



## COMUNE DI FIRENZE

---

### DELIBERAZIONE DI GIUNTA

<b>Numero:</b>	<b>2010/G/00274 - Proposta N. 2010/00396</b>
<b>Data Adozione:</b>	27/07/2010
<b>Oggetto:</b>	Regime sanzionatorio per l'attività edilizia e di pianificazione urbanistica, ex art. 39 L.R. 5/1995. Indirizzi applicativi.
<b>Ufficio:</b>	<b>Direzione Urbanistica</b>
<b>Relatore:</b>	Matteo Renzi
<b>Esecutività:</b>	27/07/2010
<b>Data pubblicazione:</b>	31/07/2010

#### LA GIUNTA

##### PREMESSO CHE

la Città di Firenze è oggi dotata di un Piano Regolatore Generale approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 141 del 09.02.1998;

il procedimento di Piano strutturale comunale, avviato dalla precedente amministrazione e arrivato alla fase dell'adozione il 24 luglio 2007 con deliberazione del Consiglio comunale n. 2007/C/00049, non è poi proseguito verso la successiva fase dell'approvazione;

la nuova Amministrazione ha ritenuto opportuno attivare la rielaborazione del Piano Strutturale con l'obiettivo di adeguarlo agli indirizzi politici evidenziati nel documento programmatico 2009 - 2014 "Per una Firenze più coraggiosa, più semplice, più bella" approvato dal Consiglio comunale il 19 ottobre 2009, e con deliberazione n. 2010/G/00131 del 19 aprile 2010, ha avviato un nuovo procedimento per l'approvazione del Piano strutturale comunale;

l'articolo 39, comma 2 bis, della L.R. 16 gennaio 1995 n. 5 (Norme per il governo del territorio), mantenuto in vita a seguito dell'entrata in vigore della successiva L.R. 1 gennaio 2005 n. 1 (Norme per il governo del territorio), obbliga i Comuni ad adottare il Piano Strutturale entro le scadenze fissate, prevedendo specifiche "sanzioni" per il ritardo nell'adozione del Piano strutturale, consistenti nella limitazione per i Comuni della potestà gestionale in materia edilizia e della potestà di pianificazione;

il 24 luglio 2010 è il termine di tre anni entro il quale il Piano strutturale adottato il 24 luglio 2007 avrebbe dovuto essere approvato e da tale data entrano in vigore le "sanzioni regionali";

la Regione Toscana ha fornito indicazioni utili per una corretta gestione dei poteri suddetti nel periodo di vigenza del regime sanzionatorio, attraverso quattro circolari, allegate al presente atto sotto i nn. 1, 2, 3 e 4:

- Circolare n. 118 del 10 febbraio 2003 "illustrativa dell'articolo 39 della legge regionale 5/1995, modificato con legge regionale 31 gennaio 2001 n. 7 - Termini per l'adozione dei piani strutturali - limitazioni poste alla gestione degli strumenti urbanistici ancora in vigore e al potere di pianificazione - varianti tramite accordo di pianificazione";
- Circolare n. 289 del 21 febbraio 2005 "Indicazioni per la prima applicazione delle disposizioni della L.R. 1 gennaio 2005 n. 1 (Norme per il governo del territorio) in ordine ai procedimenti comunali", che conferma e fa salva la circolare n. 118/2003 in vigenza della nuova L.R. n. 1/2005;
- Circolare n. 777 del 5 novembre 2007 "illustrativa dell'articolo 44 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)", in materia di interventi sul patrimonio edilizio esistente con destinazione d'uso agricola;

- Circolare n. 145 del 15 febbraio 2010 "in merito alle salvaguardie del Piano Strutturale della L.R. 1/2005 e al loro rapporto con le sanzioni dell'art. 39, comma 2 bis della L.R. 5/1995;

**VISTE** le limitazioni previste dall'art. 39 della L.R. n. 5/1995, elencate al comma 2, che testualmente stabilisce che "(...) la concessione ad edificare è rilasciata esclusivamente nei casi di cui all'articolo 31, comma 1, lettere a), b), c), d), della [legge 5 agosto 1978, n. 457](#) (Norme per l'edilizia residenziale), nei casi di cui all'art. [6, comma 3, lettere b\) e c\)](#) del [decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9](#) (Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti) convertito, con modificazioni, dalla [legge 25 marzo 1982, n. 94](#), e per gli interventi previsti dai programmi pluriennali d'attuazione già approvati. Ulteriori interventi possono essere consentiti qualora sia approvata a mezzo di accordo di pianificazione con la partecipazione della Regione e della Provincia una variante allo strumento urbanistico generale vigente che assicuri:

- a) la compatibilità con gli obiettivi fissati dalla deliberazione del Consiglio comunale di avvio di procedimento per la formazione del piano strutturale;
- b) la compatibilità delle previsioni con gli atti della programmazione e pianificazione territoriale della Regione e della Provincia;
- c) l'adeguatezza del piano rispetto alle finalità e agli indirizzi del titolo I della presente legge, con particolare riferimento a quanto disposto dagli articoli 1, 2 e 5 [\(92\)](#);

**CONSIDERATO** che la citata Circolare regionale n. 118/ 2003, da interpretarsi alla luce delle norme oggi vigenti in quanto riferita a norme di legge oggi non più in vigore, per il periodo in cui si applicano le sanzioni regionali fornisce in particolare le seguenti indicazioni:

**A)** quanto alle limitazioni poste all'attività edilizia, gli interventi ammissibili, per quanto riguarda le finalità del presente atto, sono i seguenti (vd. punti 3.1 *Inammissibilità della ristrutturazione urbanistica* e 3.2 della circolare n. 118/ 2003):

- A1)** interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e il risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia;
- A2)** interventi da realizzare su aree di completamento dotate di opere di urbanizzazione primaria collegate funzionalmente con quelle comunali. Si tratta, di regola, di zone B di cui al D.M. 1444/68 ma possono essere anche zone C per le quali si tratti di completare gli interventi previsti da piani di lottizzazione già approvati e vigenti; tuttavia dovrà farsi riferimento non solo alla classificazione delle zone ma anche alla reale situazione di fatto che esse presentano; le opere di urbanizzazione primaria cui si fa riferimento, che devono essere già realizzate al momento del rilascio della concessione, sono quelle elencate dall'articolo 4 della legge 29/9/1964 n. 847;
- A3)** interventi in aree non ancora urbanizzate, ma facenti capo a convenzioni stipulate prima della scadenza del termine delle salvaguardie;
- A4)** interventi in zona agricola, fino al restauro e risanamento conservativo;

**B)** quanto alle limitazioni poste al potere di pianificazione, la circolare regionale n. 118/2003, una volta stabilito preliminarmente che possono essere in generale adottate, approvate e rese efficaci le varianti che abbiano per oggetto la messa in sicurezza idraulica, e che è possibile attivare in ogni caso procedure di variante per accordo di pianificazione con la regione e la provincia, chiarisce che sono ammissibili le attività di pianificazione riconducibili ad alcune delle fattispecie previste dai commi 2/7, nonché ad alcune limitate ipotesi del tipo previsto dai commi 8/20 dell'articolo 40 della legge 5/1995, distinguendo in particolare:

**B1) varianti ex articolo 40, commi 2/7, della L.R. 5/1995** (vd. punto 4.1 della circolare regionale n. 118/2003):

- I)** varianti di mera trascrizione degli strumenti urbanistici vigenti su base cartografiche aggiornate (articolo 40 comma 2 lettera e), in quanto non producono sostanziali aumenti di consumo di suolo;
- II)** varianti necessarie per realizzare i servizi e le infrastrutture la cui localizzazione sia già stata definita attraverso atti di programmazione sovracomunale definitivamente approvati (articolo 40 comma 2 lettera b), a condizione che gli interventi previsti siano opere pubbliche e nel caso di interventi di interesse pubblico che siano localizzati in ambiti già urbanizzati;
- III)** varianti, riferite alla medesima tipologia dell'art. 40 comma 2 lettera b) (riferite a servizi e infrastrutture) per le cui previsioni di intervento sia già disponibile il finanziamento, o che siano indispensabili per l'ottenimento del finanziamento, purché sia espressamente prevista la clausola secondo la quale la previsione decade ove il finanziamento non sia concesso;
- IV)** le seguenti tipologie di variante, a condizione che gli interventi proposti si localizzino all'interno di sistemi già urbanizzati:
  - varianti necessarie per realizzare opere pubbliche di esclusivo interesse comunale o per aumentare la dotazione di standard urbanistici di cui al D.M. 2 aprile 1968 n. 1444 e a norme fissate al riguardo dal Consiglio Regionale (articolo 40 comma 2 lettera a);

- varianti necessarie per apportare limitate modifiche alla disciplina urbanistica conseguente alla definizione di progetti esecutivi di opere pubbliche (articolo 40 comma 2 lettera c);
- varianti necessarie per apportare rettifiche di minima entità alle perimetrazioni di zona che complessivamente non comportino incremento di volume o di superficie utile degli edifici (articolo 40 comma 2 lettera d);

**V)** le seguenti tipologie di varianti, a condizione che gli interventi proposti siano limitati alla ristrutturazione edilizia:

- varianti di cui alla L.R. 21 maggio 1980 n. 59 recante "Norme per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente" (articolo 40 comma 2 lettera f, secondo alinea);
- varianti alla vigente disciplina del recupero del patrimonio edilizio esistente ai sensi degli articoli 5 e 7 della legge regionale 21 maggio 1980 n. 59 e della legge regionale 19 Febbraio 1979 n. 10, articolo 1, quinto comma, che non riguardino immobili già classificati come soggetti a restauro o risanamento conservativo o comunque già definiti di rilevante valore storico, artistico o ambientale (articolo 40 comma 2 lettera f, terzo alinea);
- varianti di cui all'articolo 8, secondo comma della legge regionale 17 ottobre 1994 n. 76 relativa alla "Disciplina delle attività agrituristiche" (articolo 40, comma 2, lettera f, sesto alinea);

**B2) varianti ex articolo 40, commi 8/20, della L.R. 5/1995** (vd.punto 4.2 della circolare regionale n. 118/2003), per le quali possono avviarsi i procedimenti ma che potranno essere adottate, approvate e rese efficaci solo le varianti funzionali alla miglior definizione degli interventi ammessi in ambiti già urbanizzati, senza ipotesi di ristrutturazione urbanistica e purché tali varianti non comportino consumo di suolo o aumento del carico urbanistico, con la precisazione che per le varianti che non hanno le caratteristiche suddette vale quanto si è già affermato a proposito delle varianti di cui ai commi 2/7 della L.R. 5/1995 sopra richiamati, non rientranti nelle tipologie consentite;

**B3) piani attuativi** (vd. punto 4.3 della circolare regionale n. 118/2003) che possono essere adottati, approvati e resi efficaci limitatamente alle seguenti fattispecie:

- I)** piani di recupero e piani particolareggiati e le loro varianti che prevedano interventi fino alla ristrutturazione edilizia;
- II)** varianti ai Piani di lottizzazione. o Piani di insediamento produttivo vigenti per i quali si siano già realizzate le opere di urbanizzazione, limitatamente ai casi in cui si renda necessario apportare modeste variazioni allo schema planivolumetrico approvato;
- III)** limitate modifiche ai Piani per l'edilizia economica e popolare (PEEP) vigenti anche in variante allo strumento urbanistico generale, purché già giustificate in termini di fabbisogno;
- IV)** varianti di piani attuativi rese necessarie a seguito dell'approvazione di opere pubbliche, fermo restando che gli interventi in essi previsti non possono essere attuati nel caso in cui non siano già state realizzate le urbanizzazioni;
- V)** piani attuativi che si qualifichino come ultimo completamento di ambiti già totalmente urbanizzati e quindi si innestino direttamente su opere di urbanizzazione già esistenti (in tali casi potrà costituire riferimento orientativo la definizione contenuta nella lettera B dell'articolo 2 del D.M. 2 aprile 1968 n. 1444);

con la precisazione che sono comunque consentiti gli interventi da attuarsi a seguito di convenzione stipulata anteriormente alla scadenza del termine delle salvaguardie;

**CONSIDERATO** che dalla lettura delle circolari applicative dell'art. 39 della L.R. 5/1995, principio ispiratore delle misure sanzionatorie regionali è quello di salvaguardare il territorio comunale e le sue risorse in un momento di transizione, durante il quale non è opportuno continuare ad attuare il vecchio strumento urbanistico, privo di garanzie in ordine al rispetto del principio di sostenibilità e non sostenuto dalla valutazione degli effetti ambientali e non è parimenti opportuno continuare ad operare delle scelte di governo del territorio al di fuori del Piano strutturale che invece è ispirato e formato a quel principio;

**CONSIDERATO** altresì che dai chiarimenti forniti nelle circolari regionali si desume che per quanto riguarda l'attività edilizia:

- non costituisce obiettivo delle "sanzioni regionali" l'inibizione dell'attività edilizia ordinaria, che comprende gli interventi fino alla ristrutturazione edilizia;
- nell'ambito delle finalità che la legge regionale intende perseguire, si ritiene comunque coerente includere, fra gli interventi consentiti, anche la sostituzione edilizia, introdotta dalla modifica della L.R. 5/1995 apportata nell'agosto del 2003 (art. 3, comma 4, L.R. 5 agosto 2003, n. 43) e poi confermata dall'articolo 78, comma 1, lettera h) della L.R. 1/2005, purché sempre localizzata in aree urbanizzate, alla luce anche di quanto esplicitato nel punto successivo;

- sono comunque consentiti tutti gli interventi da realizzare su aree di completamento e su aree ricomprese in piani urbanistici attuativi approvati e vigenti, dotate di opere di urbanizzazione primaria collegate funzionalmente con quelle comunali, ritenendo coerente con i principi desunti dalla normativa e dalle circolari regionali che per le Norme tecniche di attuazione del PRG del Comune di Firenze, tali aree sono individuabili nelle zone omogenee A, B, C, D, F, G, H; le opere di urbanizzazione primaria cui si fa riferimento, che devono essere già realizzate al momento del conseguimento del titolo abilitativo, sono quelle elencate dall'articolo 37 della L.R. 1/2005;
- sono consentiti gli interventi in aree non ancora urbanizzate, ma facenti capo a convenzioni stipulate prima della scadenza del termine delle salvaguardie;
- sono consentiti interventi in zona agricola, fino al restauro e risanamento conservativo;
- sono altresì consentiti, in quanto ritenuti coerenti con i principi ispiratori delle misure sanzionatorie esplicitate dalle circolari regionali, gli interventi edilizi in attuazione di piani attuativi approvati, ancorché non convenzionati, che abbiano positivamente superato i processi valutativi previsti per legge e che abbiano le caratteristiche di cui al punto 4.3 ultima alinea della citata circolare regionale n. 118/2003, e cioè "piani attuativi che si qualificano come ultimo completamento di ambiti già totalmente urbanizzati e quindi si innestino direttamente su opere di urbanizzazione già esistenti (...)";

alla stessa stregua per quanto riguarda la pianificazione urbanistica:

- per quanto concerne le varianti al PRG, l'obiettivo è quello comunque di salvaguardare le opere pubbliche e in generale tutti gli interventi di interesse pubblico e le varianti di limitata entità che per quanto riguardano il patrimonio edilizio esistente non prefigurino interventi superiori alla ristrutturazione edilizia;
- per quanto concerne i piani urbanistici attuativi, possono essere adottati, approvati e resi efficaci nuovi piani urbanistici attuativi che prefigurino interventi fino alla ristrutturazione edilizia e di sostituzione edilizia purché sempre localizzata in aree urbanizzate; inoltre piani attuativi che si qualificano come ultimo completamento di ambiti già totalmente urbanizzati e quindi si innestino direttamente su opere di urbanizzazione già esistenti (in tali casi potrà costituire riferimento orientativo la definizione contenuta nella lettera B dell'articolo 2 del D.M.2 aprile 1968 n. 1444); varianti ai piani urbanistici attuativi, così come specificato nella circolare regionale n. 118/2003, punto 4.3, allegata al presente atto;

**RITENUTO** pertanto necessario fornire agli uffici indirizzi applicativi attraverso una loro interpretazione coerente con i principi enucleati dalla lettura delle norme e delle circolari regionali citate;

**VISTO** ancora che:

la citata Circolare regionale n. 145 del 15 febbraio 2010 chiarisce che le limitazioni di cui all'articolo 39, comma 2 bis, della L.R.5/1995, si applicano "a) al termine dell'efficacia delle salvaguardie di cui all'articolo 61 della L.R. 1 gennaio 2005 n. 1 (Norme per il governo del territorio), se il comune non ha approvato il piano strutturale e pubblicato sul BURT la relativa delibera di approvazione nel triennio successivo all'adozione del piano strutturale stesso";

la medesima circolare regionale chiarisce che, per quanto attiene al termine finale di durata del regime sanzionatorio, l'articolo 39, comma 2bis, della L.R. n. 5/1995 è da interpretare nel senso che la "sanzione" ivi prevista non trova più applicazione:

- a.1) qualora il comune proceda ad una nuova adozione del piano strutturale, successiva ai tre anni dalla precedente adozione;
- b.1) qualora il piano strutturale sia approvato anche successivamente al decorso dei tre anni dalla relativa adozione;

**VISTO** l'articolo 39 e l'art. 40 della L.R. 16 gennaio 1995 n. 5 (*Norme per il governo del territorio*);

**VISTA** la L.R. 1 gennaio 2005, n. 1 (*Norme per il governo del territorio*);

**VISTE E ALLEGATE** le quattro circolari regionali sopra citate;

**RITENUTO** di rendere il presente atto immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134 del D. Lgs. n. 267/2000 (*Testo unico Enti locali*), per l'imminenza della scadenze del 24 luglio 2010 sopra richiamata;

**VISTO** l'art. 49 del sopra citato D. Lgs. n. 267/2000 e preso atto del parere di regolarità reso in ordine al presente atto, precisando che da questo non deriveranno diretti effetti contabili consistenti in impegni di spesa o riduzione di entrata a carico del Comune;

## DELIBERA

- 1) di dare atto che a far data dal 25 luglio 2010 fino all'adozione del nuovo Piano Strutturale sarà applicata la disciplina sanzionatoria di cui all'art. 39 della L.R. 5/1995, soprariportata, in virtù della decadenza delle salvaguardie al Piano Strutturale adottato dal Comune di Firenze in data 24 luglio 2007;
- 2) di fornire alla Direzione Urbanistica ed agli uffici interessati i seguenti indirizzi applicativi dell'art. 39 della L.R. 5/1995 per il periodo di vigenza delle "sanzioni regionali", desunti dalle norme regionali come applicabili in relazione alla disciplina urbanistica ed edilizia comunale:
  - A) per quanto riguarda l'attività edilizia:
    - non costituisce obiettivo delle "sanzioni regionali" l'inibizione dell'attività edilizia ordinaria, che comprende gli interventi fino alla ristrutturazione edilizia;
    - nell'ambito delle finalità che la legge regionale intende perseguire, si ritiene comunque coerente includere, fra gli interventi consentiti, anche la sostituzione edilizia, introdotta dalla modifica della L.R. 5/1995 apportata nell'agosto del 2003 (art. 3, comma 4, L.R. 5 agosto 2003, n. 43) e poi confermata dall'articolo 78, comma 1, lettera h) della L.R. 1/2005, purché sempre localizzata in aree urbanizzate, alla luce anche di quanto esplicitato nel punto successivo;
    - sono comunque consentiti tutti gli interventi da realizzare su aree di completamento e su aree ricomprese in piani urbanistici attuativi approvati e vigenti, dotate di opere di urbanizzazione primaria collegate funzionalmente con quelle comunali, ritenendo coerente con i principi desunti dalla normativa e dalle circolari regionali che per le Norme tecniche di attuazione del PRG del Comune di Firenze, tali aree sono individuabili nelle zone omogenee A, B, C, D, F, G, H; le opere di urbanizzazione primaria cui si fa riferimento, che devono essere già realizzate al momento del conseguimento del titolo abilitativo, sono quelle elencate dall'articolo 37 della L.R. 1/2005;
    - sono consentiti gli interventi in aree non ancora urbanizzate, ma facenti capo a convenzioni stipulate prima della scadenza del termine delle salvaguardie;
    - sono consentiti interventi in zona agricola, fino al restauro e risanamento conservativo;
    - sono altresì consentiti, in quanto ritenuti coerenti con i principi ispiratori delle misure sanzionatorie esplicitate dalle circolari regionali, gli interventi edilizi in attuazione di piani attuativi approvati, ancorché non convenzionati, che abbiano positivamente superato i processi valutativi previsti per legge e che abbiano le caratteristiche di cui al punto 4.3 ultima alinea della citata circolare regionale n. 118/2003, e cioè "piani attuativi che si qualifichino come ultimo completamento di ambiti già totalmente urbanizzati e quindi si innestino direttamente su opere di urbanizzazione già esistenti (...)";
  - B) alla stessa stregua per quanto riguarda la pianificazione urbanistica:
    - per quanto concerne le varianti al PRG, l'obiettivo è quello comunque di salvaguardare le opere pubbliche e in generale tutti gli interventi di interesse pubblico e le varianti di limitata entità che per quanto riguardano il patrimonio edilizio esistente non prefigurino interventi superiori alla ristrutturazione edilizia;
    - per quanto concerne i piani urbanistici attuativi, possono essere adottati, approvati e resi efficaci nuovi piani urbanistici attuativi che prefigurino interventi fino alla ristrutturazione edilizia e di sostituzione edilizia purché sempre localizzata in aree urbanizzate; inoltre piani attuativi che si qualifichino come ultimo completamento di ambiti già totalmente urbanizzati e quindi si innestino direttamente su opere di urbanizzazione già esistenti (in tali casi potrà costituire riferimento orientativo la definizione contenuta nella lettera B dell'articolo 2 del D.M.2 aprile 1968 n. 1444); varianti ai piani urbanistici attuativi, così come specificato nella circolare regionale n. 118/2003, punto 4.3, allegata al presente atto;
- 3) di dichiarare il presente atto immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134 del D.Lgs. n. 267/2000.