

**AL SIGNOR SINDACO  
DEL COMUNE DI PISTOIA**

**OSSERVAZIONI AL REGOLAMENTO URBANISTICO  
DEL COMUNE DI PISTOIA**

R.U. adottato dal Consiglio Comunale il 10 marzo 2010  
con Deliberazione n. 35

**DOCUMENTO CONGIUNTO DEL**

**COMITATO PROFESSIONI TECNICHE  
DELLA PROVINCIA DI PISTOIA**

Sede in via Curtatone e Montanara 54, Pistoia 51100 (PT)  
tel.0573.25125, fax 0573.22230

Ordine degli Agronomi e dei Dottori Forestali  
Ordine degli Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori  
Ordine dei Geologi della Toscana  
Collegio dei Geometri e Geometri Laureati  
Ordine degli Ingegneri  
Collegio dei Periti e Periti Laureati

Questo documento arricchisce le riflessioni ed i contributi degli Ordini e Collegi professionali formulate sui temi della città e del territorio e costituisce la premessa alle Osservazioni al R.U. che gli organi suddetti presentano all'amministrazione comunale nello spirito di collaborazione che ci auguriamo caratterizzi i rapporti futuri.

Infatti, se da un lato si osserva che il R.U. è stato adottato senza un sufficiente processo di partecipazione sulla valutazione integrata dei suoi effetti territoriali, ambientali, sociali, economici e sulla salute umana, come previsto dal Regolamento regionale (DPGR 9 febbraio 2007, n. 4/R), dall'altro occorre anche rilevare il comportamento maggiormente collaborativo dell'Amministrazione che ha concesso più tempo per il periodo delle osservazioni e nel contempo ha attivato uno specifico tavolo tecnico di confronto.

Auspichiamo pertanto che le osservazioni siano esaminate con attenzione poiché perseguono esclusivamente il fine della pubblica utilità, e se respinte che abbiano esauriente motivazione, così come lo è stata la loro formulazione.

Del resto altri importanti questioni attendono di avviarsi a positiva conclusione, quali la revisione dei regolamenti Edilizio e d'Igiene che seguirà l'approvazione del R.U. e l'improrogabile revisione del sistema burocratico-amministrativo, inutilmente farraginoso e causa di incertezze procedurali non più sostenibili in un quadro economico compromesso: su queste questioni ci dichiariamo disponibili ad offrire una costruttiva collaborazione nell'interesse della PP.AA., di tutti gli operatori del settore e soprattutto dei cittadini.

Ciò premesso, il Regolamento Urbanistico, riformula radicalmente la normativa comunale, azzerando linguaggi, pratiche e procedure sedimentati in decenni di pianificazione comunale, col rischio di rendere più gravoso il compito della sua gestione da parte della struttura tecnica comunale e di estendere il contenzioso con i cittadini e gli operatori economici, con conseguente incremento dei costi (pubblici e privati).

Alcune norme introducono obblighi di dubbia legittimità che appesantiscono il procedimento burocratico; altre dettano regole che mortificano il ruolo tecnico del progettista e appaiono frutto di un atteggiamento culturale dirigistico e non dialogante; altre scelte sono improntate ad una eccessiva discrezionalità che mina il principio perequativo che intendono applicare.

Si registrano diffusi errori nella classificazione del patrimonio edilizio esistente accanto alla rinuncia ad una classificazione di valore del patrimonio architettonico più recente.

Appaiono poco coraggiose le ipotesi progettuali nelle zone urbane che registrano carenze di dotazioni pubbliche, dove sarebbero necessari interventi più incisivi di ristrutturazione urbanistica e di riqualificazione energetica. Analoghe considerazioni valgono anche per il territorio aperto.

Sono solo enunciate, e per certi versi contraddittorie, le forme di incentivazione per il ricorso a pratiche costruttive ecosostenibili e per la produzione di energia da fonti rinnovabili che, in questo difficile momento, potrebbero costituire un volano di rilancio dell'economia in generale e del settore edilizio in particolare.

Fermi restando tali rilievi di fondo, è intenzione di questi Ordini e Collegi professionali avanzare proposte di modifica dello strumento urbanistico adottato, per renderlo, a nostro avviso, più aderente ai bisogni della società pistoiese, più efficace nell'attuale congiuntura socio-economica, attenuando quantomeno la sua impronta dirigistica in mancanza di una sua radicale rielaborazione.

In particolare si evidenziano i seguenti aspetti sui quali si sono incentrate le osservazioni con richieste di modifica e/o riformulazione:

**1. Zone B.** *Tessuti prevalentemente residenziali di impianto recente TR1 (consolidati) e TR2 (da riordinare)* . L'art. 41 del RU prevede solo la possibilità, a certe condizioni, di incrementare fino a 25 mq la superficie utile degli alloggi esistenti. Nonostante tali aree siano *assimilabili alle zone omogenee B del Dm 1444 del 2.4.1968*, cioè *a parti del territorio totalmente o parzialmente edificate*, sono state private di ogni parametro urbanistico col risultato che le residue capacità edificatorie esistenti in tale zone urbane e urbanizzate sono state annullate. Ciò appare in palese contraddizione con la finalità di puntare soprattutto al risparmio di suolo ed alla riqualificazione della città esistente. Inoltre, il piano viene così privato della strumentazione tecnica necessaria per poter procedere al riordino ed all'adeguamento degli stessi tessuti TR2, caratterizzati da *disordine urbanistico e una insufficiente dotazione dei servizi pubblici*.

Peraltro, investendo tutte le possibilità di nuova edificazione residenziale in *operazioni complesse* ed economicamente svantaggiate dal peso degli extrastandards (AT, ACT e ATP), in un momento di forte crisi del mercato

immobiliare, si rischia di ingessare il piano e di far rimanere sulla carta il buon proposito di *dotare di servizi e spazi pubblici le parti del territorio risultate più carenti*.

Per ovviare alle suddette criticità, considerazioni di ordine tecnico e motivi di opportunità economico-sociale generale consigliano di diversificare i modi e gli ambiti in cui investire le residue capacità edificatorie, per soddisfare meglio bisogni territoriali e socio-economici, tenendo conto del tessuto economico locale, per rendere il piano più flessibile e più efficaci le sue scelte.

In sintesi, ferme le previsioni per l'edilizia residenziale-sociale, è necessario destinare le superfici residue ad una gamma di interventi di dimensioni medio piccole da collocare nelle ATP e nelle aree residenziali di completamento (TR 1 e 2), nelle zone agricole e nelle zone industriali dimesse, non confermate dal R.U. fra le aree produttive (TP).

**2. Classificazione degli edifici.** La scelta di non “consumare” territorio e di attuare una politica di edilizia sostenibile è un concetto pienamente condivisibile, ma per essere veramente efficace occorre che sia accompagnato da un'incentivazione del recupero dell'edificato esistente. Bloccare la possibilità di recuperare edifici di scarso o nullo valore storico, edifici ex rurali o loro annessi, cristallizzandone l'aspetto esteriore e la distribuzione interna degli stessi fabbricati (divieto di variare i corpi scala o di inserirne di nuovi, divieto di eseguire frazionamenti, ecc.), è una scelta controproducente rispetto agli obiettivi posti. Appare infatti eccessivamente superficiale il criterio di definire “*patrimonio edilizio storico*” tutto ciò che è precedente all'impianto del nuovo Catasto del 1953. Di fatto questa impostazione limita gravemente la possibilità di adeguare i fabbricati in virtù delle variate necessità, non tenendo conto dei cambiamenti della società e conseguentemente essa non è coerente con il concetto di valorizzazione e sviluppo sostenibile del territorio proposto dalla stessa Amministrazione.

Ad appesantire ulteriormente il quadro esposto, è chiaramente emerso dalla lettura del R.U. che il censimento di circa 13.200 edifici “*storic*” extraurbani è viziato da gravi carenze procedurali in grado di inficiare l'attendibilità del metodo e la qualità del risultato; questo perché il valore documentale dell'edificio, e a seguire la graduazione degli interventi ammissibili, sono definite in maniera semiautomatica dal grado di alterazione riscontrato nel censimento stesso e dalla tipologia, peraltro *ingabbiata* in un abaco discutibile quanto a completezza e selettività.

E' opportuno evidenziare che, per gli edifici classificati storici, anche l'intervento più radicale ammissibile, e cioè la Ristrutturazione Edilizia, resta comunque subordinato al rispetto delle invarianti tipo-morfologiche, le quali, impongono il "ritorno" ai caratteri originali per gli elementi più tipizzanti (scale, tetto, elementi decorativi) anche dove nel tempo si fossero definitivamente persi.

In sintesi l'impostazione proposta dall'amministrazione porta alla pratica impossibilità di poter intervenire con operazioni progettuali qualificanti sotto il profilo dell'efficienza energetica, dell'adeguamento igienico-funzionale, strutturale, del miglioramento dell'accessibilità, della qualità edilizia e della conservazione in generale, in favore di un rigore documentale fine a se stesso e del tutto sproporzionato rispetto ai valori meritevoli di protezione.

Riteniamo in definitiva molto più efficace una politica che consenta ai progettisti di esercitare pienamente e responsabilmente il loro ruolo tecnico e sociale.

Si tenga quindi a riferimento il lavoro svolto per il R.U. come griglia organizzativa e di prima valutazione, senza che questa però abbia valenza prescrittiva, consentendo quindi che le classificazioni tipo-morfologiche dei singoli fabbricati, unitamente al loro grado di trasformazione, siano demandate alla fase operativa legata alla iniziativa della proprietà, tramite i tecnici incaricati. Si assuma quindi, quale attestazione dei caratteri tipo-morfologici del patrimonio edilizio esistente, una SCHEDA DI SINTESI OPERATIVA che ogni professionista incaricato dovrà compilare.

Sulla scorta delle indagini svolte, la scheda operativa sarà trasmessa all'Ufficio Tecnico, sotto forma di atto preliminare e preventivo finalizzato alla eventuale nuova e diversa classificazione dell'edificio; l'Ufficio dovrà accogliere, emendare o denegare la nuova classificazione in un termine massimo di 30 giorni.

**3. Intervento diretto convenzionato.** Le NTA introducono le specie della Denuncia di Inizio Attività e del Permesso di Costruire convenzionati, sulla legittimità delle quali avanziamo forti dubbi, perché generalizzati ed addirittura previsti anche per le DIA per le quali la legislazione corrente non consente momenti "di confronto o negoziali" con la pubblica amministrazione. Questo inoltre determina l'appesantimento delle procedure, il prolungamento dei tempi e dei costi per i cittadini, i quali non possono sostituirsi alla PP.AA. nella gestione e realizzazione delle OO.PP. A fronte degli oneri di urbanizzazione corrisposti dagli operatori privati

spetta al Comune provvedere all'attuazione dell'adeguamento delle urbanizzazioni e degli standard che dovrebbe aver previsto col R.U.

4. **Il meccanismo perequativo**. Questo è adottato *al fine di aumentare la dotazione di spazi pubblici e di migliorare l'organizzazione degli insediamenti*, mentre dall'analisi delle *Schede norma* degli ambiti ACT si ricava la convinzione che non siano stati individuati *specifici parametri di riferimento* idonei a garantire tale finalità; infatti:

- non sono esplicitati i criteri di correzione adottati degli indici ed i parametri di conversione della Superficie Utile Lorda;

- gli indici territoriali assunti non vengono applicati a tutte le aree edificate ricadenti in vari comparti, per alcune delle quali vengono fatte prevalere le quantità edificate esistenti;

- gli indici di utilizzazione fondiaria adottati per definire le aree destinarie dell'edificabilità (*aree riceventi*) si discostano spesso da quelli indicati nei relativi articoli delle NTA; tale scelta determina una più ridotta porzione di suolo riservata al privato ed una maggiore superficie riservata al pubblico;

- l'introduzione di aree extrastandard da cedere gratuitamente al Comune avviene senza avere stabilito criteri omogenei per il loro dimensionamento trovandosi così con dei rapporti molto variabili rispetto alla superficie del comparto che non appaiono giustificabili e peraltro di dubbio fondamento normativo, anche alla luce di recenti sentenze del TAR Lazio.

5. **Differenziazione degli standards**. Per ovviare al *deficit* di spazi pubblici, in particolare a servizio della residenza, è stato previsto di differenziare gli standard a carico degli operatori a seconda dei fabbisogni delle diverse zone di intervento, graduando le aree per opere di urbanizzazione da cedere gratuitamente negli *ambiti di trasformazione puntuale* (ATP) e prevedendo la cessione di ulteriori quote di suolo (extra-standard) negli *ambiti complessi di trasformazione* (ACT), in cui si applica la perequazione urbanistica.

Quel che appare di dubbia legittimità, e fonte di possibile contenzioso, è che si ponga a carico degli operatori privati, ed in ultima istanza dei cittadini acquirenti, oneri diversificati per operazioni uguali, soltanto perché ricadono in sub-ambiti caratterizzati da diversi gradi di "sofferenza".

Occorre, invece, ricordare che la verifica degli standard dovrebbe essere effettuata a livello dell'intero territorio comunale e per ogni singola UTOE e non per sub-ambiti delle UTOE come è stato fatto.

**6. Il territorio aperto.** Risulta non corretta la scelta di suddividere il territorio aperto in tre ambiti (pianura/collina/boschi) e individuare un gruppo di aree speciali, fortemente penalizzate (aree agricole multifunzionali, aree per bacini idrici) o, all'inverso, premiate (aree per la commercializzazione), con modalità che appaiono arbitrarie e poco trasparenti. In generale si riscontra poca chiarezza: ad esempio non si capisce se la definizione di "*territorio rurale*" coincide (in tutto o in parte) con il territorio aperto.

Scelte controverse si registrano anche nelle zone collinari e montane dove, di fatto, si pianifica l'abbandono delle attività agricole, impedendo qualsiasi trasformazione legata alle necessità colturali, e pensando che la tutela del paesaggio sia assimilabile alla conservazione e cristallizzazione dell'esistente.

E' ormai chiaro che sono i fenomeni di abbandono dei territori di collina e montagna a generare il degrado paesaggistico più pericoloso: dalla perdita delle diverse colture agricole, a quello di tutte le sistemazioni idraulico-agrarie che strutturano il territorio.

In queste zone non si possono realizzare nuove abitazioni, nuovi annessi rurali né serre, ovvero tutto quello di cui un'azienda può aver bisogno per continuare ad operare o cominciare un'attività.

Queste problematiche riguardano ben due terzi della superficie del comune, dove gli agricoltori sono messi in una condizione di gravissima disuguaglianza rispetto a tutti gli altri (pianura e comuni vicini).

Altro aspetto generale di immediata evidenza è l'impostazione "dirigistica" di decidere a priori dove e come certe opere si devono fare: centri di commercializzazione aziendale, ma anche laghetti e impianti per energie rinnovabili, di fatto impedendo iniziative di questo tipo, che sono invece auspicabili.

Un intero sub-sistema del P.S., quello delle Mura Verdi, nel Regolamento viene di fatto ignorato e fatto confluire nelle aree multifunzionali con valenza paesaggistica, in modo arbitrario molto riduttivo. La sua *forza agricola*, che lo ha difeso dall'espansione urbana, viene depotenziata da ingiustificati divieti edificatori (per annessi e serre che il P.S. afferma possibili) con gravi rischi in prospettiva.

Ciò è particolarmente evidente in quei territori di transizione fra pedecollina e pianura, dove le tipiche coltivazioni collinari (vite e olivo) sono presenti in tracce e si è diffuso con successo il vivaio: in buona parte sono costituite dalle precedenti “zone E1”, ma talvolta anche “E2”.

Il P.S., come anche la precedente normativa tecnica per le zone agricole (oggetto di specifica variante nel 1998), nei confronti di queste aree si comportava in maniera molto più rispettosa, conscio dei rischi insiti nel generalizzare troppo: dove erano presenti sistemazioni o coltivazioni tipiche (terrazzamenti, oliveti, vigneti), esse dovevano essere tutelate e mantenute, altrimenti si potevano effettuare trasformazioni.

Per capire meglio, in centinaia di ettari vigeva un regime di rispetto da verificarsi con l'effettivo stato delle cose: ad esempio nelle aree comprese fra la via Montalese e la Bure, come pure nella bassa pianura del Vincio o ai piedi di Vinacciano.

Viene poi trascurato il sistema “vivaismo” concentrandosi solo sulle vasetterie e dimenticando le coltivazioni in pieno campo esistenti, ritenendo realistico il loro spostamento dalle aree in cui molte di esse si trovano, in altre ritenute più adatte.

In questa ottica rientra la scelta ingiustificata di classificare come Aree agricole multifunzionali di pianura con valore paesaggistico, piccoli “*francobolli*” di territorio, dove risulta impedita una trasformazione specializzata, differenziandoli dalle aree vicine dove invece tale specializzazione è esistente.

In definitiva una pianificazione schematica che non tiene conto dei legittimi interessi, necessità e competenze degli operatori agricoli, delle reali vocazioni e realtà territoriali, rischia ancora una volta di determinare l'abbandono delle aree rurali.

**7. Trasformazioni aree pubbliche** Un importante elemento sul quale è necessario proporre una riflessione è relativo alle previsioni di trasformazione urbanistica che interessano importanti aree di proprietà pubblica. Sia nel P.S. che nel R.U. si trovano indicazioni di ruolo strategico relative alle Ville Sbertoli, alla Villa Montesecco, all'Arboreto, all'area Dano, ecc., oltre ai complessi immobiliari presenti nel centro storico come San Lorenzo, ex Crocifissine, ex Distretto, ecc. Si aggiunga a questo elenco la prevista dismissione dell'area ospedaliera del Ceppo, con la conseguente disponibilità di un nuovo vasto complesso immobiliare proprio nel cuore del centro cittadino.

Nell'insieme Pistoia ha disponibili diversi rilevanti immobili di proprietà pubblica che, per la loro collocazione ed estensione, rappresentano una importante risorsa e possono costituire elementi di riqualificazione urbana e territoriale. Proprio per questa ragione, tutti i piani che si sono succeduti nel tempo ne hanno confermato il ruolo strategico. Tuttavia, il perdurare della loro sotto-utilizzazione o addirittura, in qualche caso, il loro stato di abbandono, dovrebbe far riflettere sulla necessità di accompagnare il R.U. con un programma tecnico-finanziario relativo alle trasformazioni che si ritengono effettivamente realizzabili nel quinquennio di previsione dello stesso R.U., indicando gli strumenti e le procedure ritenuti idonei all'attuazione nonché le infrastrutture e gli standard pubblici conseguibili.

L'esperienza dell'area ex Breda, che è arrivata a trasformazione solo dopo diversi decenni e con un ridimensionamento del ruolo metropolitano originariamente previsto, deve far riflettere sulla necessità di predisporre strumenti urbanistici e gestionali efficaci. Un capoluogo provinciale che coltiva anche la ragionevole ambizione di svolgere un ruolo metropolitano importante, non può evidentemente accontentarsi di inserire previsioni urbanistiche qualificanti ma deve anche sviluppare un'azione amministrativa all'altezza delle previsioni stesse per la loro concreta attuazione.

**8. Aspetti generali di carattere sismico:** Con l'entrata in vigore delle Nuove Norme Tecniche per le costruzioni (D.M. Infrastrutture del 14.01.2008) la progettazione antisismica degli edifici assume un'attenzione particolare, in special modo per quanto riguarda le costruzioni esistenti. Se poi andiamo a considerare gli ultimi eventi sismici verificatisi sul nostro territorio italiano, ci accorgiamo che una corretta progettazione ed un corretto modo di proteggere i fabbricati dalle azioni orizzontali, porta sicuramente ad una maggiore sicurezza del cittadino e, di conseguenza, un risparmio economico che si avrebbe se non dovessimo ricostruire e/o riparare i possibili fabbricati danneggiati dopo l'evento sismico.

Da tutto ciò si capisce che la possibilità di adeguare o migliorare dal punto di vista sismico un fabbricato esistente, diventa elemento essenziale per la salvaguardia dell'uomo e dell'edificio stesso, migliorandone la qualità attraverso una libera progettazione, laddove ne sia richiesto.

Dall'analisi globale del nuovo Regolamento Urbanistico ci risulta però una totale mancanza di attenzione a tutto ciò premesso, limitando notevolmente la possibilità al progettista di poter intervenire sui fabbricati esistenti (ci riferiamo soprattutto a quelli

ricadenti nei TS), attraverso interventi di adeguamento, utilizzo di nuovi materiali, per arrivare in alcuni casi alla parziale demolizione (se non totale) con successiva ricostruzione.

Promuovere ed incentivare il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente è sicuramente un aspetto importante che caratterizzerà la futura progettazione e l'intervento dei professionisti per il benessere del cittadino; elemento che è completamente ignorato dal Regolamento Urbanistico. Prevedere incentivi per l'adeguamento dei fabbricati poteva essere appropriato alla luce di quanto è successo lo scorso anno all'Aquila.

È senza'altro vero che la "storicizzazione" dei fabbricati deve essere un elemento caratterizzante una città come Pistoia, ma è altrettanto vero che la sicurezza del cittadino deve risultare il primo pensiero dell'Amministrazione Comunale.

**9. Aspetti idro-geologici** Per quanto riguarda gli aspetti di carattere generale, in merito agli aspetti geologici e idraulici, sembra di poter dire che vi è una pesante carenza del quadro conoscitivo. Questo aspetto non è legato al R.U. in senso stretto ma lo condiziona fortemente. In particolare si osserva che la cartografia geologica e geomorfologica di base è sostanzialmente immutata dal PRG previgente il PS, non si riscontra organicità nemmeno nell'aggiornamento rispetto agli eventi franosi che hanno interessato il territorio comunale negli ultimi anni. Tale datata cartografia inoltre pare soddisfare un generico intento descrittivo del territorio, piuttosto che andare ad individuare gli aspetti che meritano attenzione in una moderna chiave pianificatoria. Soprattutto si riscontra una eccessiva genericità nella individuazione dei dissesti, del loro grado di attività, delle condizioni che possono favorire l'instaurarsi dei dissesti stessi. L'implementazioni su queste basi di atti normativi che condizionano le destinazioni d'uso dei plessi territoriali rischia di non trovare sostenibilità tecnico-scientifica.

Per quanto riguarda gli aspetti idraulici, nonostante la stratificazione cartografica che si estende dalle Autorità di Bacino al PIT, al PTC, allo strumento comunale, si riscontra tutt'ora la sostanziale indefinizione della pericolosità cagionata dalle ' *acque basse* ', cioè del fattore maggiormente limitante in quanto di fatto esteso a tutta l'area di pianura. Il R.U. sembra voler accollare al soggetto che vuole affrontare l'acquisizione di un permesso di costruire la definizione di questa pericolosità. Fermo restando che le indagini e le determinazioni da eseguire a supporto della progettazione esecutiva e della pianificazione di dettaglio sono auspicabili, questa

impostazione tradisce lo scopo primo di strumento urbanistico generale, il quale dovrebbe fornire per ogni plesso territoriale le condizioni ostative e limitanti le varie trasformazioni edilizie ed urbanistiche, almeno in termini generali. Con questa lacuna ogni avente titolo ad attuare le citate trasformazioni non è sostanzialmente in grado di sapere se quel titolo è concreto ed efficace o solo ipotetico.

A riguardo degli aspetti legati alla pericolosità e fattibilità sismica sembra sufficiente rilevare la sostanziale difformità di quanto reca il R.U. rispetto alle disposizioni del D.P.G.R 27/4/2007 n. 26/R, che dovrebbe informarne la stesura.

In merito al 26/R, sempre sul piano delle valutazioni generali, si osserva una pervasiva difformità del R.U., su questo aspetto si ritengono sostanzialmente condivisibili i rilievi espressi nel documento del Genio Civile (prot. Comune Nr. 0025437 del 21/04/2010).

Pistoia, 12 Luglio 2010

Ordine degli Agronomi e dei Dottori Forestali	Ordine degli Architetti P.P.C	Ordine dei Geologi della Toscana

Collegio dei Geometri e Geometri Laureati	Ordine degli Ingegneri	Collegio dei Periti e Periti Laureati