

Empoli 04.02.2017

Al Garante della Comunicazione

Dott.ssa Romina Falaschi

Al Responsabile Unico del procedimento (RUP)

Arch. Paolo Pinarelli Dirigente del Serv. Urbanistica

E p.c. Al Sindaco

COMUNE DI EMPOLI

Via G. del Papa, 41 – 50053 Empoli (FI)

oggetto: osservazioni avverso la variante al regolamento urbanistico adottata con delibera del Consiglio Comunale n. 106 del 28 novembre 2016

Considerato che, con delibera consiliare n. 106 del 28 novembre 2016 è stata adottata la variante formale a carattere redazionale del Regolamento Urbanistico vigente ai sensi dell'art. 19 della legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65 e che si è concluso, con provvedimento di esclusione da VAS, il procedimento di verifica di assoggettabilità semplificata a VAS ai sensi dell'art. 5 comma 3 ter della LRT 10/2010, in forma della determinazione dirigenziale UER n. 11 del 14 novembre 2016 adottata dall'Autorità Competente.

L'avviso di adozione è stato pubblicato sul B.U.R.T. n. 49 del 7 dicembre 2016, parte II.

Si avanzano le seguenti osservazioni:

a parere degli scriventi **non appare condivisibile il giudizio di esclusione dall'assoggettabilità alla procedura di VAS** motivato dal richiamo all'art. 5 comma 3 ter della legge regionale 10/2010 in quanto **non si tratta di una variante redazionale nel suo significato più stretto, ma di una effettiva modifica dell'apparato normativo (cioè disciplina di piano)**. La stessa assunzione delle definizioni del regolamento regionale sui parametri edilizi ha degli effetti sulla computazione e dimensionamento degli interventi edilizi.

La giurisprudenza (anche costituzionale) sembra escludere dall'assoggettabilità le varianti allo strumento urbanistico puramente formali, consistenti in correzioni di errori materiali (appunto redazionali)

In realtà con la variante proposta vengono modificati molti articoli delle norme tecniche di attuazione del RUC, che incidono in vario modo sulla modalità d'intervento nelle aree residenziali, in quelle rurali e sugli standards.

Non pare dubitabile quindi la **natura sostanziale** e non meramente formale di tali modifiche. Si tratta dunque di una variante di tipo non puntuale, né qualificabile come "minore" a termini dell'art. 6, c.3 del Dlgs n. 152/2006 ancorché definita come "semplificata" sul piano procedurale.

Si avanzano infine forti dubbi sulla **non necessità di operare una verifica sugli aspetti dell'adeguamento-conformazione al Piano paesaggistico**, in particolare, per quanto risulta nel **mancato adeguamento alle prescrizioni già operanti in forza dell'art.21 della disciplina del piano paesaggistico regionale**.

Non ci appare neppure condivisibile la scelta di aver tolto le definizioni, sia dei parametri urbanisti che delle categorie d'intervento, **dal testo** del regolamento, rimandando alle definizioni di legge e limitandosi ad introdurre nel regolamento medesimo solo le sub-articolazioni.

Per quanto riguarda i **parametri urbanistici** questo si traduce in una semplice, (e per noi inopportuna), **difficoltà di lettura del testo**, che presenta, in modo bizzarro, paragrafi relativi solo ad alcuni parametri di cui si riportano esclusivamente le sub-articolazioni, ingenerando il dubbio che solo di quelle si occupi il regolamento. Se letto attentamente, tuttavia, consente di rintracciare in modo univoco, nel regolamento regionale 64/R del 2013, le definizioni da applicare.

Per quanto riguarda invece **le categorie d'intervento**, la formulazione utilizzata all'**Art. 17 categorie d'intervento**: "Le categorie di intervento sono definite dalla legislazione nazionale e regionale in materia di Governo del Territorio" **è eccessivamente generica** (non indica neppure i numeri delle leggi a cui ci si vuol riferire) **e non permette**, stante anche l'assenza di un preciso articolato sulle definizioni nella legge regionale, **di individuare univocamente e con facilità la definizione da applicare. Tutto questo comporta una incertezza interpretativa che va sempre a discapito della trasparenza.**

Si rileva poi come **le motivazioni dell'introduzione di sub-articolazioni non siano chiaramente esplicitate**, a differenza di quanto esplicitamente richiesto dalla L.R. 64/ del 2013 laddove all'art. 31 ammette che la disciplina comunale possa contenere sub-articolazioni "in ragione di motivate esigenze o specificità locali" e a determinate condizioni.

Non è detto chiaramente, insomma, quali siano le esigenze o le specificità locali che determinano la necessità di introdurre le sub-articolazioni. Un esempio per tutti: per quale motivo si ritiene di dover ricomprendere, a differenza di quanto non faccia il 64/R, le cantine seminterrate nelle superfici accessorie?

Infine si esprime **rammarico per l'assenza**, che continua a protrarsi, **di un preciso corpus normativo a sostegno di una edilizia biosostenibile**. Il nostro comune è tra i pochi nell'area che non ha ancora adottato un regolamento per la bioedilizia.

Venendo più precisamente all'articolato:

Art. 5 Poteri di deroga

La riscrittura dell'articolo 97 della L.R. 65/2014 opera una **sintesi del testo che ingenera confusione**.

L'articolo della legge regionale infatti consta di due paragrafi il primo dei quali consente la deroga esclusivamente per la realizzazione di interventi urgenti che si siano resi necessari in conseguenza di calamità naturali o catastrofi, o di eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo, rilevanti ai fini dell'attività di protezione civile.

Il secondo paragrafo richiede la concorrenza di **tre condizioni, che devono ricorrere tutte**, per consentire la medesima deroga.

La sintesi operata dal testo proposto, riporta ad un'unica gerarchia le 4 condizioni descritte dall'art. 97, per altro con esattamente le medesime parole, ma così facendo si ingenera una difficoltà interpretativa circa la ricorrenza associata o disgiunta delle 4 condizioni citate. Infatti se l'interpretazione dovesse essere che le condizioni debbano ricorrere tutte, per consentire la deroga, allora si potrebbe operare in deroga esclusivamente nell'ambito di situazioni rilevanti ai fini della protezione civile (per rispettare la prima delle condizioni, insieme alle altre tre). Se invece si dovesse interpretare che la deroga è consentita al ricorrere anche di una sola delle condizioni indicate, si opererebbe una eccessiva apertura della possibilità di deroga, che supererebbe di molto quella prevista dalla legge regionale.

In conclusione sembra **opportuno ritornare ad una formulazione maggiormente conforme al testo dell'articolo 97** della legge regionale 65/2014, che preveda la ripartizione in due paragrafi, per descrivere con chiarezza le due distinte situazioni che consentono di derogare al regolamento urbanistico.

Art. 8.1 Piano sottotetto

Il primo comma di questa sub-articolazione risulta superfluo, secondo la logica che governa la redazione di questo regolamento (da noi non condivisa, ma bisogna essere conseguenti), in quanto specificamente contenuto nell'All. A del DPGR 64/R del 2013.

Il secondo comma, se non maggiormente specificato, risulta in evidente contrasto con la definizione di piano sottotetto contenuta nell'All. A.

In caso di un sottotetto praticabile ed utilizzabile per spazi o locali destinati alla permanenza di persone deve poi ritenersi sempre ammissibile la possibilità di creare un isolamento con la copertura tramite intercapedine.

8.3 superficie accessoria

Il secondo punto della sub-articolazione risulta in contrasto con le fattispecie di esclusione dal computo della superficie utile lorda contenute nel regolamento regionale.

11.1 Serra solare

Il limite dimensionale introdotto contrasta con la natura tecnica del manufatto

Art. 15 Dotazioni di parcheggi privati in relazione agli interventi.

L'articolo introduce la possibilità di monetizzare le dotazioni a parcheggio normalmente previste non solo in caso di impossibilità al reperimento della quantità minima di parcheggio prevista, ma **anche ove non sia tecnicamente sostenibile** localizzare i posti auto all'interno del lotto di pertinenza anche realizzando dei locali interrati. **Si cambia la previsione precedente che parlava di "tecnicamente possibile"**. La monetizzazione è inoltre consentita anche in aree D. L'intento sembra quello di voler introdurre valutazioni di fattibilità economica nella decisione e non sembra condivisibile. Il regolamento deve stabilire cosa è sostenibile per la città e per il territorio, sarà poi il proponente a valutare se l'intervento necessario è economicamente sostenibile. In caso contrario si introduce una **discrezionalità difficilmente controllabile** che, per altro in questo caso come in molti altri casi di cui parleremo, è affidata, in modo secondo noi improprio, alla Giunta Comunale. Inoltre non è chiaro come, al penultimo capoverso si debba intendere la costruzione dell'articolato. Se cioè le condizioni indicate debbano ricorrere congiuntamente o siano sufficienti in maniera disgiunta.

Art. 18.2 Disposizioni in merito alla Sostituzione edilizia (SE)

In mancanza di una univoca definizione della sostituzione edilizia (il rimando generico alla normativa nazionale e regionale e la mancanza di una precisa definizione all'interno della legge regionale medesima comporta come già sostenuto una qualche indeterminatezza) appare **opportuno esplicitare che l'aumento di SUL fino al 100%, con questa tipologia d'intervento, è consentito esclusivamente nel rispetto dei parametri urbanistici esistenti**. In caso contrario si realizzerebbe infatti un possibile aumento di carico urbanistico che renderebbe illegittima la sub-articolazione.

Art. 46 - Modalità d'intervento e art. 100.2

E' stata eliminata la norma che prevedeva, per gli edifici soggetti a gradi di protezione, di poter superare le limitazioni della categoria di protezione previo **parere preventivo dell'Ufficio Tecnico**. Si giustifica la previsione affermando che il "passaggio comporta una discrezionalità che non può competere ad un organo tecnico". In realtà gli edifici sottoposti ad una specifica disciplina di salvaguardia, per il loro valore storico testimoniale, **richiedono un attenta valutazione degli interventi** che può trovare la soluzione solo nel principio della "concorrenza" fra legittimi interessi del privato cittadino e quelli altrettanto legittimi, dell'interesse pubblico. L'eliminazione di qualsiasi controllo preventivo dell'amministrazione, ed anche il sottrarsi ad un confronto aperto col tecnico proponente, **rischia di svilire il senso stesso della salvaguardia** ed appare **particolarmente illogico** se si considera che, come si afferma, la normativa relativa agli edifici tutelati è in corso di riscrittura, a seguito di una specifica convenzione con l'Università degli Studi di Firenze al termine della quale, casomai, si potrebbe sostenere l'opportunità di eliminare il parere preventivo.

Art. 54 Modalità d'intervento

L'articolo introduce (e la previsione si ripeterà in diversi altri articoli) la possibilità di ricorrere all'intervento Edilizio Diretto in tutti i casi in cui è previsto il ricorso a PUC o PUA a determinate condizioni, l'ultima delle quali riguarda l'accertamento, **mediante delibera di giunta** dell'assenza di esigenze in termini di superfici e/o attrezzature, o di altri motivi di interesse pubblico, tali da rendere necessaria l'adozione di una procedura soggetta a convenzione.

A noi pare evidente che **la previsione introduce una espressione discrezionale in un materia, quella urbanistica, in cui la potestà decisionale appartiene con certezza al Consiglio** in forza dell'art. 42 c.2 lett.b del TUEL (267/200). Le competenze della Giunta Comunale ai sensi dell'art. 48 della medesima norma sono residuali ed il DLgs 70/2011, con l'art. 5 punto 13 c. b apre alla giunta comunale l'approvazione di PUA solo se conformi allo strumento urbanistico generale sul quale l'espressione discrezione del Consiglio è già evidentemente avvenuta. (come anche da recente sentenza del Consiglio di Stato 888/2016).

E' evidente che se l'organo competente ad esprimersi sui PUA e sui PR è il Consiglio Comunale, **non può che stare in capo ad esso anche la possibilità di deroga all'obbligo**, se la vogliamo introdurre. Senza contare che la possibilità di approvare deroghe all'obbligo di redazione di piano attuativo o di recupero in giunta, farebbe **venire meno il ruolo delle opposizioni e restringerebbe la sede di decisione** in una materia così delicata col rischio di esporla più facilmente ad improprie pressione.

Inoltre **il ricorso al piano attuativo non era finalizzato** alla verifica della dotazione di standards urbanistici (che semmai sono una conseguenza di legge) ma **a garantire trasformazioni sostenibili** valutabili solo attraverso lo strumento attuativo, in coerenza con l'art. 5 ter Attività di Valutazione del RUC.

Art. 55 Ambiti urbani suscettibili di limitati incrementi del carico insediativo.

Anche in questo caso si introduce la possibilità di procedere in deroga all'obbligo di presentazione di piano di recupero anche per interventi al di sopra dei 1500 mq (che nella formulazione vigente lo impongono) alle stesse condizioni di cui al precedente articolo e con accertamento della condizione di procedibilità con intervento diretto tramite delibera di giunta.

Si ripetono qui le obiezioni già espresse circa il conflitto di attribuzioni tra Consiglio e Giunta.

Si rilevano poi alcuni elementi puntuali:

Non appare logico escludere la demolizione ricostruttiva con fedele ricostruzione nelle B0.

Nelle zone B1 con un rapporto di occupazione del sottosuolo Ros 0,80 non si soddisfa il criterio della permeabilità dei suoli inedificati (25%)

Articoli 65.3, 65.5, 66.2, 66.3, 67, 67.2, 71.2 Capo IV ambiti urbani a prevalente destinazione produttiva

Gli articoli citati sono accomunati dalla previsione della **possibilità di monetizzare le aree non cedute anche qualora graficizzate**, previa verifica degli standards di zona e parere favorevole della Giunta. Noi riteniamo invece che la monetizzazione alternativa debba **necessariamente poggiarsi su solide e motivate ragioni**, onde evitare uno svilimento della qualità della vita urbana. Crediamo che questo tema non possa essere confinato ad una mera questione di contabilizzazione patrimoniale, ma debba essere prioritariamente **rivendicato il principio rappresentato dalla funzione degli standards urbanistici, intesi come indicatori minimi della qualità della vita urbana.**

Nuovamente si obietta sulle competenze in materia della Giunta Comunale.

Art 65, 67.1, 67.4 Capo IV ambiti urbani a prevalente destinazione produttiva

Prevedono tutti la **perdita dei requisiti di abitabilità** da parte della porzione abitativa annessa ad attività produttive, come abitazione del conduttore, proprietario o custode. **Non si capisce il rationale** di questa previsione e si sottolinea che i requisiti di abitabilità sono di tipo igienico sanitario e non sembra possano decadere per motivi amministrativi. Per altro preoccupa, in fase di continuata recessione e quindi di frequenti cessazioni involontarie di attività la possibile ricaduta sulle condizioni di vita dei fruitori dell'alloggio.

Art. 75.4 Patrimonio edilizio esistente

Si abolisce l'obbligo di procedere mediante **Piano di Recupero**, nel caso di complessi edilizi superiori ai 400 mq, **nell'ambito del territorio aperto**, sostenendo che questa norma sarebbe in contrasto con un principio generale, in base al quale si ha un Piano di Recupero dove c'è un'area di degrado individuata dallo strumento urbanistico.

L'affermazione non appare condivisibile in quanto si sottolinea che L'art. 27 c.2 della L. n. 457/78 prevede che le zone di recupero del patrimonio edilizio esistente "sono individuate dallo strumento urbanistico generale ovvero, per i comuni che alla data di entrata in vigore della presente legge ne sono dotati, con deliberazione del Consiglio Comunale" sottintendendo che tramite lo strumento della variante contestuale si individua la zona soggetta a piano di recupero come da successivo comma 3 dello stesso articolo 27.

Il procedimento di approvazione del piano di recupero, nella fattispecie ex art. 75.4 del RUC, avverrebbe certamente in variante al RU che ne prevederebbe la perimetrazione e relativa scheda norma; ciò in piena coerenza con quanto contenuto all'art. 48 ove si afferma che "è fatta salva la facoltà del Consiglio Comunale di individuare eventuali altri ambiti degradati da assoggettare obbligatoriamente al piano di recupero..... Spetta al Consiglio Comunale decidere in ordine alla individuazione dell'ambito da assoggettare a piano di recupero, approvando contestualmente una scheda norma in variante allo strumento urbanistico".

Inoltre si sostiene che la norma comporterebbe **un aggravio procedurale non giustificato da interesse pubblico**, perché in zona agricola spesso non si localizzano superfici a standard o altre dotazioni pubbliche che non siano legate all'insediamento stesso.

In realtà l'eliminazione di qualsiasi verifica sulla compatibilità paesaggistica ed ambientale dell'intervento denota una totale sottovalutazione di fatto che i contesti rurali sono comunque ambiti di salvaguardia specie dagli interventi di antropizzazione e lo devono essere ancora di più in un territorio come il nostro.

Ciò **contrasta anche con il piano di indirizzo territoriale della toscana** con valenza di piano paesaggistico, che tutela il territorio aperto in maniera indifferenziata, anche se non sono presenti specifiche tutele paesaggistiche.

Analizzando più in dettaglio l'articolo:

risulta necessario specificare che il frazionamento di un'unica unità immobiliare ad uso abitativo di SUL inferiore a 160 mq, esistente alla data di entrata in vigore delle presenti norme, non può significare che, se col secondo RUC avevo utilizzato questa norma per generare unità di 60 mq, ora posso ricavarne due da 30. **Va specificato che almeno una deve possedere la consistenza di 80 mq.**

Si rileva un certo grado di **confusione nella definizione degli interventi ammissibili**:

Al primo comma si afferma che "sono consentite le trasformazioni per cambio di destinazione d'uso, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione edilizia ricostruttiva".

Nel comma 3 si parla di ristrutturazione urbanistica, che dovrebbe essere vietata, per quanto stabilito al primo comma.

Al comma 4 si parla di "singoli interventi edilizi diretti delle tipologie di cui al comma precedente (ossia anche la ristrutturazione urbanistica che, a norma dell'art. 107 della LR 65/2014 se contestuale alla perdita della destinazione d'uso agricola è realizzabile solo attraverso un piano attuativo, che non è un intervento edilizio diretto)

Poi si afferma che "contestualmente a tali interventi è ammesso il completo mutamento dell'area di sedime dell'edificio rispetto al sedime originario". Ma salvo la fattispecie della ristrutturazione urbanistica (che in realtà non sarebbe contemplata nei termini del comma 1) gli interventi di ristrutturazione edilizia ricostruttiva di cui all'art. 134 comma 1 lett. h della L. R. 65/2014, non consentono il mutamento dell'area di sedime.

E da ritenersi principio consolidato che, anche dopo le soppressioni operate dal DPR 380/01 in tema di ristrutturazione c.d. infedele, rimanga fermo il principio che la ricostruzione dell'edificio demolito nell'area di sedime originaria è un requisito insito nella nozione di ristrutturazione edilizia. Neppure la sostituzione edilizia (non più ammessa dal nuovo articolato) ammette specificamente traslazioni del sedime al di fuori del lotto.

La possibilità di traslazione non è inoltre più limitata alla sussistenza di effettive condizioni al contorno. In

questo modo si è eliminato il carattere di straordinarietà della traslazione. Il vigente RUC aveva previsto questa possibilità a condizione che vi fosse uno specifico interesse pubblico da tutelare che ora viene cancellato. Inoltre è ormai del tutto pacifico che la traslazione corrisponde ad una nuova edificazione e pertanto tutto l'argomento dovrebbe essere definitivamente cassato. Di questo avviso è tutta la giurisprudenza che prende a riferimento il DPR 380/2001.

Inoltre non si considera che l'area originale del sedime dovrebbe essere ricondotta ad un uso agricolo, perché altrimenti si ha consumo di suolo.

L'aver tolto la limitazione ai 400 mq comporterà la realizzazione, tramite intervento diretto, di condomini senza alcuna verifica di sostenibilità.

Al penultimo comma ritorna la sostituzione edilizia che però, visto il primo comma non era ammessa.

Anche se fosse consentita la L.R. ci conferma le condizioni della sostituzione edilizia, intesa come demolizione e ricostruzione di edifici esistenti 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, con diversa sagoma, articolazione, collocazione e destinazione d'uso a condizione che non si determini modificazione del disegno dei lotti. Ma la traslazione di sedime, ancorché ammessa comporta una modifica del lotto (se poi in zona agricola è corretto parlare di lotti).

Gli art. 77 e 78 confermano che la sostituzione edilizia non è ammessa, mentre all'art. 79 ricompare, ma vi sarebbe contrasto con il primo comma dell'art. 75.4

Art. 93 Percorsi ciclabili

Manca un raccordo con le previsioni del biciplan

Art. 130 Dotazione , quantità e caratteristiche dei parcheggi e del verde alberato

Si afferma che **"si elimina la limitazione a 400 mq per consentire l'abbattimento delle dotazioni di parcheggio a servizio delle medie strutture di vendita che abbiano carattere regionale, che appariva in contrasto con la definizione di "media struttura di vendita" che per legge è compresa tra i 300 ed i 1500 mq"**.

La norma vigente si riferiva ad una fattispecie non contemplata specificatamente nelle norme nazionali e regionali sul commercio se non indirettamente, come applicazione dell'art. 28 parcheggi per gli esercizi di vicinato (art 22, c. 1 l.r. 28/2005) del regolamento regionale 1 aprile 2009 n. 15/R.

La facoltà riservata ai comuni dall'art. 28 c. 2 può essere estesa anche alle medie strutture di vendita, **qualora si disponga di elementi circostanziati sui flussi di utenza e tenendo conto della situazione dei luoghi.**

L'eliminazione di qualsiasi presupposto di verifica nel nuovo articolato denuncia un approccio sommario alla problematica.

Per il Gruppo Consiliare FabricaComune per la Sinistra

Il Capogruppo Dusca Bartoli

