

Il ruolo della Provincia di Brescia nella verifica dei Piani di Governo del Territorio

Isidoro Marco Iadema, Marco Torretta

Provincia di Brescia, Assessorato al Territorio, Parchi, V.i.a.
Via Milano 13, 25126 Brescia, tel:030/3749728, fax:030/3749612

(*) mail: iadema@provincia.brescia.it

(**) mail: ufficioparchi@provincia.brescia.it

1.Riassunto

La complessità raggiunta nei processi di pianificazione territoriale ed urbanistica, sia nella fase di ricognizione del patrimonio di dati esistenti, sia nelle successive fasi di progetto e verifica degli elaborati prodotti, porta inevitabilmente ad un approccio nuovo e consapevole nei confronti di sistemi hardware e software di tipo geografico. A livello locale, la redazione dei Piani di Governo del Territorio introdotti dalla Legge Regionale 12/2005 e s.m.i. , porta ad un livello superiore la gestione di tutto il percorso progettuale, definito all'interno di un Sistema Informativo Territoriale condiviso. In particolare dall'art.3 "Strumenti per il coordinamento e l'integrazione delle informazioni), si evince come tale strumento sia fondamentale per la condivisione del patrimonio informativo tra i vari Enti locali partecipanti (Regione, Provincia, Comuni...), nel rispetto del principio di sussidiarietà e dei ruoli assunti dai vari soggetti. In questo nuovo scenario, la Provincia di Brescia, attraverso i propri uffici, si inserisce mettendo a disposizione risorse e competenze per accompagnare i professionisti, o i vari enti locali, fino all'approvazione Regionale del PGT.

2.Abstract

The complexity reached in territorial planning, as in collecting the existing data so in the successive steps of plan and check the processed data, has involved more and more the aware use of geographical hardware and software systems. At local level, the drafting of the Government Plans of Land, according to the Regional Law 12/2005 and successive changes, lead the management of the planning to a higher level, defined inside to a shared Territorial Information System. In particular from the art. 3 ("Tools for information coordination and integration") it's clear that the Territorial Information System it's fundamental for sharing data among the local Public Actors (Regioni, Province, Comuni), in the respect of the subsidiarity principle and of the roles assumed by the various subjects. In this new stage, the Province of Brescia, through its own offices, offers resources and skills to the private subjects and to the other local public subjects, till the final regional approval of the Government Plans of Land (PGT).

3.Introduzione

La Legge Regionale 11 marzo 2005 n.12 (e s.m.i), innova profondamente il quadro urbanistico vigente, disciplinando e unificando una moltitudine di norme appartenenti a diversi settori attinenti all'assetto del territorio (urbanistica, edilizia, tutela idrogeologica e antisismica etc.). In tal modo, vengono integrate tra loro le leggi di settore e abrogate un cospicuo numero di quelle precedentemente operative, determinando una significativa riduzione del numero delle normative in materia. Quindi la "Legge per il Governo del Territorio" oltre ad innovare profondamente il processo di pianificazione territoriale basandosi sui principi della sussidiarietà, responsabilità, compartecipazione e trasparenza, consolida l'idea che l'efficacia dell'azione di governo, ai vari livelli istituzionali, dipenda in buona misura da una approfondita conoscenza dei fenomeni territoriali e

dalla qualità delle informazioni a disposizione, nonché dalla possibilità di partecipazione diretta ai processi decisionali da parte delle diverse istituzioni e dei cittadini. Si introducono due nuovi strumenti a supporto dell'attività di programmazione e pianificazione: il Sistema Informativo Territoriale come mezzo per disporre di elementi conoscitivi per la definizione delle scelte di programmazione, di pianificazione, e per l'attività progettuale, e la valutazione ambientale dei piani (VAS), al fine di garantirne la sostenibilità.

Più in dettaglio è attraverso l'art. 3, che la Regione Lombardia introduce il SIT come Strumento per il coordinamento e l'integrazione delle informazioni *“La Regione, in coordinamento con gli enti locali, cura la realizzazione del Sistema Informativo Territoriale [...] Il SIT è fondato su basi di riferimento geografico condivise tra gli enti medesimi e aggiornato in modo continuo. Gli elaborati dei piani e dei progetti approvati dagli enti locali, inseriti sulle basi geografiche fornite dal SIT, vengono ad esso conferiti in forma digitale per ulteriori utilizzazioni ai fini informativi [...] La Regione promuove la conoscenza del SIT e dei suoi contenuti; tutti i dati raccolti dal SIT sono pubblici e possono essere richiesti da chiunque. Tutti i dati sono inoltre liberamente consultabili tramite apposito sito web pubblico, creato e aggiornato a cura della Giunta Regionale [...]”*.

La legge affida alla Regione l'importante compito di promuovere e coordinare lo sviluppo di un sistema informativo al quale necessariamente dovranno collaborare tutti i soggetti che partecipano al processo di pianificazione ed alla progettazione di interventi sul territorio. Nell'ambito di queste nuove strategie gestionali dei dati territoriali, si è creata l'Infrastruttura per l'Informazione Territoriale della Lombardia (I.I.T.), l'insieme delle politiche, degli accordi, delle tecnologie, e dei dati che facilitano l'accesso alle informazioni territoriali raccolte ed elaborate per la condivisione e l'uso efficiente delle conoscenze acquisite. La Provincia di Brescia, prima in Lombardia, ha aderito alla IIT regionale mettendo a disposizione del repertorio alcuni temi vettoriali e raster derivati dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP).

4. Il ruolo della Provincia di Brescia nelle diverse fasi del processo di costruzione del PGT

Possiamo identificare tre momenti temporali, nei quali possiamo riconoscere il ruolo dell'Ente Provincia all'interno del percorso di formazione del PGT (Piano di Governo del Territorio):

- Analisi preliminare delle componenti del PGT (Quadro conoscitivo)
- Procedure per l'espressione di pareri di compatibilità con il PTCP
- Il SIT nella verifica e collaudo della Tavola delle Previsioni

Durante la stesura del Documento di Piano, una dei momenti più significativi e propedeutici alla redazione delle cartografie di analisi territoriale, riguarda la ricognizione delle banche dati presenti presso i vari Enti, ed il successivo utilizzo ai fini della costruzione di un quadro sinottico, per la conoscenza del territorio interessato dal nuovo strumento urbanistico. In questa fase, l'Ufficio SIT della Provincia di Brescia, svolge un ruolo fondamentale, per chi lo ritiene, di accompagnamento nella costruzione del Geodatabase contenente i vari strati informativi, e/o nella gestione semplificata dei dati di tipo geografico.

In particolare i dati riferiti al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, e quelli dei Piani di Settore, sono l'elemento base su cui formulare un primo quadro conoscitivo e di confronto con l'ente stesso, il quale successivamente dovrà esprimere parere di compatibilità con il Piano stesso.

In sintesi, il PTCP è costituito dalle seguenti cartografie tematiche:

- Tavola di Struttura
- Tavola Paesistica
- Tavola Ambiente e Rischi
- Tavola dei Dissesti
- Tavola Rete Ecologica

E' un momento molto importante, perché se tutti i dati, sia geografici, che descrittivi, vengono gestiti dal professionista incaricato, secondo il disciplinare condiviso dai vari Enti, partecipanti al processo di Pianificazione, le fasi successive si svolgeranno in modo celere, sia per la fase di redazione del

parere di compatibilità con gli strumenti di carattere Sovralocale, sia per la redazione della Tavola delle Previsioni (D.D.U.O 12520), propedeutica alla pubblicazione sul B.U.R.L. Regionale. Si evince da tutto ciò, come i sistemi informativi territoriali, possano avere diversi ruoli. Dalla diffusione dell'informazione territoriale, al supporto del processo decisionale, alla forma partecipata della formazione del nuovo strumento urbanistico. Da un punto di vista del progettista, e dell'amministrazione che sta redigendo il PGT, il SIT diventa strumento di analisi del quadro conoscitivo, definisce gli obiettivi e le possibili azioni, dall'altro la "Gestione del Piano", implica la verifica dell'attuazione delle previsioni, o le sue eventuali alternative, ed il monitoraggio degli effetti dovuti alla ri-progettazione del territorio.

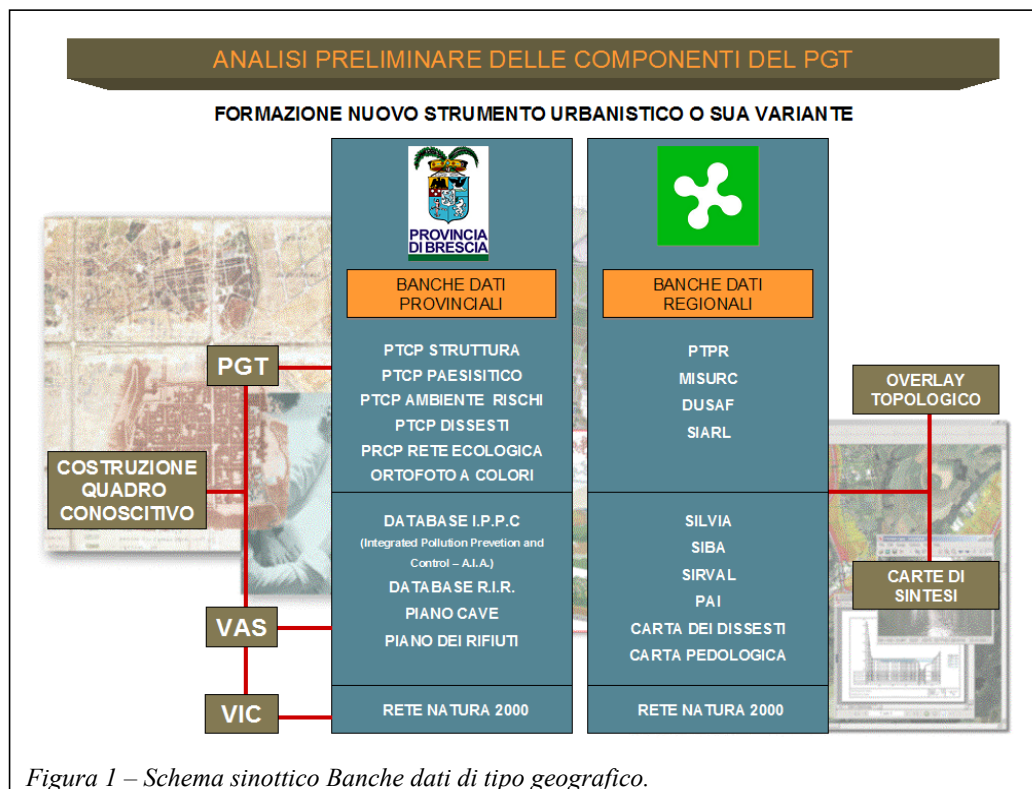


Figura 1 – Schema sinottico Banche dati di tipo geografico.

L'espressione del parere di compatibilità con il PTCP, avviene dopo l'adozione del PGT in Consiglio Comunale. Il Responsabile dell'istruttoria può disporre di informazioni di tipo digitale (vettoriale o raster), sia georeferenziato (GAUSS-BOAGA), che priva di informazioni geografiche.

Il vantaggio per la stesura del parere, diventa evidente, se la redazione del PGT è avvenuta rispettando il disciplinare, e tutte le informazioni territoriali sono georiferite, e sovrapponibili tramite overlay ai dati Provinciali, nell'altro caso si provvede per le aree di trasformazione di rilevanza sovracomunale, alla ri-collocazione spaziale. L'overlay spaziale permette quindi una valutazione puntuale delle scelte urbanistiche operate, e definisce in qualche misura le possibilità oggettiva di intervento rispetto allo strumento sovracomunale. Il punto successivo, in ordine temporale, è rappresentato dall'approvazione definitiva dello strumento urbanistico in Consiglio Comunale, ed alla successiva consegna contestuale alla Regione ed alla Provincia.

Il Comune è tenuto a consegnare:

- Le informazioni relative alla procedura;
- Gli elaborati del PGT in formato digitale con relativi metadati;

- Il dato geografico nel formato stabilito da apposite specifiche tecniche (Tavola delle Previsioni). In particolare l'Art. 13, l.r. 12/2005 norma l'approvazione degli atti costituenti il Piano di Governo del Territorio “[...] Gli atti del PGT acquistano efficacia con la pubblicazione dell’avviso della loro approvazione definitiva sul Bollettino Ufficiale della Regione, da effettuarsi a cura del Comune. Ai fini della realizzazione del SIT di cui all’art. 3, la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione è subordinata all’invio alla Regione ed alla Provincia degli atti del PGT in forma digitale [...]”. Viene introdotta la realizzazione della Tavola delle Previsioni del PGT che costituisce il supporto cartografico fondamentale del Documento di Piano e rappresenta la sintesi informativa, che il Comune deve condividere con tutti gli enti impegnati nel governo del territorio all’interno del S.I.T. integrato.

La Tavola delle Previsioni (d.g.r 1681 del 29.12.2005, d.d.u.o. 12520 del 10.11.2006) è un elaborato non conformativo ad una scala nominale di riferimento 1:10.000, che deriva da una scelta di compromesso tra dettaglio sulla singola previsione e possibilità di confronto tra dati a scala regionale. Come formato standard è utilizzato lo shapefile, data la possibilità di esportare dati in questo formato a partire dalla maggior parte dei GIS disponibili sul mercato.

Questa base informativa territoriale condivisa è una sintesi informativa dei contenuti tematici e previsionali dei PGT che si possono riassumere nella tabella sotto riportata:

TEMA tavola previsioni	Livello informativo	Tipo	Fonte
1. Perimetro del territorio comunale	1.1 confini comunali	A1 + B	banca dati CT10 (A) o db topografico (B)
2. Ambiti di trasformazione	2.1 ambiti di trasformazione	B	PGT, Tavola Previsioni
3. Ambiti del tessuto urbano consolidato	3.1 Tessuto urbano consolidato	B	PGT, Piano delle Regole
4. Nuclei di antica formazione	4.1 Nuclei di antica formazione	B	PGT, Piano delle Regole
5. Aree adibite a servizi ed impianti tecnologici	5.1 Servizi e impianti (comunali e sovracomunali, esistenti e previsti)	A1 + B	MISURC, SILVIA (A1) + PGT, Piano dei Servizi (B)
6. Aree destinate all’agricoltura	6.1 aree agricole	B	PGT, Piano delle Regole
7. Aree di valore paesaggistico-ambientale ed ecologiche	7.1 Vincoli paesaggistici e ambientali	A2	banca dati SIBA
	7.2 beni storico-culturali	A1 o A2	SIRBEC + MISURC
	7.3 classi di sensibilità paesistica	B	PGT, Piano delle Regole
	7.4 aree di valore paesaggistico e ambientale	B	PGT, Piano delle Regole
8. Aree non soggette a trasformazione urbanistica	8.1 aree non soggette a trasformazione urbanistica	B	PGT, Piano delle Regole
9. Vincoli e le classi di fattibilità geologica, idrogeologica e sismica delle azioni di piano	9.1 vincoli derivanti dalla pianificazione di bacino	A2	banca dati Studi Geologici
	9.2 classi di fattibilità geologica idrogeologica delle azioni di piano	A2	banca dati Studi Geologici
	9.3 aree soggette ad amplificazione sismica locale	A2	banca dati Studi Geologici
10. Aree a rischio di compromissione o degrado	10.1 Aree a rischio di compromissione o degrado	B	PGT, Piano delle Regole
	10.2 Aree a rischio di incidente rilevante	A1 + B	MISURC (A1) + PGT, Tavola Previsioni
11. Previsioni sovracomunali	11.1 Previsioni infrastrutturali	A2	MISURC, SILVIA

Tabella 2 – Tematismi relativi alla tavola delle previsioni.

I vari livelli sono classificati in diverse tipologie a seconda di come sono trattati:

Tipo A: appartengono a questa tipologia i livelli informativi prodotti e gestiti a livello regionale o provinciale. Tali livelli informativi possono essere aggiornati in modo diretto dal Comune (tipo A1) oppure possono essere oggetto di sole segnalazioni di rettifica o aggiornamento rivolte all'ente che gestisce la banca dati (tipo A2).

Tipo B: appartengono a questa tipologia i livelli informativi che devono essere prodotti e aggiornati a livello comunale secondo specifiche condivise, rispetto ai quali la Regione ha un compito di controllo di conformità alle specifiche, di armonizzazione, di mosaicatura e di distribuzione all'utenza.

Le fonti per gli strati informativi di produzione comunale (tipo B) possono essere derivati dagli altri documenti formanti il PGT, ad esempio:

nel Documento di Piano gli ambiti di trasformazione e le aree a rischio di incidente rilevante;

nel Piano dei Servizi i servizi e gli impianti tecnologici;

nel Piano delle Regole il tessuto urbano consolidato, i nuclei di antica formazione, le aree agricole, le classi di sensibilità paesistica, le aree di valore paesaggistico e ambientale, le aree non soggette a trasformazione urbanistica, e le aree a rischio di compromissione, o degrado.

Il d.d.u.o. 12520 del 10/11/2006 stabilisce le specifiche tecniche per la realizzazione degli strati informativi: regole di tipo "fisico" dove ogni strato è descritto nella sua componente geometrica e tabellare; regole di compilazione del database in quanto alcuni campi sono indicati come obbligatori mentre altri sono opzionali, e per ogni campo, sono stabiliti i valori ammissibili; regole topologiche e di compilazione del database che gli strati informativi devono rispettare per essere poi successivamente validati.

La Provincia di Brescia, anche in quest'ultima fase, che da un punto di vista tecnico-procedurale è forse la più laboriosa, ha istituito un servizio di verifica delle varie componenti, validando attraverso un proprio software (GE.CO), le specifiche tecniche stabilite dalla Regione Lombardia.

In particolare gli strati informativi devono rispettare le seguenti regole:

Regola di tipo fisico: ogni strato è descritto nella sua componente geometrica e tabellare, in cui vengono definite la tipologia e la lunghezza dei campi;

Regole di compilazione del db: alcuni campi sono indicati come obbligatori, altri sono opzionali, stabilendo una soglia di valori ammissibili;

Regole topologiche di compilazione del db: alcuni strati informativi (es: aree di trasformazione), devono rispettare delle regole di tipo geometrico.

Spesso la redazione del PGT avviene tramite l'uso di software CAD e non GIS, e la difficoltà che il professionista incontra nella redazione della Tavola delle Previsioni, diventa un autentico problema. In alcuni casi, limitati ad onor del vero, si è intrapreso un percorso di conversione di tutti i dati provenienti da varie fonti e ricalibrati secondo le specifiche dello schema fisico. La georeferenziazione delle geometrie da un lato, la verifica topologica di alcuni strati informativi, l'associazione delle relative tabelle, e il successivo Report di compatibilità secondo gli standard regionali, rientrano in una serie di attività di supporto, che dimostrano, da un lato, la necessità di intraprendere il giusto percorso fin dall'inizio, accompagnando il progettista nel corretto utilizzo delle informazioni territoriali, dall'altro di mettere comunque in una condizione positiva le amministrazioni che chiedono la pubblicazione del Piano sul B.U.R.L Regionale. Si ribadisce che la non corretta rappresentazione dei dati secondo le specifiche regionali, impedisce la pubblicazione dello strumento e la relativa validità giuridica dello stesso.

Il software GE.CO. utilizzato dalla Provincia di Brescia per i controlli, è un'applicazione sviluppata per funzionare sia in ambiente ArcGis, che in GloboEdit, e risulta totalmente compatibile con lo schema fisico redatto da Regione Lombardia.

La validazione delle informazioni avviene secondo schemi memorizzati in file xml, contenenti le varie specifiche, i quali possono essere adattati a secondo delle esigenze e delle diverse specifiche tecniche.

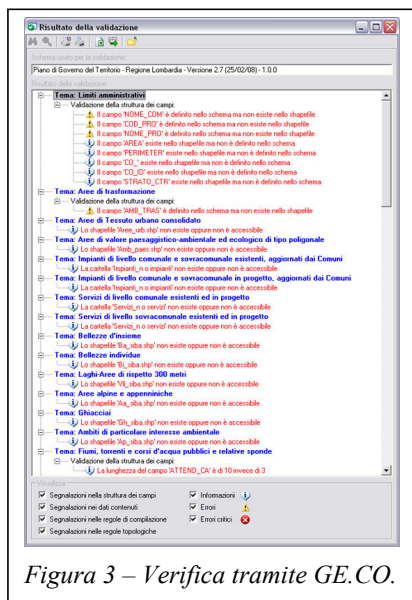


Figura 3 – Verifica tramite GE.CO.

I controlli relativi alla “Validazione della struttura”, si dividono più propriamente in Controlli di informazione e Controlli di errore. Nel primo caso, si verifica la presenza e l’accessibilità dei dati, la correttezza dei campi e della loro forma (definiti nello schema, lunghezza, numero cifre decimali, ecc...), nel secondo caso viene effettuata la verifica del formato dei temi (Shapefile, Dbf), tipo di geometrie (Punto, linee, Poligono), ecc..

I controlli relativi alla validazione della componente geometrica, verificano la presenza di geometrie degenerate, la chiusura dei poligoni con linee orarie e buchi con linee antiorarie, presenza di geometrie multiparte, presenza di vertici adiacenti identici, presenza di autointersezioni, cuspidi, ecc....

Oltre alla validazione delle regole di compilazione sulle entità relazionate, vi è un altro controllo importante che riguarda la topologia, in particolare tale processo verifica che determinati tematismi non debbano intersecarsi all’interno del tema corrente, o non si intersechino con altri temi (ad esempio le aree di trasformazione non devono sovrapporsi con le aree agricole), mantenendo un valore univoco. Appare evidente come tale processo sia complesso, e che il ruolo della Provincia sia determinante per il professionista, non competente in materia, e per le amministrazioni che vedono un interlocutore affinché il percorso di formazione ed approvazione del Piano sia il più corretto e veloce possibile.