



LE REGOLE DEL GIOCO

Semplificazione dei procedimenti edilizi

VARIANTE DI MANUTENZIONE al SECONDO REGOLAMENTO URBANISTICO

Relazione di accompagnamento alla proposta di controdeduzioni alle osservazioni

PREMESSA

Quella che si illustra nelle pagine a seguire è la proposta di controdeduzioni alla variante normativa, definita “Manutenzione del Regolamento Urbanistico” e che ha seguito le seguenti fasi procedurali:

Avvio con Atto di Giunta n. 173 del 19/10/2016;

Convocazione Conferenza dei servizi con nota del 25/10/2016 prot.66520 inviata agli Enti competenti per raccolta contributi tecnici;

conclusione della procedura di assoggettabilità a VAS con determina UER n. 11 del 14/11/2016 dell’Autorità Competente;

adozione in Consiglio Comunale con Del. C.C. n. 106 del 28/11/2016;

pubblicazione sul BURT della Regione Toscana in data 07/12/2016 n. 49 e 25/01.2017, n. 4;

nuova adozione in Consiglio Comunale con Del. C.C. n. 18 del 27/02/2017;

pubblicazione sul BURT della Regione Toscana in data 15.03.2017, n. 11;

scadenza termine ultimo per presentazione osservazioni: 15/05/2017.

OSSERVAZIONI: NUMERO E ARGOMENTI

Complessivamente le osservazioni presentate nei tempi utili, ed esaminate dall'Ufficio, sono 49 di cui una doppia, ovvero presentata (n. 7) e poi integrata da una successiva (n. 12), per cui il numero reale è pari a 48 osservazioni.

In particolare n. 34 osservazioni sono state presentate nella prima fase di adozione, entro la scadenza del 5/02/2017, ulteriori 14 osservazioni sono pervenute, a seguito della nuova adozione della Variante, entro la successiva scadenza del 15/05/2017.

Calcolando però che molte delle osservazioni presentate toccano più argomenti, con relativi articoli di riferimento, le osservazioni "multiple" sono state suddivise in un numero progressivo ed una lettera che segnala i diversi argomenti toccati, per un totale di 146 quesiti.

Calcolando che molti argomenti ricorrono, con leggere variazioni, in più osservazioni, e accorpandole secondo un criterio tematico, gli argomenti toccati risultano circa 60; considerando inoltre che alcuni segnalano semplici refusi e relative correzioni, e considerando infine le osservazioni non pertinenti, perché trattano temi specifici e non generali (come richiesto dalla procedura in esame), o perché trattano temi che sono oggetto di altre procedure in atto (come la Variante per le Aree Industriali), il numero degli argomenti trattati scende a circa 40.

GENIO CIVILE E VAS

Una osservazione segnala la necessità del deposito della Variante al Genio Civile, pur in assenza di nuove indagini geologiche. Questa specificità procedurale è stata risolta in sede di seconda adozione, provvedendo ad effettuare il deposito dei Moduli 1, 2 e 4 del DPGR 25/10/2011, n. 53/R presso l'Ufficio del Genio Civile, e ricevendo il numero di deposito 3348. La stessa osservazione, insieme ad un'altra, sostiene che il provvedimento dovesse essere assoggettato a VAS, in ragione della sua portata e degli effetti indotti sull'ambiente.

Sotto questo aspetto occorre rilevare che la Variante ha carattere normativo e non contiene previsioni specifiche, è compresa quindi nei casi di cui al comma 3ter dell'articolo 10 della Legge Regionale 10/2010, che recita:

3 ter. Nei casi di varianti formali, di carattere redazionale o che comunque non comportino modifiche alla disciplina di piano già sottoposto a VAS, l'autorità procedente può chiedere all'autorità competente una procedura di verifica di assoggettabilità semplificata al fine di verificare che tali varianti non comportino impatti sull'ambiente. A tal fine l'autorità procedente presenta una relazione motivata all'autorità competente, la quale si esprime con provvedimento motivato di esclusione o di assoggettabilità a VAS entro trenta giorni dal ricevimento della relazione stessa."

Nel caso in esame la procedura di verifica come sopra descritta è stata avviata con nota del 25 ottobre 2016 Prot. n. 66525, inviata all'Autorità competente; l'autorità competente con determinazione dirigenziale UER n. 11 del 14 novembre 2016 ha formulato la decisione finale di esclusione a VAS della variante in oggetto. Gli Enti interpellati ai sensi dell'art. 17 c. 3 lett. c) e lett. d) della LRT 65/2014 sono stati:

- REGIONE TOSCANA Dipartimento delle Politiche Ambientali e Territoriali Area Pianificazione del Territorio
- UNIONE DEI COMUNI DEL CIRCONDARIO EMPOLESE VALDELSA Settore Viabilità, Edilizia e Trasporti, Pianificazione Territoriale

- CITTÀ METROPOLITANA DI FIRENZE Dipartimento I Promozione del Territorio Urbanistica e Ambiente;

Per agevolare e semplificare i lavori preparatori della variante in oggetto, per l'ottenimento dei contributi e pareri utili all'impostazione della medesima, si è proceduto in data 25 ottobre 2016, con prot. n. 66520, all'indizione di una conferenza dei servizi in modalità semplificata ai sensi dell'art. 14 bis comma 2 della L. 241/1990, stabilendo un termine di 30 giorni per la conclusione della conferenza, decorrenti dalla data di invio della comunicazione, entro il quale le amministrazioni di indirizzo dovevano far pervenire le proprie determinazioni.

In data 4 novembre 2016 con prot. n. 68926 è pervenuta nota della Città Metropolitana di Firenze, con la quale si evidenzia che dalla documentazione resa disponibile la variante in oggetto *“risulta coerente con i principi d'uso del territorio contenuti nello Statuto del PTCP”*;

In data 11 novembre 2016 con proto n. 70729, è pervenuta nota della Regione Toscana, con la quale *“non si rilevano in questa fase particolari problematiche o criticità da segnalare”*, rimandando la formulazione di un vero e proprio contributo/osservazione in fase di adozione della variante stessa;

In data 15 novembre 2016 prot. n. 71675 è pervenuta nota dell'Unione dei Comuni del Circondario Empolese Valdelsa con la quale si specifica che l'Unione non ha attualmente tra le proprie competenze la programmazione e pianificazione urbanistica del territorio ed è impossibilitata ad esprimere pareri in merito e, pertanto, per tutto quanto attiene dette materie è necessario far riferimento alla Regione Toscana e alla Città Metropolitana di Firenze ai cui pareri di conseguenza si rimanda.

OSSERVAZIONI: I TEMI PRINCIPALI

CATEGORIE DI INTERVENTO

Il tema più sentito, sul quale si sono avute il maggior numero di osservazioni, riguarda la “scomparsa” della sostituzione edilizia, in particolare nelle zone agricole; quindi gli articoli 75.4, 77, 78 e 79.

Le modifiche sul tema nascevano dalla lettura della Legge Regionale di riferimento, la 65/2014, la quale definisce la Sostituzione edilizia all’art. 134, comma 1, punto l) come segue:

“...gli interventi di sostituzione edilizia, intesi come demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, eseguiti con contestuale incremento di volume, calcolato nel rispetto e nei limiti di quanto espressamente previsto dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica e dal regolamento edilizio, anche con diversa sagoma, articolazione, collocazione o (130) destinazione d’uso, a condizione che non si determini modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale e che non si rendano necessari interventi se non di (130) adeguamento delle opere di urbanizzazione. Ove riguardanti immobili sottoposti ai vincoli di cui al Codice, gli interventi di demolizione e ricostruzione di cui alla lettera h), punto 2, comportanti modifiche alla sagoma preesistente, costituiscono interventi di sostituzione edilizia ancorché eseguiti senza contestuale incremento di volume...”

La dizione “con contestuale incremento di volume” portava ad escludere l’applicabilità della categoria della sostituzione edilizia se non accompagnata, appunto, da incrementi volumetrici, come nel caso delle aree agricole disciplinate dal vigente RU.

Da ciò era conseguita, nel testo adottato, la sostituzione generalizzata della “sostituzione edilizia” con la “ristrutturazione edilizia ricostruttiva”, che è definita dalla stessa Legge, art. 134, comma 1, punto h) come segue:

“... gli interventi di ristrutturazione edilizia ricostruttiva consistenti in:

- 1) interventi di demolizione con fedele ricostruzione di edifici esistenti, intendendo per fedele ricostruzione quella realizzata con gli stessi materiali o con materiali analoghi prescritti dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica oppure dal regolamento edilizio, nonché nella stessa collocazione e con lo stesso ingombro planivolumetrico, fatte salve esclusivamente le innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica;*
- 2) interventi di demolizione e contestuale ricostruzione, comunque configurata, di edifici esistenti, purché non comportanti incremento di volume, calcolato nel rispetto degli strumenti comunali di pianificazione urbanistica e del regolamento edilizio, fatte salve esclusivamente le innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica;*
- 3) interventi di demolizione e ricostruzione di cui al punto 2, eseguiti su immobili sottoposti ai vincoli di cui al Codice, nel rispetto della sagoma dell’edificio preesistente;*
- 4) ripristino di edifici, o parti di essi, crollati o demoliti, previo accertamento della originaria consistenza e configurazione, attraverso interventi di ricostruzione diversi da quelli di cui alla lettera i)...”*

La categoria della ristrutturazione edilizia conservativa comporta però una importante limitazione: non permette la completa demolizione e ricostruzione di un edificio in un sedime diverso da quello originario. Questa limitazione, pur non del tutto evidente dal testo legislativo, risulta prevalente nella casistica applicativa e nella giurisprudenza successiva alla entrata in vigore della L.R. 65/2014.

La conseguenza più pesante, evidenziata in numerose osservazioni, era la impossibilità di intervenire per risolvere situazioni di incompatibilità di edifici esistenti, come i casi disciplinati dall'art. 75.4 come segue:

“...completo mutamento dell'area di sedime dell'edificio del fabbricato, rispetto al sedime originario... esclusivamente per ottenere un più appropriato posizionamento del fabbricato, al fine di ripristinare distanze regolamentari dalle strade, dalle ferrovie, confini e fabbricati vicini, compatibilmente con lo stato di edificazione e l'orografia del luogo, e renderlo maggiormente coerente con il contesto stesso, mantenendo inalterate le principali caratteristiche tipologiche, morfologiche, linguistiche e materiche del contesto, anche con il riutilizzo dei materiali recuperabili...”

Su questo tema si sono incentrate numerose osservazioni, alcune delle quali chiedono il ripristino della condizione previgente, altre l'estensione della casistica, altre ancora l'ampliamento o il ridimensionamento dell'area che individua il nuovo sedime dove traslare il fabbricato.

Altre osservazioni vertono sulla sostituzione edilizia come modo per consentire il riaccorpamento di volumi secondari al volume principale, al fine di ottenere un riordino dei resedi ed un minore sprawl edilizio.

D'altro canto è vero che la Legge individua la sostituzione edilizia come *“...demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, eseguiti con contestuale incremento di volume, calcolato nel rispetto e nei limiti di quanto espressamente previsto dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica e dal regolamento edilizio...”* ma è vero anche che nel caso specifico il RU del Comune di Empoli non prevede incrementi volumetrici nelle aree agricole. Escludendo che la demolizione e ricostruzione in diverso sedime possa essere inquadrata nella Ristrutturazione ricostruttiva, per le ragioni esposte sopra, né che possa essere inquadrata nella Ristrutturazione urbanistica, la quale presuppone *“...modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale e ... delle opere di urbanizzazione...”* si è optato per reintrodurre una fattispecie di sostituzione edilizia **senza contestuale ampliamento**, limitandola a due soli casi come segue:

“...Gli interventi di sostituzione edilizia sono ammessi, a parità della Superficie Coperta (Sc), della Superficie utile lorda (Sul) e del Volume Lordo preesistenti, esclusivamente nei seguenti casi:

demolizione di manufatti secondari e loro riaccorpamento all'edificio principale, nell'ambito dell'area di sedime individuata come nel comma successivo...”

Accogliendo alcune osservazioni dello stesso gruppo, si è poi modificata la definizione della Ristrutturazione Ricostruttiva, che nel testo vigente avveniva *“...a parità della Superficie Coperta (Sc), della Superficie utile lorda (Sul) e delle superfici non residenziali o accessorie preesistenti...”*; tale dizione è apparsa eccessivamente rigida, considerando che il recupero di superfici utili dalla redistribuzione delle superfici accessorie è un incentivo al riordino e al recupero edilizio. Il riferimento è stato quindi modificato, specificando che la Ristrutturazione Ricostruttiva avviene *“...a parità della Superficie Coperta (Sc), della Superficie utile lorda (Sul) e del Volume Lordo preesistenti...”* consentendo quindi la redistribuzione delle superfici tra accessorie ed utili, senza produrre incrementi del volume lordo preesistente.

SOSTA DI RELAZIONE E MONETIZZAZIONE

Un altro argomento che ha suscitato discussione riguarda la previsione, contenuta nell'art. 130, di un abbattimento della sosta di relazione per le medie strutture di vendita qualora ne sia accertato il *"...carattere di struttura rionale (prevalente carattere pedonale dell'utenza o struttura scarsamente attrattiva di traffico veicolare..."*

Il carattere di struttura rionale era limitato, nella stesura originaria del RU, a strutture non superiori ai 400 mq.

Tale limite appariva eccessivo, considerando che gli esercizi commerciali di vicinato arrivano fino a 300 mq; le medie strutture in esame quindi potevano essere soltanto comprese tra 300 e 400 mq. Nel testo adottato il limite era stato quindi rimosso, consentendo l'eventuale abbattimento della sosta di relazione per tutte le medie strutture di vendita.

Questa scelta è stata oggetto di varie osservazioni che la ritengono difficilmente gestibile, non ponendo un limite dimensionale e non ponendo alcuna condizione di verifica all'effettivo carattere rionale della struttura.

La proposta è quindi di reintrodurre un limite dimensionale pari a 600 mq, che appare coerente con la realtà effettivamente presente nelle aree A e B del centro abitato, introducendo altresì una dizione che subordina l'attestazione del carattere rionale alle seguenti verifiche:

"...Tale condizione dovrà essere attestata da una specifica relazione di previsione dei flussi di utenza in relazione allo stato dei luoghi ed alla tipologia di attività insediata..."

Quanto alla possibilità di monetizzare i posti auto per la sosta stanziale, disciplinata dall'art. 15 del RU, alcune osservazioni ritengono di difficile gestione il testo adottato, nel quale era stato rimosso il limite ad interventi *"...non superiori ai 600 mq..."* a condizione che: *"...non sia tecnicamente sostenibile localizzare i posti auto all'interno del lotto di pertinenza anche realizzando dei locali interrati..."*; tuttavia tali osservazioni non sono state accolte, perché il termine "sostenibile" rispetto al precedente "possibile" appare più appropriato in quanto fa riferimento, oltre che ad una astratta possibilità tecnica di realizzazione, anche alla effettiva realizzabilità della soluzione tecnica in termini di cantierabilità e di impatto sull'ambiente, nonché al suo costo in rapporto all'investimento complessivo.

SEMPLIFICAZIONI PROCEDURALI

Alcune osservazioni non condividono le semplificazioni procedurali relative a:
possibilità di intervento diretto in luogo di PUA oltre i 1.500 mq;
abolizione dell'obbligo di un Piano di Recupero oltre i 400 mq;
monetizzazione degli standards previa parere della Giunta.

Si tratta di scelte che l'Amministrazione ritiene di confermare, poiché erano tra le motivazioni dell'avvio della presente Variante, volta a semplificare alcune procedure laddove si possa accertare che non vi siano esigenze di tutela dell'interesse pubblico.

La scelta tra Piano Attuativo ed intervento diretto oggi è basata su un dato esclusivamente metrico, il che produce in molti casi un aggravio procedurale non motivato da esigenze di pubblico interesse. Il caso, ad esempio, di una unica unità immobiliare di 1.600 mq, posta negli Ambiti urbani suscettibili di completamento (zone B), che si propone un intervento di ristrutturazione edilizia senza cambio di destinazione, oggi richiederebbe l'avvio di un Piano Attuativo, naturalmente in variante allo strumento urbanistico. Lo stesso dicasi nel caso di un complesso nel territorio aperto di colonica più annessi per un totale di 450 mq, in questo caso con una procedura resa più complessa perché situata fuori dal territorio urbanizzato.

Nella nuova stesura la scelta si basa sulla verifica della effettiva presenza di aspetti di pubblico interesse, quali la complessità del contesto, la necessità di urbanizzazioni, la presenza di un effettivo degrado, o altri aspetti che rendono necessario un accordo tra

pubblico e privato, quindi un parere politico, su una procedura altrimenti soggetta a regole esclusivamente edilizie. Questa verifica rientra nella sfera di competenza della Giunta, la quale nel caso in esame si limita ad attestare la presenza o assenza di tali elementi. Al Consiglio spetta invece accogliere la eventuale proposta di Piano Attuativo in variante, nel caso in cui la verifica di cui sopra dia esito positivo.

GRADI DI PROTEZIONE

Alcune osservazioni richiedono il ripristino dei pareri preventivi in merito ai gradi di tutela, ovvero di assoggettare gli edifici a gradi di protezione più elevati, che non richiedano una eccessiva assunzione di responsabilità da parte dei progettisti.

Anche in questo caso l'Amministrazione ritiene di confermare le scelte fatte in fase di adozione, tra le quali la scelta di ridurre l'intervento discrezionale degli Uffici e di assegnare maggior grado di responsabilizzazione ai Professionisti.

La disciplina degli edifici tutelati nel Comune è oggi molto estesa, e include anche complessi in gran parte già rimaneggiati a seguito di interventi recenti, o parti che non sono meritevoli di tutela. La risposta più adeguata non può che essere una revisione ed attualizzazione della schedatura degli edifici, oggi avviata con una prima attività ricognitiva affidata all'Università degli Studi di Firenze. Nel frattempo si ritiene opportuno ridurre la discrezionalità degli Uffici, in assenza di un organo qualificato come in passato la Commissione Edilizia, e di affidare ai progettisti una maggiore responsabilità, come del resto indica la recente legislazione che privilegia l'asseverazione di numerosi aspetti del procedimento edilizio.

OSSERVAZIONI: ARGOMENTI TECNICI

PARAMETRI EDILIZI

Alcune osservazioni entrano in merito alle definizioni dei parametri edilizi ed urbanistici:

Sostituzione edilizia (in generale)
volumi interrati e seminterrati
superfici accessorie/utili
sottotetti ed intercapedini
ROS (Rapporto di occupazione del Sottosuolo)
Ristrutturazione edilizia conservativa
Vani tecnici

Per queste osservazioni si rimanda alle specifiche controdeduzioni.

TEMI SPECIFICI

Vi sono poi una serie di temi specifici, sui quali vertono numerose osservazioni di natura “tecnica”:

piscine pertinenziali
serre solari
abbaini
allevamenti amatoriali
ROS (Rapporto di occupazione del Sottosuolo)
Scale di accesso ai seminterrati
PUC (Progetto Unitario Convenzionato)
Distanze dai confini
Interventi di cui al Piano Casa
Porticati
scale a sbalzo in territorio aperto

Per queste osservazioni si rimanda alle specifiche controdeduzioni.

OSSERVAZIONI NON PERTINENTI

Vi sono alcune osservazioni che sono state valutate come non pertinenti (quindi non accolte) per due ordini di motivi:

segnalazione di casi specifici, che non possono essere trattati in un contesto di natura normativa generale quale quello in atto;
richiesta di modifiche ai parametri urbanistici per aree di tipo produttivo, rispetto alle quali è già in corso una specifica procedura di Variante nel cui contesto le osservazioni potranno trovare, in alcuni casi, una risposta.

CONCLUSIONI

In conclusione, il bilancio dei quesiti e delle Osservazioni esaminate dall'Ufficio è il seguente, tenuto conto che per le numerose osservazioni che assommano più quesiti, qualora la risposta non sia omogenea per tutti i quesiti proposti, anche per uno solo dei quesiti su 30 totali, l'osservazione risulta "parzialmente accolta":

N. totale osservazioni	48
N. osservazioni accolte	11
N. osservazioni parzialmente accolte	14
N. osservazioni non accolte	23

N. totale quesiti	146
n. quesiti accolti	52
n. quesiti parzialmente accolti	28
n. quesiti non accolti	66

Arch. Paolo Pinarelli
COMUNE DI EMPOLI
Dirigente dei Servizi Tecnici
Via G. del Papa, 41 - EMPOLI
tel. 0571 757504 - cell. 334 3845034

ACCERTAMENTO E CERTIFICAZIONE DI CONFORMITA' E COERENZA

Il sottoscritto ARCH. PAOLO PINARELLI in qualità di "Responsabile del Procedimento" per l'approvazione del della VARIANTE FORMALE A CARATTERE REDAZIONALE AL REGOLAMENTO URBANISTICO VIGENTE AI SENSI DELL'ART. 19 DELLA LRT 65/2014

ATTESTA e CERTIFICA

quanto di seguito riportato in merito al procedimento in oggetto

PRESO ATTO CHE:

- il comune di Empoli è dotato di Piano strutturale approvato con delibera del Consiglio Comunale 30 marzo 2000, n. 43, efficace dalla data di pubblicazione sul BURT n. 18 del 3 maggio 2000;
- con delibera del Consiglio Comunale n. 72 del 4 novembre 2013 è stata approvata la variante di minima entità al Piano Strutturale ed il 2° Regolamento urbanistico, divenuta efficace con la pubblicazione sul BURT n. 52 del 24 dicembre 2013;
- la variante in oggetto è qualificabile come variante formale, a carattere redazionale, che non modifica la disciplina di piano già sottoposto a VAS e non comporta impatti sull'ambiente, l'autorità competente con determinazione dirigenziale UER n. 11 del 14 novembre 2016 ha formulato la decisione finale di esclusione a VAS della variante in oggetto.
- con Delibera Giunta comunale del 25/03/2015, n. 36 si è proceduto a individuare il Garante dell'informazione e della partecipazione nel procedimento di formazione ed approvazione della suddetta proposta, ai sensi dell'art. 37 della Legge Regionale 10 novembre 2014, n. 65
- non si ravvisano contrasti con le disposizioni degli strumenti di pianificazione e gli eventuali piani o programmi di settore di altre amministrazioni la documentazione a corredo della Variante è sostanzialmente completa per sottoporla agli organi competenti per la sua adozione;
- in relazione alla proposta di Variante al Regolamento urbanistico si sono formati i presupposti per la sua approvazione, in conseguenza delle verifiche condotte sulla proposta che è stata opportunamente vagliata, anche con riferimento agli effetti indotti di carattere ambientale, socioeconomico e di assetto del territorio;
- la Variante è coerente al Piano strutturale vigente;
- il procedimento previsto l'approvazione della variante è quello previsto dell'Art. 19 della Legge Regione Toscana n. 65/2014.

Vista la documentazione predisposta e la completezza degli atti.

Accertato il quadro legislativo e regolamentare vigente in materia di pianificazione urbanistica ed in particolare la Legge Regione Toscana n. 65/2014;

DICHIARA

- che il procedimento si è svolto nel rispetto delle norme legislative e regolamentari vigenti;

- che la variante proposta è coerente con gli strumenti di pianificazione territoriale e altri e gli eventuali piani o programmi di settore di altre amministrazioni e con gli atti comunali di governo del territorio sovraordinati;
- che fermo restando la necessità, nei tempi massimi concessi dalla L.R. n. 65/2014, di procedere alla individuazione del perimetro del territorio urbanizzato ai sensi dell'Art. 4 della stessa Legge, tale perimetro, ai fini della formazione e valutazione della variante in oggetto, risulta individuato secondo i criteri stabiliti dall'Art. 224 "Disposizioni transitorie per l'individuazione del perimetro del territorio urbanizzato".
- che risultano adempiuti gli obblighi relativi alla partecipazione nelle forme e modi stabilite dal Garante dell'informazione e della partecipazione.

Empoli, 05/06/2017

Arch. Paolo Pinarelli
COMUNE DI EMPOLI
Dirigente dei Servizi Tecnici
Via G. del Papa, 41 - EMPOLI
tel. 0571 757504 - cell. 334 3845034