali necessiterà, da parte degli uffici provinciali, un costante monitoraggio dei beni tutelati al fine di evitare dichiarazioni false o modifiche improprie; buona parte dei beni tutelati per le loro caratteristiche intrinseche infatti possono essere rimossi fisicamente in tempi brevi e con l'impiego di poche risorse (piccole scarpate, boschetti, zone umide).

Il PTCP e i Parchi regionali

Il rapporto tra PTCP e i piani dei Parchi regionali, definito dalla LR 12/2005 (art.15, c. 7) prevede che il PTCP “recepisca” tali strumenti e la Provincia “coordini” con gli Enti gestori la definizione delle proprie indicazioni territoriali, restando fermi tuttavia alcuni specifici casi di prevalenza contemplati dalla legge all’articolo 18, comma 3 (ovvero le previsioni del PTCP riguardanti le infrastrutture per la mobilità quando costituiscano attuazione di interventi regionali prioritari).

Il tema del rapporto con la pianificazione dei Parchi regionali è di grande rilievo per la Provincia di Cremona, considerate la dimensione dei territori sottoposti a questo particolare regime e la sua peculiare caratterizzazione di tutela e valorizzazione delle risorse presenti.

Il vigente ordinamento regionale attribuisce infatti, ai Piani Territoriali di Coordinamento (PTC) dei Parchi, compiti nel campo della tutela ambientale e paesistica, tali da non coprire integralmente però quelli propri del PTCP in particolare:

- per le indicazioni di natura paesaggistico-ambientale, che competono agli strumenti di pianificazione dei Parchi, il PTCP si limita al loro mero recepimento peraltro non completo in tutte le sue specificità;
- per gli specifici casi di prevalenza del PTCP considerati all’articolo 18 (ovvero le previsioni del PTCP riguardanti le infrastrutture per la mobilità quando costituiscano attuazione di interventi riconosciuti come prioritari), sono al contrario i piani dei Parchi a dover conformarsi al PTCP.
- Le categorie di prevalenza, per quanto riguarda il PTR, sono individuate e disciplinate all’articolo 20, commi 4 e 5. Per quanto riguarda invece i piani territoriali dei Parchi è la L.R. 86/83 articolo 17, commi 2, 4 e 5 che limitano la portata al campo della tutela ambientale e paesistica.
- per tutte le altre indicazioni territoriali tra le quali: gli obiettivi di sviluppo economico-sociale, i criteri per l’inserimento ambientale e paesaggistico delle infrastrutture della mobilità, la previsione di insediamenti di portata sovracomunale, la definizione dell’assetto idrogeologico, la definizione degli ambiti destinati all’attività agricola di interesse strategico.

I quadri ambientali e paesaggistici disciplinari del PTCP e dei PTC dei Parchi devono essere coordinati dalla Provincia con gli Enti gestori; la componente ambientale dovrà quindi essere integrata organicamente nel quadro complessivo dell’assetto territoriale del PTCP sia attraverso una reciproca verifica di compatibilità, sia attraverso forme di cooperazione e coordinamento dei diversi soggetti titolari di governo del territorio.

Il coordinamento provinciale dovrà quindi assumere inoltre maggior rilievo in quegli ambiti che i piani di alcuni Parchi riservano all’iniziativa comunale, le cosiddette zone IC (zone di iniziativa comunale); per altro in parte già avvenuto nella fase di definizione degli ambiti agricoli strategici del PTCP.

L’occasione di sperimentare un nuovo fattivo coordinamento con gli enti parco potrebbe avere origine con un processo di sperimentazione da avviarsi a seguito dell’obbiettivo delineato dalla Provincia di Cremona nel PEG 2012 da parte del settore programmazione territoriale; esso prevede una collaborazione tra Provincia e Parco del Serio per l’aggiornamento del Piano territoriale di quest’ultimo.

Il PTCP e i Piani di Settore

Al fine del raggiungimento degli obiettivi del PTCP risulta fondamentale il rapporto con la pianificazione di settore provinciale (Es. Piano cave, rifiuti, ecc) che meglio può approfondire le dinamiche che avvengono sul territorio.

Il PTCP rispetto ai piani settoriali risulta già adeguato a livello normativo, infatti all’art. 10 vengono delineate le direttive per la redazione e/o per l’adeguamento. In questa sede ad oggi è bene ricordare il necessario aggiornamento del PTCP rispetto al Piano di Indirizzo Forestale (approvato con D.C.P. 164 del 7/12/2012) in particolare per quanto riguarda l’aggiornamento del tematismo relativo alla delimitazione delle superfici a bosco e le prescrizioni sulla trasformazione dello stesso le quali sono immediatamente esecutive e costituiscono automaticamente variante agli strumenti urbanistici e di piano di governo del territorio vigenti.

Conclusioni

Rispetto a quanto visto nei capitoli che precedono è utile considerare ora la dimensione di riferimento prioritaria per il lavoro sul PTCP e quindi sul territorio; essa risulterà sicuramente quella intermedia tra la scala provinciale e quella comunale. Si dovranno costruire assieme ai Comuni, agli altri attori istituzionali e alle parti economico sociali, riferimenti di interesse sovracomunale per ciascuno dei sistemi territoriali di analisi del PTCP e che sono riconoscibili entro i confini amministrativi della Provincia di Cremona ma soprattutto al di fuori di essa.

Si dovranno sviluppare quindi conseguenti politiche di governo del territorio, differenziate secondo le caratteristiche e le potenzialità di ciascun sistema, ma allo stesso tempo coordinate entro un quadro strutturale complessivo definito negli elaborati del PTCP e rapportato con il più ampio contesto regionale e sovraregionale.

Un lavoro che per essere sviluppato richiederà di attivare da subito tavoli tecnici e tematici in riferimento a ciascuno dei sistemi territoriali, al fine di individuare con i comuni problematiche, potenzialità, strategie, obiettivi, contenuti e modalità attuative.

La partecipazione e collaborazione alla costruzione del piano dovrà essere articolata in più percorsi; alcuni riguarderanno il confronto e raccordo con le altre istituzioni che governano o hanno competenza sul territorio, e includono sia i percorsi di costruzione del piano sia i percorsi di valutazione; altri riguarderanno il confronto con il mondo economico sociale e con i cittadini in generale e tali percorsi, qui prefigurati a grandi linee, andranno definiti nel dettaglio per assicurare la partecipazione dei cittadini alle diverse fasi di predisposizione dei contenuti del piano.

Il coinvolgimento delle istituzioni e dei cittadini dovrà essere attivato fin dalle prime fasi di elaborazione del piano, in modo da potere incidere sulle scelte quando ancora le decisioni sulle strategie non si sono consolidate.

Sarà quindi opportuno per l'attività di coinvolgimento l'attivazione:

- di tavoli tecnici con i comuni ed altri enti territoriali e di settore. I comuni saranno organizzati per le cinque aggregazioni della Conferenze dei Comuni e delle aree regionali protette per la definizione delle strategie di promozione del territorio e i contenuti strategici da inserire nel PTCP. Specifici tavoli di lavoro dovranno essere fatti anche con le Autorità di Bacino o altri enti di settore.
- di un forum di consultazione per la partecipazione degli interessi organizzati del mondo economico sociale, dei cittadini in generale. Dovrà inoltre essere supportato da apposite pagine web sul sito internet della provincia, attrezzate in modo da informare e aggiornare sullo stato dei lavori in corso e da consentire la partecipazione a tutti coloro che intendono fornire commenti e suggerimenti.
- di una *conferenza di pianificazione*, che raccoglie i soggetti istituzionali competenti sugli aspetti territoriali e ambientali (Commissione territoriale per la pianificazione Provinciale).
- di un raccordo con *i settori della provincia*, per definire le modalità di raggiungimento degli obiettivi e contenuti del PTCP e dei piani di settore di competenza della provincia, per organizzare le modalità attuative e le interazioni reciproche di recepimento delle diverse prospettive di sviluppo.

Un'altra fase di particolare rilievo sarà quella della raccolta sistematica della documentazione sulle progettualità esistenti allo scopo di ricavare le linee strategiche di programmazione dello sviluppo del territorio promosse dai diversi attori operanti su di esso.

Al riguardo dovranno essere attivate una serie di interviste rivolte alle istituzioni e agli enti che operano sul territorio.

In un secondo momento, complementare al primo, consisterà nella raccolta della bibliografia di riferimento sul territorio, che servirà a delineare in particolare le valenze storiche di qualsiasi natura che troppo spesso nei piani vengono trascurate.

Concludendo si ricorda che anche nella Provincia di Cremona sta avvenendo quel processo di omologazione e banalizzazione territoriale che negli ultimi decenni, hanno portato a profonde trasformazioni: da insediamenti nettamente differenziati rispetto al territorio circostante, ad insediamenti sfilacciati, dispersi, diffusi.

Tra il tessuto storico dei nuclei urbani consolidati e i territori rurali si estende oggi la maggior parte dello spazio urbanizzato non sempre utilizzato o comunque sottoutilizzato e spesso in contrasto con il contesto dove si colloca.

Questo è il risultato di un processo di decentralizzazione delle residenze, dei servizi e delle infrastrutture, con un conseguente indebolimento della gerarchia urbana e la nascita di nuovi modelli di centralità che contrastano con l'idea di un territorio specializzato e policentrico.

Si sta passando progressivamente da uno spazio urbano polarizzato, con una forte dipendenza gerarchica dal centro città o dai capoluoghi (es. Crema, Cremona; Casalmaggiore), ad una rete nei cui nodi si sono concentrate molte delle funzioni che un tempo si localizzavano nel centro di poche grandi città; quindi rispetto ai tessuti urbani compatti, le realtà urbane tendono sempre più alla dispersione urbana.