

STUDIO GRACILI ASSOCIATO

ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE

PROF. RINO GRACILI
Fondatore

AVV. LUISA GRACILI
AVV. NATALIA PRINCI
AVV. PIERA TONELLI
AVV. MARIAGIULIA GIANNONI
AVV. CAROLINA PICCHIOTTI

AVV. MASSIMILIANO MASCIA
AVV. SILVIA ARPAIA

DOTT. SILVIA NARDI
DOTT. GIULIA BARGELLI

Firenze 18 dicembre 2012

**Spet..le
Comune di Lastra a Signa
alla c.a.**

**Assessore all'Urbanistica
Luca Manetti**

**Segretario generale
Corrado Grimaldi**

**Responsabile Pianificazione e
gestione dei piani
Area 1 Servizi Tecnici e al
Territorio Dott. arch. Marina
Gargiulo
Dott. Franco Filippini**

**Oggetto: VARIANTI AL PIANO STRUTTURALE E AL REGOLAMENTO
URBANISTICO PER LA CONVERSIONE DELLE UNITÀ DI MISURA DEL
DIMENSIONAMENTO SECONDO IL REGOLAMENTO REGIONALE 3/R
DEL 2007- PARERE LEGALE**

1. PREMESSA

Il Comune di Lastra a Signa è dotato di piano strutturale (Ps) , approvato con deliberazione C.C. n. 72 del 21/11/2003, e di regolamento urbanistico (Ru), approvato con deliberazione C.C. n. 29 del 10/07/2008.

Nel 2010 e' stato dato avvio al procedimento per la revisione della strumentazione urbanistica comunale (sia del RU che del PS): la revisione comportera' un adeguamento di tali strumenti alle nuove normative sopravvenute ed un aggiornamento delle previsioni al recente sviluppo delle dinamiche territoriali e demografiche del Comune. L' adeguamento del piano determinerà, tra l' altro, un nuovo dimensionamento degli insediamenti, delle infrastrutture e dei servizi ossia verranno individuate, a seguito della definizione dei fabbisogni e verifica della sostenibilità delle trasformazioni sulle matrici ambientali, le nuove quantità massime (di insediamenti di infrastrutture e di servizi) che potranno essere realizzati per soddisfare la nuova domanda di spazi e servizi.

Parallelamente a tale processo, ed anzi quale atto propedeutico per questa revisione del PS e del RU, il Comune intende assumere una variante, definita di "manutenzione", volta ad allineare i parametri in cui è espresso il dimensionamento, sia nel PS che nel RU, alle nuove disposizioni regionali in materia. E' stato infatti constatato che il piano strutturale vigente ed il RU esprimono il dimensionamento con parametri che non sono più attuali giacchè "superati" dalla normativa regionale sopravvenuta – in particolare dal regolamento regionale 3R del 9 febbraio 2007 di attuazione del titolo V della lr. 3.1.2005 n.1 ("Norme per il governo del territorio"). La variante sarebbe quindi finalizzata ad eliminare questa discrepanza e "convertire" i parametri in cui è espresso il dimensionamento in quelli previsti dalle disposizioni del regolamento 3R del 2007 - anticipando per tale aspetto, il più intenso processo di revisione e rendendo così gli strumenti urbanistici coerenti con le previsioni regionali in vista di tale futura revisione.

E' stato quindi chiesto a questo Studio un parere circa la congruità della variante di che trattasi e sulla sua coerenza con la normativa di riferimento.

Parere legale

1. La variante (o meglio le varianti, essendo necessario variare sia il PS che il RU) in corso di adozione da parte del Comune di Lastra a Signa concernono i parametri del cd. "dimensionamento".

Questo può essere definito come la funzione, assegnata allo strumento urbanistico, volta a esprimere, sotto il profilo quantitativo/qualitativo, le quantità massime di aree (o edifici) necessarie al corretto svolgimento delle attività urbane (residenza, servizi, attività produttive, commerciali, ricettive ecc.). In sostanza col dimensionamento il pianificatore, a seguito della stima dei fabbisogni e delle dinamiche demografiche e territoriali, degli standard pubblici e privati esistenti e previsti in determinato arco temporale di riferimento, riequilibra la domanda (fabbisogno di spazi) e offerta (disponibilità) per tale periodo.

Secondo quanto si legge nella relazione illustrativa delle medesime, le varianti in esame non dovrebbero modificare il dimensionamento in essere (attività che avverrà a seguito del più intenso processo di revisione del piano strutturale e del regolamento urbanistico)

ma sono volte più semplicemente ad adeguare i parametri in cui sono espresse le quantità massime ammissibili allineandoli alla normativa regionale sopravvenuta.

Tale operazione risulta lecita e congruente con la normativa regionale.

In effetti la recente normativa regionale sul governo del territorio, già con la l.r. 5/ 1995 e poi con la l.r. 1 del 2005, impone al Comune di indicare, tra i contenuti essenziali della pianificazione urbanistica, il cd. dimensionamento, suddiviso per funzioni, che lo strumento urbanistico ammette nel suo arco temporale di validità.

Il dimensionamento è un elemento proprio del piano strutturale ossia dello strumento principe della pianificazione urbanistica comunale che definisce lo statuto del territorio e le strategie cui è improntata la pianificazione.

Dispone, infatti, l'art. 53 della l.r. 1 del 2005 che il *"piano strutturale delinea le strategie dello sviluppo territoriale comunale mediante l'indicazione e la definizione.....: c) delle dimensioni massime sostenibili degli insediamenti nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari per le unità territoriali organiche elementari, sistemi e subsistemi nel rispetto del piano di indirizzo territoriale e del regolamento regionale, nonché sulla base degli standard di cui al DM 2 aprile 1969, n. 1444e sulla base e nel rispetto delle quantità complessive minime fissate dall'art. 41 sexies, della legge 17 agosto 1942 n. 1150...."*.

Le dimensioni massime espresse dal piano strutturale poi dovranno essere rispettate dal regolamento urbanistico o meglio dai vari regolamenti urbanistici attuativi del PS (visto che il piano strutturale viene normalmente attuato in più regolamenti). Il dimensionamento, quindi, rappresenta un limite per tali regolamenti che dovranno quindi coniugare il dato quantitativo totale espresso dal piano strutturale col dato temporale di validità di ciascun regolamento. Pertanto le quantità totali, espresse per ciascuna funzione dal piano strutturale, rappresentando un limite complessivo invalicabile, verranno distribuite fra i vari RU in cui viene attuato il PS: e ciò con l'obiettivo della attuazione progressiva nel tempo delle quantità ammesse dal PS e quindi della diluizione, nell'arco di più anni, dei processi di trasformazione delineati dal PS.

La legge regionale 16 gennaio 1995, n. 5 (norme per il governo del territorio), che per prima ha introdotto il dimensionamento, nel renderlo obbligatorio, non conteneva però alcuna previsione sui parametri con i quali doveva essere espresso. In altri termini non

erano in alcun modo indicate le unità di misura (mq, mc, alloggi, Sul) da assumersi per esprimere i quantitativi massimi ammissibili per ciascuna funzione con l'effetto che tale scelta era lasciata ai Comuni che potevano ricorrere sia al numero degli alloggi, sia ad altri parametri ad esempio riferiti alla superficie (quali la Superficie utile lorda, la superficie territoriale), ai volumi (mc per funzione) ecc. .

Altra lacuna era l'assenza di precise prescrizioni sugli ambiti di riferimento per il dimensionamento ossia sugli ambiti spaziali in cui tali quantitativi dovevano essere distribuiti limitandosi la normativa a far riferimento alle UTOE senza altro aggiungere. Anche tale scelta era rimessa al pianificatore comunale che quindi ben poteva specificare e dettagliare gli ambiti di riferimento oltre a quelli previsti dalla normativa regionale.

Queste tematiche non subivano alcuna mutazione con la legge regionale n. 1 del 2005 (norme sul governo del territorio). Anche tale normativa non specificava quali dovessero essere i parametri cui improntare il dimensionamento; né conteneva specifiche prescrizioni sugli ambiti di riferimento.

E' poi intervenuto, su questi aspetti, il regolamento regionale del 9 febbraio 2007 n. 3R di attuazione del titolo V della legge regionale 3 gennaio 2005 n.1. In particolare il regolamento regionale, reca al comma 2 dell'art. 7 (rubricato articolazioni e parametri per il dimensionamento) espresse previsioni sui parametri assumibili disponendo che *“ai fini di una omogenea elaborazione dei piani strutturali”* su tutto il territorio regionale, *“il dimensionamento delle funzioni è espresso in metri quadri di superficie utile lorda. La funzione turistico ricettiva può essere espressa anche in numero di posti letto”*. Quindi con tale norma il legislatore regionale ha scelto, quale criterio quello della Superficie Utile Lorda (SUL) tranne che per la funzione turistico ricettiva per la quale è ammesso anche il numero dei posti letto.

L'art. 8 poi ha previsto che *“le dimensioni massime sostenibili ...e le quantità ...sono individuate all'interno dei sistemi e subsistemi considerati nella loro interessa nonché delle singole UTOE con esclusione di ulteriori ambiti di dettaglio”* . Quindi il PS, coerentemente alla sua natura non conformativa, non può contenere previsioni sul dimensionamento che si riferiscono a ambiti di dettaglio diversi dalle UTOE, poiché le scelte di dettaglio sono rimesse al RU. Tale concetto è ribadito al successivo comma 3 del medesimo art. 8 laddove si specifica che *“fermo quanto disposto dal comma 1 e 2,*

la localizzazione ed il dimensionamento delle singole previsioni edificatorie sono affidati in via esclusiva al regolamento urbanistico, al quale il piano strutturale riserva un pluralità di opzioni pianificatorie, coerenti e compatibili con i contenuti statuari e strategici del piano medesimo”.

Ebbene ritornando al PS e RU del Comune di Lastra a Signa la variante in corso di adozione sembra ampiamente legittima e giustificata dalla normativa sopra richiamata. Ed infatti constatato che:

- a) il dimensionamento delle funzioni assunto nel vigente PS (e di conseguenza nel RU) del comune di Lastra a Signa – essendo il Piano strutturale stato adottato ed approvato nel vigore della legge 5 del 1995 – risulta espresso col “numero degli alloggi” per la funzione residenziale, nei “mq di superficie totale” per la funzione produttiva, nei “posti letto” per gli alberghi e nei “mq di superficie territoriale” per i campeggi e quindi con parametri che, salvo che per gli alberghi, risultano non più allineati con quelli del regolamento 3R del 2007 che come detto individua come parametro unico la SUL (tranne che per la funzione ricettiva);
- b) il PS vigente articola il dimensionamento non solo con riferimento alle UTOE (come prescritto nel regolamento regionale) ma anche con ulteriori gradazioni di dettaglio

la variante appare correttamente supportata avendo la finalità di “riallineare” i parametri e le articolazioni dimensionali a quelli indicati dall’art. 7 comma 2 e 8 del regolamento, convertendo le “unità di misura” secondo la volontà del legislatore ed eliminando gli ambiti di dettaglio per il dimensionamento che risultano ultronei rispetto alla UTOE.

Siffatta operazione di adeguamento alla normativa regionale sopravvenuta, sebbene non obbligatoria in questa fase, appare quanto mai opportuna poiché rende coerente e chiara l’attività di monitoraggio che necessariamente anticiperà le varianti al PS e al RU e consente una migliore individuazione delle nuove quantità da ammettersi nella futura revisione di tale strumentazione, tenuto conto che il nuovo dimensionamento – in virtù del principio *tempus regit actum* - dovrà essere espresso necessariamente con i nuovi parametri.

Come specificato nella relazione allegata alle varianti in corso di adozione *“l’operazione di conversione delle unità di misura non tocca le classi delle funzioni in cui è articolato il dimensionamento (che rimangono quelle già indicate nel piano strutturale e nel regolamento urbanistico sebbene parzialmente diverse da quelle previste nel regolamento regionale 3/R del 2007) né le quantità previste dal Piano strutturale e dal RU per ciascuna classe di funzione, mantenendo inalterato quanto attualmente vigente.*

Infatti lo scopo della varianti, infatti, non è quello di modificare nella sostanza il dimensionamento in essere (operazione questa che verrà effettuata solo al termine del futuro processo di revisione/adequamento del piano strutturale e del RU di cui si è detto sopra) ma semplicemente di adeguare i parametri in cui è espresso allineandoli alla normativa regionale in modo da disporre di strumenti “aggiornati” in vista della futura revisione dei medesimi per una migliore valutazione delle nuove dimensioni massime sostenibili del Ps e delle nuove quantità da rispettare nel RU, che saranno individuate al termine del predetto processo di revisione della strumentazione urbanistica di Lastra a Signa. I valori oggetto della conversione delle “unità di misura”, di cui trattano le presenti varianti, costituiranno la base “riallineata” per la definizione del nuovo dimensionamento, che verrà articolato secondo le classi di funzioni previste nel regolamento regionale.

Pertanto le varianti sono ampiamente giustificate e congrue con la normativa regionale.

2. Entrando poi nel merito del dettaglio dell’operazione di conversione e dei criteri a tal fine utilizzati per tradurre i precedenti parametri (*“alloggi”* per la funzione residenziale, *“superficie totale”* per la funzione produttiva, la *“superficie territoriale”* per i campeggi) in quelli nuovi indicati dal regolamento regionale (la SUL) questo Studio ritiene di esprimere le seguenti valutazioni.

Occorre preliminarmente sottolineare come la normativa vigente non contenga alcuna disposizione in materia che possa costituire parametro per valutare la legittimità dell’operato dell’amministrazione.

Questo è rimesso quindi alla discrezionalità tecnica del pianificatore, che sfugge ad ogni censura in sede di legittimità ogni qualvolta appaia esercitata in modo congruo e logico. E’ noto, infatti, che gli atti espressione di discrezionalità tecnica possono essere

sindacati solo ove appaiano *ictu oculi* arbitrari ed ingiustificati ovvero superino i limiti di ragionevolezza. Ciò trova conforto nella rara giurisprudenza che si è occupata di queste tematiche che ha sottolineato come *“il dimensionamento del p.r.g. è frutto di discrezionalità tecnica dell'amministrazione censurabile solo per illogicità od erroneità manifesta”*. (T.A.R. Sardegna Cagliari, sez. II, 06/02/2009, n. 164)

Ebbene la relazione allegata alle varianti contiene un'ampia giustificazione delle modalità con le quali è stata effettuata l'operazione di conversione; giustificazione che rende tale operazione trasparente e sufficientemente motivata ed assente da evidenti profili di irragionevolezza o arbitrarietà o illogicità.

In particolare dalla lettura della relazione si evince che, per ciò che concerne la conversione del parametro *“alloggi”* in *“superficie utile lorda”*, in mancanza di espresse indicazioni normative, è stato fatto riferimento, per la stima del fattore di conversione *“alle indicazioni contenute nelle indagini socio economiche di supporto del PS, che avevano individuato la dimensione media degli appartamenti in 4,6 stanze..., alla prassi urbanistica, che indica in circa 1 abitante per vano/stanza l'indice di affollamento medio per alloggio (per un totale di 4,6, abitanti ad alloggio) e alle previsioni del DM 1444 del 1968 che assumono che ad ogni abitante corrispondano 25 mq di superficie lorda abitabile”*.

Pertanto ai fini della conversione sono stati utilizzati dati consolidati e oggettivi (quali le indagini del PS, la prassi urbanistica, le previsioni del DM 1444/1968) dei quali è stata fornita una trasparente applicazione.

Ciò rende le scelte fatte ampiamente giustificate e non contestabili sotto un profilo di legittimità anche perché non vi sono, come accennato, espresse previsioni di legge o regolamento che stabiliscano quali siano i parametri da adottare per la conversione.

Quindi le quantificazioni compiute non possono essere contestate.

Ugualmente appaiono razionali i criteri assunti per la conversione del parametro riferito alla funzione produttiva (da *“superficie totale”*, come indicato nel vigente PS, in SUL). Anche in tal caso i criteri utilizzati sono ampiamente giustificati.

Precisato che per *“superficie totale”* il PS intende *“la somma degli spazi edificati e di quelli scoperti di pertinenza”* si legge nella relazione di supporto alle varianti che *“per convertire la “superficie totale” in SUL si fa riferimento alle indagini socio-economiche condotte a supporto del Ps, che avevano individuato la superficie coperta e*

quella scoperta delle varie attività produttive previste ("Relazione" tabella 5.4.3 pag. 76). Da questi valori è possibile desumere che la quota parte della superficie coperta rispetto a quella totale è pari a circa il 52%. Pertanto la superficie totale prevista nel PS viene trasformata in SUL calcolandone il 52% per ottenere la superficie coperta e moltiplicandola per 2 (media tra il valore minimo e massimo dei piani realizzabili e cioè tra 1 e 3 piani)".

Quindi ancora una volta il criterio utilizzato poggia su dati oggettivi (le indagini socio-economiche del PS) e su valutazioni medie (il numero dei piani mediamente utilizzabili per una determinata superficie coperta) e quindi è ampiamente giustificato ed esente da irrazionalità.

Per ciò che concerne, infine, le attività ricettive ed i campeggi (il cui dimensionamento era espresso dal vigente PS in superficie territoriale) sempre secondo quanto si legge nella relazione *"la conversione in numero di posti letto è stata operata facendo riferimento al DPGR 18/r del 2001 che detta requisiti dimensionali per le piazzole e le aree a servizi alla natura dell'area in cui sono previsti i campeggi (distinguendo quelli da realizzarsi in pianura da quelli da realizzarsi in collina), nonché al fatto che le analisi socio-economiche del PS hanno condotto a prevedere strutture ricettive di soprattutto di alto livello (Relazione Ps par. 5.1 pag. 57).*

In particolare per le UTOE 1 e 2 che sono zone urbane e di pianura, la dimensione media della piazzola, corredata della quota parte dei relativi servizi e aree libere, è stata individuata in mq 100, di cui 70 mq. quale dimensione della piazzola di un campeggio di classifica pari a tre stelle e 30 mq quale quota parte dell' area destinata ai servizi e alle aree libere. Questo in riferimento al fatto che il campeggio ricade in area urbana e pianeggiante, dove la minore quantità di superficie può essere compensata dall'abbondanza di servizi limitrofi e dalle caratteristiche geomorfologiche.

Per le UTOE 4 e 5 che sono zone aperte e di collina, la dimensione media della piazzola corredata della quota parte dei relativi servizi e aree libere, è stata individuata in mq 250 raddoppiando la consistenza di una piazzola di un campeggio di classifica pari a quattro stelle incrementata della sosta auto (80 +10) e tenendo conto della necessità di dotare la struttura di maggiori spazi per servizi ed attrezzature non esistenti sul territorio (trattandosi di territorio aperto collinare).

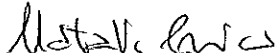
La capacità ricettiva è calcolata moltiplicando per quattro il numero delle piazzole, conformemente a quanto disciplinato dal regolamento regionale 18/R. Pertanto la conversione viene realizzata dividendo la superficie territoriale per la superficie della piazzola corredata della quota parte dei relativi servizi e aree libere e moltiplicando per 4 utenti”.

In sostanza, ai fini della conversione sono stati utilizzati i parametri previsti per i campeggi dal regolamento regionale 18/R/2001 (per ciò che attiene la dimensione minima delle piazzole e la capacità ricettiva del campeggio), dei quali è stata fatta applicazione tenendo conto della ubicazione (pianura e collina) dei campeggi stessi e dell'obiettivo, perseguito dal PS di prevedere strutture ricettive di alto livello. E' evidente anche in questo caso che la conversione è avvenuta da un lato utilizzando i dati ed parametri desunti da normativa regolamentare regionale dall'altro gli aspetti più propriamente discrezionali sono stati adeguatamente giustificati sia in relazione agli obiettivi perseguiti dal PS (riqualificazione dell'offerta turistica) che alle sia in relazione alle differenti localizzazione delle strutture.

Quindi anche questo criterio sembra sfuggire da vizi logici.

In sostanza le varianti apportate sono ammissibili e congruamente giustificate. Peraltro tali varianti non comportano alcuna modifica della strumentazione urbanistica comunale. In altri termini non sono state affatto modificate né le norme di carattere statutario né le previsioni strategiche del piano strutturale; non si ravvisano poi modifiche alle previsioni carattere conformativo del regolamento urbanistico: le localizzazioni, le zonizzazione le norme che regolano le varie UTOE i sistemi e sub sistemi e gli ambiti a progettazione unitaria, le schede di questi ultimi e gli interventi da realizzarsi sul patrimonio edilizio esistente sono rimaste infatti immutate. Come pure immutate sono le stesse cartografie (sia del RU che del PS) che contengono la puntuale definizione degli interventi ammissibili sul territorio. Ciò rafforza il carattere di manutenzione delle varianti in esame che in realtà non modificano alcune delle previsioni, ancorché ciò sarebbe stato possibile atteso che le varianti verranno adottate con procedimento ordinario (quello dettato dagli art. 15 e seguenti della l.r. 1 del 2005). Nelle considerazioni che precedono sta il parere di questo Studio.

Avv. Natalia Princi



Avv. Piera Tonelli

