



CONSIGLIO COMUNALE

DELIBERAZIONE N. 35	SEDUTA DEL 19/05/2015
OGGETTO: "LINEE DI INTERPRETAZIONE RIGUARDO AD ALCUNE PARTI DELL'ARTICOLATO DELLE NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO URBANISTICO APPROVATO CON DELIBERA DI C. C. N° 19 DEL 15.3.2012"	

L'anno **duemilaquindici** il giorno **diciannove** del mese di **maggio** alle ore **21.06** nella sala consiliare del Comune, convocato con avvisi scritti recapitati agli interessati, giusti referti in atti, si è riunito il Consiglio Comunale in seduta pubblica per trattare in prima convocazione gli affari iscritti all'ordine del giorno che è stato, a termini di legge, pubblicato all'albo pretorio on-line.

	<i>Nominativo</i>	<i>P</i>	<i>A</i>		<i>Nominativo</i>	<i>P</i>	<i>A</i>
1	TAMBELLINI ALESSANDRO <i>Sindaco</i>	X		17	LENZI ROBERTO		X
2	ALLEGRETTI MARCELLO	X		18	LEONE LUCA		X
3	ANGELINI PIERO		X	19	LEONE MARIA TERESA	X	
4	AZZARA' ANTONINO		X	20	LUCCHESI VIRGINIA	X	
5	BATTISTINI FRANCESCO	X		21	MACERA MAURO	X	
6	BONTURI RENATO	X		22	MARTINELLI MARCO		X
7	BUCHIGNANI NICOLA		X	23	MERCANTI VALENTINA		X
8	BUCHIGNANI RUGGERO	X		24	MONTICELLI ANGELO	X	
9	CANTINI CLAUDIO	X		25	MORICONI PAOLO	X	
10	CURIONE DIANA	X		26	MURA GIORGIO		X
11	FAVA LIDO		X	27	PAGLIARO LUCIO		X
12	FAZZI PIETRO	X		28	PETRONE ANTONIO	X	
13	GARZELLA MATTEO	X		29	PIANTINI BEATRICE	X	
14	GHILARDI GIOVANNI	X		30	PICCHI ENRICA	X	
15	GIORGI LAURA M. CHIARA	X		31	PINI ANDREA	X	
16	GIOVANNELLI ANDREA	X		32	REGGIANNINI CARLA	X	

Presenti all'apertura della seduta n. 22 consiglieri.

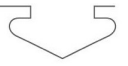
Presiede Il Presidente del Consiglio Comunale Dott. Matteo Garzella.

Assiste il Segretario Generale, Dott.ssa Sabina Pezzini.

Sono presenti gli Assessori: Cecchetti Enrico, Lemucchi Giovanni, Mammini Serena, Pierotti Francesca, Raspini Francesco e Sichi Antonio.

Il Presidente, riconosciuto il numero legale dei consiglieri presenti, dichiara aperta la seduta e designa come scrutatori i consiglieri: Giorgi Laura Maria Chiara, Reggiannini Carla e Piantini Beatrice.

Hanno partecipato alla seduta, entrati dopo l'appello, i sigg.ri consiglieri: Azzarà Antonino, Buchignani Nicola, Fava Lido, Lenzi Roberto, Leone Luca, Martinelli Marco, Mercanti Valentina e Pagliaro Lucio.





Il Consiglio Comunale

presa visione della proposta di deliberazione presentata dal Settore Dipartimentale 4 – Attività Economiche e Edilizia , conservata in atti al fascicolo digitale;

udita l'illustrazione della proposta da parte dell'Assessore Mammini Serena e dato atto dei successivi interventi dei consiglieri Fazzi, Pagliaro e Leone Luca, integralmente registrati e conservati agli atti della seduta quale parte integrante il verbale della stessa;

premesse che

il Consiglio comunale in data 15 marzo 2012 ha approvato la delibera n. 19 avente per oggetto: “Regolamento Urbanistico – Variante straordinaria di Salvaguardia del Piano Strutturale – Esame e controdeduzioni alle osservazioni – Definitiva Approvazione”;

il procedimento di variante dello strumento di governo del territorio è compiutamente disciplinato dalla Legge Regionale nella sua scansione logica e temporale finalizzata a garantire l'efficacia e l'utilità delle forme di partecipazione nella progressiva definizione del R.U.;

vi sono peraltro situazioni che la lettura dell'articolato nelle N.T.A. non contribuisce a chiarire nel loro significato effettivo, fattispecie che, in passato, ha fornito l'occasione per interventi limitati di carattere interpretativo, per lo più veicolate da determinazioni dirigenziali, scaturite comunque da positivi confronti con i rappresentati degli Ordini Professionali;

peraltro, ferma restando la responsabilità dell'Ufficio nell'esame del caso concreto e nel suo inquadramento nel contesto della norma di riferimento, è da ritenere che l'Organo che – naturalmente - ha la titolarità della funzione e l'onere di interpretare le norme urbanistiche sia proprio quello che quelle norme ha approvato nel tempo;

un intervento interpretativo così concepito si pone lo scopo di attribuire alla norma il significato più corretto e positivo, alla luce del suo percorso di formazione, ai documenti preparatori, al contenuto delle osservazioni;

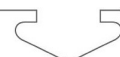
in questo senso, proprio dando contezza ad uno dei programmi varati da questa Amministrazione si sottopongono al Consiglio le seguenti soluzioni interpretative riferite alle fattispecie rappresentate;

la **PRIMA QUESTIONE** riguarda la CARTA RICOGNITIVA DEI VINCOLI uno degli elaborati che fanno parte della suddetta variante, con lo scopo di rappresentare i diversi vincoli esistenti sul territorio comunale, come si desume dalla lettura dell'art. 18 delle N.T.A.;

il testo dell'articolo è il seguente:

Art. 18 – Cartografia Ricognitiva

1 Le aree soggette a fragilità ambientale, le aree di pertinenza dei corsi d'acqua di rilevanza ambientale, le aree boscate, le fasce di rispetto per la presenza di elettrodotti, metanodotti, strade, autostrade, ferrovie, pozzi, ecc., sono state sovrapposte alle cartografie delle zonizzazioni urbanistiche, fornendo una “Carta Ricognitiva dei Vincoli” che inibiscono o vincolano l'edificabilità.



2 Tali cartografie saranno aggiornate dall'Amministrazione comunale a seguito dell'entrata in vigore di nuove normative che comunque, nelle more dell'aggiornamento, prevalgono su quanto rappresentato nella "Carta Ricognitiva" allegata al presente Regolamento;

nelle Norme Tecniche di Attuazione della citata Variante, la CARTA RICOGNITIVA DEI VINCOLI è richiamata agli artt. 133 (fasce di rispetto stradale, autostradale e fasce di arretramento), 134 (Fasce di rispetto ferroviario) e 136 (Impianti tecnologici);

proprio riguardo l'art. 133 (fasce di rispetto stradale, autostradale e fasce di arretramento) si pone una costante questione interpretativa relativamente alla delimitazione effettiva delle fasce di rispetto stradali operata dalla CARTA RICOGNITIVA DEI VINCOLI;

in effetti i limiti delle fasce di rispetto sono prescritti dal d.P.R. 16 dicembre 1992 n. 495 "Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada" da leggersi in uno con il d.m. 1444/1968, ma la loro rappresentazione nella CARTA RICOGNITIVA DEI VINCOLI, sovrapposta con la cartografia delle "Destinazioni Urbanistiche" sembra estendere a queste ultime vincoli che invece non sembrano sussistere riguardo alle possibilità edificatorie ammesse dalle medesime destinazioni urbanistiche;

dal punto di vista del Codice della Strada, le fasce di rispetto stradale, sono definite dall'art. 3 come: *"striscia di terreno, esterna al confine stradale, sulla quale esistono vincoli alla realizzazione, da parte dei proprietari del terreno, di costruzioni, recinzioni, piantagioni, depositi e simili"* vincoli che sono declinati a seconda della classificazione della viabilità;

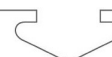
il richiamato d.m. 1444/1968 interviene inoltre con il più specifico obiettivo di determinare le distanze tra i fabbricati tra i quali siano interposte delle strade ed in questo senso prende atto della larghezza delle medesime al fine di definire la misura per lato della fascia di rispetto;

per quanto rilevato, quella che avrebbe dovuto essere solo una rappresentazione ricognitiva dell'esistente complesso dei vincoli stradali, per come riportata nella cartografia sembra ampliare l'estensione dei vincoli tipici delle fasce di rispetto stradali ad aree disciplinate normalmente dal regime delle destinazioni urbanistiche;

ad alimentare l'equivoco contribuisce, oggettivamente, il comma 1 dell'art. 133, a seguito dell'inserimento della proposizione incidentale *"anche delimitate nelle Carte Ricognitive dei Vincoli, allegata alla presente variante"* ed anche il successivo comma 3 dell'articolo 133, per gli interventi ammessi *"all'interno delle fasce di rispetto suddette"* (*qui - si ripete - il "suddette" dovrebbe tenere conto della proposizione inserita in sede di approvazione della Variante*), fa rinvio alla disciplina dell'art. 8 relativa all'utilizzazione di aree e costruzioni in contrasto con il Regolamento Urbanistico;

il rinvio interno tra i due articoli e la lettura che ne segue, se non adeguatamente compreso, avrebbe l'effetto di aver determinato una variante "implicita" alle destinazioni urbanistiche a cui le fasce di rispetto riportate nella CARTA RICOGNITIVA DEI VINCOLI sono state sovrapposte, variante che sarebbe stata sottratta al necessario confronto che innesta il procedimento di approvazione e/o modifica dello strumento urbanistico, con il diritto a presentare osservazioni ed a ricevere puntuali deduzioni;

è ben vero che il Codice della Strada fa un riferimento a distanze "minime" (*artt. 26, 27 e 28 del d.P.R. 495/1992*) e che, in ogni caso, il Regolamento sarebbe potuto motivatamente intervenire sul



punto ma, alla luce della osservazione accolta, occorre ribadire come lo scopo della CARTA RICOGNITIVA DEI VINCOLI era appunto quello di evidenziare la presenza dei vincoli;

L'integrazione del comma 1 dell'art. 133 (*aggiunta la proposizione " anche delimitate nelle Carte Ricognitive dei Vincoli, allegate alla presente variante "*) come detto viene redatta in accoglimento dell'osservazione catalogata con il nr. 263 presentata dall'Ordine degli Architetti, che in vari punti, lamentava la carenza di una compiuta restituzione cartografica di vincoli meramente elencati ed esistenti a vario titolo sul territorio, anche di natura idraulica, geologica, possibilità edificatoria nelle UTOE, ecc....;

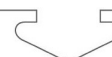
L'osservazione venne accolta sulla scorta di una base cartografica che era già agli atti dell'ufficio e che serviva ad illustrare la presenza della sovrapposizione di numerosi vincoli che impedivano o limitavano l'attività edilizia all'interno del territorio comunale, denominata **"cartografia conoscitiva"**;

nella Relazione Illustrativa - documento ufficiale che accompagna la Variante Straordinaria di Salvaguardia del Piano Strutturale - l'art. 13 illustra le Cartografie Ricognitive come segue: ***"Non modificando il quadro urbanistico vigente, ma sovrapponendo sul supporto cartografico delle zonizzazioni urbanistiche vigenti le aree soggette a fragilità ambientale, le aree di pertinenza dei corsi d'acqua di rilevanza ambientale, le aree boscate, le fasce di rispetto per la presenza di elettrodotti, metanodotti, strade, autostrade, ferrovie, pozzi, ecc., sono state redatte le Carte Ricognitive dei Vincoli che inibiscono o vincolano l'edificabilità. Tali cartografie saranno aggiornate dall'Amministrazione comunale a seguito dell'entrata in vigore di nuove normative che comunque, nelle more dell'aggiornamento, prevalgono su quanto rappresentato nella Carte Ricognitive allegate al presente Regolamento."***;

L'uso del termine "ricognitorio" e la lettura della relazione e del contenuto dell'Osservazione evidenziano come non sia mai stata rappresentata o richiesta, sul punto, l'intenzione di variare le zonizzazioni esistenti ma solo di dare una visione immediata della presenza di vincoli sul territorio: tale intenzione è manifesta sia nelle parole ***"Non modificando il quadro urbanistico vigente"***, sia perché tali sovrapposizioni possono inibire ma anche vincolare l'edificabilità (*e non vietarla in toto, proprio per la natura delle zonizzazioni alle quali tali vincoli ricognitivi si sovrappongono*) ed infine col definire prevalenti le reali previsioni dei vincoli imposti da leggi in materia su quanto rappresentato dalla carta, ribadendo il concetto che tale cartografia abbia un valore esclusivamente ricognitivo e non modificatorio delle previsioni urbanistiche esistenti;

in questo senso occorre fornire una lettura adeguata anche del secondo comma del richiamato articolo 18 delle NTA laddove viene previsto un automatico aggiornamento, da parte della Amministrazione Comunale, delle cartografie ricognite dei vincoli ***"a seguito dell'entrata in vigore di nuove normative che comunque, nelle more dell'aggiornamento, prevalgono su quanto rappresentato nella Carta Ricognitiva allegata al presente Regolamento"***;

la redazione del comma, a parere dell'Ufficio, non può essere limitata a fattispecie che seguano alla sola ***"entrata in vigore di nuove normative"*** e ciò in quanto il presupposto per la presenza del vincolo è spesso rappresentato da atti che non sono nè hanno formale valore di legge (*si pensi al provvedimento di dismissione di un pozzo, agli esiti della sua sigillatura e di tutte quelle opere di messa in sicurezza che ne determinino l'intervenuta estraneità rispetto al sistema di captazione ed adduzione delle acque*) per cui anche l'intervento di atti/provvedimenti amministrativi giuridicamente idonei a determinare un mutamento della situazione registrata dalla Carta non possono che essere presi



in considerazione nel senso di attribuire agli stessi – ove occorra – una prevalenza su quanto – appunto - rappresentato nella Carta, nel combinato tra l'art. 18 e gli artt. 134 e 136 delle NTA;

in definitiva l'Ufficio ritiene che:

- a) riguardo alla fattispecie dei vincoli delle fasce di rispetto stradali, possa venir assicurata una interpretazione logica ed uniforme nel senso che la rappresentazione grafica della CARTA RICOGNITIVA DEI VINCOLI, per la parte che va oltre il limite dei confini delle fasce di rispetto prescritte dal Codice della Strada, non determina in alcun modo una prevalenza della stessa rappresentazione grafica sulla normativa di carattere propriamente urbanistico dettata dal Regolamento Urbanistico;
- b) riguardo al secondo comma dell'art. 18 delle NTA sia da ammettere che, oltre alle novità normative anche l'intervento di atti/provvedimenti amministrativi giuridicamente idonei a determinare un mutamento della situazione registrata dalla Carta debbano essere presi in considerazione nel senso di attribuire agli stessi – ove occorra – una prevalenza su quanto rappresentato nella Carta medesima;

la SECONDA QUESTIONE riguarda l'articolo 44 delle NTA dedicato ai cosiddetti a EDIFICI DI NUOVO REGIME” ;

il testo dell'articolo è il seguente:

“Art. 44 - Gli edifici di nuovo regime.

44.1 Sono comprese in questa categoria gli edifici localizzati prevalentemente ai margini della circoscrizione e lungo le principali radiali e direttrici dello sviluppo urbano, edificati nel periodo che va approssimativamente dall'Unità d'Italia alla seconda guerra mondiale, dei quali è ancora chiaramente riconoscibile l'origine storica e per i quali s'intende garantire la salvaguardia dell'impianto edilizio e della tipologia di appartenenza.

44.2 Tali edifici non sono ricompresi in una zona urbanistica specifica e per essi sono previsti interventi di salvaguardia, da completarsi in conseguenza dell'ambito insediativo entro cui l'edificio è collocato. Le dimensioni e le procedure d'intervento sono pertanto quelle del sistema territoriale e insediativo entro cui l'edificio è collocato.

44.2.1 Per le parti di edificio di origine storica, sono ammessi interventi di risanamento conservativo ai sensi delle vigenti disposizioni legislative. Per gli edifici riconducibili alla tipologia edilizia del villino, l'intervento deve garantire il mantenimento degli elementi distributivi speciali di carattere rappresentativo, quali scaloni, atri d'ingresso, ecc., nonché il mantenimento del disegno delle facciate e, ove presenti, degli elementi decorativi caratteristici (parapetti, balconi, vetrate, modanature della linea di gronda ecc.).

44.2.2 Per le parti di edificio di origine moderna, o per le porzioni diffusamente e significativamente alterate rispetto all'impianto architettonico e tipologico originario è ammesso un intervento di ristrutturazione o sostituzione edilizia .

44.3 Per gli edifici di cui ai commi 2.1 e 2.2 è ammessa la possibilità di ampliamento delle superfici e dei volumi nei limiti consentiti dalla zona urbanistica entro cui essi sono collocati. Per gli edifici riconducibili alla tipologia edilizia del villino realizzati prima del 1939, non si applica l'indice e il bonus volumetrico della zona urbanistica entro cui tali edifici sono collocati.

44.4 *Gli interventi sulle pertinenze esterne inedificate, devono garantire la salvaguardia rigorosa degli spazi immediatamente connessi all'edificio o agli edifici del complesso nonché la loro inedificabilità e suddivisione a mezzo di opere che richiedano interventi edilizi di qualsiasi natura. Gli interventi devono inoltre tendere ad eliminare gli elementi incongrui di divisione interna, i manufatti precari e le superfetazioni esistenti che compromettano le caratteristiche dimensionali e formali di tali spazi, anche con la possibilità di recuperare in forme appropriate le superfici e/o volumi demoliti nell'ambito della stessa unità edilizia o parte di unità edilizia oggetto di intervento.*

44.5 *Le destinazioni ammesse sono quelle stabilite per la zona funzionale di appartenenza dell'edificio. la seconda questione.”;*

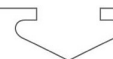
la definizione non appare felicissima laddove viene descritta per questi edifici una sorta di categoria residuale ancorata ad elementi non proprio univoci dato che, se da una parte si parla di *“edifici dei quali è ancora chiaramente riconoscibile l'origine storica e per i quali s'intende garantire la salvaguardia dell'impianto edilizio e della tipologia di appartenenza”*, dall'altra, sia la localizzazione (*prevalentemente ai margini della circoscrizione e lungo le principali radiali e direttrici dello sviluppo urbano...*) che il momento della edificazione (*nel periodo che va approssimativamente dall'Unità d'Italia alla seconda guerra mondiale*) non ne consentono una sicura individuazione normativa, lasciando che a decidere sia il solo riferimento cartografico;

il rilievo non riguarda invece gli edifici appartenenti alla tipologia edilizia del villino che sembrano invece compiutamente disciplinati;

L'articolo, dopo la sua integrazione in sede di variante 2012 (*con l'inserimento, al comma 44.3, delle parole “di cui ai commi 2.1 e 2.2”*) marca ancora di più un problema interpretativo, in considerazione del contenuto ampliativo delle possibilità di intervento (*“... . possibilità di ampliamento delle superfici e dei volumi nei limiti consentiti dalla zona urbanistica entro cui essi sono collocati.”*) riferita esplicitamente sia alle parti di edificio di origine storica che alle parti di origine moderna, apparentemente bloccato – invece - per le parti di edificio di origine storica, dalla formulazione del comma 44.2.1 che ammetterebbe solamente *“... interventi di risanamento conservativo ai sensi delle vigenti disposizioni legislative”*;

la norma insomma sembra contenere una contraddizione dato che, fermo restando il contesto della *“..... salvaguardia, da completarsi in conseguenza dell'ambito insediativo entro cui l'edificio è collocato”* con *“dimensioni e ... procedure d'intervento (proprie) del sistema territoriale e insediativo entro cui l'edificio è collocato”*, sulle parti di origine storica da una parte prescrive *“... interventi di risanamento conservativo ai sensi delle vigenti disposizioni legislative”* e dall'altra consente anche *“l' ampliamento delle superfici e dei volumi nei limiti consentiti dalla zona urbanistica entro cui essi sono collocati.”*;

in buona sostanza, una norma che intende salvaguardare edifici di cui sia ancora chiaramente riconoscibile l'origine storica (*che, in quanto – appunto – riconoscibile, si ritiene, non possa coincidere semplicisticamente con l'anno di costruzione*) attraverso un rigoroso intervento di tutela (*risanamento*) proprio delle parti di origine storica ovvero di quelle porzioni diffusamente e significativamente non alterate rispetto all'impianto architettonico e tipologico originario intrinseco, se applicata in astratto rischia di prefigurare per gli edifici *“campiti”* come tali, un regime addirittura più rigoroso di quello che interessa gli edifici ricadenti nel Centro Storico e nei nuclei storici minori ovvero degli stessi edifici storici isolati, per i quali le N.T.A. ammettono categorie di intervento maggiormente invasive;



in questo senso, proprio perché la norma implica un preliminare passaggio valutativo (*la chiara riconoscibilità*) riguardo l'inserimento dell'edificio nella categoria e/o l'individuazione delle sue parti storiche o porzioni non alterate significativamente, l'Ufficio ritiene che l'istruttoria relativa ad interventi su quelli che sono cartograficamente campiti come "*edifici di nuovo regime*", possa essere impostata e sviluppata agli esiti del previo parere della Commissione per il Paesaggio negli ambiti di competenza ovvero delle conclusioni di apposite Conferenze dei Servizi per quanto riguarda edifici esterni alle zone oggetto del vincolo paesistico;

agli esiti di questa preliminare valutazione, l'ufficio procederà alla ulteriore istruttoria in ordine alla ammissibilità dell'intervento, tenendo in ogni caso conto di quanto prescritto per la tipologia edilizia del villino;

quanto sopra premesso,

visto l'art. 42 del d. lgs. 18.8.2000 n° 267;

visto lo Statuto comunale;

visto il parere favorevole espresso dalla Commissione Consiliare Urbanistica – assetto del Territorio nella seduta del 10.04.2015 ;

dato atto che il consigliere Leone Luca ha espresso l'intenzione di non partecipare alla votazione;

dato atto che il Presidente nomina come scrutatore il consigliere Monticelli in sostituzione della consigliera Giorgi, assentatasi, e successivamente sottopone all'approvazione dell'Assemblea la proposta di delibera;

a seguito di votazione effettuata mediante procedimento elettronico,

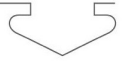
presenti e prenotati	21	Garzella Matteo, Tambellini Alessandro, Monticelli Angelo, Battistini Francesco, Leone Maria Teresa, Moriconi Paolo, Bonturi Renato, Picchi Enrica, Curione Diana, Lucchesi Virginia, Giovannelli Andrea, Ghilardi Giovanni, Cantini Claudio, Allegretti Marcello, Petrone Antonio, Reggiannini Carla, Mercanti Valentina, Pagliaro Lucio, Buchignani Ruggero, Bianchi Roberta, Piantini Beatrice;
favorevoli	19	Garzella Matteo, Tambellini Alessandro, Battistini Francesco, Leone Maria Teresa, Moriconi Paolo, Bonturi Renato, Picchi Enrica, Curione Diana, Lucchesi Virginia, Giovannelli Andrea, Ghilardi Giovanni, Cantini Claudio, Allegretti Marcello, Petrone Antonio, Reggiannini Carla, Mercanti Valentina, Pagliaro Lucio, Buchignani Ruggero, Piantini Beatrice;
astenuti	2	Monticelli Angelo, Bianchi Roberta;

Esito: approvato

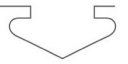
d e l i b e r a

1 di esprimere l'indirizzo definito in premessa riguardo alla interpretazione del combinato tra l'art. 18 e gli artt. 133, 134 e 136 delle vigenti Norme Tecniche di attuazione del Regolamento Urbanistico;

2 di esprimere l'indirizzo definito in premessa riguardo alla interpretazione dell'art. 44 delle vigenti Norme Tecniche di attuazione del Regolamento Urbanistico;



3 di dare atto che, avverso il presente provvedimento è possibile ricorrere al T.A.R. della Regione Toscana o per via straordinaria al Capo dello Stato nei termini di legge.



Letto, approvato e sottoscritto.

Il Presidente del Consiglio Comunale
Dott. Matteo Garzella

il Segretario Generale
Dott.ssa Sabina Pezzini

Segnalazione dell'esecutività del presente atto viene trasmessa via e-mail ai seguenti uffici:

04 - Settore Attività Economiche e Edilizia - Dirigente