

COMUNE DI CAPANNORI

INDIRIZZI PROGRAMMATICI E OBIETTIVI DA PERSEGUIRE
PER LA FORMAZIONE DELLA VARIANTE GENERALE AL
REGOLAMENTO URBANISTICO

DICEMBRE 2004

Premessa

Già nel programma elettorale del candidato Sindaco Giorgio Del Ghingaro per le elezioni amministrative del Giugno 2004 era indicato l'obiettivo di una revisione della strumentazione urbanistica comunale secondo gli indirizzi contenuti nel programma stesso; in seguito, con l'insediamento della nuova amministrazione, i contenuti di quel documento si sono tradotti nelle Linee Guida del Programma Amministrativo (deliberazione di Consiglio Comunale n. 60 del 15.07.2004).

Il comune di Capannori è dotato di un Piano Strutturale, vigente dal 24.10.2001, e di un Regolamento Urbanistico approvato con delibera di C.C. n. 41 del 22.04.2004 dopo l'esame di oltre 1700 osservazioni e divenuto efficace con la sua pubblicazione sul BURT del 01.06.2004.

Il processo di approvazione del R.U., anche a causa delle molte osservazioni presentate e della volontà della precedente Amministrazione di concludere l'iter prima della scadenza del mandato, non è stato immune da errori, principalmente per la non completa aderenza degli elaborati cartografici alle determinazioni del Consiglio Comunale in merito all'accoglimento delle osservazioni. Queste incongruenze sono state segnalate all'A.C. dal dirigente dell'Ufficio Assetto del Territorio con una sua comunicazione del 22.06.2004.

Il Settore sperimentazione e verifica della pianificazione provinciale e comunale della Regione Toscana con una nota del 15.07.2004 prot. n. 124/90789/06 e l'Ufficio Regionale per la Tutela del Territorio di Lucca con una nota del 16.07.2004 prot. n. 91386 hanno espresso obiezioni e perplessità su alcune scelte contenute nel vigente Regolamento Urbanistico in relazione alla valutazione delle condizioni di rischio idrologico-idraulico.

Si deve inoltre rilevare come già in questi primi mesi trascorsi dall'approvazione del Regolamento Urbanistico si sia determinato un generale stato di disagio all'interno dell'ufficio preposto alla sua applicazione ed un rallentamento dell'attività istruttoria a causa delle difficoltà interpretative e delle contraddizioni contenute nell'apparato normativo, come segnalato in una nota del Dirigente.

Pertanto l'Amministrazione Comunale ha ritenuto necessario affidare ad un professionista esterno l'incarico di individuare più dettagliatamente gli errori, le eventuali carenze e le contraddizioni contenute nel R.U., nonché gli elementi di conflitto tra gli indirizzi del Programma Amministrativo e i contenuti della strumentazione urbanistica vigente, al fine di iniziare un processo per la sua revisione.

Indirizzi per la revisione generale della strumentazione urbanistica

La variante al Regolamento Urbanistico è il primo atto di un complessivo processo di verifica e revisione degli strumenti di pianificazione comunale, che l'Amministrazione vuole intraprendere, basato sulla convinzione che sul tema del governo del territorio sia necessario assumere un atteggiamento diverso rispetto al recente passato. Un atteggiamento che potrebbe definirsi di maggiore "responsabilità" nella gestione delle risorse territoriali, che persegua l'obiettivo generale di uno sviluppo qualitativo del territorio seguendo i criteri prioritari del risanamento, del recupero e del miglioramento delle condizioni di vivibilità; un atteggiamento in cui il punto di vista della collettività torni a prevalere sulla pura sommatoria degli interessi dei singoli. E' all'interno di questo complessivo processo di revisione, basato sui principi

generali che qui si intende definire, che deve essere inquadrata anche la variante al Regolamento Urbanistico.

Pertanto già nella elaborazione del primo atto di questa Amministrazione in materia urbanistica dovrà adottarsi un criterio di maggiore cautela nella valutazione delle fragilità del territorio e di maggiore attenzione alla sostenibilità degli interventi, evitando l'assurdità di dover imporre, per consentire la nuova edificazione, misure di compensazione irrealizzabili o estremamente onerose, sia per la collettività che per il singolo cittadino. Si dovranno invece riconsiderare le scelte urbanistiche secondo una valutazione in termini di ricadute sulla qualità sociale e ambientale e quindi secondo un corretto rapporto tra il presumibile impatto territoriale delle trasformazioni previste (valutazione delle componenti di rischio) e i risultati utili per la collettività che da tali trasformazioni si possono attendere (valutazione dei benefici).

L'opportunità dell'adozione di un "principio di cautela" trova conferma anche nelle obiezioni e perplessità sollevate dalle strutture tecniche della Regione con la loro "nota di attenzione" citata in premessa.

Si dovrà anche operare secondo un principio di maggiore oculatezza nell'utilizzo delle risorse territoriali e nella gestione temporale delle quantità edificatorie massime stabilite dal Piano Strutturale, in una visione più dinamica del Regolamento Urbanistico. Infatti nella impostazione data dalla L.R. 5/95 è il Piano Strutturale a dettare le linee strategiche per il governo del territorio, individuando le modalità ed i limiti massimi ammissibili nell'utilizzo delle risorse essenziali, mentre il Regolamento Urbanistico, in un orizzonte temporale più limitato, deve essere correttamente commisurato ai fabbisogni ipotizzabili nel breve periodo, rappresentando quindi uno strumento di pianificazione più disponibile a revisioni e integrazioni. E' solo in questa concezione del Regolamento Urbanistico come elemento di un costante processo di pianificazione (e non più soltanto come sede di attribuzione, spesso immotivata, di "diritti edificatori" presunti immutabili) che trovano significato le azioni di monitoraggio sul mutare dei reali fabbisogni, sugli effetti indotti dalle trasformazioni, sull'utilizzo delle risorse e, in generale, sullo stato dell'ambiente.

Al contrario il Regolamento Urbanistico vigente consente la messa in attuazione di una gran parte di quelle quantità che il Piano Strutturale ha fissato come limite massimo ammissibile nel lungo periodo e, così facendo, di fatto vanifica ogni possibilità di programmazione e di indirizzo delle scelte dei cittadini e degli operatori verso quelle operazioni di recupero e riqualificazione che dovrebbero invece costituire l'opzione prioritaria nel governo del territorio. Questo è evidente soprattutto per la nuova edilizia residenziale per la quale il R.U., dopo l'accoglimento delle osservazioni, prevede la messa in attuazione di oltre il 93% delle quantità fissate dal P.S.. In cinque UTOE sono individuate aree per la realizzazione di un numero totale di nuovi alloggi addirittura superiore alla previsione massima, derogabile ai sensi dell'art. 104 delle norme di P.S. solo "per giustificate esigenze" ed entro limiti definiti; nel caso dell'UTOE C2 nemmeno questa "flessibilità" contabile è sufficiente a legittimare le quantità individuate dal R.U.. E' evidente che in un simile contesto anche l'azione di monitoraggio prevista dalle norme viene a perdere la sua efficacia e persino gran parte del suo significato.

Conformemente agli indirizzi espressi, questa Amministrazione ritiene invece prioritario dare un reale privilegio al recupero, come richiesto sia dal P.S. (negli articoli 6 e 8 delle norme) che dalla L.R. 5/95. Questo obiettivo può essere raggiunto solo attivando azioni di governo ad ampio raggio rivolte sia all'adeguamento dello strumento urbanistico, indirizzandolo verso una attuazione delle nuove quantità insediative più graduale e commisurata al reale fabbisogno e verso la definizione di più efficaci modalità di intervento

sull'esistente che consentano, nel rispetto dei valori storici e architettonici, l'adeguamento dei requisiti prestazionali degli edifici (maggiore efficienza energetica, miglioramento dei requisiti acustici, ecc.), sia alla messa a punto di forme di agevolazione procedurale e di incentivazione economica, anche attraverso una rimodulazione degli oneri di urbanizzazione.

Per superare la tendenza ad una dilatazione senza fine e senza criterio dei "centri abitati", in un processo di intensificazione delle parti edificate spesso discontinuo e casuale, che il piano vigente non contrasta con la necessaria coerenza ed efficacia, sarà necessario nelle successive fasi di revisione e integrazione della strumentazione urbanistica valorizzare le caratteristiche dei luoghi, favorendo il rafforzamento dell'identità dei paesi e delle frazioni (e con essa il senso di appartenenza degli abitanti), tornando a lavorare, con approfondimenti delle indicazioni e degli spunti forniti dal P.S., sulla definizione della struttura urbanistica degli insediamenti attorno ai nuclei storici, alle "centralità" urbane, ai percorsi ed alle attrezzature pubbliche e di uso collettivo.

Nella convinzione che la pianificazione urbanistica non possa più essere intesa e praticata come pura e semplice "disciplina della edificazione", usata quindi solo per distribuire, più o meno equamente, volumetrie edificabili sul territorio, nel prossimo futuro sarà anche necessario integrare il piano urbanistico, magari utilizzando lo strumento del Programma Integrato di Intervento, con progetti che abbiano il senso di organiche proposte di sviluppo realmente sostenibile, di tipo qualitativo e non quantitativo. Innanzi tutto progetti che definiscano le modalità di attuazione degli interventi tesi a migliorare le condizioni di vivibilità e sicurezza del territorio, che si pongano l'obiettivo di aumentare la qualità e i valori di connettività ecologica del "mosaico ambientale" attraverso configurazioni confacenti con il paesaggio locale e più rispondenti alle necessità di vita dell'uomo, sviluppando in senso operativo le indicazioni già contenute nel Piano Strutturale e nel Regolamento Urbanistico. Ma anche progetti per la valorizzazione di vaste porzioni del territorio comunale, finalizzati a far interagire in una logica di sistema settori economici, tecnici, gestionali e sociali che normalmente agiscono con logiche riduttive e tra loro non comunicanti, con l'obiettivo di integrare e sviluppare correttamente le grandi risorse storiche e ambientali e la loro fruizione, anche a scopo ricreativo e turistico. Si tratterà di costruire, soprattutto nelle aree collinari ed in quelle umide della bonifica, un quadro organico di riferimento all'interno del quale sia possibile il coerente sviluppo di iniziative economiche nuove, secondo una linea di economia ecologica che considera l'ambiente come una forma di capitale naturale che non può essere dilapidato ma che, al contrario, deve essere saggiamente gestito per sostenere lo sviluppo, orientandone l'uso verso una fruizione non congestionata e non distruttiva.

Per quanto riguarda i problemi della mobilità e del traffico, il trasferimento di quote consistenti del trasporto delle merci dalla gomma alla ferrovia è obiettivo primario per ottenere una riduzione del traffico pesante sulla viabilità esistente e questa amministrazione ritiene importante destinarvi investimenti. E' quindi fondamentale la partecipazione attiva del Comune al tavolo tecnico coordinato dalla Provincia di Lucca che lavora alla definizione operativa del nuovo scalo pubblico al Frizzone e dei raccordi ferroviari diretti delle industrie nell'area di Tassignano. Questi interventi devono essere inseriti nel quadro del programmato potenziamento della tratta ferroviaria Pistoia-Viareggio, con il raddoppio dei binari, cui si collega la definizione delle opere per l'eliminazione dei passaggi a livello; vanno perciò verificate, nel più breve tempo possibile, le ipotesi attualmente allo studio di *RFI* per le opere sostitutive e le modifiche viarie, ed in particolare la cosiddetta "bretellina" di S. Margherita che non sembra in grado di rispondere alle effettive esigenze del territorio.

In merito alla nuova viabilità, assi Nord/Sud e Est/Ovest, è indispensabile riaffermare un'impostazione comprensoriale che porti alla individuazione e alla messa a punto delle

soluzioni più efficaci e sostenibili di concerto con i Comuni vicini e con gli altri enti, Provincia e Regione, anche secondo quanto già previsto e stabilito dal P.T.C..

E' altrettanto importante, a scala comunale, promuovere azioni per la razionalizzazione della mobilità attraverso:

- interventi finalizzati alla messa in sicurezza di tratti stradali particolarmente critici;
- redazione di un piano per la "mobilità lenta" che individui un complesso di percorsi pedonali e ciclabili sicuri, che possano anche contribuire a migliorare il tessuto connettivo nei paesi, siano occasioni per la riorganizzazione di aree a verde e di valorizzazione delle risorse paesaggistiche;
- redazione del Piano Urbano del Traffico.

Obiettivi della variante al regolamento urbanistico

Come primo passo di una pianificazione urbanistica più aderente ai principi enunciati è necessario procedere, nel più breve tempo possibile, alla redazione di una variante generale, che apporti le modifiche necessarie a correggere errori, carenze e contraddizioni contenuti nel R.U. e a renderlo congruente con gli indirizzi politico-amministrativi dell'A.C., conservando tuttavia una sostanziale continuità nell'impostazione tecnica dello strumento urbanistico. Questo, oltre ad evitare il naturale disorientamento di cittadini e tecnici di fronte ad elaborati totalmente diversi, anche nella forma, da quelli approvati solo da pochi mesi, può consentire il pieno utilizzo della consistente mole di studi ed elaborazioni eseguiti nel corso degli ultimi due mandati amministrativi. Inoltre, procedere attraverso la revisione dell'esistente scartando l'ipotesi di una impostazione tecnica totalmente nuova e diversa dello strumento urbanistico, permette di intervenire rapidamente sulle scelte di piano, prima che un tempo troppo lungo consolidi oltre misura le aspettative ed i progetti dei cittadini.

La variante dovrà dunque prioritariamente tendere ad escludere o limitare le trasformazioni più incaute attraverso una verifica di congruità delle aree e degli interventi individuati nel vigente R.U., da effettuarsi secondo criteri di sostenibilità, in particolare rispetto alle condizioni di sicurezza geologica e idraulica, alla tutela ambientale e paesaggistica, alle esigenze della mobilità, al mantenimento e consolidamento degli assetti insediativi.

Nella verifica si dovrà prestare particolare attenzione alle previsioni di nuova edificazione individuate nel R.U. vigente alla cui realizzazione sia associata una fattibilità fortemente condizionata e quindi subordinata a consistenti opere di messa in sicurezza. Non si può pensare, ad esempio, che vere e proprie opere di regimazione idraulica, necessarie per la messa in sicurezza di ambiti potenzialmente inondabili, possano essere semplicemente sostituite da generici accorgimenti di mitigazione del rischio o da impegnative opere di compensazione in mancanza di una convincente dimostrazione della necessità di localizzare nuove previsioni edificatorie proprio in aree che devono essere messe al riparo da condizioni di rischio e non altrove. In attesa della definitiva entrata in vigore dei Piani di Assetto Idrogeologico, la verifica delle previsioni del R.U. dovrà anche tener conto delle prescrizioni e delle limitazioni contenute nelle deliberazioni delle Autorità di Bacino, sia dell'Arno che del Serchio, in quanto gli interventi edificatori nelle aree poste in salvaguardia con i suddetti provvedimenti, anche quando pianificabili, sono di fatto ad oggi inattuabili.

Anche per non compromettere la possibilità di individuare e realizzare in futuro più efficaci sistemazioni delle connessioni viarie e interventi per la messa in sicurezza della viabilità, in particolare di quella definita "di primo livello" dal Piano Strutturale, nella verifica

di congruità dovrà essere posta attenzione nei riguardi della sostenibilità di quegli interventi che per la loro localizzazione ed il loro peso possono determinare un consistente aggravamento delle condizioni di traffico veicolare su tratti stradali e snodi viari che già oggi manifestano fenomeni di congestione.

Principale riferimento per la definizione degli obiettivi da perseguire nella predisposizione della variante sono le “Linee guida del programma amministrativo”, sviluppate e approfondite anche alla luce delle posizioni espresse nelle osservazioni presentate in sede di approvazione del R.U. dalle forze politiche che oggi sostengono il governo comunale, e di cui tali obiettivi sono una specificazione. La loro formulazione deriva da una ricognizione sulle prescrizioni del R.U., eseguita sia a carattere generale che su temi specifici contenuti nel documento di programma, ed esplicita le motivazioni che suggeriscono le indicazioni di modifica.

Infrastrutture

Poiché è volontà dell’A.C. attenersi ad una impostazione comprensoriale nella definizione delle scelte relative alla mobilità, con una partecipazione attiva ai tavoli di concertazione, sarà obiettivo della variante apportare le modifiche necessarie a rendere urbanisticamente conformi le soluzioni infrastrutturali definitivamente maturate e condivise in quella sede. In particolare, se il gruppo di lavoro coordinato dalla Provincia riuscirà, come auspicabile, a definire in tempi brevi gli interventi necessari alla realizzazione del nuovo scalo merci ferroviario già individuato a confine con il Comune di Porcari e dei soli raccordi diretti alle aziende nell’area di Tassignano, la variante recepirà tali indicazioni.

Dovranno essere rapidamente verificati gli interventi di modifica della viabilità finalizzati all’eliminazione dei passaggi a livello ferroviari attualmente in corso di studio; se non sarà possibile in tempi brevi concordare con *RFI* nuove soluzioni, più adeguate e più compatibili con la realtà del territorio comunale, dovrà essere almeno salvaguardata la possibilità di una loro futura definizione.

Valorizzazione ambientale a fini turistici e ricreativi

Gli interventi indicati nel Programma Amministrativo e da sottoporre a verifica sono i seguenti:

- Struttura turistico ricettiva e per lo sport (Agrigolf) in località “alla Badia” in frazione di Castelvecchio di Compito: Il Regolamento Urbanistico prevede in una vasta area da sottoporre a Piano Attuativo la realizzazione di una struttura turistico ricettiva, per il tempo libero e per lo sport, compreso il golf, regolamentando gli interventi ammissibili attraverso apposita Scheda Normativa. Sono consentiti, tra l’altro, il recupero delle volumetrie esistenti a fini turistico ricettivi, la nuova realizzazione di attrezzature sportive, come maneggio e campo di “agrifol”, e delle relative strutture di servizio con un limite massimo per la nuova edificazione di mq. 3.000 di superficie coperta per un’altezza di due piani fuori terra. L’area, prossima a quella ANPIL del “Bottaccio”, è da considerarsi di grandissimo pregio paesaggistico e ambientale per la sostanziale conservazione dei peculiari caratteri della struttura agricola del territorio posto tra il piede della collina e le zone umide della bonifica, per la presenza di edifici di interesse storico, in particolare della villa Poschi della Gherardesca sul sito dell’antica abbazia di Sesto, per i ritrovamenti di interesse archeologico. Sembra quindi non congrua con i caratteri di un territorio così

fortemente segnato dalla sua strutturazione agricola storicizzata, l'ipotesi di realizzazione di un campo da golf, con le conseguenti trasformazioni del sistema idrico, di quello delle scansioni agrarie e degli assetti vegetazionali, oltre tutto con la realizzazione di una quantità piuttosto consistente di nuove volumetrie, pur in presenza di un patrimonio edilizio in parte sottoutilizzato da recuperare.

- Area turistico-ricettiva e sportiva in località “Isola bassa” in frazione di Lammari: Il Regolamento Urbanistico prevede un nuovo insediamento turistico ricettivo nell'area limitrofa all'esistente laghetto con integrazione delle strutture sportive esistenti. Tale intervento viene regolamentato mediante specifica Scheda Normativa, che consente, tra l'altro, la nuova costruzione di edifici anche per strutture turistico ricettive nei limiti di una superficie coperta massima di mq. 1.000 e di altezza pari ad un piano. La costruzione di ulteriori volumetrie è consentita, ai sensi dell'art.32 delle Norme di attuazione, nella vasta area individuata come “verde per impianti sportivi privati”. Gli studi costituenti il Quadro Conoscitivo mettono in evidenza la assoluta delicatezza paesaggistica e ambientale del contesto in cui tali strutture dovrebbero inserirsi, in particolare per l'elevato rischio di compromissione dell'integrità della falda acquifera. Sembra quindi da considerarsi incompatibile con l'elevata fragilità dell'area il notevole appesantimento dei carichi urbanistici e ambientali che la destinazione turistico ricettiva comporta.
- Ex polveriera Maionchi nel “Padule del Moscheni” in frazione di Massa Macinaia: Il Regolamento Urbanistico individua un nuovo polo artigianale e di servizi in un'area in passato adibita a polveriera, attualmente dismessa. L'intervento di trasformazione è regolamentato attraverso una specifica Scheda Normativa che consente la realizzazione di edifici per una superficie coperta complessiva di mq. 5.000, con destinazione artigianale, commerciale e di servizio, “a supporto delle necessità delle frazioni pedecollinari del Monte Pisano”. Il sito fu in passato rialzato attraverso la realizzazione di un riempimento e sommariamente organizzato per collocare alcuni modesti edifici, di scarsa volumetria e consistenza, come per altro richiesto dalla loro originaria funzione. La sua collocazione all'interno di un sistema di aree umide di particolare pregio paesaggistico e ambientale, in posizione assai isolata rispetto alle realtà abitative e produttive della zona (come è logico che sia un sito scelto a suo tempo per localizzare un deposito di esplosivi), sembra rendere quest'area inadatta ad una destinazione produttiva o commerciale e alla realizzazione di nuove consistenti volumetrie, mentre appare più congruente con il contesto il recupero dell'area e delle volumetrie esistenti con funzioni di supporto alla fruibilità, anche ricreativa e culturale, del sistema delle aree umide.

Pur non essendo espressamente citati nel documento di programmazione, in una logica di pianificazione attenta ai valori ambientali e paesaggistici, destano notevoli perplessità anche altri interventi per la realizzazione o il potenziamento di strutture turistico-ricettive e ricreative previsti dal R.U. in contesti ambientali delicati. Valorizzare dovrebbe consistere prima di tutto nel dare nuovi impulsi, nuove funzioni e significati a quello che già esiste, mentre nel R.U. le proposte per una valorizzazione delle risorse territoriali a fini turistici e ricreativi finiscono a volte per diventare soprattutto occasione per nuove edificabilità. Gli interventi sono quelli individuati in località:

- Pian di Casciano in frazione di San Colombano, dove il Regolamento Urbanistico prevede un nuovo insediamento turistico ricettivo nell'area limitrofa all'esistente laghetto. Tale

intervento viene regolamentato mediante specifica Scheda Normativa, che consente, tra l'altro, la nuova costruzione di edifici per strutture turistico ricettive nei limiti di una superficie coperta massima di mq. 700 e di altezza pari ad un piano; la costruzione di ulteriori volumetrie è consentita, ai sensi dell'art.32 delle Norme di attuazione, nell'area individuata come "verde per impianti sportivi privati", comprendente la superficie d'acqua e le sponde lacustri. Si sottolinea la assoluta delicatezza paesaggistica e ambientale del contesto in cui tali strutture dovrebbero inserirsi, caratterizzato nel passato anche da qualche fenomeno di dissesto legato alle attività di escavazione da cui il laghetto ha tratto origine, nonché la scarsa coerenza urbanistica della localizzazione di una nuova struttura ricettiva in una porzione di territorio in cui sono già presenti attività ricettive di tipo agriturismo o similari e che potrebbe far confluire su una viabilità minuta e assolutamente inadeguata un traffico veicolare difficilmente sostenibile.

- Fontananuova in frazione di Gragnano, dove il Regolamento Urbanistico prevede un nuovo insediamento turistico ricettivo, anche in questo caso collocato nell'area limitrofa ad un piccolo lago esistente. Tale intervento viene regolamentato mediante specifica Scheda Normativa che consente, tra l'altro, la nuova costruzione di edifici per strutture turistico ricettive, per lo sport ed il tempo libero nei limiti di una superficie coperta massima di mq. 800 e di altezza pari ad un piano. Anche per questa area si sottolinea la assoluta delicatezza paesaggistica e ambientale del contesto collinare in cui tali nuove strutture dovrebbero inserirsi, nonché l'esistenza a brevissima distanza, oltre la strada Pesciatina-Lucchese, di una struttura alberghiera per la quale il R.U. prevede possibilità di ampliamenti ed integrazioni. Per tali motivi desta notevoli perplessità la localizzazione di una ulteriore struttura ricettiva, per di più completamente slegata da quelle esistenti.
- Palaiola in frazione di Pieve di Compito, dove il Regolamento Urbanistico prevede un insediamento turistico ricettivo nell'area comprendente un laghetto esistente. Anche questo intervento è regolamentato da una Scheda Normativa che consente, tra l'altro, la nuova costruzione di edifici per strutture turistico ricettive, per lo sport ed il tempo libero nei limiti di una superficie coperta massima di mq. 600 e di un'altezza massima di ml. 6,00. Si tratta, ancora una volta, di un intervento di nuova edificazione inserito in un contesto paesaggistico collinare caratterizzato anche dalla presenza di un piccolo specchio d'acqua, all'interno di un'area in cui, oltre tutto, esiste un edificio storico in parte già adibito a ristorante e che certamente potrebbe essere utilmente riutilizzato a fini turistico ricettivi, risparmiando da un pesante intervento edificatorio l'esigua striscia di terreno ai margini del lago.

Insedimenti Produttivi

Le indicazioni del Programma Amministrativo riguardano le seguenti aree:

- Area per nuovi insediamenti produttivi in località Rimortoli: Il Regolamento Urbanistico individua in una zona posta a cavallo fra tre UTOE (A2, B2 e D1), in parte già interessata da qualche localizzazione artigianale, una vasta area da mettere in attuazione attraverso lo strumento del P.I.P., funzionale per il 60% della sua superficie alla rilocalizzazione di attività incongrue con il loro attuale contesto e per il rimanente 40% all'insediamento di nuove aziende comunque attinenti al settore calzaturiero. L'individuazione di una nuova area industriale non sembra poter dare risposta ai problemi di un settore che, sviluppatosi

negli anni del “boom” all’interno del tessuto abitativo delle frazioni del Segromignese, attraversa un delicatissimo momento di crisi e di riorganizzazione produttiva, in cui entrano in ballo il diffuso trasferimento all’estero di parte del ciclo produttivo e i nuovi ruoli per le aziende “storiche”; processo in cui sembra oggi più importante la “qualità” degli spazi piuttosto che la loro “quantità”. La realizzazione di ulteriori quantità edilizie per l’insediamento di nuove aziende, infatti, non appare come un significativo contributo al rilancio del settore, che da tempo non attraversa fasi di espansione, a fronte delle impegnative opere necessarie alla messa in sicurezza dell’area, collocata a margine del rio Caprio. Anche il sistema di accessibilità veicolare all’area risulta del tutto inadatto ad assorbire ulteriori consistenti flussi di traffico, che verrebbero inevitabilmente a scaricarsi soprattutto sul Viale Europa, aggravando una situazione già oggi insostenibile.

- Area per nuovi insediamenti produttivi in località Salanetti, in frazione di Lunata: Il R.U. individua un’area per nuovi edifici produttivi, definita di completamento, in prossimità della zona industriale esistente, ma da questa separata dal corso d’acqua denominato “rio Sana”. In generale tutto il territorio interessato dall’insediamento produttivo, sia esistente che di previsione, si caratterizza per la sua collocazione in prossimità della confluenza di tre corsi d’acqua, cioè di una sorta di “imbuto” del sistema idrico, quindi in condizione di potenziale estrema fragilità. La realizzazione di un’area produttiva in un contesto così delicato, con il rialzamento dei suoli e la loro impermeabilizzazione, ha contribuito in modo non marginale alla compromissione dell’assetto idrico, non solo della zona direttamente interessata ma anche, e soprattutto, di quelle a monte. Appare evidente che la messa in attuazione dell’area per nuova edificazione prevista ad ovest del rio la Sana, per di più in una zona tuttora pressoché ineditata, non potrebbe che rendere più grave questa situazione.
- Aree per nuovi insediamenti produttivi e per servizi alle “Pacchione”, in frazione di Lammarì: Numerose aree individuate, sia come completamento che come saturazione, a destinazione produttiva o di servizio, nella fascia compresa tra il viale Europa ed il rio Caprio manifestano condizioni di fragilità idraulica. Inoltre l’insediamento in questa fascia di territorio di un consistente numero di nuove attività generatrici di elevati flussi di traffico verrebbe ad incidere ulteriormente sul già sovraccarico sistema viario.

Altre individuazioni contenute nel R.U., seppur non indicate nel Programma Amministrativo, sembrano risultare in contrasto con il principio generale di cautela da adottare nella valutazione della sostenibilità degli interventi, come:

- Le aree per nuovi insediamenti produttivi e di servizio localizzate in frazione di Paganico, in una zona posta in fregio alla via Provinciale Romana, attualmente caratterizzata dalla presenza di qualche edificio produttivo in un contesto prevalentemente agricolo, che manifestano problemi di assetto idraulico. La messa in attuazione delle nuove aree individuate verrebbe anche ad appesantire notevolmente ed in modo del tutto improprio l’immediato intorno dello snodo viario tra la citata strada provinciale e la viabilità di accesso al nuovo casello autostradale.
- La zona per nuovi insediamenti produttivi e di servizio individuata lungo il margine nord della zona industriale di Guamo, che l’Autorità di Bacino del fiume Serchio indica tra le aree “ad alta probabilità di inondazione”.

- L'area produttiva di completamento localizzata in località "alla Fornace" in frazione di Lappato, a margine di una zona produttiva esistente, originatasi a sua volta a seguito della demolizione della preesistente fornace di laterizio. Si tratta dell'ampliamento a fini artigianali e industriali di un insediamento ancora oggi sottoutilizzato a causa della sua estraneità rispetto al generale contesto produttivo, non del tutto completato, localizzato in un ambito collinare che meriterebbe maggiori cautele. Oltretutto la messa in attuazione delle nuove aree individuate porterebbe l'insediamento ad avvicinarsi ulteriormente ed in modo preoccupante al corso d'acqua esistente.

La congruenza delle previsioni di nuova edificabilità in queste aree, come in tutte quelle che, per un principio di uniformità di giudizio, manifestino problematiche simili, dovrà essere verificata sulla base dei criteri generali di sostenibilità già enunciati.

Servizi

All'interno dell'articolo 5 delle Norme di attuazione del Regolamento Urbanistico sono definite le varie destinazioni d'uso, tra cui quelle "di servizio" che comprendono una vastissima serie di destinazioni, quali le attrezzature di servizio più propriamente dette (sanità, cultura, sport, spettacolo, ecc.), il direzionale, l'artigianale di servizio, il commerciale, il ricettivo. Ne deriva, paradossalmente, che in tutte le zone individuate nel R.U. come "Aree a prevalente destinazione di servizio" possono essere indifferentemente localizzati una chiesa, una sala cinematografica, una rivendita di elettrodomestici, una palestra, una banca o un albergo, con ricadute sul territorio totalmente differenti, in termini di equilibri funzionali, di carichi urbanistici, di potenziale qualità architettonica delle realizzazioni.

Oltretutto tali aree sono state individuate in quantità rilevante, sia come interventi di trasformazione dell'esistente che come nuova edificazione, in ambiti produttivi o più propriamente residenziali, e a volte con una logica che sembra estranea all'idea del completamento e della riqualificazione degli insediamenti esistenti

La variante dovrà quindi porsi l'obiettivo di superare questa totale indeterminatezza di funzioni che caratterizza il piano vigente, in cui importanti scelte per il riassetto degli insediamenti sono demandate alla sola volontà dei singoli operatori, predisponendo un apparato normativo che individui e definisca, all'interno della generale destinazione "a servizi", distinte classi omogenee di funzioni, e che metta a punto procedure che, in sede di Piano Attuativo o di Progetto Unitario, consentano di determinare le specifiche destinazioni da ammettere nell'area oggetto di intervento.

Oltre gli interventi con destinazione "a servizi" già segnalati nei precedenti paragrafi le indicazioni del Programma Amministrativo riguardano il nuovo centro commerciale a Lunata, per la realizzazione del quale il Regolamento Urbanistico prevede, attraverso apposita scheda normativa, la nuova edificazione nei limiti di una superficie coperta massima di mq. 6.000 ed un'altezza di ml. 9,00 su un'area da sottoporre a Piano Attuativo, posta in fregio alla via Pesciatina in prossimità del suo incrocio con il viale Europa e con la strada provinciale Lucchese-Romana. L'area fa parte di un vasto complesso di insediamenti "per servizi", esistenti e di previsione, che il RU individua nelle UTOE D1 e D2 a ridosso di uno degli snodi viari più congestionati dell'intera Piana di Lucca, in una zona cui non sono estranee, tra l'altro, le problematiche di assetto idrogeologico. Sembra dunque opportuno limitare per questa zona la realizzazione di nuovi insediamenti a carattere commerciale e direzionale che,

con il consistente aumento di funzioni generatrici di elevati flussi di traffico, potrebbero appesantire in modo insostenibile lo svincolo stradale, rendendo scarsamente efficace qualunque soluzione tecnica si voglia proporre per la sua sistemazione.

In generale, la constatazione che le “Aree a prevalente destinazione di servizio” individuate nel piano vigente non sempre sembrano adeguatamente configurarsi come significativi potenziali elementi di riqualificazione funzionale e urbanistica dei contesti insediativi e, nel contempo, la volontà di riconsiderare le scelte localizzative con una maggiore cautela riguardo alle condizioni di fragilità territoriale, determinano la necessità, per la variante, di porsi l’obiettivo di verificare la congruità delle individuazioni effettuate dal R.U. sulla base dei criteri seguenti:

- devono essere verificati i parametri di fattibilità sotto il profilo idrogeologico, escludendo interventi che comportino opere di riduzione del rischio troppo impegnative e onerose;
- la loro attuazione non deve determinare un significativo aggravamento delle condizioni di traffico veicolare su tratti stradali e snodi viari che già oggi manifestano fenomeni di congestione;
- devono essere inseriti all’interno dei contesti insediativi o produttivi in modo da poter contribuire alla loro riqualificazione ed integrazione funzionale.

Residenza

Per dare una corretta risposta al fabbisogno abitativo, articolata sulla base della domanda reale, è necessaria una lettura non solo quantitativa ma anche di tipo qualitativo dei fattori che determinano la formazione di tali esigenze. In particolare, due sono gli elementi che appaiono maggiormente significativi:

- a) Il prevedibile aumento del numero delle famiglie, e non della popolazione residente, con una composizione media del nucleo familiare sempre più ridotta, se rapportato all’analisi del patrimonio edilizio esistente (consistenza media degli alloggi assai elevata – indici di affollamento molto bassi) e della sua frequente inadeguatezza alle esigenze familiari, suggerisce indirizzi normativi orientati verso la ristrutturazione dell’esistente, con possibilità di frazionamenti e adeguamenti funzionali, piuttosto che verso la realizzazione di consistenti quantità di nuova edificazione, che richiedono un ulteriore impegno di suolo e finiscono per costituire un disincentivo al recupero.
- b) La componente in crescita della popolazione residente sul territorio comunale è sostanzialmente legata a fenomeni migratori; questo tipo di fabbisogno può essere soddisfatto solo con tipologie di intervento mirate (edilizia a costi contenuti, edilizia sovvenzionata e convenzionata prevalentemente ma non esclusivamente di recupero, mercato delle locazioni), con dimensioni e localizzazioni tali da favorire l’inserimento dei nuovi abitanti nel contesto sociale.

La variante dovrà pertanto rivedere in tal senso le scelte del R.U., sia modificando, ove necessario, le Norme di attuazione secondo questi obiettivi, sia verificando la aderenza agli indirizzi espressi delle individuazioni grafiche.

Cambio di destinazione degli annessi

Un tema che la variante dovrà affrontare è quello della trasformazione degli annessi, sia agricoli che residenziali, ampiamente diffusi sul territorio comunale. In effetti il Regolamento Urbanistico adottato ammette la possibilità di cambiamento della destinazione per un uso residenziale degli immobili originariamente ad uso agricolo e, in generale, delle

volumetrie accessorie, spesso incongrue, con limiti dimensionali molto bassi ed in modo indifferenziato, negli “edifici di interesse tipologico”, nelle “aree a prevalente destinazione residenziale”, nonché, con eccezione delle superfici a bosco, in tutte le aree agricole. Pur riconoscendo che il recupero degli annessi possa, in qualche caso, contribuire al “presidio” del territorio agricolo o alla permanenza di nuovi nuclei familiari nei luoghi d’origine, si deve tuttavia considerare che la trasformazione di un piccolo annesso di 40 mq. lordi e di altezza generalmente modesta, magari risultante dall’accorpamento di più “casottini”, in un’abitazione di 100 mq. utili e con le altezze previste per legge, è un intervento che merita una maggior attenzione nei suoi effetti. Tali trasformazioni, se collocate nel contesto di quelle “corti” che ancora conservano una propria peculiare caratterizzazione tipologica, rischiano di risultare, senza una attenta regolamentazione, eccessivamente “invasive”. Inoltre consentire indiscriminatamente la trasformazione degli annessi di piccola dimensione viene a far mancare una consistente quota di quelle volumetrie accessorie di cui spesso si è sottolineata la diffusa carenza e necessità, al punto che nelle stesse Norme di attuazione del R.U. ne è contraddittoriamente prevista la possibilità di nuova realizzazione. Nei contesti di elevato valore paesaggistico ed ambientale e nelle zone di aperta campagna, poi, la trasformazione indifferenziata dei numerosi piccoli annessi isolati rischia di determinare fenomeni di “urbanizzazione diffusa”, slegati da ogni forma di gestione agricola del territorio.

Pertanto la revisione della normativa su questo tema, anche se non incidente sulle dimensioni minime, dovrebbe almeno orientarsi sui seguenti indirizzi:

- il limite dimensionale minimo per l’ammissibilità del cambio di destinazione non può derivare dall’accorpamento di più volumetrie;
- l’edificio esistente per il quale ammettere il cambio di destinazione deve essere costituito da strutture in muratura, escludendo quindi volumetrie realizzate in lamiera, plastica o fibrocemento;
- il mutamento di destinazione deve escludere la possibilità di realizzazione di nuove volumetrie accessorie;
- nelle zone agricole una parte dell’ampliamento ammesso deve essere riservato all’uso di rimessa agricola, indispensabile per una conduzione agricola, seppure hobbistica o part-time;
- nelle zone agricole il cambio di destinazione di annessi di volumetria inferiore a 200 mc. deve essere consentito solo se posti a una limitata distanza dal centro abitato;
- nelle zone agricole il cambio di destinazione deve essere consentito solo se già esistente una viabilità adeguata.

Nuovi edifici residenziali

Per regolamentare l’edificazione di nuove strutture abitative il Regolamento Urbanistico vigente individua due tipi di aree, definite rispettivamente come “residenziali di completamento” e come “aree per nuovi insediamenti residenziali”, distinte tra loro soprattutto per le differenti dimensioni dell’intervento ammesso, a cui corrispondono modalità di attuazione diverse, essendo le seconde sottoposte all’approvazione di Piani Attuativi e quindi anche alle procedure di Valutazione degli Effetti Ambientali ed ai meccanismi di decadenza previsti per legge. Le aree del primo tipo, assimilate alle zone omogenee B di cui al D.M. 1444/68, sono definite nel P.S. (art. 83 punto 5) come “parte integrante di più ampi interventi urbanistici volti a ridisegnare e ristrutturare gli ambienti urbani nella ricerca di una continuità e di una compiutezza volta a conferire una più marcata identità ai singoli luoghi” dovendo occupare “prioritariamente le aree interne, quelle sfrangiate degli aggregati” e “servire alla ricucitura del tessuto urbano.” Quelle del secondo

tipo sono le aree di nuovo impianto, assimilate alle zone omogenee C del D.M. 1444/68, e sono definite nel P.S. (art. 83 punto 6) come “nuovi insediamenti in continuità con l’edificato, in particolare con i centri e nuclei esistenti”.

Quanto alla loro localizzazione, essa, anche secondo la relazione che accompagna il R.U., dovrebbe consentire di “integrare e costituire parti organiche della maglia urbana”. Tuttavia, mancando una definizione di più puntuali regole insediative, capaci di qualificare in modo articolato i possibili interventi secondo una lettura dei caratteri dei luoghi, il disegno del piano, soprattutto dopo l’accoglimento delle osservazioni, risulta non del tutto convincente, essendo spesso individuati come completamento anche lotti marginali, e in qualche caso disposti lungo la viabilità a saldare tra loro realtà che, in un contesto in cui è così forte e storicizzato il richiamo del “campanile”, sono invece da sempre percepite come distinte.

Riguardo a questo tema il Programma Amministrativo esprime la volontà di assumere il “principio della distinzione dello spazio urbano ed extraurbano, lavorando concretamente sulla delimitazione dei centri abitati”. Pertanto, per preservare la possibilità futura di intervenire efficacemente sull’assetto dei sistemi insediativi, nel rispetto degli indirizzi di P.S. e in coerenza con i caratteri dei luoghi, sembra opportuno, già in questa prima fase di revisione dello strumento urbanistico, correggere le previsioni più palesemente incongrue, attraverso una verifica della loro localizzazione in base a criteri appositamente definiti.

La localizzazione di aree per la nuova edificazione a fini residenziali sarà verificata in base ai seguenti criteri generali:

- a) devono contribuire alla riqualificazione e integrazione di insediamenti esistenti, a prevalente destinazione residenziale, di dimensioni significative;
- b) devono essere verificati i parametri di fattibilità sotto il profilo geomorfologico e idraulico, escludendo interventi che comportino opere di riduzione del rischio troppo impegnative e onerose;
- c) deve essere verificata la compatibilità in merito alla giacitura dei luoghi;
- d) la loro attuazione non deve determinare un significativo aggravamento delle condizioni di traffico veicolare su tratti stradali e snodi viari che già oggi manifestano fenomeni di congestione;
- e) non deve essere compromessa la possibilità di previsione e di realizzazione di attrezzature pubbliche e opere infrastrutturali;
- f) non devono compromettere la qualità e l’integrità di contesti di significativo valore ambientale e paesaggistico, particolarmente nel territorio collinare;
- g) la loro attuazione non deve determinare una compromissione della “leggibilità” ed integrità di edifici di rilevante valore storico-architettonico né una riduzione dell’ambito di pertinenza di ville, nuclei o corti storiche.

Per la verifica della congruità della individuazione delle aree residenziali di completamento saranno inoltre adottati i seguenti criteri:

- h) devono risultare utili al fine di integrare e ricucire il tessuto insediativo e pertanto devono occupare aree interne o sfrangiature, e non semplicemente essere poste a margine dell’insediamento;
- i) devono porsi in continuità con il tessuto insediativo di recente edificazione (continuità insita nel concetto stesso di “completamento”).

Per le aree definite “per nuovi insediamenti residenziali”, la cui attuazione dovrà essere subordinata, all’interno dell’apparato normativo, anche alla verifica dell’esistenza delle

principali urbanizzazioni a rete o della loro coerenza con i programmi di realizzazione delle opere pubbliche, si applicheranno, oltre a quelli generali, i seguenti criteri:

- j) devono risultare utili al fine di integrare e costituire parti organiche della maglia urbana e pertanto possono occupare aree interne, di frangia o anche semplicemente a margine dell'insediamento, purché comunque in continuità con esso (la continuità può essere assicurata anche tramite aree di parcheggio o di verde urbano funzionali alla riqualificazione complessiva dell'insediamento, come al punto successivo);
- k) devono risultare utili alla integrazione degli spazi pubblici e/o di uso pubblico per il verde e/o per la sosta dei veicoli.

Sarà necessario inoltre rivedere i parametri che, all'interno delle Norme di attuazione del R.U., definiscono la potenzialità edificatoria delle aree per nuove residenze. Infatti sia nelle "aree residenziali di completamento", regolamentate all'interno dell'articolo 20, che in quelle per "nuovi insediamenti residenziali" di cui all'articolo 24, la capacità edificatoria dei lotti è espressa, come nel Piano Strutturale, in numero di alloggi, e ulteriormente definita da una serie di parametri come il rapporto di copertura, l'altezza massima del fabbricato e le distanze minime da rispettarsi. Mantenendo inalterato l'attuale apparato normativo, l'applicazione dei parametri consentirebbe la costruzione di alloggi di dimensioni molto rilevanti, in contrasto con il più volte affermato indirizzo di voler favorire la formazione di un patrimonio edilizio maggiormente rispondente alle esigenze di nuclei familiari sempre più piccoli, e determinerebbe, di fatto, la prevedibile e generalizzata esigenza di successivi frazionamenti, ben oltre i limiti massimi fissati dal Piano Strutturale.

Norme di attuazione

Sarà compito della variante rivedere le Norme di attuazione del R.U., oltre che per le finalità indicate nei paragrafi precedenti, anche con l'obiettivo di superare le attuali incongruenze, ripetizioni e difficoltà interpretative, in particolare quelle segnalate dall'ufficio preposto alla loro applicazione. I temi sinora segnalati per gli opportuni chiarimenti riguardano:

- art. 11 – definizione della ristrutturazione edilizia e della ricostruzione di edifici diruti;
- art. 14 e art. 17 – modalità di ristrutturazione e sistemazioni esterne;
- art. 19 – modalità di ristrutturazione degli immobili ad uso abitativo e di quelli originariamente agricoli, recupero, accorpamento e trasformazione di volumetrie incongrue e altre volumetrie, ampliamento delle schiere di annessi agricoli fronteggianti le abitazioni, realizzazione di volumetrie accessorie per immobili agricoli che vengono trasformati in abitazioni dopo l'approvazione del R.U.;
- art. 20 – demolizione, accorpamento e trasformazione di immobili;
- art. 21 – ampliamento di immobili non in aderenza;
- art. 48 – spostamento di volumetrie per problemi idrogeologici, manufatti a carattere precario, oltre al chiarimento sugli stessi argomenti indicati per l'art. 19 e art. 20.

Questo primo elenco non esclude che nella revisione delle Norme di attuazione vengano affrontati ulteriori temi come, in particolare, il necessario raccordo con le disposizioni contenute nei Piani di Assetto Idrogeologico e nel Piano di Classificazione Acustica, attualmente in corso di approvazione.