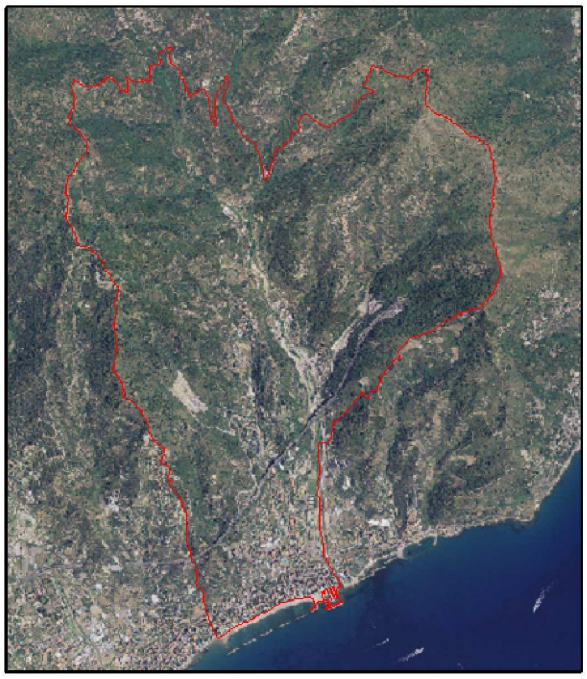
COMUNE DI SAN BARTOLOMEO AL MARE

PROVINCIA DI IMPERIA

PIANO URBANISTICO COMUNALE



PROGETTO PRELIMINARE

Adottato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 21 del 06/12/2013

STRUTTURA

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

UFFICIO DEL PIANO:

Arch. Paolo ELENA - Coordinatore
Arch. Marina SENAREGA - Responsabile del Procedimento
Geom. Pierfranco CASSINI - Reti tecnologiche e infrastrutture
Agr. Dott. Luca MIRTO - Analisi vegetazionale
Geom. Daniele VIALE - Patrimonio e servizi

CONSULENTI:

Arch. Mauro TRAVERSO - Urbanistica
Geol. Lionello BELMONTE - Geologia
Avv. Corrado MAUCERI - Legale
Pian. Terr. Fabrizio MO - Analisi storica, socio economica e territoriale
Arch. Egizia GASPARINI - Paesaggio
Arch. Andrea GIOSSO - Approfondimenti progettuali
Arch. Enrica FRESIA - Turismo

Data: Ottobre 2013

PREMESSA

La presente relazione metodologica, che illustra i principi in base ai quali si è conformato il PUC, va letta integrata con quella di assoggettabilità alla VAS, della variante ai sensi della LR 1/2008, dell'illustrazione delle varianti al PTCP, dell'attuazione del PRG e degli altri contenuti della Descrizione Fondativa, dell'inquadramento idrogeologico e dei rapporti con il PdB.
Sotto il profilo del metodo la zonizzazione del PUC ha iniziato il suo percorso con la individuazione sul territorio delle diverse categorie dell'assetto insediativo definite ad un livelli puntuale e su base catastale.
Su questa matrice si sono sovrapposti i PP in attuazione e i progetti ereditati dal PRG cui si è voluto dare continuità e il progetto degli obiettivi descritti nel relativo documento: il parco fluviale, il nuovo centro urbano, la riqualificazione del profilo costiero, la futura trasformazione della linea ferroviaria in pista ciclo pedonale, ecc.
Queste due sovrapposizioni hanno generato da un lato la zonizzazione e dall'altro le NTA che costituiscono la struttura del PUC.

IL PIANO SOVRAORDINATO

Il PUC deve seguire delle regole imposte dalle norme sovraordinate e questo è un giusto concetto per rendere omogenee le regole di pianificazione.
Ma oggi esso deve ereditare una congerie di vincoli creatisi nel tempo perché nati in sovrapposizione tra loro dettati da nuove esigenze che man mano avanzavano (piani territoriali, piani di bacino, piani di settore, studi e piani di natura ambientale, ecc.) che rischiano di soffocarlo.
Riferimenti forti e superiori sia per "potenza culturale", come nel caso delle tematiche ambientaliste, sia perché emanati da enti sovraordinati che non hanno resistito alla voglia di imporre spesso scelte che i piani comunali devono accettare, con non poca fatica, e far accettare all'ultimo destinatario della scala gerarchica dei soggetti coinvolti: il cittadino.
Questa situazione, oltre ad avere la necessità di essere ricondotta a maggiore semplicità per non schiacciare le Civiche Amministrazioni sotto il peso di incombenze che crescono ormai ad un ritmo irrefrenabile, suona un poco derisoria in periodo di devoluzione e autonomia.
Una cosa è comunque chiara: rispetto ai piani di venti anni fa la capacità di autogestione del territorio da parte dei Comuni si è ridotta moltissimo.
Un sostanzioso contributo a quel decurtamento va attribuito al PTCP e al piano della Costa della Regione, nel bene e nel male. Il PUC non ne può certo prescindere ma, utilizzando la facoltà di entrare nel merito di un maggior dettaglio, può correggerne errori o approssimazioni che lo strumento regionale eventualmente contenga.

IL PIANO PECULIARE

Nonostante le gabbie e i vincoli di cui si è detto sopra, il PUC ha necessità di essere "peculiare", cioè di rispondere alle esigenze e alle dinamiche della comunità che rappresenta e del territorio che va a normare.
Va detto che tale prerogativa di peculiarità non è ancora stata del tutto tolta ai PUC e che, pur con molte difficoltà e compromessi, è ancora possibile proporre da parte dei comuni un loro "progetto di piano".
S. Bartolomeo costituisce un caso esemplificativo perché è una realtà molto comune, sia per orografia, sia per dislocazione delle infrastrutture, sia per distribuzione delle attività sul territorio e regole con cui si è sviluppata l'urbanizzazione, per cui il progetto è naturalmente guidato da quei fattori (l'urbanizzazione a mare priva di riferimenti e polarità, le valli, il water front, le infrastrutture ferroviarie vecchie e nuove, ecc.).
S. Bartolomeo ha poi la necessità di relazionarsi con il suo intorno ove con tale termine va inteso sia il territorio dei comuni limitrofi che quello dell'area vasta in cui si colloca.

IL PIANO QUALITATIVO

La LUR, ed in generale l'attuale cultura urbanistica nazionale, pongono ormai l'accento, anche se per ora timidamente, sulla necessità di impostare la pianificazione del territorio non più su criteri quantitativi (indici, distanze, altezze, rapporti di copertura, ecc.) e pertanto "oggettivi", bensì su criteri qualitativi e quindi "soggettivi".
Indirizzano cioè i comuni a dotarsi di piani urbanistici che entrino nel merito della qualità degli interventi sia in termini architettonici che paesaggistici che ambientali.
Questa indicazione è quella dello "sviluppo sostenibile", abusata terminologia ove la sostenibilità porta con sé il concetto di elasticità e cioè la necessità di una pianificazione che non sia cristallizzata al momento in cui si propone, ma che sia capace di evolversi e mutare dinamicamente non più rincorrendo ma, se possibile, anticipando le dinamiche socioeconomiche e culturali della comunità che comprende.
Tale elasticità è a ben vedere vitale in una società globalizzata e integrata in sistemi sociali ed economici di dimensioni che esulano non solo l'ambito di un comune ma addirittura quello della nostra nazione.

LA TRANSIZIONE TRA VECCHIO E NUOVO PIANO

Poca attenzione ha posto la LUR sul delicato problema della transizione tra il vecchio e nuovo piano.
Infatti è noto che i processi di trasformazione del territorio nel nostro paese sono molto difficili e molto lenti e impiegano spesso periodi che travalicano quello di validità dei piani regolatori.
Questo fenomeno fa sì che, per gli interventi più complessi, i processi di acquisizione di aree costruibili, gli investimenti, i progetti e quindi gli sforzi economici, intellettivi, le tasse pagate allo stato o agli enti locali per acquisizioni e possesso di terreni da edificare, ecc. a volte svaniscano a causa della loro incompatibilità con le nuove previsioni di trasformazione del territorio e le nuove leggi, questo per la complessità delle regole burocratiche che governano tali processi.
Il PUC deve darsi carico di tali tematiche prevedendo nelle proprie regole meccanismi di ammorbidimento tra diversi regimi del suolo, pur nella coscienza che tra PRG e PUC il trapasso è epocale e quindi drastico.

IL PIANO PEREQUATO

Per tutte quelle considerazioni, ma non solo, il PUC deve adottare un criterio di perequazione, come tensione verso la massima eguaglianza possibile nei diritti dei privati possessori di aree.
La considerazione che, appunto, il trapasso è epocale, che si agisce nel disposto della nuova LUR e quindi di criteri pianificatori decisamente diversi e innovativi, che il PUC deve assorbire nei propri geni anche le regole del PTCP per la tutela del bene pubblico superiore costituito dai valori del paesaggio e dell'ambiente, che il nuovo piano non deve avere scadenze temporali come per un prodotto alimentare ma operare nella presunzione che la sua Descrizione Fondativa ne abbia definito uno specifico quadro evolutivo "oggettivo" e non interpretabile, sulla base di tutte queste considerazioni devono essere studiate regole di perequazione tra i diritti dei proprietari dei terreni, sia privati che pubblici.
Solo i territori già sfruttati per recenti edificazioni, i beni demaniali dello stato quali quelli fluviale, marittimo costiero, ferroviario, autostradale, ecc. e quelli comunali costituiti dalle infrastrutture e dai servizi avranno una "inerzia" rispetto alla capacità edificatoria.
Questo sistema di perequazione però non può essere puro ovvero sarà mediato; vi sono infatti diversi casi in cui tale possibilità muta a seconda che i terreni siano soggetti a vincolo per la realizzazione di nuovi servizi, per motivi di tutela del paesaggio o sostenibilità ambientale, siano destinati o ad attività produttive o ad edilizia sociale, casi in cui occorre considerare di risarcire da una parte un vincolo o favorire dall'altra un'iniziativa che crea occupazione o smorza tensioni sociali.
Il territorio comunale dovrà essere diviso in tre grandi categorie: ambiti di conservazione, ambiti di riqualificazione e distretti di trasformazione.
Il sistema della perequazione dovrà prevedere che le zone corrispondenti agli ambiti di riqualificazione e soprattutto ai distretti di trasformazione possano ospitare quella edificabilità non consentita a certi ambiti di conservazione.

LA SOSTENIBILITA' AMBIENTALE DEL PIANO

Negli anni recenti si è assistito ad un dibattito culturale e spesso ad uno scontro tra le discipline dell'urbanistica e dell'ambiente che aveva ad oggetto la leadership su chi doveva governare il territorio e con quali regole.
Questa lotta, che è avvenuta in un periodo storico di grande debolezza dell'urbanistica, ha prodotto gran parte di quella serie di piani di settore paralleli alla pianificazione del territorio che hanno causato la nascita, in aggiunta alle analisi geologiche, dello studio di sostenibilità ambientale dei piani urbanistici (definita VAS Valutazione Ambientale Strategica), dei Piani di Bacino (sovraordinati ai PUC), della Valutazione di Impatto Ambientale dei grandi progetti, dei piani di zonizzazione acustica e, più di recente, dei piani sulla qualità dell'aria, sull'elettrosmog, sulla gestione del patrimonio boschivo, ed altri.
Il PUC di S. Bartolomeo al mare dovrà quindi adottare una regola di verifiche ambientali che consentano di certificare la sostenibilità delle trasformazioni del territorio che esso prevede.
Non va però dimenticato che nel concetto di sostenibilità è insito quello della sostenibilità socioeconomica dei processi di trasformazione territoriale, fattore spesso dimenticato in tali valutazioni ambientali ma essenziale per la correttezza del PUC.
Un piano a sviluppo zero senza dubbio avrebbe meno problemi in tal senso ma sarebbe un non piano, una rinuncia ed una scelta sbagliata.

DIMENSIONAMENTO E PAESAGGIO

Il PTCP regionale ha introdotto, con l'assetto insediativo, criteri di valutazione del paesaggio percepito e criteri di differenti salvaguardie o trasformazioni di esso che prescindono da un dimensionamento, perché valutano solo gli effetti qualitativi delle modificazioni procurate al paesaggio stesso e non già quelli quantitativi.
Tale criterio, ormai storicamente acquisito dalla nostra cultura urbanistica, dovrà essere adottato dal PUC per determinare modalità, tipologie e dimensionamenti delle trasformazioni territoriali.
Ai concetti dimensionali di indice zonale, altezze, metri cubi, lotti minimi, ecc. si dovranno aggiungere anche quelli di distanze tra edifici, numero di piani, e rapporti tra superficie coperta e superficie abitabile o agibile, ecc.
Si dovranno cioè utilizzare gli stessi strumenti del PTCP del controllo del paesaggio per definire le entità delle trasformazioni dopo una attenta lettura del paesaggio effettuata per il livello puntuale alla quale si è sovrapposto il progetto di piano.
Per fare un paragone, se con il PRG si sapeva con esattezza quanti mc o mq si potevano costruire in una zona omogenea e di quanti cm doveva essere alta una casa, ma non si poteva sapere però che aspetto o stile avrebbe avuto o come si sarebbe collocata nel paesaggio.
Con il PUC si dovrà non solo sapere con esattezza di quanti mc o mq potrà essere dimensionata quella casa, ma anche che aspetto dovrà avere e come si relazionerà con il paesaggio circostante.

PESO INSEDIATIVO E SERVIZI

L’esatta determinazione del peso insediativo richiesta al PUC dalla LUR contrasta non poco con la filosofia di un piano non a termine, di prospettiva, proiettato in un futuro lontano.
Le dinamiche sociali subiscono ogni giorno accelerazioni sempre più spinte che portano a profonde modificazioni degli scenari di intervento prefigurati all’atto della stesura di un piano.
All’inerzia di una sterile popolazione locale anziana e spesso benestante, fortemente ancorata ai propri investimenti immobiliari o alle proprietà ereditate, si contrappongono forti fenomeni di migrazione da paesi lontani, politiche di sviluppo transnazionali determinate da mutazioni di efficienze in economie di paesi trainanti ancor più lontani. Limitare un PUC ad uno scenario funzionale solo ai primi non è rivolgersi al futuro ma correre verso il passato e comunque non mettersi in grado di sfruttare opportunità oggi non prevedibili.
Da qui la necessità del “piano elastico” da cogliere nel PUC, un piano a fisarmonica, progettato in grado di essere “armonico” tanto nella sua massima estensione come in quella minima. Analogamente i servizi pubblici dovranno essere valutati e calcolati in grado di soddisfare ampiamente il massimo sviluppo teorico ottenibile dallo sfruttamento delle possibilità edificatorie.

IL PIANO E LA SUA GESTIONE

Nel progetto di ogni piano deve essere contenuto anche quello dei meccanismi necessari alla sua gestione. E' ovviamente inutile avere un piano corretto ma non adeguato alle capacità di gestione del comune o di difficile attuazione perché non attento alle modalità operative correnti.
Il PUC dovrà porre invece molta attenzione agli strumenti necessari alla sua gestione in coerenza con le scelte di una sua certa elasticità.
A questo proposito va sottolineato come il Regolamento Edilizio sia una delle gambe essenziali su cui si reggerà il PUC.
Le modalità operative sopra esposte comportano la conseguenza dell'abbandono del vecchio ruolo della Commissione Edilizia, ruolo già messo in crisi dalle procedure di autocertificazione e che potrà essere sostituito ad esempio per interventi complessi, da esperti ad hoc scelti dagli uffici a massima tutela del risultato che si vuole conseguire.
Infine la scelta di "costruire il PUC" attraverso un ufficio interno alla C.A. e non delegato solamente a professionisti esterni, serve a far sì che chi dovrà alla fine gestire quello strumento lo conosca già, ne conosca i meccanismi ed i contenuti, affronti paso passo la sua genesi e partecipi alla sua crescita, in una parola lo senta come proprio e non come calato dall'alto.