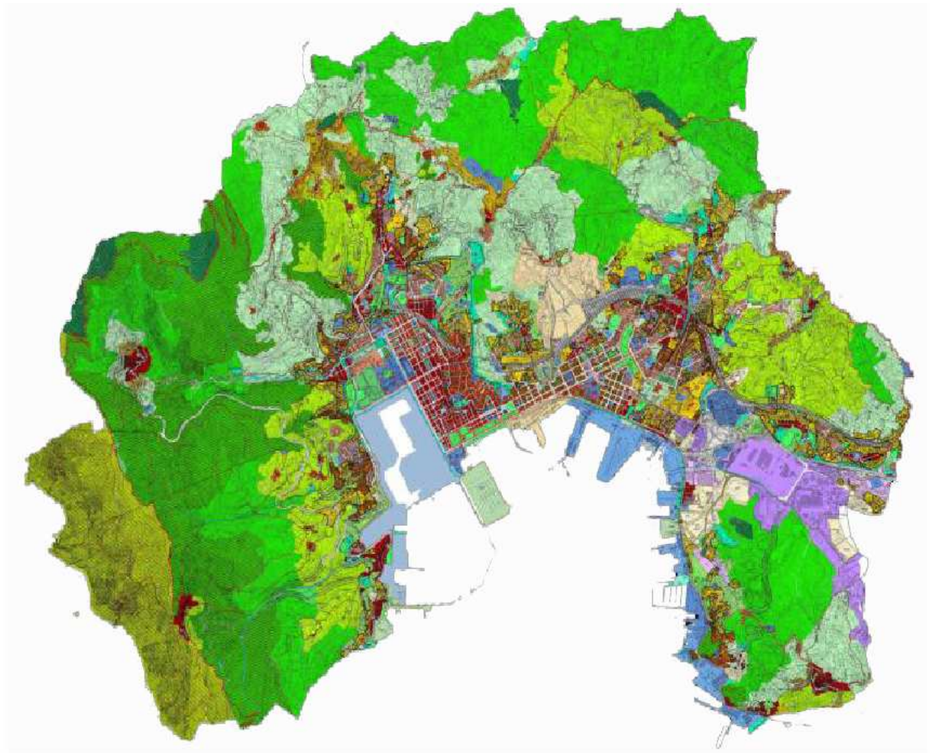
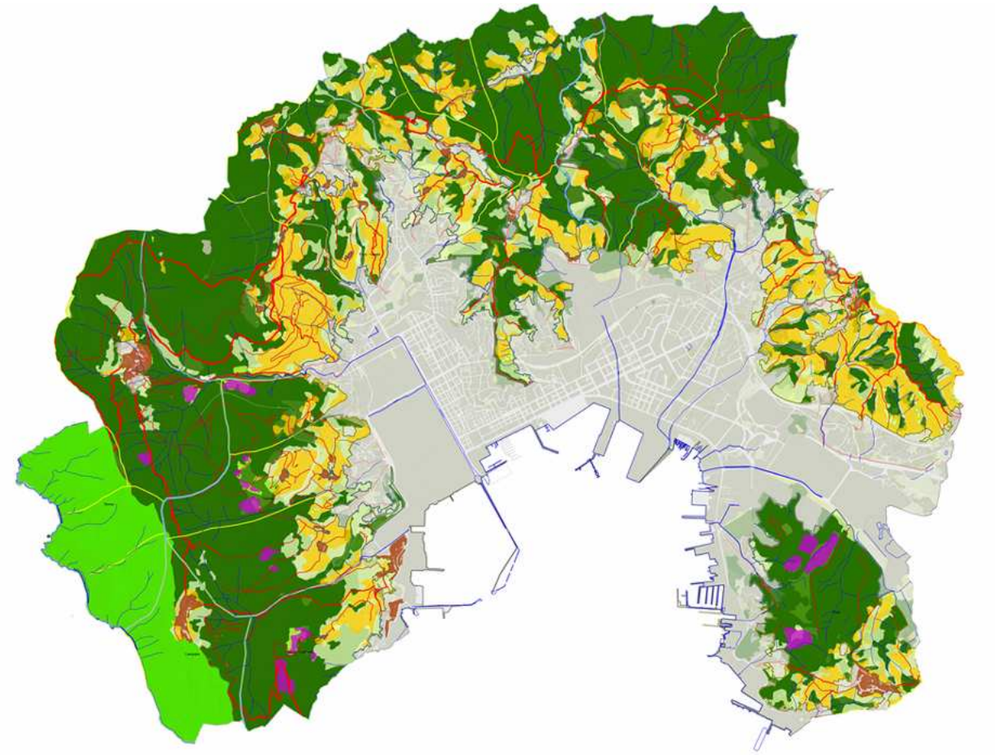
PIANO URBANISTICO COMUNALE DELLA SPEZIA - VARIANTE 2011

Rapporto preliminare per la verifica di assoggettabilità a Valutazione Ambientale Strategica





ufficio piano urbanistico comunale settembre 2011

Variante al Piano Urbanistico Comunale – 2011

Ufficio del Piano Urbanistico Comunale della Spezia

Sommario:

1. **Le ragioni di una variante**

2. **Analisi e valutazioni: aggiornamento della descrizione fondativa**

2.1 Le dinamiche di lungo periodo: gli ultimi trentacinque anni

2.2 Le dinamiche di medio periodo: gli ultimi dieci anni

2.3 Gli esiti quantitativi dei processi territoriali

2.3.1 Densità del territorio extraurbano: aree di produzione agricola, territori di presidio ambientale

2.3.1.1 la densità abitativa

2.3.1.2 La densità edilizia

2.3.1.3 L'articolazione dimensionale dell'edificato

2.4 Il ruolo del PUC

2.4.1 Lo stato di attuazione del PUC e le potenzialità edificatorie residue

2.5 Il rilievo sul campo

2.6 Alcuni aspetti ecologico-ambientali del territorio collinare

2.7 Valutazioni di sintesi

3. **Gli obiettivi della variante e la proposta normativa**

3.1 La riduzione delle previsioni edificatorie

3.2 La proposta normativa: "perequazione ambientale" in ambito collinare

3.2.1 Gli elementi della nuova disciplina normativa

3.2.1.1 L'insediamento

3.2.1.2 Il territorio

3.2.2 Nuovi elaborati prescrittivi e gestionali e unità territoriali di riferimento

3.2.3 Gli interventi per la ricettività diffusa in area extraurbana

3.3 Riepilogo della proposta normativa

4. **Valutazioni conclusive**

"Quando una città emerge, può esercitare funzioni speciali e prosperare attraverso una stretta relazione e cooperazione con la campagna. Le città si basano sulla campagna e la campagna trae beneficio dalla città. Così queste due parti di una società si aiutano l'un l'altra e si sviluppano mano nella mano. Ogni parte ha la sua peculiarità e il suo specifico contributo da offrire alla società intera… …bisogna controllare la crescita delle città: le città possono espandersi fino al punto in cui diventano una minaccia per la sopravivenza delle attività agricole. Non deve essere loro consentito di crescere oltre quel limite…"

Tsunesaburo Makiguchi, "A Geography of Human Life", 1903

1) Le ragioni di una variante

Le problematiche che investono il territorio collinare sono riconducibili ad una trasformazione, di portata globale, del rapporto tra società e territorio, rapporto che ha visto dapprima il progressivo e sempre più accelerato abbandono delle terre, sede della secolare civiltà agraria, in favore delle aree urbane vallive e costiere, e successivamente la ricolonizzazione urbana di tipo disperso dei territori un tempo rurali. Questo processo di trasformazione si manifesta oggi in un quadro ambientale in cui coesistono le forme di questa occupazione edilizia densa e sparsa a stretto contatto con le fenomenologie dell'abbandono: rimboschimento, dissesto idrogeologico. Il processo è un processo di lunga durata, le cui dinamiche più evidenti hanno localmente iniziato a manifestarsi negli ultimi quarant'anni, in coincidenza con la fase espansiva più intensa della città, e che richiede pertanto un'attenzione e una diagnosi attraverso strumenti capaci di interrogare un tempo più lungo di quello canonicamente decennale con cui i piani si confrontano. Per questa ragione il presente rapporto preliminare intende per prima cosa fornire le basi conoscitive per una valutazione dei processi di lungo periodo e per una disamina dei loro effetti quantitativi e qualitativi. E' evidente che, data la forte interdipendenza tra elementi conoscitivi e valutativi, come tra fenomeni insediativi e fenomeni ambientali, i contenuti del presente rapporto intrecciano fortemente sia i temi connessi alla verifica di assoggettabilità alla procedura di VAS, sia l'aggiornamento della descrizione fondativa e del documento degli obiettivi del PUC.

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 dall'amministrazione. I molteplici programmi, progetti e azioni recentemente sviluppati con riferimento al territorio e al paesaggio collinare (Alta Via del Golfo, Progetto Sentieri, Progetto Campagna Urbana, Piano del Paesaggio Urbano) 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 sua coerenza rispetto al nuovo quadro che si sta progressivamente componendo. Nonostante il bilancio dell'attuazione del piano vigente possa definirsi complessivamente positivo, alcuni elementi inducono a ritenere necessaria, infatti, una sua parziale variazione con riferimento al rapporto tra la città e il territorio collinare. La tutela delle colline sembra infatti uno dei punti di maggiore criticità dell'attuazione del PUC, che pure ha dedicato attenzione, rispetto alla precedente stagione pianificatoria, al contenimento della crescita insediativa e all'innesco di pratiche sostenibili di tutela del territorio. Le criticità sembrano poter essere in particolare identificate in due punti:

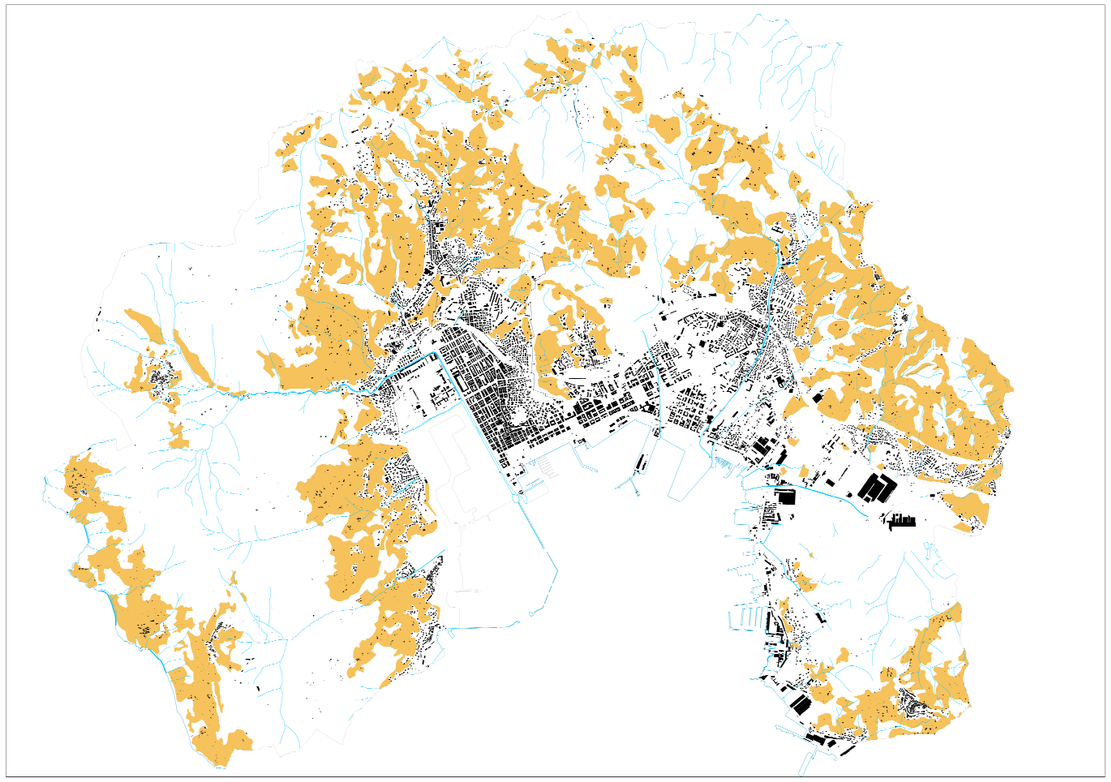
- le previsioni di nuova edificazione nell'ambito dei "tessuti sparsi collinari" e dei "tessuti collinari di consolidamento" che sono le formazioni insediative di tipo sparso-diffusivo che si sono sviluppate linearmente lungo l'Aurelia (nella zona della Foce), lungo la via dei Colli (Sarbia, Isola), attorno ai nuclei storici di Biassa e Pitelli e nella Valdurasca e di cui il PUC prevede il completamento;
- 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 traguardare effetti edificatori di tipo periurbano, senza ricadute sensibili sotto il profilo della manutenzione e tantomeno del recupero del territorio abbandonato, con esiti talvolta contraddittori rispetto agli stessi principi di tutela.

A questi punti di criticità si affianca la conferma, sia pure nell'area pedecollinare, di alcune previsioni di espansione del vecchio PRG che prevedono l'espansione con fronti di urbanizzazione densa. A discapito dell'obbiettivo di garantire sostenibilità, molti sono stati dunque gli interventi che hanno investito il territorio collinare mostrando un carattere di invasività e di conflittualità rispetto ad un autentico approccio sostenibile. Le scelte relative ai tessuti sparsi collinari hanno mostrato molti limiti, soprattutto nell'avere previsto edificazione con elevato consumo di suolo e con risultati troppo invasivi sotto il profilo della percezione paesistica. La norma agricola e di presidio ha prodotto scarsi risultati in termini di recupero e manutenzione del territorio collinare mostrandosi in molti casi una norma che favorisce la periurbanizzazione residenziale degli spazi aperti. La conferma, attuata dal PUC, di Strumenti Urbanistici Attuativi, traghettando previsioni impostate su un modello di città ormai non più sostenibile, fatto di massicci accrescimenti sulle aree di versante, ha mostrato la sua inadeguatezza in rapporto al delicato paesaggio pedecollinare, nella fascia di contatto tra "città" e "campagna", sia per la qualità degli interventi realizzati, sia per l'indifferenza e talvolta la distruttività rispetto alla delicata rete di elementi del territorio aperto. E' dunque necessario procedere ad una rivisitazione parziale del PUC, a partire dalla ricostruzione sul tempo lungo delle ragioni profonde che dagli anni dell'espansione urbana fino ad oggi hanno determinato questo quadro di criticità.

2) Analisi e valutazioni: aggiornamento del quadro conoscitivo

2.1 Le dinamiche di lungo periodo: gli ultimi trentacinque anni

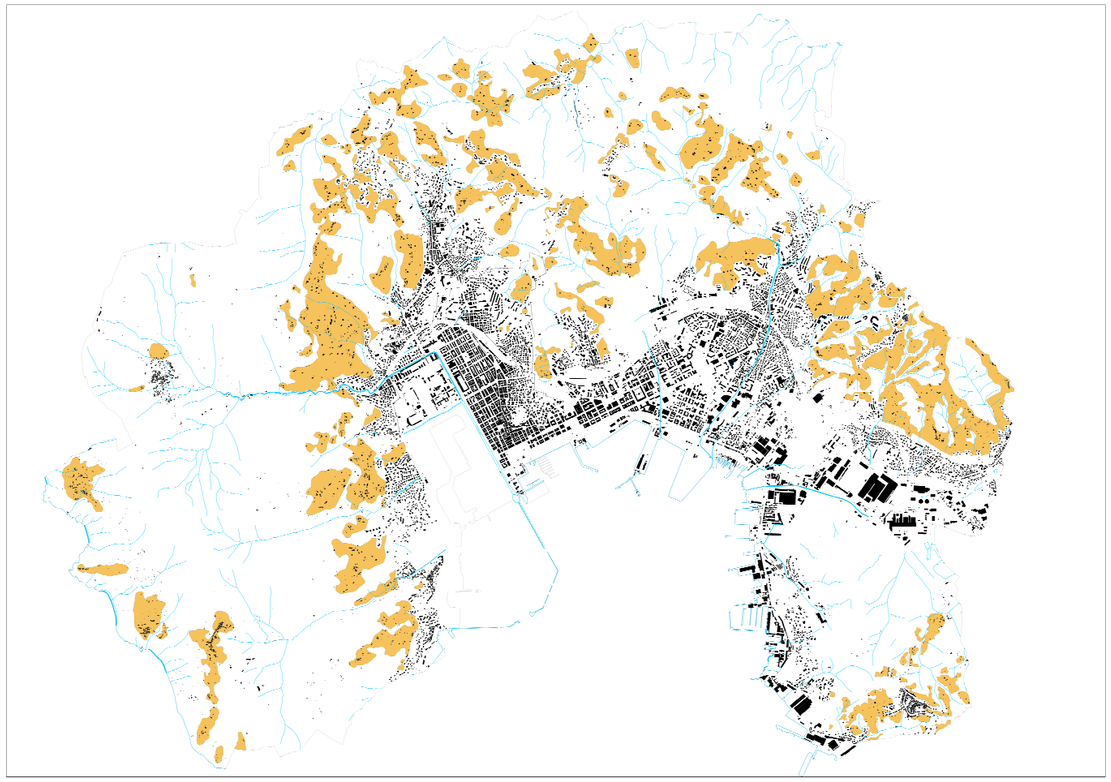
Analizzando le dinamiche di lungo periodo, emergono alcuni elementi significativi che descrivono i processi territoriali e consentono di individuare i punti critici della pianificazione. Le elaborazioni seguenti mettono a confronto i due termini contrapposti nella definizione del processo territoriale: l'edificazione e l'uso agricolo del territorio.



territori coltivati

edifici

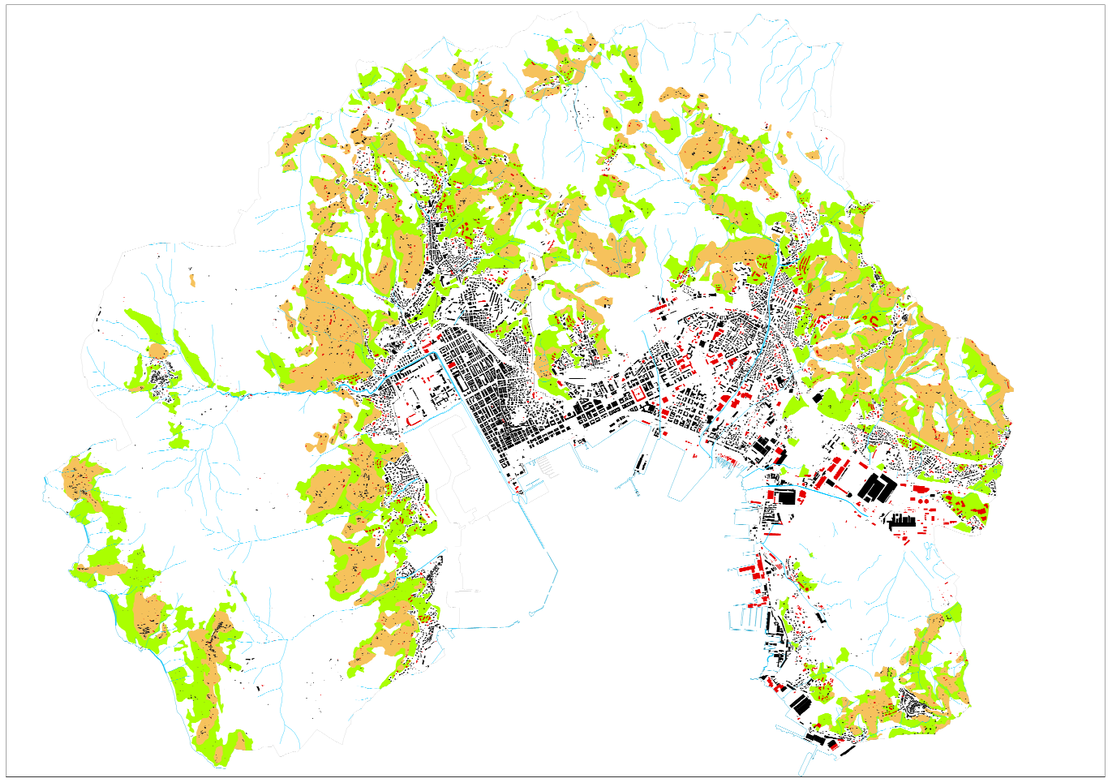
Tavola 1 - Il territorio al 1975 (fonte cartografia Eira – analisi variante P.R.G. 1976)



territori coltivati

edifici

Tavola 2 - Il territorio al 2008 (fonte catasto; immagine satellitare)



territori coltivati

territori agricoli abbandonati

edifici esistenti al 1975

edifici realizzati dopo il 1975

Tavola 3 - I processi territoriali dal 1975 al 2008

Lo sguardo sui processi che hanno investito la città e il suo territorio nel lungo periodo restituisce dunque con evidenza una prima, prevedibile immagine in cui sono chiaramente leggibili due termini contrapposti del processo: l'accrescimento insediativo, ed in particolare di espansione urbana; le macroscopiche proporzioni del deperimento del territorio un tempo rurale, che si presenta oggi in una condizione di esteso e diffuso abbandono, con inevitabili conseguenze sull'aggravamento del rischio idrogeologico.

Più in dettaglio, i maggiori fenomeni di "erosione" territoriale sono di due tipi: quelli legati alle espansioni che sono avvenute in continuità e contiguità con la città consolidata e che hanno sostituito con nuovi quartieri interi versanti terrazzati e coltivati. In particolare quelle che hanno occupato i versanti pedecollinari con lottizzazioni e piani di edilizia economica e popolare; quelli determinati dalla proliferazione di edilizia sparsa negli ambiti collinari più elevati.



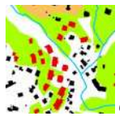
Felettino



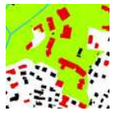
Felettino



Pegazzano



Chiappa



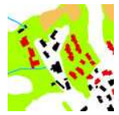
Chiappa



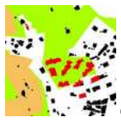
Vailunga



La Lizza



Valdellora



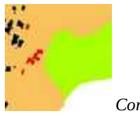
Cadimare

Gli esempi sopraripportati descrivono molto schematicamente alcune delle espansioni intensive (in rosso) avvenute secondo una modalità di accrescimento giustappositiva, per estensione di fronti di urbanizzazione compatta, e l'areale di abbandono territoriale (in verde) che spesso si dilata ben oltre le aree di stretta pertinenza della nuova edificazione. La causalità diretta tra espansione urbana e abbandono di territorio è inequivocabile e si estende a tutte le principali previsioni di espansione realizzate.

A questa erosione territoriale attuata con forme compatte se ne aggiunge una più sporadica, nelle aree collinari più alte.



Cozzano



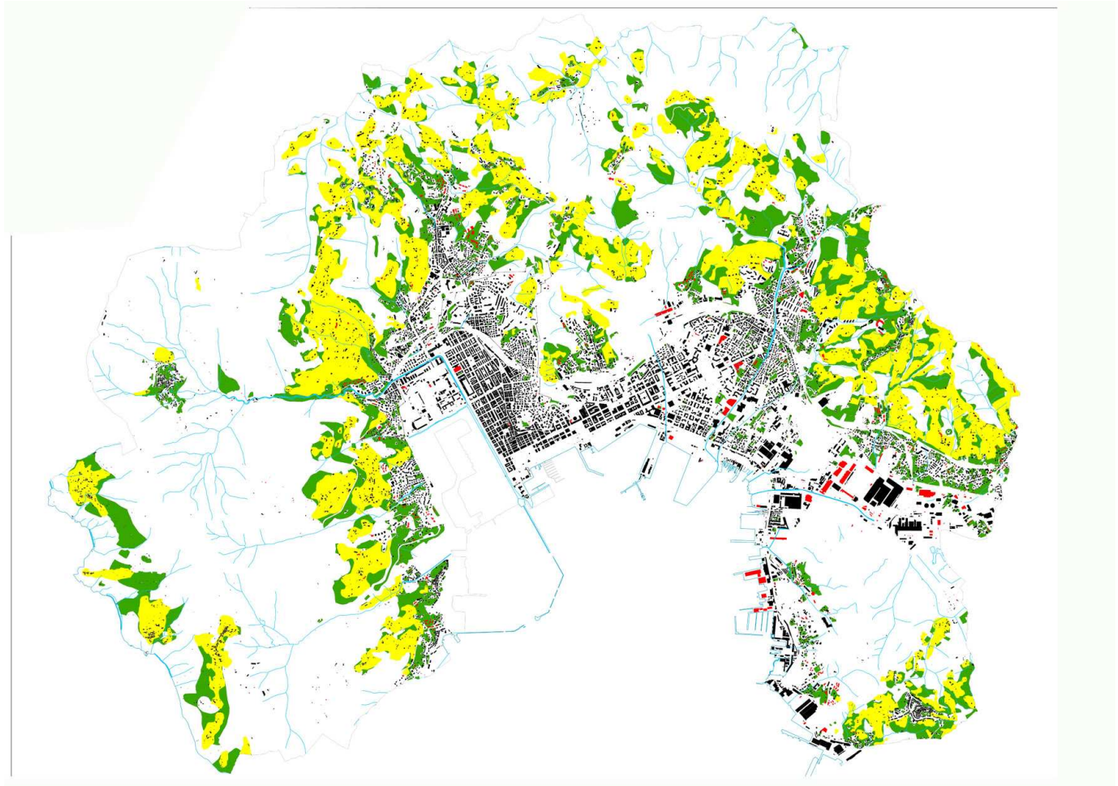
Coregna



Toracca

In quest'ultimo caso il processo si manifesta in forma sparsa: le edificazioni più recenti sembrano corrispondere ad un limitato mantenimento di suolo, soprattutto nei casi in cui esse sono più vicine ad edificato "storico", antecedente il 1975. ma estendendo l'osservazione ad un più ampio areale, è di immediata evidenza il fatto che il bilancio tra aree coltivate e abbandonate è fortemente negativo. Il modello del villino periurbano trasforma progressivamente il territorio rurale in un più circoscritto ambito pertinenziale urbano dell'edificio, generando progressivamente abbandono nell'ambito territoriale più esteso.

2.2 Le dinamiche di medio periodo: gli ultimi dieci anni



territori coltivati

territori agricoli abbandonati

edifici esistenti al 1996

edifici esistenti al 2008

Tavola 4 - I processi territoriali dal 1996 al 2008



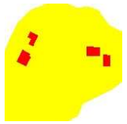
Foce



Muggiano



Pieve



Pianazza



San Venerio



Vignale

Oltre a confermare gli effetti di dilatazione dell'abbandono indotti dalle espansioni dense e pianificate, l'osservazione dei processi in atto dall'ultimo decennio descrive efficacemente il non rilevante apporto indotto dalle nuove edificazioni extraurbane nel recupero e nella manutenzione del territorio: a discapito delle finalità dichiarate nel PUC e dei principi stabiliti nella Legge Urbanistica Regionale (agli artt.35 e 36), la nuova edificazione si innesta, infatti, nella maggioranza dei casi, in sistemi insediativi sparsi o aggregati senza aver prodotto un particolare rallentamento dell'abbandono, contribuendo in misura non signficativa al mantenimento di parti già coltivate. Di fatto, risultando indifferente rispetto agli stessi processi di abbandono e contribuendo a consolidare, piuttosto, un sistema insediativo di residenzialità periurbana, relativamente slegato dal recupero di territorio abbandonato. In estrema sintesi: la nuova edificazione non ha avuto effetti significativi sul recupero del territorio. Il processo di depauperamento territoriale è anzi visibilmente progredito. La valutazione che ne discende è che la normativa delle zone agricole e di presidio, così come impostata nel piano urbanistico vigente e come codificata nella normativa regionale, non ha efficacia sul recupero del territorio, dell'ambiente e del paesaggio collinare, se non in termini di marginale manutenzione, a fronte, invece, di un oggettivo incremento dell'edificazione residenziale periurbana.

2.3 Gli esiti quantitativi dei processi territoriali

E' a questo punto indispensabile sostenere le precedenti argomentazioni con una sintesi dei dati quantitativi e, successivamente, con una più analitica diagnosi degli effetti e delle previsioni residuali del vigente PUC.

La seguente tabella restituisce in maniera eloquente l'andamento dei dati relativi alla superficie di territorio coltivato nell'arco della serie temporale presa in considerazione: è di immediata constatazione il sostanziale dimezzamento delle superfici coltivate nell'arco degli ultimi trentacinque anni.

2008	**7.181.468 mq**
1996	10.318.302 mq
1975	12.993.343 mq

Tabella 1 – Aree coltivate in zona collinare espresse in mq

Altrettanto eloquente il dato che si riferisce allo sviluppo dell'edificazione, in cui è evidente, nello stesso arco temporale, il raddoppio della superficie coperta espressa in mq:

2008	**512308 mq**
1996	411290 mq
1975	264431 mq

Tabella 2 – Edificato (superficie coperta) in mq in area collinare

E, infine, l'accrescimento dell'area urbanizzata compatta, espresso in mq:

2008	**15.261.041 mq**
1996	15.012.354 mq
1975	14.306.457 mq

Tabella 3 – Area urbanizzata in mq

2.3.1 Densità del territorio extraurbano: aree di produzione agricola, territori di presidio ambientale

A questo quadro evolutivo, che esprime con chiarezza i processi di accrescimento dell'urbanizzazione e di dissipazione e depauperamento territoriale come fenomeni correlati da un evidente nesso causale, è opportuno affiancare un'analisi dei dati relativi alle densità territoriali ed abitative. In particolare è opportuno analizzare più nel dettaglio gli effetti di questo processo nelle aree definite dal PUC come "territori extraurbani": aree di produzione agricola, territori di presidio ambientale e territori non insediabili. I dati seguenti sono pertanto relativi alla densità abitativa e alla densità edilizia territoriale misurate considerando esclusivamente i territori definiti nell'ambito del PUC come "extraurbani", escludendo gli abitanti e gli edifici presenti nelle aree urbanizzate in territorio collinare, come i "nuclei storici collinari", i "tessuti sparsi collinari", e i "tessuti collinari di consolidamento" come definiti dal PUC vigente (vedi anche il successivo paragrafo 2.4), suddivisi negli organismi territoriali elementari come definiti nella descrizione fondativa del PUC.

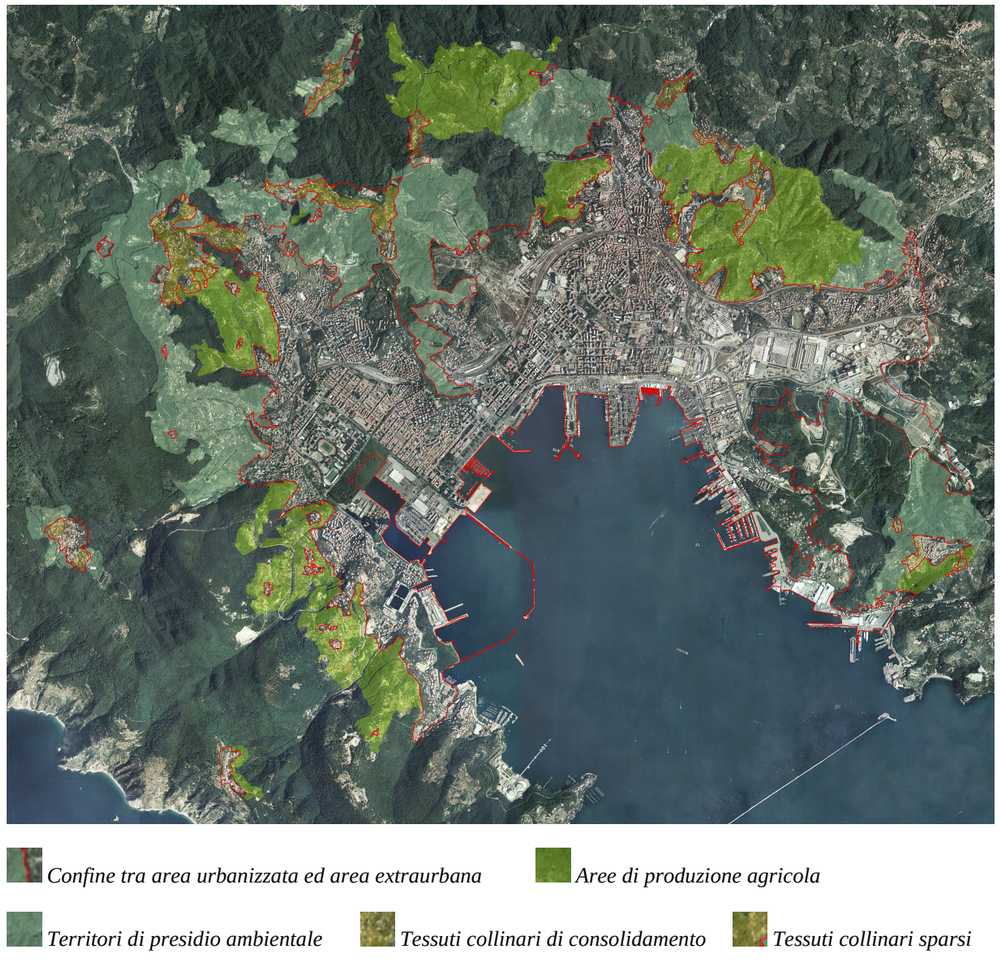


Tavola 5 – Il territorio collinare secondo le suddivisioni del PUC

2.3.1.1 La densità abitativa

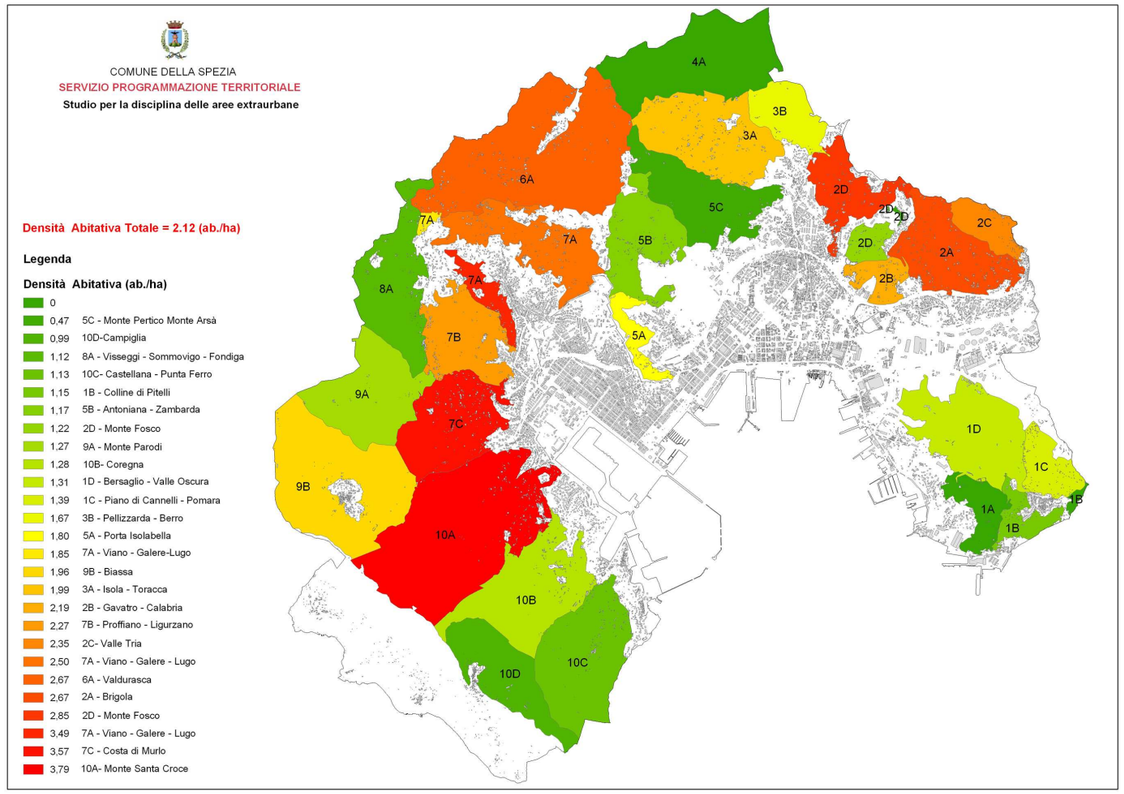


Tavola 6 - La distribuzione della densità abitativa in abitanti per ettaro nei diversi Sub-Organismi Territoriali (fonte: dati S.I.T. – anagrafe 2007)

L'articolazione delle densità abitative per le aree agricole, di presidio e per i territori non insediabili estese agli interi territori dei Sub-Organismi Territoriali Elementari come identificati nella descrizione fondativi del PUC, che mette in rapporto il numero di residenti con la superficie territoriale, mostra valori relativamente bassi, compatibili con una distribuzione sparsa di insediamento, sostanzialmente conformi ai valori prevedibili per un territorio extraurbano. Non viene raggiunto infatti in nessun caso il massimo di 4 residenti per ettaro. I valori più elevati sono riscontrati nelle zone del ponente sopra Pegazzano e Fabiano, in Valdurasca, nel versante occidentale della Chiappa e nella zona di San Venerio.

2.3.1.2 La densità edilizia

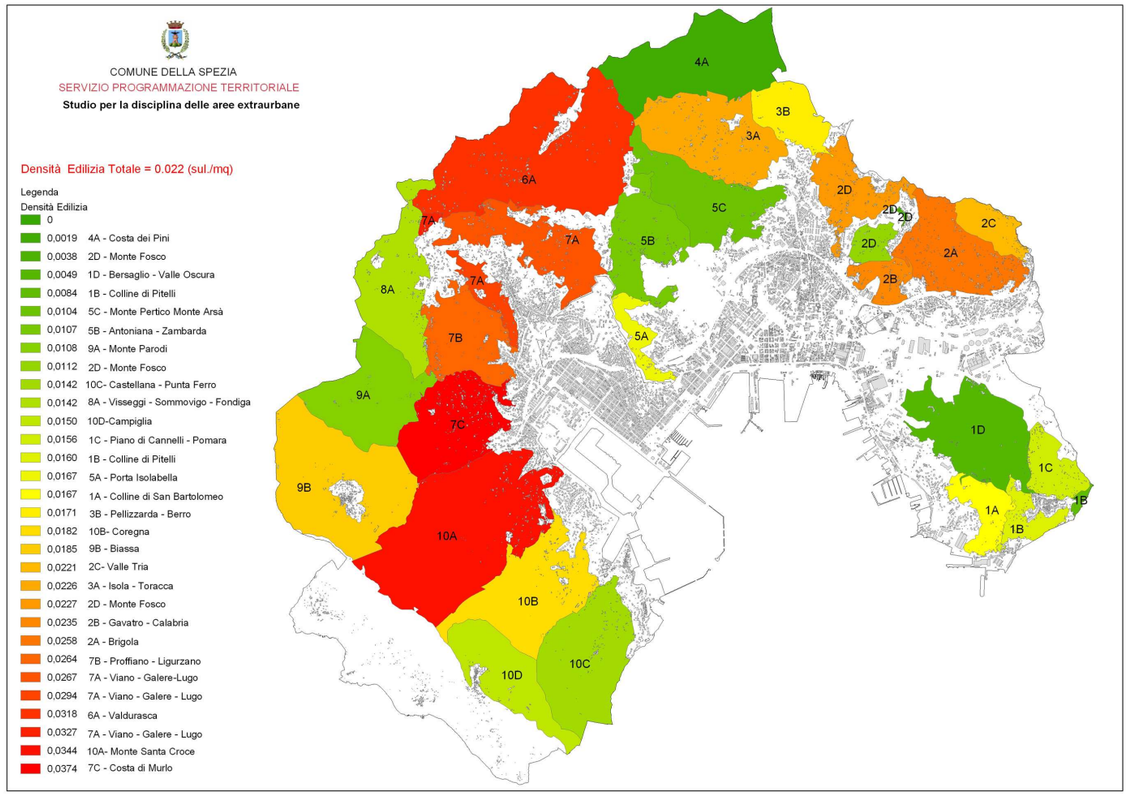


Tavola 7 - La distribuzione della densità edilizia nei diversi organismi territoriali (Fonte: S.I.T. Comune della Spezia – 2007)

Più significative, e per molti versi anomale, soprattutto se lette in relazione al quadro della densità abitativa, le informazioni che vengono rappresentate, invece, nella tavola relativa alle densità edilizie, in cui la superficie utile edificata viene messa a rapporto con la superficie territoriale. Essa mostra chiaramente la natura non agricola delle "zone agricole": mentre il valore medio aggregato risulta pari a circa 0,02 mq/mq (quindi, in termini volumetrici, pari al doppio del valore 0,03 mc/mq tradizionalmente riconosciuto, in base al DM 1444/'68, come indice di densità edilizia delle zone agricole), la distribuzione dei valori di densità sul territorio è praticamente sempre superiore ai 0,03 mc/mq di riferimento, solo in due casi di poco inferiore. Il dato quantitativo è aggregato, non distingue, cioè l'edificazione a scopo abitativo da quella accessoria, ma anche letto con questa approssimazione, non può che indurre a riflettere su "cosa" siano in realtà diventate le aree agricole a corona della città. Se la densità edilizia è doppia rispetto a quello che dovrebbe essere il valore di riferimento, lo standard abitativo che si deduce dal confronto dei dati esprime chiaramente il sovradimensionamento e il basso tasso di utilizzazione del patrimonio edilizio: lo

standard medio è di 131 mq di superifice costruita per abitante, quasi cinque volte il valore delle aree urbane (generalmente assunto pari a 25 mq per abitante sempre in base al citato DM 1444/'68). Vale la pena ribadire che, anche se l'informazione non seleziona la superficie abitativa da quella accessoria, il dato è tale da far ritenere totalmente anomala e critica la condizione delle aree extraurbane, e da rendere assolutamente evidente come il patrimonio edilizio collinare non sia un patrimonio abitativo primario, ma di seconde case.

OTE	Densità abitativa	Densità edilizia	standard abitativo
5C Monte Pertico - Monte Arsà	0,47	0,0104	221,28
10D Campiglia	0,99	0,015	151,52
8A Visseggi Sommovigo Fondiga	1,12	0,0142	126,79
10C Castellana Punta Ferro	1,13	0,0142	125,66
1B Colline di Pitelli	1,15	0,084	730,43
5B Antoniana Zambarda	1,17	0,0107	91,45
2D Monte Fosco	1,22	0,0112	91,80
9A Monte Parodi	1,27	0,0108	85,04
10B Coregna	1,28	0,0182	142,19
1D Bersaglio Valle Oscura	1,31	0,0049	37,40
1C Piano di Cannelli Pomara	1,39	0,0156	112,23
3B Pellizzarda Berro	1,67	0,0171	102,40
5A Porta Isolabella	1,8	0,0167	92,78
7A Viano Galere Lugo	1,85	0,0267	144,32
9B Biassa	1,96	0,0185	94,39
3A Isola Torracca	1,99	0,0226	113,57
2B Gavatro Calabria	2,19	0,0235	107,31
7B Proffiano Ligurzano	2,27	0,0264	116,30
2C Valle Tria	2,35	0,0221	94,04
7A Viano Galere Lugo	2,5	0,0294	117,60
6A Valdurasca	2,67	0,0318	119,10
2A Brigola	2,67	0,0258	96,63
2D Monte Fosco	2,85	0,0038	13,33
7A Viano Galere Lugo	3,49	0,0327	93,70
7C Costa di Murlo	3,57	0,0374	104,76
10A Monte Santa Croce	3,79	0,0344	90,77
media	1,93	0,02	131,41

Tabella 4 - riepilogo dei dati relativi allo standard edilizio-abitativo delle aree extraurbane

Il dato assume un significato ancora più chiaro se messo a confronto con l'evoluzione, sul totale comunale, dell'incidenza di patrimonio edilizio non occupato nell'arco degli ultimi cinquant'anni (fonte:Istat).

	abitazioni totali	abitazioni non occupate	incidenza %
1951	25721	490	1,91
1961	36001	1246	3,46
1971	41599	1798	4,32
1981	44191	3095	7,00
1991	44906	4346	9,68
2001	44778	3913	8,74

La dinamica evidenzia (con l'esclusione del dato 2001 che pare evidentemente anomalo per probabile errore sistematico) chiaramente come l'incidenza cresca (fino ad attestarsi intorno al 10%) al crescere del patrimonio edilizio.

2.3.1.3 L'articolazione dimensionale dell'edificato

Nell'analisi dei caratteri dell'edilizia assume ulteriore importanza la statistica dei dati dimensionali degli edifici, evidenziata nel grafico seguente:

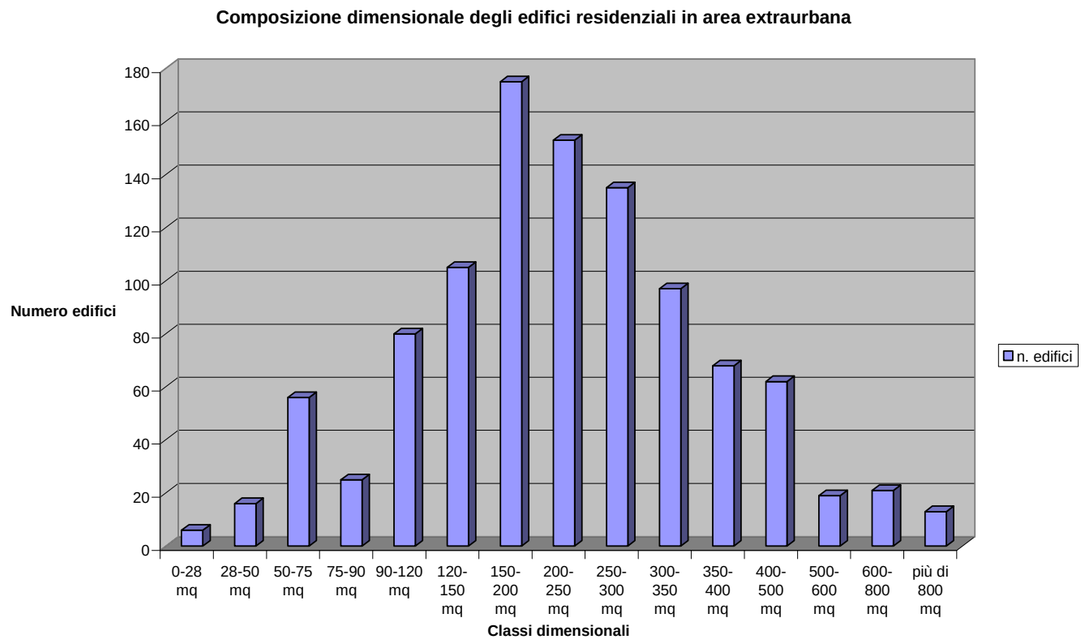


Tabella 5 – Composizione dimensionale degli edifici residenziali in area extraurbana

Dalla distribuzione degli edifici per classi dimensionali appare chiaramente la concentrazione massima nella fascia compresa tra i 150 e i 250 metri quadrati di superficie utile. E' un dato che risulta omogeneo con quello relativo ai caratteri dimensionali individuati nella descrizione fondativa e nella normativa del PUC per la tipologia del villino periferico in area urbanizzata, e che risulta quindi confermare come il processo edilizio traguardi nella tipologia del villino periurbano il modello di riferimento anche per l'insediamento nelle aree extraurbane, rendendo quindi ulteriormente evidente come i processi edilizi sottesi dalla

pianificazione abbiano consentito l'affermarsi di un modello non molto dissimile da quello periferico anche negli esiti del paesaggio edilizio.

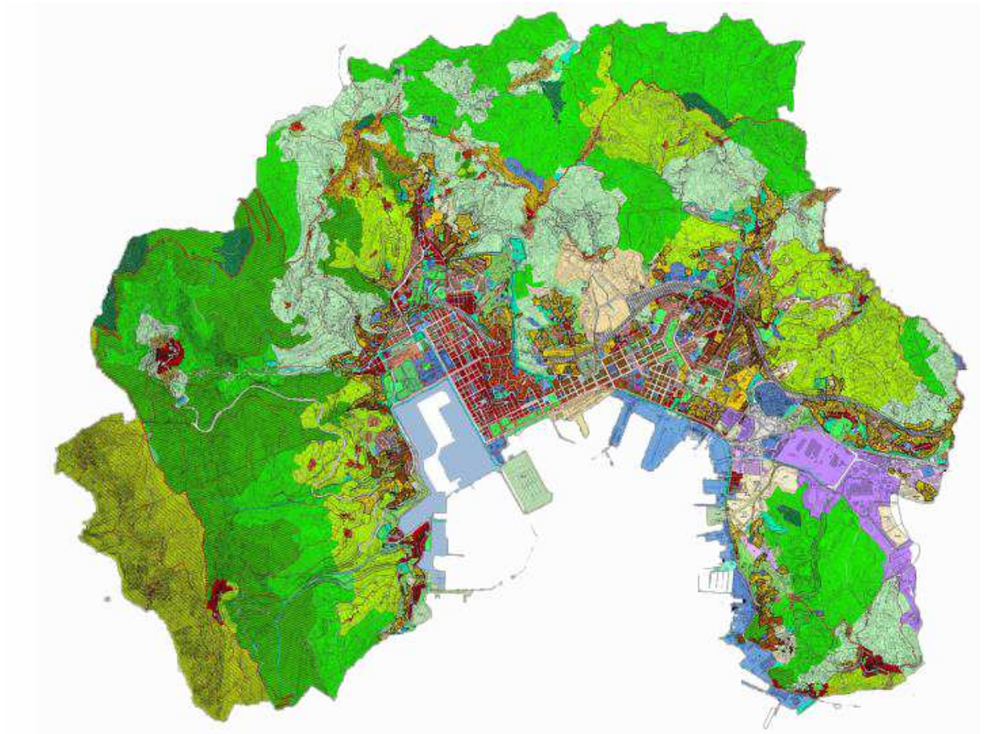


Tavola 8 – Piano Urbanistico Comunale. Zonizzazione

2.4 Il ruolo del PUC

Come sopra richiamato, nell'area collinare la zonizzazione del PUC (adottato nel 2000 ed entrato in vigore nel 2003) è articolata, in base al quadro territoriale delineato nella descrizione fondativa e che recepisce una situazione di fatto già in larga misura evoluta del processo territoriale descritto, in due categorie: i territori urbanizzati, suddivisi in nuclei storici collinari, aggregati storici collinari, tessuti collinari di consolidamento, tessuti collinari sparsi, oltre, ovviamente agli Strumenti Urbanistici Attuativi confermati dal vecchio P.R.G. che si collocano nella delicata fascia pedecollinare; i territori extraurbani, suddivisi al loro interno rispettivamente in aree di produzione agricola, territori di presidio ambientale, territori non insediabili (questi ultimi ulteriormente suddivisi in territori di valore ambientale, territori non insediabili di valore paesaggistico-ambientale, aree di filtro). Tra queste aree prendiamo in considerazione, per evidenziarne gli effetti rispetto al processo di trasformazione del territorio, solo quelle nelle quali il PUC rende possibili interventi di nuova edificazione, come individuate nella tavola seguente.

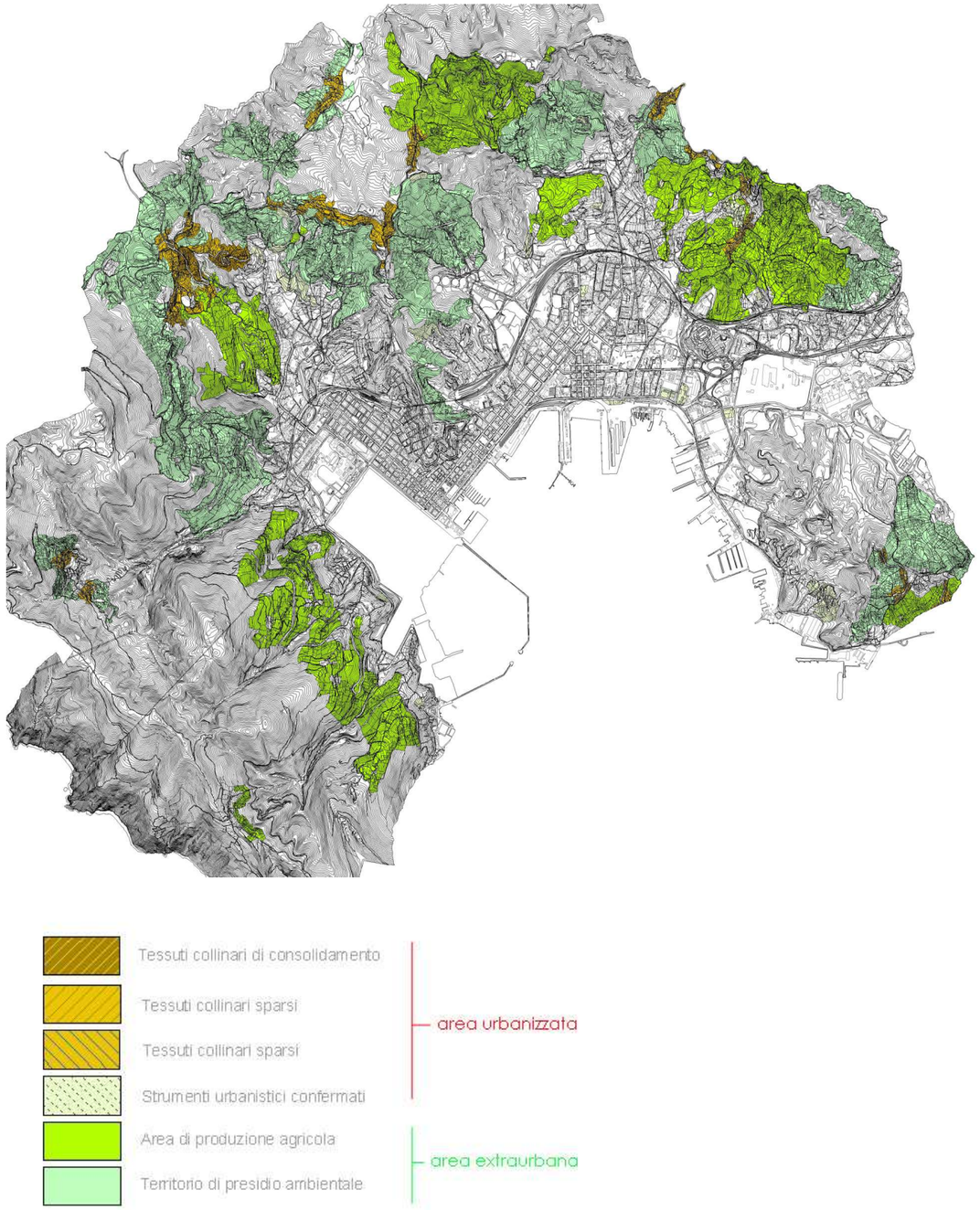


Tavola 9 – Le zone del PUC relative all'area collinare in cui sono possibili interventi di nuova costruzione

In sintesi, le possibilità di nuova costruzione contenute nella norma di PUC che investono la collina e l'area pedecollinare possono essere così schematizzate, suddividendole in previsioni relative alle aree definite dal PUC come extraurbane e come urbane, con i relativi indici:

Aree extraurbane:

AREE DI PRODUZIONE AGRICOLA (art.20 N.C.C.)	150 mq Sul per ettaro in base ad un Piano Aziendale di Miglioramento Agricolo Ambientale. Per le proprietà superiori ad un ettaro stesso indice di edificabilità con un massimo in valore assoluto di 2 edifici di 250 mq ciascuno, in base ad un PAMAA esteso all'intera proprietà ed integrato da uno studio paesistico-ambientale.
TERRITORI DI PRESIDIO AMBIENTALE (art.21 N.C.C.)	150 mq Sul/15.000 mq se si sviluppa un intervento di presidio ambientale. Stessi parametri della zona agricola (art. 20) con limitazione ad un solo edificio di 250 mq se si sviluppa un PAMAA per la riconversione ad uso agricolo dei fondi.

Aree urbanizzate in territorio collinare:

TESSUTI COLLINARI DI CONSOLIDAMENTO (art. 13/g delle N.C.C.)	Indice fondiario: 0,12 mq/mq; lotto minimo 2400 mq
TESSUTI COLLINARI SPARSI (zone di Foce e Sarbia) (art. 13/f delle N.C.C.)	Indice fondiario: 0,12 mq/mq; lotto minimo 3200 mq
TESSUTI COLLINARI SPARSI (zone di S.Venerio, Carozzo, Buonviaggio, Pianazza, Valdurasca, Biassa, Pitelli) (art. 13/f delle N.C.C.)	Indice fondiario: 0,20 mq/mq; lotto minimo 1000 mq
STRUMENTI URBANISTICI CONFERMATI (art. 17 N.C.C.)	Indici diversificati in base ai singoli S.U.A.

Va precisato che il livello puntuale della disciplina del PUC identifica queste previsioni con coerenza rispetto al livello locale del Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico, che è stato oggetto di specifiche varianti apportate in sede di redazione del PUC come previsto dalla Legge Urbanistica Regionale.

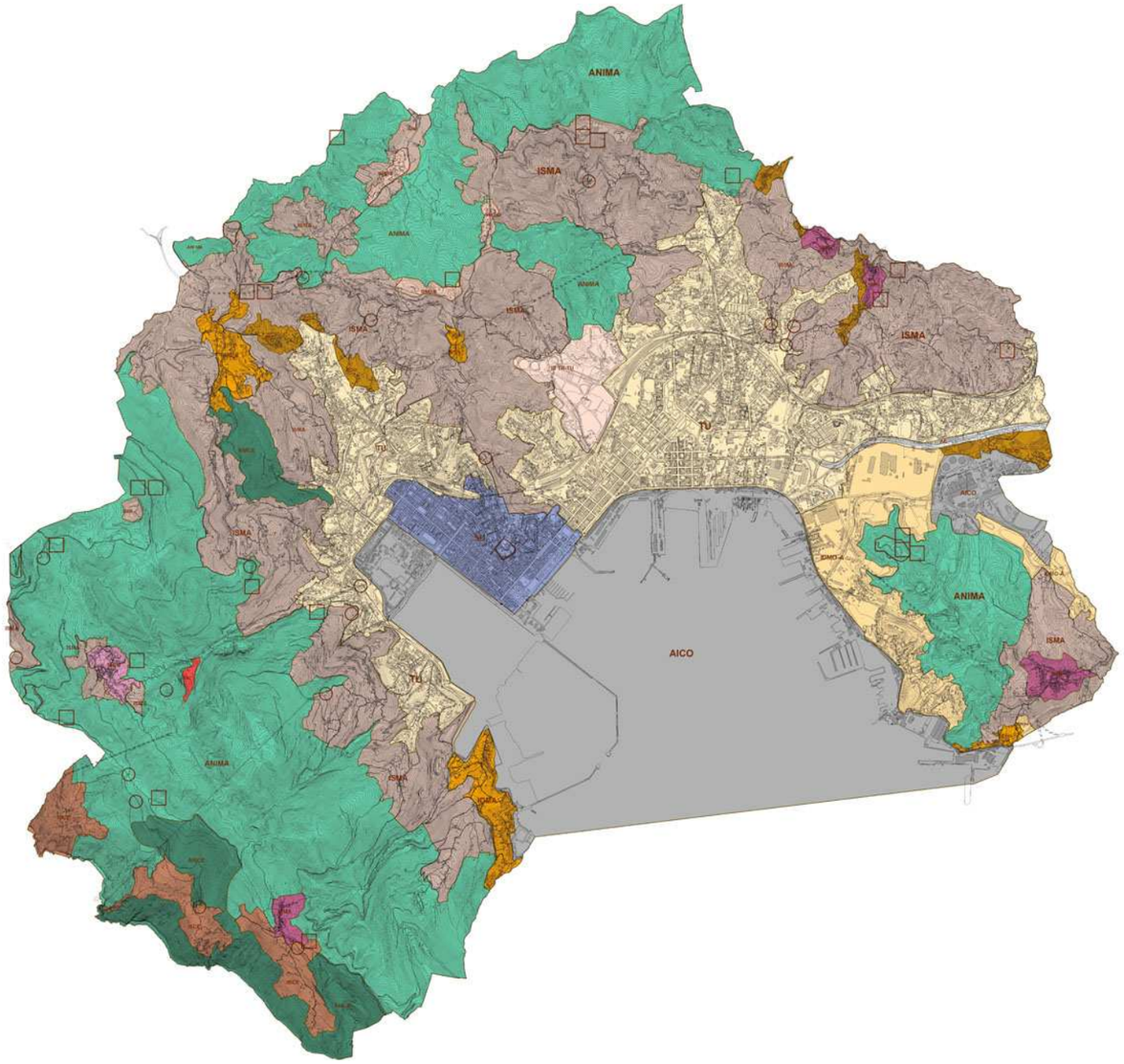


Tavola 10 – Il livello locale del PTCP – assetto insediativo

In sintesi possiamo dunque affermare che il PUC ha contribuito all'incremento dell'edificazione sparsa collinare nelle zone agricole e in quelle di presidio ambientale; dell'edificazione diffusa nei tessuti collinari di consolidamento e nei tessuti sparsi collinari; all'edificazione densa in area pedecollinare negli Strumenti Urbanistici Attuativi confermati del vecchio PRG. Ma è opportuno vedere nel dettaglio l'entità di questo contributo e le potenzialità edificatorie residue che gravano potenzialmente sul territorio.

2.4.1 Lo stato di attuazione del PUC e le potenzialità edificatorie residue

Agli effetti della valutazione, lo stato di attuazione del PUC mette in luce quali e dove siano stati gli interventi resi possibili dal piano, ed anche quali e quanti interventi siano ancora possibili nelle zone agricole e di presidio ambientale e nei tessuti sparsi collinari. E, di conseguenza, quale sia lo scenario evolutivo "naturale" del piano in assenza di variazioni della norma. La carta dello stato di attuazione del PUC, elaborata utilizzando i dati del Sistema Informativo Territoriale, ci mostra con chiarezza quali siano le zone edificate, quelle in corso di attuazione (per le quali sono già stati rilasciati i pertinenti titoli edilizi), quelle ancora potenzialmente edificabili. Più in particolare ci si è soffermati, per valutare gli impatti ancora possibili del piano vigente, sulle previsioni residue del PUC, visibili separatamente nella tavola successiva, e riportate in termini quantitativi nella tabella seguente:

PREVISIONI RESIDUE DI P.U.C.	Superficie fondiaria edificabile	Superficie utile residua realizzabile
Tessuti collinari sparsi (art.13)	88.559 mq	15.300 mq
Area extraurbana (Aree di produzione agricola e territori di presidio ambientale (artt. 20 e 21))	2.058.000 mq	22.950 mq

Il dato, sinteticamente rappresentato nella tabella ed estrapolato dal SIT attraverso il calcolo effettivo dei lotti liberi e delle modalità edificatorie descritte nella norma, restituisce una situazione che rappresenta la ancora consistente entità del carico insediativo residuo realizzabile in forma diffusa (tessuti collinari) ed in forma sparsa (aree extraurbane).

Le quantità sopra descritte, contestualizzate rispetto al quadro territoriale ed ambientale della collina, mostrano una situazione di rilevante impatto potenziale a carico della attuale norma di PUC, soprattutto se si considera il livello di indeterminazione, in particolare nelle aree agricole e di presidio, nella localizzazione dei potenziali interventi i quali, distribuendosi con ampi margini di libertà localizzativa sul territorio, paiono in grado di determinare un pesante aggravamento dell'urbanizzazione dispersa della collina. Il dato della superficie utile può essere infatti condensato – alla luce delle dimensioni realizzabili per ogni edificio – in 100-150 nuove case, la cui interferenza con il territorio agrario e con gli elementi di sensibilità ecologico-ambientale della collina non può che pregiudicare le ipotesi di rigenerazione del territorio collinare.

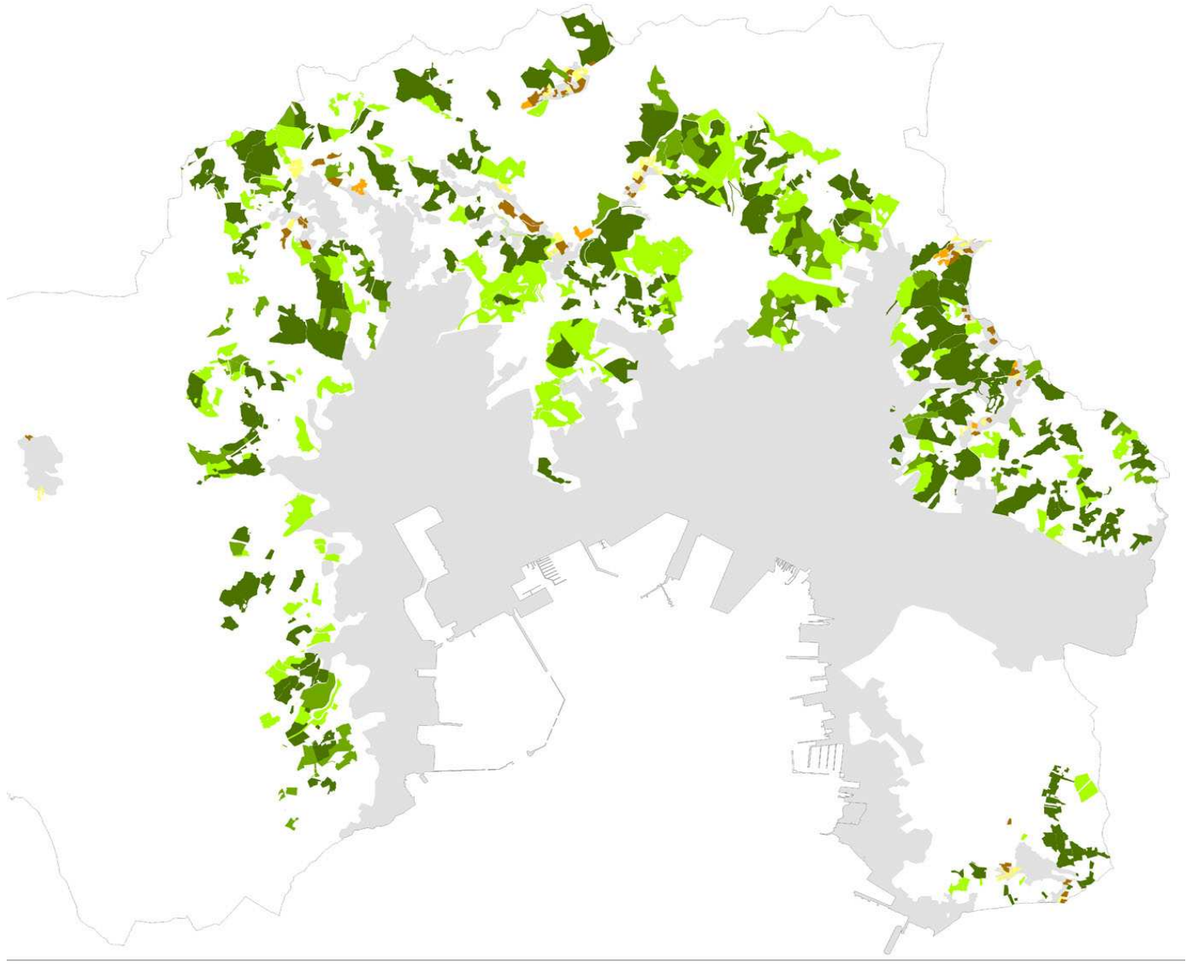


Tavola 11 – Lo stato di attuazione del PUC

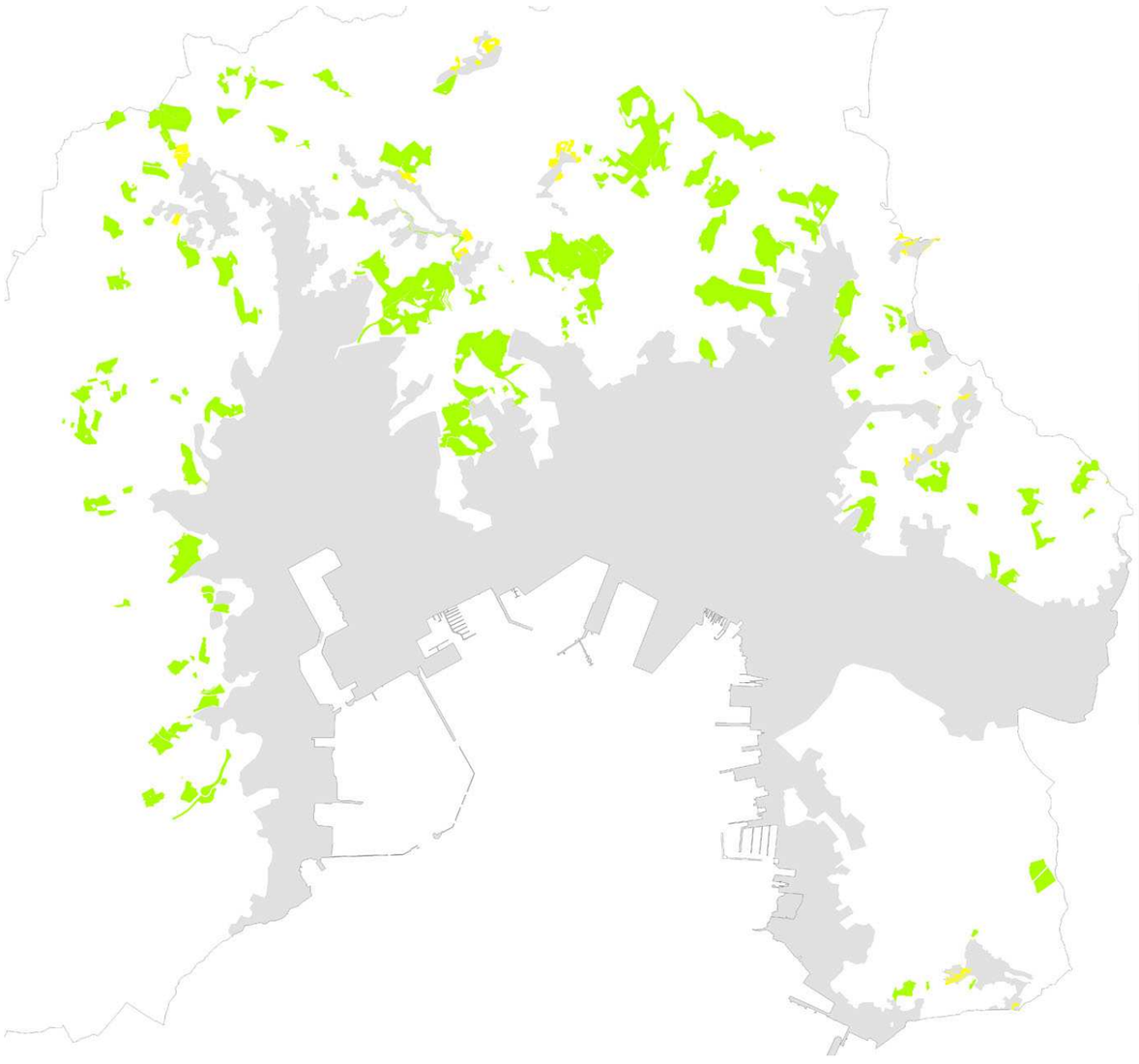


Tavola 12 – Le aree edificabili residue del PUC

Per quanto riguarda lo stato di attuazione e le potenzialità degli strumenti urbanistici attuativi confermati del vecchio PRG, relativi questi in larga misura alla fascia pedecollinare più vicina alla città consolidata, gli stessi sono sintetizzati nella successiva tabella:

Strumenti urbanistici attuativi confermati

Località	*Quantità SUL Ancora realizzabile*	*Stato di attuazione*	*Pratiche in corso*	*Data approvazione*
Valdellora	6.600 mq	NON ATTUATO	Richiesta permesso di costruire per opere di urbanizzazione presentata in data – non completato iter approvativo	Del. C.C. n.47 del 27/10/2000
Strà di Qua	2392 mq	NON ATTUATO	INATTUABILE PERCHE' IN AREA DI FRANA	Del. C.C. n.194 del 20/11/1997
Galere	450 mq (residenza)	ATTUATO	Presentata richiesta permesso di costruire	Del. C.C. n.71 del 31/7/1997
Montepertico	6.000 mq	NON ATTUATO	Presentata richiesta permesso di costruire	Del. C.C. n.40 del 27/7/2008
San Venerio		IN CORSO DI ATTUAZIONE	Presentata richiesta di variante a permesso di costruire	DPGR n.173/98

2.5 Il rilievo sul campo

Al quadro delle conoscenze e delle valutazioni costruito attraverso la elaborazione dei dati del Sistema Informativo Territoriale è stato ritenuto indispensabile affiancare un rilevo sul campo, preordinato ad evidenziare con un maggiore grado di dettaglio rispetto alla pur definita descrizione fondativa, gli elementi costitutivi del paesaggio collinare, nell'ottica di un possibile approfondimento normativo. Inoltre, pareva necessario ripercorrere fisicamente il territorio collinare per sviluppare una conoscenza diretta dei luoghi per acquisire un insieme percettivo di conoscenza, una "sensazione di luogo" non riproducibile nella rappresentazione cartografica. Il rilievo è stato condotto attraverso una "scansione" fotografica ad altezza d'uomo ed un censimento degli elementi significativi della struttura del territorio ad integrazione del quadro di conoscenze del PUC: il sistema dei percorsi storici, già oggetto di un rilievo condotto dall'amministrazione nell'ambito del "Progetto Sentieri" con l'ausilio dei volontari del Labter; le caratteristiche delle sistemazioni del suolo, con particolare riferimento ai terrazzamenti; il sistema edificato, del quale sono stati identificati in particolare gli edifici di valore storico architettonico e storico ambientale (edifici A2

e A3 secondo la definizione della vigente normativa del PUC – art.12 delle NCC) che non erano stati identificati nella descrizione fondativa del PUC vigente per la parte relativa al territorio extraurbano; gli edifici agricoli di significativo valore testimoniale; il sistema delle piccole emergenze diffuse sul territorio quali portali, maestà, ecc. Il database fotografico, che contiene una georeferenziazione precisa dei punti di ripresa di ciascuna immagine, restituisce un quadro molto dettagliato degli elementi di questa scansione, che sono alla base della definizione della normativa relativa alla “perequazione ambientale”, delineata nei successivi paragrafi.



Tavola 13 – Il rilievo fotografico del paesaggio

Nella tabella successiva vengono illustrati in modo sinottico i principali elementi che sono stati censiti nel rilievo sul campo.

	**Percorsi:** sono stati inseriti nel rilievo i sentieri che compongono il sistema informativo territoriale sulla sentieristica, includendo tutto il prezioso rilevamento dei valori e delle criticità operato mediante la schedatura effettuata dai volontari coordinati dal Laboratorio Territoriale per l’Educazione Ambientale del Comune: le scalinate storiche, i sentieri, i percorsi caratterizzanti, la dorsale territoriale dell’Alta Via del Golfo, oggetto di uno specifico progetto di recupero.
	**Assetto del suolo:** sono stati osservati e fotografati gli assetti territoriali significativi, con particolare riferimento ad un campionamento delle murature a secco in pietra caratteristiche del sistema dei terrazzamenti.
	**Edifici di valore storico-architettonico (A2):** il rilievo fotografico di ogni edificio di valore ha consentito di aggiornare, estendendole, le informazioni della Descrizione Fondativa, individuando – in coerenza con quanto previsto dall’attuale normativa di PUC – gli edifici assoggettati a disciplina conservativa, non individuati nel PUC vigente.
	**Edifici di valore storico-ambientale (A3):** il rilievo individua il sistema di edifici che, pur non caratterizzati da rilevante valore architettonico, costituiscono, in analogia a quanto stabilito dalla norma di PUC per gli ambiti di conservazione in area urbanizzata, parte rilevante della storia del paesaggio locale, estendendone l’individuazione rispetto al PUC vigente.
	**Edifici agricoli:** costituiscono il sistema di manufatti in pietra a vista di valore testimoniale per il loro caratteristico rapporto qualificante con il paesaggio agrario collinare e per le loro intrinseche qualità costruttive.
	**Edifici recenti**: il rilievo è stato esteso al campionamento della vasta ed eterogenea produzione edilizia recente
	**Emergenze**: viene portato in luce il micro-paesaggio delle sopravvivenze della quotidianità rurale, che punteggiava di riferimenti alla sfera affettiva e sacrale del rapporto abitativo con la terra.

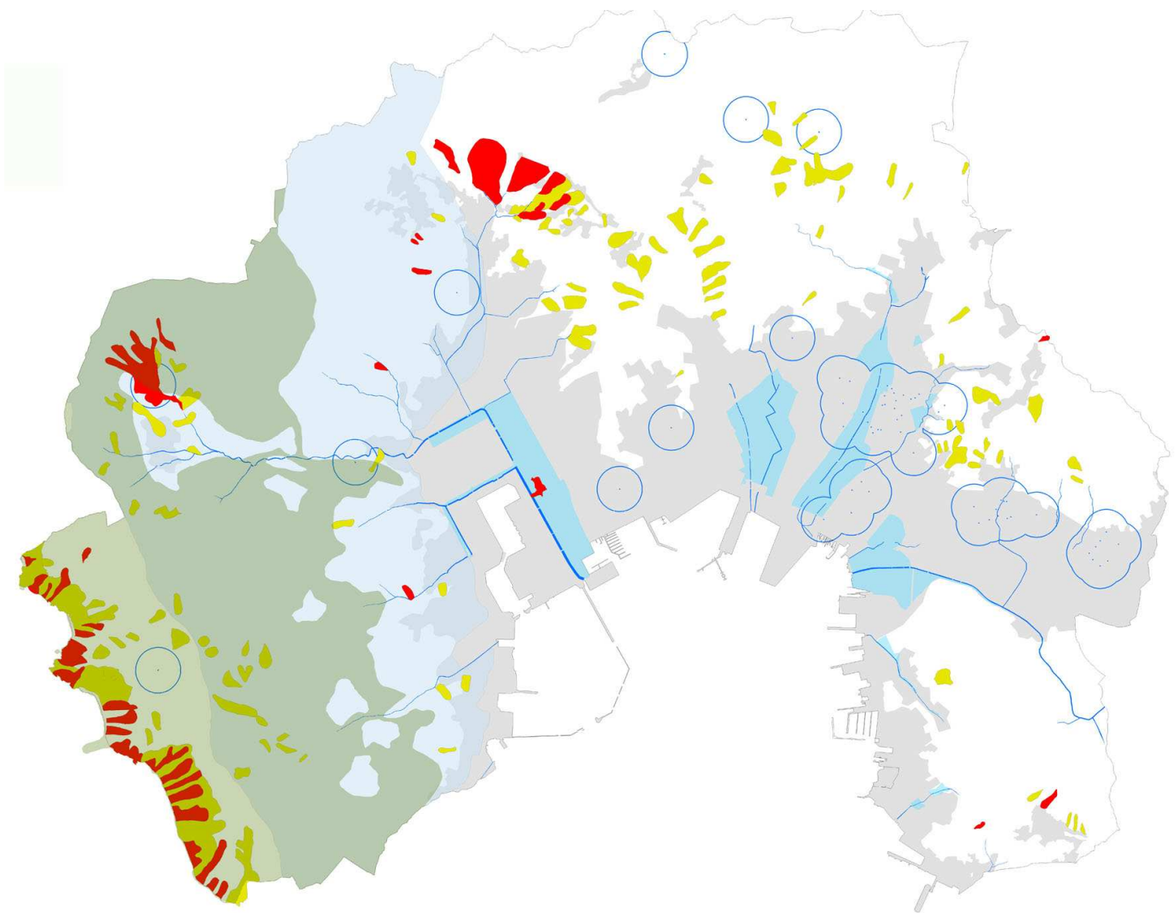


Tavola 14 – I principali elementi del sistema ecologico-ambientale della collina

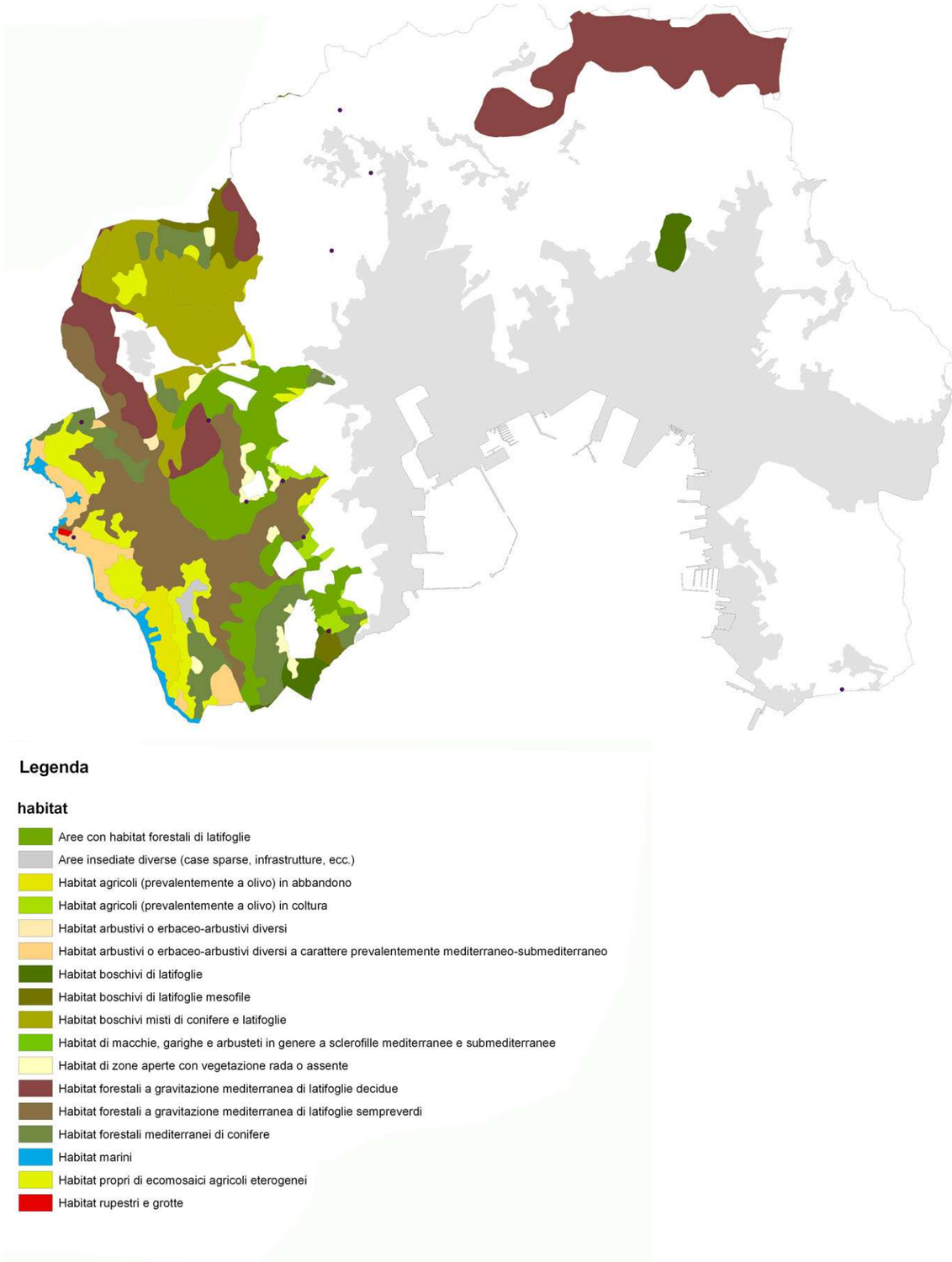


Tavola 15 – Gli habitat vegetazionali della collina (da Rete Ecologica Regionale)

Ad integrazione del quadro conoscitivo strutturato nella descrizione fondativa, e di quanto posto in evidenza relativamente ai processi territoriali, vengono evidenziati gli elementi principali di sensibilità ambientale nel territorio della collina. Le aree del Sito di Interesse Comunitario che investono la fascia del ponente collinare, nell'ambito della quale vengono evidenziati gli habitat vegetazionali; l'ampia zona carsica che si estende dalla zona della Foce fino al confine con il comune di Portovenere; il reticolo idrografico e gli areali di sorgenti e pozzi; le aree in frana come evidenziate nel Piano di Bacino. Elementi nei confronti dei quali le edificazioni e le inevitabili urbanizzazioni di tipo disperso e diffusivo prefigurate nel piano vigente non possono che determinare impatti ed interferenze negative e che concorrono a rendere critico lo scenario di una potenziale attuazione delle previsioni residue. Da un confronto tra la tavola degli elementi di sensibilità ambientale con quella delle previsioni residue di edificazione del PUC pare infatti evidente l'interferenza di queste ultime in particolare con l'area SIC e la zona carsica.

2.7 Valutazioni di sintesi

Le analisi sviluppate sul processo di trasformazione del territorio collinare nel lungo periodo, sul ruolo esercitato dal PUC ed ancora potenzialmente esercitabile nell'ambito delle previsioni residue inducono ad identificare, anche alla luce della delicata situazione che emerge dal quadro degli elementi ambientali, alcuni punti di criticità:

- la normativa dei tessuti sparsi e di consolidamento collinari
- la normativa per le zone agricole e di presidio

che hanno contribuito a determinare effetti di diffusione edilizia con esiti talvolta contraddittori rispetto ai principi di tutela. A queste si affiancano gli effetti sulla fascia pedecollinare esercitati dalle previsioni di espansione densa del vecchio PRG.

La verifica operata sul territorio collinare 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 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 del dopoguerra.

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 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 avvicendati ha prodotto e produce in realtà territori urbanizzati a bassa densità, senza garantire la spesso evocata "presenza dell'uomo sul territorio".

Le quantità residuali ancora potenzialmente edificabili sul territorio collinare presentano valori molto elevati e prefigurano una potenziale distribuzione dispersa dell'insediamento tale da interferire negativamente e pesantemente con la fragile rete del patrimonio storico territoriale e paesaggistico e con il delicato sistema degli elementi ad elevata sensibilità ecologico-ambientale come evidenziati sia pure in modo molto sintetico anche con riferimento alle informazioni della rete ecologica ligure.

3) Gli obiettivi della variante e la proposta normativa

Dal quadro descritto per il territorio collinare pare indifferibile una scelta orientata alla drastica riduzione del consumo di suolo, con la eliminazione della possibilità di costruzione di nuovi edifici, 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, potenziando parallelamente le attività agricole e di turismo sostenibile che possono contribuire alla ricucitura delle relazioni territoriali andate perdute.

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

3.1 La riduzione delle previsioni edificatorie

La proposta prevede, in questa fase, in base ad un preciso indirizzo politico dell'amministrazione, di limitare la modifica del piano alle sole previsioni in area collinare, escludendo dalla proposta di variante gli strumenti urbanistici attuativi confermati nell'area pedecollinare, rinviandone la valutazione in sede di una prossima revisione complessiva del PUC, estesa anche al territorio urbanizzato dell'area centrale e compatta ella città, includendo nella verifica il sistema dei distretti di trasformazione e quello dei servizi pubblici urbani e i quartiere.

La proposta prevede perciò l'eliminazione totale della nuova edificazione nei tessuti collinari di consolidamento e in quelli sparsi (Foce, Sarbia, San Venerio, Carozzo, Buonviaggio, Pianazza, Valdurasca, Biassa e Pitelli), che pertanto vengono riconosciuti come saturi agli effetti della edificazione di nuovi edifici residenziali. Analogamente, viene eliminata pressoché totalmente, con le precisazioni più sotto riportate, 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.

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

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

3.2 La proposta normativa: "perequazione ambientale" in ambito collinare

Riconosciuta, sulla base della Legge Urbanistica Regionale (si veda in particolare l'art. 35 comma 3), la subordinazione dell'edificazione a scopo residenziale al prioritario esercizio di attività agricole come fattore di recupero e riqualificazione del territorio e alla conseguente esigenza di abitare nel luogo in cui l'attività viene esercitata, la traduzione di questo principio nei meccanismi normativi del piano si articola nella stretta interdipendenza tra interventi edilizi – limitati all'ampliamento dell'esistente – e interventi di riqualificazione del territorio: da un lato, dunque, la disciplina delle possibilità di ampliamento e dall'altro quello delle compensazioni ambientali. E' un principio che tende a rovesciare la tradizionale prospettiva del rapporto tra edificazione e suolo. Invece di concepire il suolo come risorsa quantitativa, finalizzata allo sfruttamento edilizio, è l'edificazione, ridotta pressoché esclusivamente all'ampliamento di edificato esistente, ad essere il fattore di innesco di azioni di recupero territoriale. Il principio è "perequativo" perché tende a riequilibrare – in modo uniforme e imparziale su tutto il

territorio collinare – il rapporto tra edilizia e territorio, distribuendo sul territorio le plusvalenze immobiliari come valore aggiunto territoriale paesistico e ambientale, espresso in termini di prestazioni di manutenzione recupero e riqualificazione.

3.2.1 Gli elementi della nuova disciplina normativa

Tutti gli interventi edilizi descritti nel paragrafo relativo all'insediamento sono assoggettati alle misure compensative previste nel paragrafo relativo al territorio, sia pur in quantità e con modalità diversificate sulla base delle differenti condizioni, entità e qualità dell'insediamento esistente e del suo rapporto con il territorio. Per chiarezza espositiva la relazione illustra separatamente gli interventi possibili sull'edilizia e successivamente gli interventi compensativi sul territorio, gli elaborati gestionali e prescrittivi di supporto, e, infine, una sintesi riepilogativa della proposta normativa.

3.2.1.1 L'insediamento

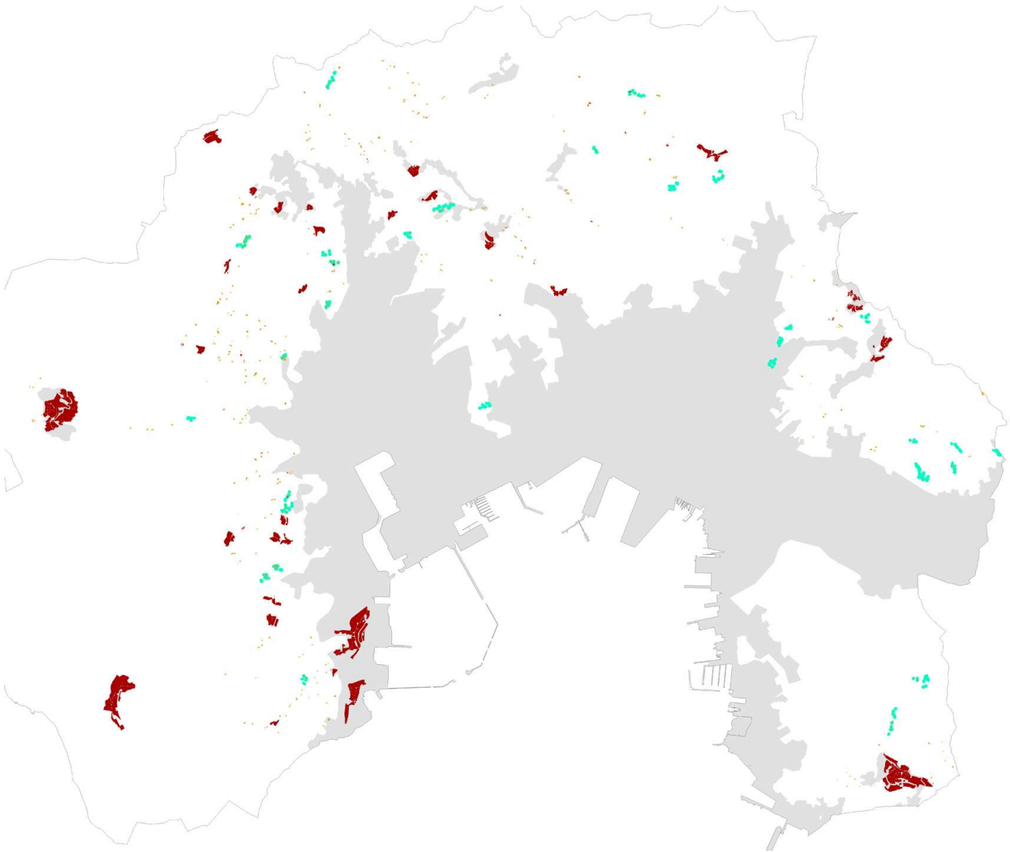
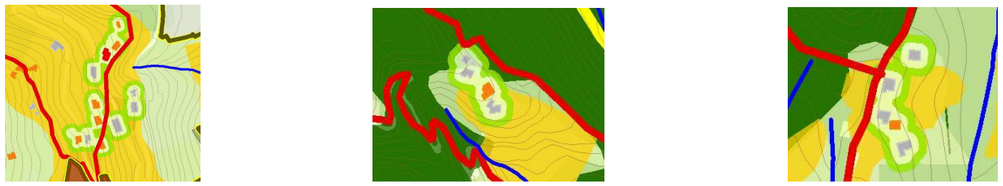


Tavola 16 – L'insediamento in zona collinare

La nuova stesura normativa esclude pressoché totalmente la possibilità di nuova edificazione, circoscrivendone le possibilità ai manufatti accessori per l'oggettivo esercizio di attività agricole, limitando sostanzialmente alla possibilità di ampliamento gli interventi edilizi a scopo residenziale. Pertanto, alla luce del rilievo sul campo, la norma si sviluppa a partire dalla individuazione degli edifici sui quali sia possibile sviluppare ampliamenti che risultino compatibili con i caratteri storico-architettonici, tipologici e paesistico-ambientali del patrimonio edilizio esistente. Pertanto, al fine di identificare i limiti e le modalità degli interventi sul patrimonio edilizio esistente è stato necessario selezionare la possibilità e la modalità degli ampliamenti edilizi, identificando su tutto il territorio collinare gli edifici di valore storico come assoggettati a particolare disciplina, in coerenza con i principi della descrizione fondativa del PUC vigente e sulla base del rilievo condotto sul campo:

- gli edifici A2 (di valore storico-architettonico), per i quali i particolari caratteri di valore suggeriscono di non prevedere alcun tipo di ampliamento;
- gli edifici A3 (di valore storico-ambientale e documentario, privi di rilevante valore architettonico) per i quali si ritiene opportuno, per evitare un'alterazione dell'integrità tipologica, articolare le possibilità di ampliamento anche in un edificio autonomo (ovvero: realizzare la possibile superficie in ampliamento in un edificio indipendente invece che come accrescimento dell'edificio esistente), purché – al fine di minimizzare il consumo di suolo – questo sia sufficientemente "vicino" all'edificio esistente, e pertanto a condizione che la nuova edificazione non comporti comunque la realizzazione di una nuova strada.

Inoltre, si è ritenuto opportuno non distribuire la possibilità di ampliamento in modo indifferenziato su tutto l'edificato esistente nel territorio. Gli approfondimenti condotti sull'insediamento hanno infatti suggerito di identificare, per meglio disciplinare gli ampliamenti edilizi, le parti dell'edificato sparso che avessero una relativa maggiore "densità" rispetto al resto degli edifici isolati. Questo con l'obiettivo di diversificare la normativa sugli ampliamenti in modo da concentrare maggiormente i previsti incrementi nelle parti più dense e quindi tendenzialmente più "urbanizzate" dell'insediamento sparso collinare esistente. Sono state quindi identificate delle "aggregazioni edilizie in territorio extraurbano" circoscrivendo raggruppamenti costituiti da almeno quattro edifici, tra loro distanti non più di 20 metri in linea d'aria, per identificare in modo oggettivo queste aree relativamente più dense. La definizione delle entità degli ampliamenti prende a riferimento l'attuale normativa del PUC, che consente – in casi di lotti di dimensioni multiple dell'ettaro – il raggiungimento di 250 mq di superficie utile per edificio, con la possibilità di realizzare due unità abitative. Come abbiamo visto (tabella 5), questa è la dimensione che rappresenta il valore modale delle dimensioni degli edifici in ambito collinare. In estrema sintesi la norma prevede la possibilità per tutti gli edifici ricadenti nelle "aggregazioni edilizie" come sopra definite, di essere ampliati fino al massimo di 250 mq, con un massimo di tre unità abitative. Tale possibilità non è dunque generalizzata: l'ampliamento fino a 250 mq al di fuori di tali aggregazioni è possibile solo se gli edifici esistenti presentano già più unità abitative. Nel caso sia presente una sola unità, l'ampliamento massimo conseguibile è 150 mq.



Esemplificazione delle “aggregazioni edilizie in territorio extraurbano”(contornate in verde chiaro): (Fabiano Alto, Pianazza, Pomara)

La stessa limitazione a 150 mq di ampliamento possibile viene proposta per gli edifici che ricadono in “territorio non insediabile” secondo l’attuale zonizzazione del PUC.

Al fine di incentivare il restauro di tanta piccola edilizia rurale di alto valore testimoniale e paesaggistico, spesso demolita e sostituita perché fatiscente, per gli edifici identificati A3 e destinati a funzioni agricole (manufatti rurali di valore testimoniale), la norma consente, a fronte di un intervento di restauro degli stessi e di asservimento ad uso agricolo di terreno di ri-edificare anche in altra localizzazione la stessa superficie, sempre a funzioni agricolo-accessorie.

Per rendere il più possibile diffuso e capillare anche alla piccola dimensione il rapporto tra riqualificazione edilizia e riqualificazione di territorio, in tutti gli edifici (eccetto gli A2 e A3), anche la ristrutturazione con adeguamento “una tantum” (definita r2 nell’attuale stesura dell’art.6 delle norme di PUC, che consente l’ampliamento di 16 mq per adeguamento funzionale).

Per gli edifici esistenti che ricadono nei “tessuti sparsi di consolidamento” o nei “tessuti collinari di consolidamento” – che abbiamo visto la norma considera “saturi” – gli ampliamenti degli edifici esistenti sono possibili anche con l’assservimento e la manutenzione ad uso agricolo di terreni facenti parte delle aree extraurbane limitrofe, allo scopo di estendere gli effetti di recupero territoriale con il “coinvolgimento” di aree urbanizzate in territorio collinare.

3.2.1.2 Il territorio

Sul versante delle prestazioni di recupero e manutenzione territoriale la norma viene articolata in tre componenti:

- la manutenzione del territorio coltivato e il recupero del territorio abbandonato;
- la manutenzione e il recupero del sistema dei percorsi pedonali;
- la manutenzione dei corsi d’acqua e la salvaguardia idrogeologica del suolo.

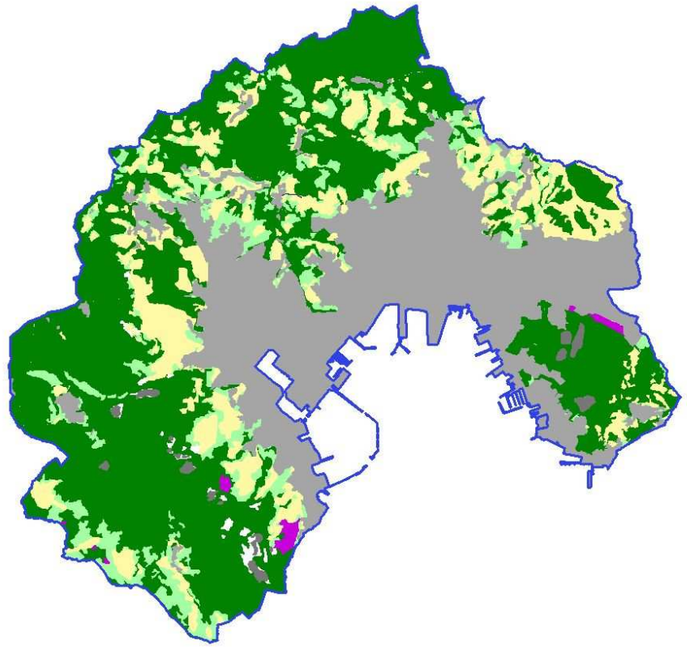


Tavola 17 – Il territorio coltivato e abbandonato

Territorio coltivato

Territorio abbandonato

Territorio boschivo

La norma prevede che ad ogni intervento di ampliamento edilizio debba innanzitutto corrispondere la manutenzione di territorio coltivato o il recupero a funzioni agricole di territorio abbandonato. La nuova stesura normativa, per compensare gli squilibri territoriali che si sono manifestati, prevede rispetto alla normativa attuale (oltre, è il caso di ripeterlo, la pressoché totale eliminazione delle previsioni di nuova costruzione di edifici autonomi nei tessuti collinari, nelle aree agricole e nei territorio di presidio) un rilevante incremento della quota di terreno da asservire e da mantenere o ricondurre a coltivazione per ogni metro quadro di costruito. La normativa attualmente vigente per le aree di produzione agricola, infatti, prevede mediamente che, per ogni mq di edificato di nuova costruzione, od anche in ampliamento, siano da asservire a coltivazione mediante PAMAA circa 67 mq di terreno. Con la nuova stesura – in seguito più dettagliatamente esposta - si passa invece a 120 mq. La diversificazione tra territori coltivati ed abbandonati ha una precisa ricaduta normativa: dal momento che il recupero di territori abbandonati è da incentivare in quanto determina un più alto valore di rigenerazione e di creazione di valore aggiunto territoriale, la norma rende possibile computare, agli effetti dell’asservimento a scopo edificatorio, la superficie minima necessaria con una riduzione del 10% rispetto al territorio coltivato. In sintesi, si è inteso in questo modo rendere più drasticamente incisivo il contributo in termini di riqualificazione e recupero del territorio collinare derivante dall’attività edilizia, raddoppiando di fatto l’entità dei terreni asserviti ed assoggettati a vincolo di coltivazione e manutenzione.

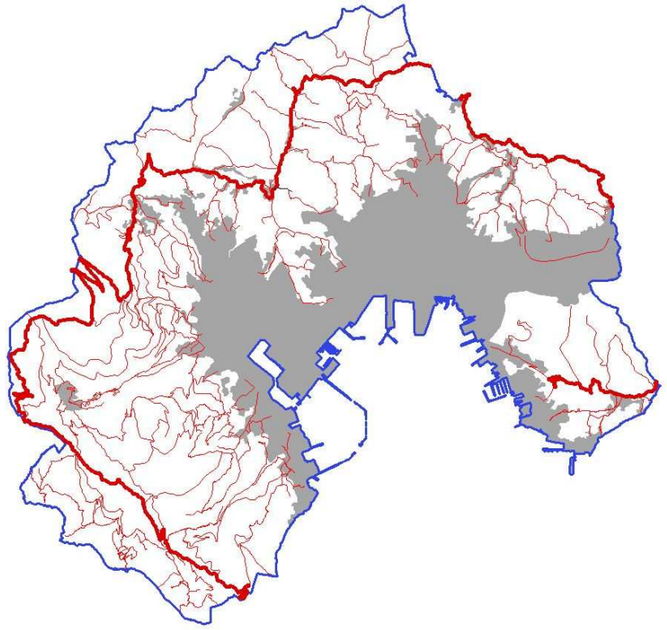


Tavola 18 – La rete dei percorsi pedonali di valore ambientale della collina

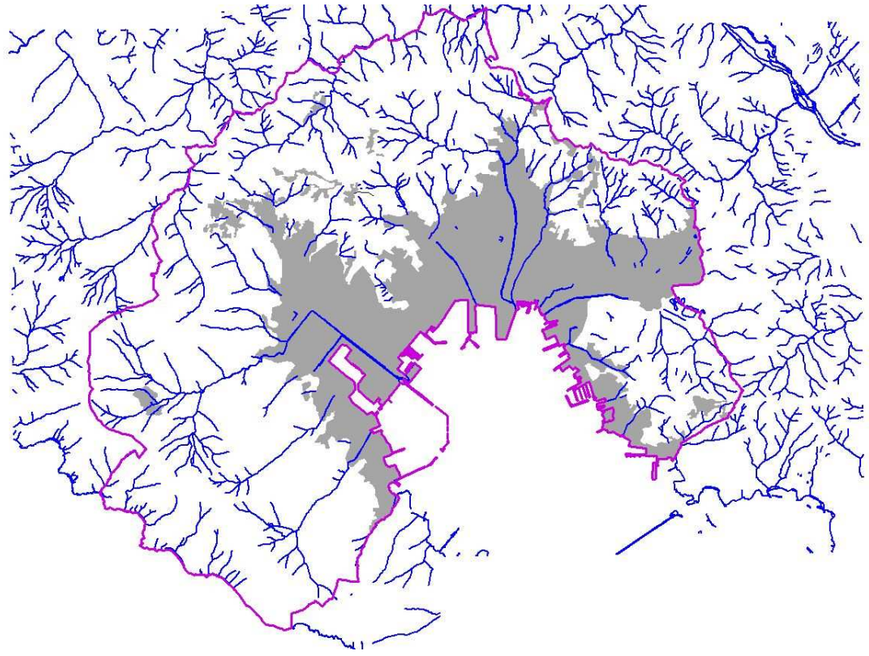


Tavola 19 – La rete dei corsi d'acqua

La norma prevede, analogamente, che ad ogni intervento di ampliamento debbano corrispondere prestazioni di manutenzione e recupero di percorsi pedonali. Il rilievo sul campo ha messo in luce, tra le criticità più evidenti, l'abbandono e la chiusura (con conseguente privatizzazione) di parte della rete della sentieristica come uno dei principali fenomeni indotti dalla periurbanizzazione del territorio collinare. E' perciò importante che gli interventi edilizi di ampliamento concorrano alla garanzia del mantenimento ad uso pubblico (ove necessario della riapertura) e della manutenzione e recupero dei percorsi. La norma individua, in modo empirico, in 0,8 metri lineari per metro quadro di superficie utile (esistente e in ampliamento) la quantificazione della misura compensativa. Si avrebbe pertanto, in corrispondenza di un edificio ampliato fino a 250 metri quadri, l'obbligo alla manutenzione di 200 metri lineare di percorso.

La norma prevede inoltre la necessità di una verifica idrogeologica dei suoli che venogno asserviti alla coltivazione, in modo da generalizzare una diagnosi ed un monitoraggio diffuso del territorio ed estendere le misure preventive dei dissesti. A tale verifica è altresì associato l'obbligo alla manutenzione dei corsi d'acqua (empiricamente fissata in 0,2 metri lineari ogni metro quadro di superficie utile; circa 50 metri lineari per un edificio che raggiunga i 250 mq). Si cerca in questo modo di completare un quadro normativo che individua un sistema di compensazioni articolato e diffuso. E' del tutto evidente che la norma ha un risvolto di carattere gestionale che non può essere sottovalutato: l'implementazione del nuovo piano dovrà essere gestita e monitorata attraverso il Sistema Informativo Territoriale che dovrà istituire un catasto delle convenzioni con la precisa identificazione delle parti di territorio la cui manutenzione è a carico degli operatori.

3.2.2 Nuovi elaborati prescrittivi e gestionali e unità territoriali di riferimento

Al fine di gestire la complessa articolazione normativa descritta, la proposta di variante individua un nuovo elaborato prescrittivo - gestionale (Tavola P9) da affiancare alla vigente zonizzazione. L'elaborato costituisce sostanzialmente una mappa di sintesi delle possibilità di ampliamento edilizio e delle connesse attività di manutenzione e recupero territoriale articolate secondo la precedente descrizione e suddivise secondo gli ambiti territoriali di pertinenza degli interventi. Le possibilità di asservimento non sono infatti – come già previsto dalla norma vigente di PUC – estese indefinitamente a tutto il territorio collinare ma scandite sulla base delle unità territoriali (gli Organismi Territoriali Elementari e le loro Sub-Unità definite nella disciplina paesistica puntuale del PUC vigente), di cui la tavola P9 riporta un parziale aggiornamento.

Dunque ogni possibile intervento edilizio di ampliamento può essere realizzato solo se in grado di esercitare positive ricadute di riqualificazione paesistico-ambientale entro i limiti del Sub-Organismo Territoriale di cui fa parte.

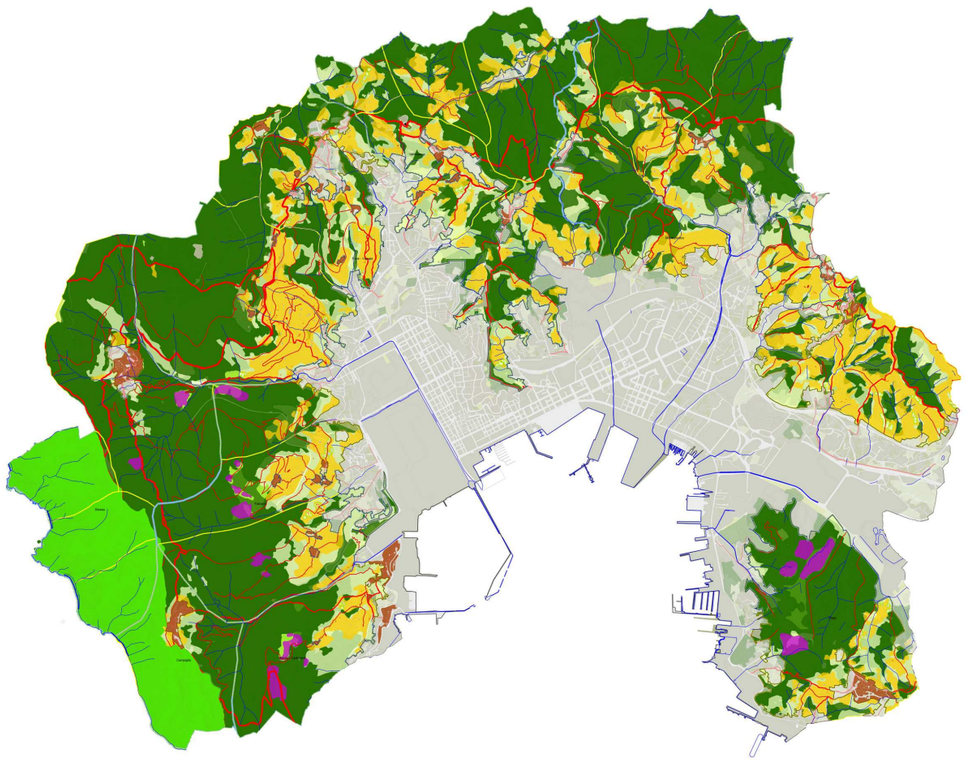


Tavola 20 – La tavola "P9" del PUC : regole della "perequazione ambientale" per il territorio extraurbano

3.2.3 Gli interventi per la ricettività diffusa in territorio extraurbano

La norma vigente del PUC (art.26 comma 5 delle N.C.C.) individua nello sviluppo diffuso e reticolare di attività produttive di tipo turistico ricettivo connesse ad attività agricole e di manutenzione del territorio una delle indicazioni strategiche per il recupero dei territori collinari purché direttamente connessa alla fruizione della rete della sentieristica collinare. In sostanza la norma attuale prevede che in una fascia di 100 metri lineari di profondità lungo i percorsi pedonali della collina sia possibile ampliare del 50% della superficie utile esistente (con un massimo ampliamento di 70 mq) gli edifici purché vincolati per almeno dieci anni all'esercizio di attività turistico-ricettive e di servizio, purché connesse alla conduzione di attività agricole nella misura di almeno 50 mq di terreno e di manutenzione dei sentieri di riferimento nella misura di 1,5 metri lineari per ogni metro quadro di superficie utile dell'edificio (esistente e in ampliamento). La proposta normativa attuale diversifica ed estende tale possibilità:

- estendendo a tutta la ramificata rete sentieristica collinare (nel frattempo rilevata più nel dettaglio e perciò arricchita di un maggior numero di sentieri) le possibilità di ampliamento di edifici a fini turistico ricettivi e le connesse prestazioni di recupero e manutenzione degli stessi e di parti del territorio agricolo facente parte dello stesso Organismo Territoriale Elementare
- articolando in modo differenziato le possibilità di ampliamento edilizio a seconda del valore strategico del percorso di riferimento: più ampie possibilità lungo la dorsale dell'arco collinare (Alta Via del Golfo); valori intermedi in corrispondenza dei percorsi strategici di risalita dalla città all'Alta Via del Golfo; i valori attuali in corrispondenza degli altri sentieri
- specificando ulteriormente gli obblighi manutentivi estesi agli elementi qualificanti del paesaggio culturale locale (quali elementi di notevole valore storico e ambientale: portali, maestà, ecc.)

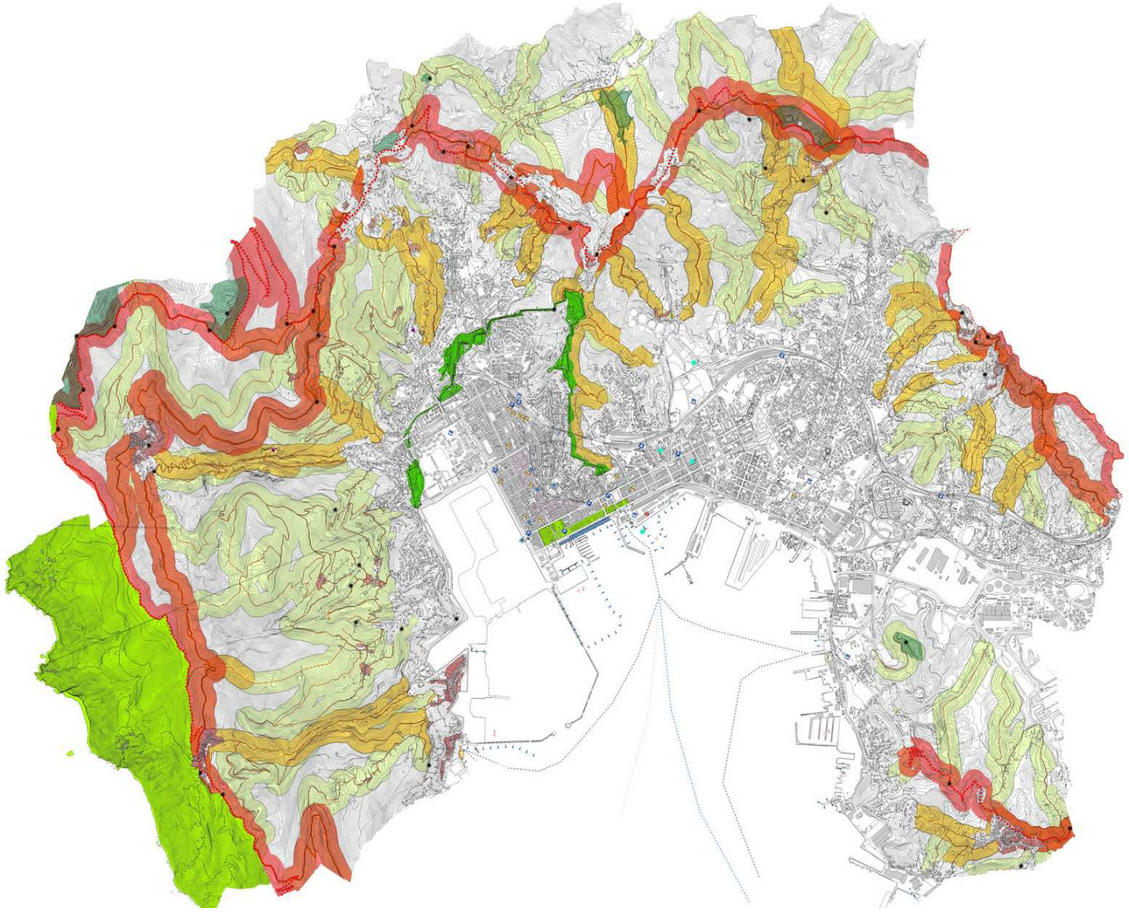


Tavola 21 – La tavola "Pr6" ("Proposte per il sistema turistico") del PUC aggiornata: fasce di pertinenza dei percorsi pedonali collinari in cui attuare il recupero e l'ampliamento a fini turistico ricettivi. In rosso la fascia di pertinenza dell'AVG; in arancione quella dei principali percorsi di risalita dalla città alla collina; in giallo chiaro quella degli altri percorsi di valore storico ambientale



Tavola 22 - Schema della suddivisione in Sub-Organismi Territoriali Elementari del territorio collinare

3.3 Riepilogo della proposta 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 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 già possibile secondo la 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), 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 ulteriormente 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 dei maggiori oneri relativi all'esbosco di essenze infestanti e al 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);
- 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 gli ampliamenti, 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 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 normative in termini edilizi tra le due categorie come delineate nella zonizzazione a larghe maglie del PUC vigente non sono più rilevanti, se non in termini descrittivi, laddove nei territori di presidio è più incidente la presenza di degrado.

Una più analitica descrizione delle innovazioni normative è ovviamente demandata al testo delle variazioni alle norme di conformità e congruenza.

4) Valutazioni conclusive

Dall'esposizione dei contenuti della variante appare con evidenza che il risultato atteso è la drastica riduzione di incremento dell'edificazione sparsa e diffusa sul territorio collinare, e comunque la chiusura defintiva di un processo di crescita urbana in collina e di incremento del consumo di suolo che, come reso evidente dalle elaborazioni relative alla stima delle previsioni di edificazione residua in zona extraurbana, sarebbe continuato, aggravandosi, con l'attuale regime normativo interferendo potenzialmente con un sistema di aree sensibili sotto il profilo territoriale, ambientale e paesaggistico. La eliminazione della potenzialità edificatoria sparsa e casuale attenua in modo rilevante il rischio di interferenza della nuova edificazione e della urbanizzazione sparsa con gli elementi rilevanti del paesaggio culturale e dell'ambiente naturale della collina, abbattendo i potenziali impatti residui del piano. E' evidente che le misure compensative della "perequazione ambientale" connesse all'ampliamento degli edifici esistenti non possono autonomamente essere considerate un fattore sufficiente ed efficace per affrontare la complessa questione del recupero e della rigenerazione territoriale delle aree collinari. E' senz'ombra di dubbio necessaria, da parte dell'amministrazione, una forte azione di accompagnamento di questo "nuovo corso" della pianificazione urbanistica con l'attivazione di politiche, di programmi e di azioni che identifichino prioritariamente l'arco collinare come nuovo bacino di funzioni agricole e legate al turismo verde, come campo in cui attuare uno sforzo di "riterritorializzazione" e ricucitura dei microsistemi antropici e naturali della ruralità. Come richiamato in premessa alcune di queste azioni sono già in corso, e richiedono al livello della pianificazione del territorio una precisa trasformazione dell'orizzonte strategico per il territorio collinare: da territorio periurbano destinato ad un'edificazione a bassa densità a territorio-patrimonio in grado di riattivare il proprio "giacimento" di risorse ambientali e paesaggistiche. La drastica riduzione del carico edilizio è dunque un primo passo che necessita di un costante monitoraggio e accompagnamento con azioni che si innestino in questo nuovo quadro di pianificazione.

Agli effetti della valutazione ambientale possiamo ritenere che la variante proposta sia pertanto totalmente in linea con l'obiettivo di una riduzione degli impatti su territorio ambiente e paesaggio e che contribuisca pertanto alla preservazione di tutti gli elementi che compongono il quadro di valore territoriale, ambientale e paesaggistico che caratterizza la collina del golfo.

Variante PUC 2011

Ufficio del Piano Urbanistico Comunale della Spezia – Servizio Pianificazione Territoriale

Gruppo di lavoro: Geom. Franco Della Rocca, Geom. Dario Campagnolo, Geom. Paolo Lombardo, Arch. Daniele Virgilio

Progetto e coordinamento: Arch. Daniele Virgilio

Ufficio S.I.T.: Dott. Fabio Azzurrini

Collaboratori alla stesura degli elaborati: Catia Corbani, Federica Cento