

Piano Urbanistico Comunale - Proposta di variante 2011

Relazione illustrativa di sintesi

“Quando una città emerge può esercitare un ruolo speciale e prosperare attraverso una stretta relazione e cooperazione con la campagna.”
Tsunesaburo Makiguchi, “Una geografia della vita umana”, 1903

1. Le ragioni della variante

Le ragioni della proposta di variazione del Piano Urbanistico Comunale sono da rintracciare nel percorso di riforma del rapporto tra la città e il suo territorio avviato da alcuni anni all'interno della pubblica amministrazione. I programmi, i progetti e le azioni recentemente avviati (Alta Via del Golfo, Progetto Sentieri, Progetto Campagna Urbana, Piano del Paesaggio Urbano, ecc.) sono il riflesso di una diversa consapevolezza e responsabilità nei confronti del patrimonio territoriale, ambientale e paesaggistico della collina, minacciato dal crescente rischio idrogeologico i cui effetti si manifestano con sempre maggiore frequenza e intensità. Per questo motivo, ad oltre dieci anni dall'adozione del principale strumento di pianificazione, sembra necessario operare una valutazione e verifica della coerenza dello strumento rispetto al nuovo quadro che si sta progressivamente componendo.

2. Analisi e valutazioni

La tutela delle colline sembra uno dei punti di maggiore criticità dell'attuazione del PUC, che pure ha operato nella direzione del contenimento della crescita edificatoria e della tutela del paesaggio. Le criticità sembrano poter essere identificate in due punti:

- le previsioni di nuova edificazione nell'ambito dei “tessuti sparsi collinari” e dei “tessuti collinari di consolidamento”;
- l'ambiguità della normativa per le zone agricole e di presidio - non imputabile al solo caso del PUC spezzino - che in esse ha consentito di trarre effetti edificatori di tipo periurbano, con esiti talvolta contraddittori rispetto agli stessi principi di tutela.

A questi punti di criticità si affianca la conferma, nell'area pedecollinare, di alcune previsioni di espansione del vecchio PRG che prevedono l'espansione con fronti di urbanizzazione densa nell'ambito di Strumenti Urbanistici Attuativi. A discapito dell'obiettivo di garantire sostenibilità, molti sono stati dunque gli interventi che hanno investito il territorio collinare mostrando un carattere di invasività e di conflittualità. La verifica operata sul territorio collinare, ed analiticamente rappresentata nel “Rapporto preliminare per la verifica di assoggettabilità a Valutazione Ambientale Strategica”, che costituisce parte essenziale della proposta di variante, è stata condotta con l'intento di mettere in luce i processi insediativi di lunga durata che hanno investito il territorio extraurbano nell'arco degli ultimi trentacinque anni, per meglio comprendere i nessi tra crescita dell'insediamento e condizioni di equilibrio del territorio e il ruolo giocato in rapporto ad essi dall'attuale disciplina di piano. Una prospettiva di lettura quindi più profonda rispetto all'ambito temporale decennale del PUC, per interpretare in modo più critico la storia e gli effetti di un processo che si è sviluppato a partire dagli anni della grande espansione edilizia.

Dall'approfondimento compiuto è stato possibile evidenziare alcuni elementi chiave di questo processo:

- la massiccia crescita delle costruzioni in area collinare, raddoppiate nell'arco degli ultimi trentacinque anni, aumentate del 25% negli ultimi quindici anni;

- l'espansione del limite della città, di circa un milione di metri quadri in trentacinque anni, di 250.000 mq negli ultimi quindici.

- il drastico decremento di territorio coltivato e in condizioni di equilibrio manutentivo, praticamente dimezzato dal 1975 ad oggi, ridotto del 30% negli ultimi quindici anni.

I dati conducono inevitabilmente a due constatazioni:

- non è vero, come abbiamo spesso ritenuto, che la città tenda a non crescere più;
- non è vero che le nuove costruzioni in collina siano in grado di costituire un fattore di presidio del territorio.

Una lettura più approfondita del fenomeno insediativo di tipo sparso in area collinare, quello realizzato in base alle varie norme delle "zone agricole", ha messo in luce altri aspetti importanti:

- la densità rilevante di edificazione sparsa (il doppio dell'indice agricolo della legge nazionale);
- la bassa incidenza della funzione residenziale primaria (densità territoriale 2 residenti per ettaro) e la conseguente prevalenza delle seconde case nella composizione dell'edilizia collinare.

La conclusione evidente è che la normativa delle zone agricole dei piani che si sono avvicinati ha prodotto e produce in realtà territori urbanizzati a bassa densità, senza garantire la spesso evocata "presenza dell'uomo sul territorio".

3. Gli obiettivi e i contenuti della variante per la collina

Dal quadro descritto per il territorio collinare pare indifferibile una scelta orientata alla drastica riduzione del consumo di suolo e al contestuale rafforzamento dei principi e dei meccanismi della perequazione ambientale, ovvero della stretta interrelazione tra attività di recupero edilizio e impegno alla manutenzione diffusa e al recupero del territorio.

La riduzione drastica della nuova costruzione è dunque un irrinunciabile presupposto per sviluppare un nuovo e diverso modo di affrontare i problemi della collina.

La proposta prevede l'eliminazione pressoché totale della nuova edificazione di nuovi edifici nei tessuti collinari di consolidamento e in quelli sparsi (Foce, Sarbia, Strà, Pianazza, Biassa, Pitelli, San Venerio, Buonviaggio, Valdurasca), che pertanto vengono riconosciuti come saturi agli effetti della realizzazione di nuovi edifici. Analogamente, viene eliminata pressoché totalmente la possibilità di realizzare edifici indipendenti nelle zone di produzione agricola e nei territori di presidio ambientale, nei quali permane solo la possibilità di realizzare manufatti agricoli a servizio di effettive attività agricole a carattere aziendale.

Sia nei tessuti sparsi che nelle zone agricole e di presidio le potenzialità edificatorie vengono ricondotte all'ampliamento degli edifici esistenti, con l'obiettivo di:

- ridurre la dispersione edilizia e il consumo di suolo;
- collegare gli ampliamenti edilizi al recupero del territorio, secondo il principio della perequazione ambientale che sancisce la necessità di attivare azioni diffuse di recupero territoriale, ambientale e paesaggistico in correlazione con l'attività edilizia privata, per mezzo di convenzione.

Riconosciuta, sulla base della Legge Urbanistica Regionale, la subordinazione dell'edificazione a scopo residenziale al prioritario esercizio di attività agricole come fattore di recupero e riqualificazione del territorio, la traduzione di questo principio nei meccanismi normativi del piano si articola attraverso la stretta correlazione delle possibilità di ampliamento con un insieme organico di compensazioni ambientali. La valutazione sugli S.U.A., per un preciso indirizzo dell'amministrazione, viene rinviata ad una revisione complessiva dello strumento urbanistico generale, in quanto direttamente pertinenti l'area urbanizzata, nell'ambito della verifica decennale prevista dalla Legge Urbanistica

Regionale che investa una più complessiva analisi dell'area urbana, inclusiva dei Distretti di Trasformazione e dei servizi pubblici di quartiere e urbani.

4. La proposta di nuova disciplina normativa

In sintesi, la nuova norma elimina le possibilità di nuova costruzione nelle aree di produzione agricola e di presidio ambientale come nei tessuti sparsi collinari e nei tessuti collinari di consolidamento del PUC vigente.

La nuova norma prevede:

- nei tessuti collinari, sparsi o di consolidamento, la possibilità di ampliare il patrimonio edilizio residenziale esistente adeguandolo allo standard tipologico del “villino” (dimensione massima 250 metri quadri, altezza massima due piani, per un massimo di tre unità abitative) anche attraverso l'asservimento ad uso agricolo di terreni facenti parte del territorio extraurbano (aree di produzione agricola, territori di presidio ambientale) con un indice edificatorio molto basso (0,01 mq/mq);
- nelle zone di produzione agricola e nei territori di presidio ambientale, la possibilità di ampliare gli edifici esistenti fino a 250 mq (come reso possibile nella norma vigente) articolandola in una duplice casistica: se gli edifici fanno parte di “aggregazioni edilizie” in territorio extraurbano (raggruppamenti di edifici esistenti in numero minimo di quattro, distanti tra loro a raggio non più di venti metri, individuati nella “tavola P9” più sotto descritta), è prevista la possibilità di raggiungere comunque la consistenza di 250 mq per un massimo di tre alloggi. Negli altri casi, tale potenzialità è applicabile solo se gli edifici sono costituiti da più di un'unità immobiliare, altrimenti permane la possibilità (in conformità al PUC vigente) di raggiungere i 150 mq; le ragioni di questa scelta articolano il principio di concentrazione degli ampliamenti edilizi (e di una conseguente riduzione del consumo di territorio) all'interno di insediamenti più consolidati, riducendo l'attuale indifferenziazione nella distribuzione dell'edificato e rimodulando le stesse entro fenomeni insediativi circoscritti; in ogni caso per questi interventi è previsto, sul versante delle compensazioni ambientali:
 - la coltivazione, manutenzione e riassetto idrogeologico di territori agrari collinari, con la contestuale conservazione del patrimonio terrazzato e del sistema delle emergenze mediante una convenzione che assicuri almeno 120 mq di terreno asservito per ogni mq di edificato, esistente e in ampliamento nel caso di funzioni residenziali. A tale proposito viene introdotta una distinzione tra i terreni che risultano attualmente coltivati da quelli agricoli abbandonati, per i quali, a fronte del maggior effetto di recupero di paesaggio abbandonato, viene riconosciuto un relativamente maggiore “indice edilizio” per gli ampliamenti;
 - la manutenzione di percorsi pubblici facenti parte della rete della sentieristica collinare, di rilevante valore storico-ambientale (0,8 metri lineari per ogni mq di superficie utile);
 - la manutenzione della fitta rete di corsi d'acqua, la cui importanza è fondamentale nella prevenzione del rischio idrogeologico (0,2 metri lineari per ogni mq di superficie utile) e la contestuale verifica idrogeologica dei terreni asserviti;
 - la conservazione degli elementi di valore storico-architettonico quali portali, maestà, ecc.;
- la conservazione degli edifici di valore storico-architettonico (A2) non individuati nel PUC vigente;
- la possibilità di realizzare la superficie utile in ampliamento, nel caso in cui l'edificio esistente sia di valore storico-ambientale (A3) anche attraverso la realizzazione di un edificio indipendente, purché ciò non determini la realizzazione di nuove strade, e alle stesse condizioni di asservimento, coltivazione, manutenzione del territorio sopradescritte;

- la possibilità di edificare manufatti ad uso accessorio agricolo, solo nei casi di riconosciuto possesso di requisiti di esercizio aziendale a titolo principale di attività agricola;
- nei casi di manufatti agricoli in pietra di particolare valore testimoniale, importanti nella qualificazione del paesaggio storico, la possibilità di riedificare la superficie utile esistente degli stessi, se preventivamente restaurati, in un nuovo manufatto accessorio, purché accompagnata dall'asservimento a scopo agricolo e di manutenzione del territorio in un rapporto di 50 mq ogni mq di superficie utile;
- A queste potenzialità vanno aggiunte, perché strategiche per il rilancio delle attività produttive in collina, quelle previste per l'ampliamento a fini turistico-ricettivi lungo il sistema dei percorsi collinari, ampliamento che privilegia l'insediamento di funzioni integrate con attività di tipo agricolo. Per gli edifici esistenti che ricadono entro una fascia di 100 metri dai sentieri e dalle gradonate collinari sarà possibile conseguire diversi gradi di ampliamento a fini turistici secondo l'importanza territoriale del percorso di riferimento: da quello dell'Alta Via del Golfo e della dorsale collinare, in cui è più alta la possibilità di ampliare (fino al 60% della superficie dell'edificio esistenti con un massimo ampliamento di 100 mq) alle "Frecce", cioè le connessioni privilegiate di risalita dalla città all'AVG, fino ai percorsi di relativa minore importanza turistica, a condizione venga "adottato" un tratto di sentiero e mantenuto territorio agricolo proporzionalmente alle dimensioni finali dell'edificio (50 mq ogni mq di superficie utile).

La gestione complessa di queste innovazioni normative impone ovviamente l'attivazione del Sistema Informativo Territoriale per la gestione delle convenzioni e di un catasto di tutte le componenti territoriali assoggettate ad asservimento ed affidamento a privati. Dal punto di vista normativo viene a tal fine introdotto un nuovo elaborato per mettere a sistema tutte queste componenti normative, quella edilizia e insediativa, quella dei suoli, dei percorsi e dei corsi d'acqua. Viene quindi introdotta una nuova "Tavola P9 – Regole di perequazione ambientale in territorio extraurbano", con valore prescrittivo e gestionale, nella quale tutti gli elementi della nuova normativa sono individuati. Parallelamente viene aggiornata la tavola Pr6, relativamente all'individuazione della fasce lungo sentieri e gradonate. Gli aggiornamenti consistono in un aumento del numero di sentieri individuati (e quindi una conseguente estensione delle potenzialità della norma) in base al prezioso lavoro di censimento e schedatura condotto con i volontari coordinati dal Labter, e in una diversificazione delle potenzialità di ampliamento in base al grado di importanza del percorso di riferimento, per cui – a partire da quanto già previsto dalla precedente versione della norma – vengono leggermente aumentate le potenzialità relative alla fascia dell'AVG e ai sentieri di collegamento dalla città all'AVG stessa.

La nuova normativa, riducendo drasticamente la nuova costruzione in collina e generalizzando a più livelli il principio di perequazione ambientale propone in sostanza una equiparazione della disciplina delle aree di produzione agricola e dei territori di presidio ambientale (articoli 20 e 21 delle N.C.C.): dal momento che la nuova disciplina prende in esame dettagliatamente le condizioni di degrado e abbandono e dal momento che le funzioni agricole sono comunque inestricabilmente connesse con funzioni di presidio e recupero delle strutture territoriali, le differenze tra le due categorie come delineate nella zonizzazione a larghe maglie del PUC vigente non sono più rilevanti, se non in termini descrittivi, laddove nel territorio di presidio è più incidente la presenza di degrado e abbandono.

Una più analitica descrizione delle innovazioni normative è ovviamente demandata al testo delle variazioni alle norme di conformità e congruenza, che si allega, mentre per una lettura più approfondita delle motivazioni della variante si rimanda al citato "Rapporto preliminare per la verifica di assoggettabilità a Valutazione Ambientale Strategica".