

Al comune di Pisa
Dirigente Direzione Urbanistica

e, p.c. al Presidente della Regione Toscana

Al presidente dell'Amministrazione Provinciale di Pisa

Osservazioni alla Variante al Regolamento Urbanistico a seguito della decadenza delle previsioni a carattere espropriativo e della perdita di efficacia delle previsioni di Piani Attuativi, adottata con delibera C.C n. 28 del 06/05/2009 e pubblicata sul BURT n. 28 del 15.07.2009.

Il sottoscritto Riccardo Ciuti, residente in Pisa, via San Martino 88, ingegnere, architetto, visto l'atto urbanistico in oggetto, propone, nell'interesse generale, le seguenti osservazioni:

OSSERVAZIONE N.1 – CONTRASTO GENERALE CON IL PIANO STRUTTURALE

La variante adottata dimezza lo standard edilizio residenziale mq/ab rispetto a quello definito dal PS, il che significa che anche a parità di Superficie utile lorda (Sul), si considerano insediabili il doppio degli abitanti precedentemente previsti.

La variante adottata procede peraltro ad forte incremento delle previsioni di Sul rispetto a quelle del Regolamento urbanistico previgente e dunque di alloggi ritenendosi libero di operare in tal senso sulla base di due considerazioni:

- a) Che l'orizzonte temporale assunto dal Piano Strutturale per la definizione del dimensionamento residenziale era di 10 anni e che tale termine è ormai spirato;
- b) Che comunque il dimensionamento era da considerarsi "orientativo" in quanto collocato nella relazione e non nelle norme del Piano Strutturale.

Si riporta in estratto dal documento di valutazione integrata allegato alla variante:

"Ai fini di una corretta valutazione è opportuno precisare che il Piano Strutturale prevedeva, nel decennio, un incremento di numero di alloggi pari a 1080.

Tale numero era determinato sulla base di un dimensionamento medio di mq. 130 ad alloggio.

Il dato elaborato per la presente variante, cautelativamente e più realisticamente, assume come dimensionamento medio quello di mq. 65 ad alloggio.

Deve inoltre essere tenuto presente che quasi la metà della previsione del P.S. era riferita al recupero dell'area del complesso ospedaliero-universitario di S. Chiara.

Il recupero dell'area nelle previsioni attuali, non potrà essere avviato prima del 2013, con presumibile conclusione nel triennio 2015/2015.

Anche il previsto trasferimento delle caserme dal centro storico ed il loro recupero, in parte a destinazione residenziale, non potrà vedere la conclusione, realisticamente, prima del 2013, ben oltre, quindi, l'orizzonte temporale fissato dal P.S. vigente."

In realtà i criteri per la definizione del dimensionamento residenziale costituiscono una parte fondamentale del Piano Strutturale vigente in quanto necessari alla misura dei carichi insediativi e

conseguentemente della sostenibilità del piano e sono espressi in uno specifico capitolo della relazione, non avendo senso una diversa collocazione. La loro modifica configura, evidentemente, una variante al Piano Strutturale, in quanto va ad alterare il complesso delle pressioni sul territorio e l'ambiente.

Rovesciando il ragionamento, se si afferma che si sta operando una variante del solo Regolamento Urbanistico, in conformità con il Piano strutturale, come certificato dal dirigente responsabile del procedimento, allora necessariamente devono essere mantenuti i criteri di base del dimensionamento definiti dal Piano strutturale medesimo ed in particolare la dimensione dell'alloggio tipo, a differenza di quanto fatto.

Anche se il nuovo riferimento dimensionale fosse corretto (e l'assenza di una qualunque dimostrazione impedisce di valutarlo), essa diverge decisamente da quella a base del PS (dimezzando la dimensione dell'alloggio tipo) e dunque altera completamente i riferimenti dimensionali.

Per quanto riguarda la valenza normativa del dimensionamento del Piano strutturale, si rileva che questa era stata presa per vincolante da parte del Regolamento Urbanistico del 2001, che dedica uno specifico capitolo della relazione generale a verificare la conformità del proprio dimensionamento a quello di Piano strutturale (il n. 14 di pag.92) e non si vede perché adesso si debba o possa cambiare atteggiamento.

Per quanto riguarda la efficacia del dimensionamento del Piano Strutturale, rispetto al decorso del termine decennale di riferimento, ed il conseguente "rilancio" dello sviluppo mediante variante al solo Regolamento urbanistico, si osserva che si tratta di operazione irregolare, in quanto negli stessi meccanismi normativi del Piano Strutturale vigente era la risposta al da farsi: l'art.2 delle Norme postulava una attività di verifica ed aggiornamento del quadro conoscitivo, che avrebbe consentito di seguire passo passo sia l'andamento della domanda edilizia, che quello demografico, in modo da procedere a varianti di adeguamento del Piano strutturale e dunque anche alla modifica dei riferimenti temporali dello sviluppo, nel rispetto delle procedure di legge, ivi comprese le disposizioni in materia di valutazioni.

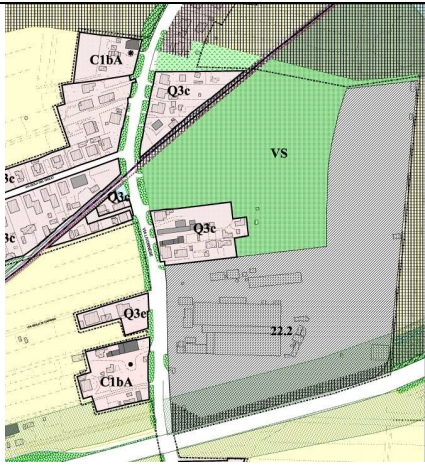
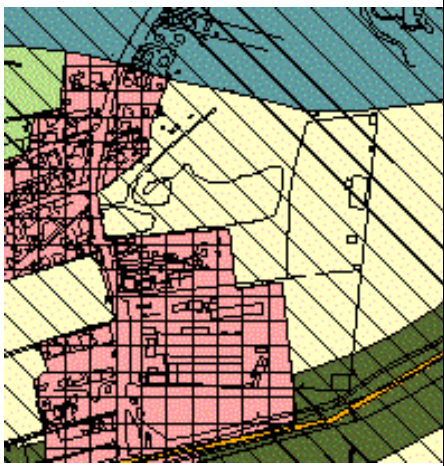
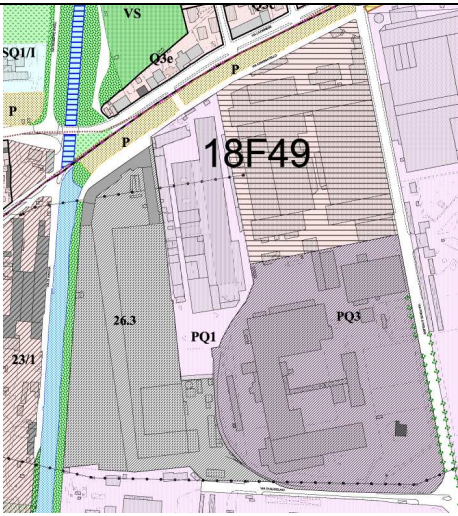

In realtà l'attività di monitoraggio del piano ed il conseguente aggiornamento costante del quadro conoscitivo sono stati completamente omessi e si procede a scelte appoggiate a un bilancio territoriale incompleto e non sufficientemente analizzato.

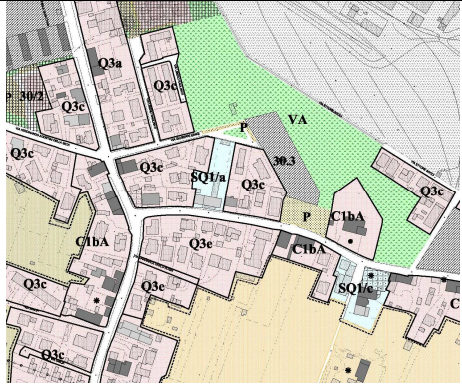
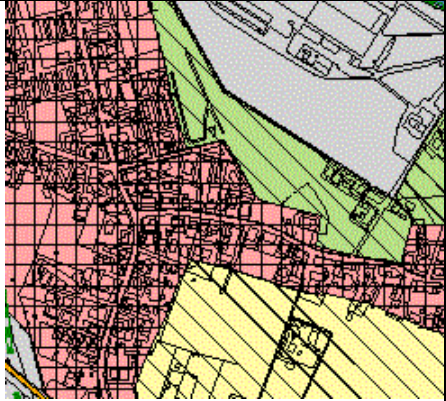
In conclusione si osserva che la variante in oggetto è in contrasto con il Piano Strutturale, strumento approvato mediante la procedura dell'accordo di pianificazione tra comune, provincia e regione e dunque al cui rispetto si ritiene siano interessati tutti gli enti sottoscrittori.

OSSERVAZIONE N.2 – CONTRASTO LOCALE CON IL PIANO STRUTTURALE

Fermo restando quanto osservato al punto precedente, si rileva che la variante in oggetto pare essere stata sottoposta a verifica di conformità solo con le prescrizioni delle schede-norma delle utoe del PS.

In realtà il PS è costituito anche da altri elaborati rispetto ai quali occorre verificare la conformità, ed in particolare la tavola dei sistemi e sub-sistemi, la cui efficacia è definita all'art. 3 delle Norme del PS stesso. Nella tabella che segue sono riassunte le difformità di questo tipo, riscontrate.

Scheda-norma di RU	Destinazione di scheda	Estratto variante al RU	estratto PS	Sistema e sub-sistema di PS
22.2	residenziale			sistema ambientale – aree ad esclusiva funzione agricola (porzione)
26.3	Residenziale (prevalente)			Sistema insediativo – aree per la produzione di beni e servizi

30.3	residenziale			Sistema ambientale – area di connessione
------	--------------	---	--	--

Quanto alla possibile controdeduzione che il PS autorizzi limitati scostamenti (in sede di RU) dai perimetri dei sistemi e sub sistemi, si riporta di seguito in estratto, il comma interessato

Estratto dall'art.3 delle Norme del PS

5. Le disposizioni di cui ai Titoli III e IV, e le tavole di cui alla lettera c4 dell'articolo 2, alla quale esse fanno riferimento, individuano i sistemi ambientale ed insediativo, ed i relativi sub-sistemi. Le perimetrazioni delle articolazioni di tali sistemi, indicate dalle tavole di cui alla lettera c4 dell'articolo 2, possono essere parzialmente e motivatamente disattese, in quanto più approfondite analisi della realtà in essere mostri la non piena rispondenza di dette perimetrazioni alle definizioni che delle predette articolazioni sono date nelle disposizioni di cui ai Titoli III e IV.

La semplice lettura del comma consente di concludere che le uniche modifiche di perimetrazione legittime in sede di RU sono quelle eventualmente derivanti da più approfondite conoscenze della realtà di fatto, e non certo dalla volontà di introdurre previsioni diverse, altrimenti la *struttura* del piano *strutturale* va a farsi benedire. Tali eventuali modifiche si ritiene debbano essere adeguatamente motivate nell'atto, a differenza di quanto fatto.

OSSERVAZIONE N.3 – INCOERENZA INTERNA ALL'ATTO

Dal documento di valutazione integrata:

“Con la variante si introducono anche nuove schede-norma per ambiti compresi nel sistema insediativo definito dal Piano Strutturale e già soggetti a previsioni edificatorie dal Regolamento Urbanistico, che si caratterizzino sul versante della riqualificazione, della dotazione di servizi e dell'opportunità di soddisfare interessi pubblici.

I principali obiettivi della Variante sono: creare le condizione per poter attuare una politica abitativa sociale, attraendo così nuove famiglie residenti all'interno della città, realizzare una maggiore ed una migliore qualità e dotazione degli standard urbanistici, rilanciare una migliore qualità urbana, con importanti interventi di riqualificazione urbanistica.” (...)

Prima di tutto si rileva che gli ambiti delle nuove schede norma non sono tutti compresi nel sistema insediativo definito dal Piano Strutturale: debordano nel sistema ambientale gli ambiti di trasformazione delle schede 22.2 e 30.3 sopra riportate in tabella.

Passiamo ora alla verifica dell'affermazione inerente la dotazione di standard:

Schede modificate a contenuto residenziale– tabella di raffronto

Scheda modificata	Vecchia Sup. territoriale	Nuova sup. territoriale	Vecchia Previsione di Slu	Nuova Previsione di Slu	Vecchia previsione di standard	Nuova previsione di standard	
5.1	17300	17300	1730	4330	17300	8650	Mod.
5.4	4600	5100	460	870	3200	3350	Mod.
7.9	5600	9180	1120	2300	2300	5980	Mod.
9.1	3450	3450	3400	1550	2070	1200	Mod.
10.1	8180	15810	3200	5520	4090	9620	Mod.
11,3	3900	3900	390	780	2700	2700	Mod.
13.1	51880	54200	10.000	16260	25940	27100	Mod.
13.2/13.3	47720	70650	0	17660	14000	39900	Mod.
25.1		3900	1500	1500	2810	2810	Conf.
27.4	18000	21480	2700	5380	12600	15040	Mod.
30.1	59800	59800	4800	6000	47800	29900	Mod.
31.2	3300	3300	330	550	2300	2300	Mod.
38.2	1670	1670	700	700	970	970	Conf.
totale			30330	63400	138080	149520	

Dunque le previsioni residenziali (incluse funzioni complementari) nella revisione delle schede scadute passano da 30.330 mq di Sul a 63400, con un incremento del 109%, a fronte di un incremento delle superfici di cessione, da 138080 a 149520, pari all'8,2%.

Il rapporto tra Superfici da cedere e Sul nelle schede vecchie era di **4,55** (si dovevano cioè cedere 4,55 mq per ogni mq di Sul edificabile). Con le modifiche apportate (e tenendo conto delle due schede confermate), tale rapporto diventa **2,36** (mq/mq), praticamente dimezzandosi.

Nuove schede a contenuto residenziale

Scheda nuova	Sup. territoriale	Slu	Its	Aree di cessione	% di cessione	Proprietà
5.7	2010	1210	0,60	610	30	Privata
7.10	4500	1350	0,60	2250	50	PUBB
9,2	34700	20820	0,60	17350	50	PUBB
9.3	7380 (600)	300	0,50	6780	92	Privata
10.5	17200	10320	0,60	8600	50	PUBB
19.3	7040	3520	0.45	3520	50	PUBB
22.2	58600	14740	0,25	32230	55	Privata

26.3	41660	20830	0,50	20830	50	Privata
29.1	8310	6200	0,75	0	0	Privata
29.2	1240	1010	0,81	0	0	Privata
30.3	3510	3120	0,90	0	0	PUBB
31.4	15750	2300	0,20	?	?	Privata
31.6	3190	900 (?)	0,25	2040	60	Privata
38.4	880	440	0,50	0	0	Privata
40.11	35000	14000	0,40	10000 +3900	25,7	privata
Totale		101060		108110		

Da notare che le nuove previsioni di aree di trasformazione a destinazione residenziale presentano un rapporto di cessione (aree da cedere/Sul) di solo **1,07** determinando una condizione assai più favorevole ai soggetti detentori delle aree incluse ex-novo nella edificabilità, rispetto a quelle già presenti, configurando una situazione di evidente disparità di trattamento.

In particolare, se limitiamo il ragionamento alle aree pubbliche, si ottiene una previsione di Sul di 39130 mq ed una quantità di cessioni di 31720 mq, con un rapporto di cessione di **0,81** mq/mq.

In altre parole, il comune riserva a se stesso condizioni di investimento assai più favorevoli che ai privati, di nuovo operando una disparità di trattamento.

Dunque la variante determina un peggioramento del rapporto standard/quantità edificabili rispetto al piano vigente.

Inoltre, fatto ancor più rilevante ai fini della verifica dei suoi contenuti, la variante omette un bilancio complessivo degli standard urbanistici, tra Regolamento vigente e variante adottata.

Si omette in questo modo di comunicare il fatto che alcune schede di trasformazione, nuove o riproposte con modifiche, in realtà corrispondevano a previsioni di standard.

Tra tutte si veda l'area dell'Arena Garibaldi (scheda 9.2 di nuova introduzione), che era tutta destinata a verde sportivo (per 34.700 mq) e che nella scheda mantiene una percentuale del 50% di standard, pari a 17350 mq la gran parte dei quali però corrispondono al fabbisogno interno dovuto agli insediamenti abitativi previsti. Infatti si prevede una Sul residenziale di 17700 mq, che corrisponde a 544,6 abitanti (secondo i parametri dimensionali introdotto dalla stessa variante) che determinano un fabbisogno di standard di 9803 mq, cui si debbono sommare quelli inerenti le destinazioni commerciali accessorie, per $3120 \times 0,8 = 2496$ mq. In definitiva restano per la città superfici a standard per $17350 - 12299 = 5051$ mq, con perdita secca di $34.700 - 5051 = 29649$ mq.

Se poi consideriamo la distribuzione delle aree pubbliche indicata nel grafico della scheda-norma, osserviamo che queste hanno prevalentemente la valenza di aree interne ad un contesto abitativo privato piuttosto che pubblica.

Con l'occasione si rileva l'erronea classificazione come zona omogenea B operata dalla scheda-norma. In quanto al riguardo vige l'inquadramento di cui alla variante normativa approvata con determinazione dirigenziale n.D-18/804 del 31.07.2009, punto **04.14 Zone omogenee**.

Considerato inoltre che con la variante si "riciclano" aree già oggi a standard contabilizzandole come risultato della futura trasformazione come ad esempio il parcheggio di via Piave (scheda 9.3) e l'area a verde (campo polivalente) della scheda 10.5, **in assenza di un quadro riassuntivo comparativo (prima/dopo la variante) è dunque lecito ipotizzare che la variante produca riduzione invece che incremento di standard urbanistici, come invece viene affermato. Inoltre oltre che il dato quantitativo si osserva la necessità che sia verificata, in rapporto agli obiettivi di qualificazione ufficialmente assunti, la concreta distribuzione delle aree a standard e dunque la loro effettiva valenza pubblica.**

Si osserva, infine, che la mancanza di quadri riassuntivi complessivi delle previsioni di standard per utoe impedisce la possibilità di verificarne la congruità con il Piano strutturale che fissa appunto obiettivi di dotazione per singola utoe.

OSSERVAZIONE N.4 - MANCATA CORRISPONDENZA TRA OGGETTO E CONTENUTO DELLA VARIANTE

Le tabelle riportate al punto precedente evidenziano quanto maggiore sia il peso relativo delle nuove trasformazioni, rispetto a quelle delle previsioni preesistenti, ancorché modificate (come abbiamo visto con un più che raddoppio). La Sul complessiva delle nuove previsioni residenziali sta a quella delle vecchie in rapporto di 1,59 a 1. Rispetto alla Sul delle schede decadute il rapporto è addirittura di 3.33.

In altri termini, sul totale delle previsioni di sviluppo residenziale della variante in oggetto, ben il 63% è dato dalle nuove aree di trasformazione e solo il 37% dalle vecchie, modificate, che includono le vecchie scadute, la cui quota, sul totale è solo del 17,7%.

In conclusione, un provvedimento presentato come verifica ed eventuale riproposizione di schede scadute, che, limitandoci al comparto residenziale, prevedevano una Sul complessiva di 30330 mq, diventa una variante di sviluppo per ulteriori 134130 mq di Sul, vale a dire per una quantità 4,42 volte maggiore di quella andata a decadenza!!!

Se poi passiamo alle previsioni aventi contenuto di servizio, colpiscono per la loro rilevanza la soppressione del plesso scolastico di via Betti e la sua trasformazione in insediamento abitativo (in extremis limitato agli studenti), la riproposizione della trasformazione presso Ospedaletto, questa volta comprendente la rilocalizzazione dello stadio di calcio che si porta dietro l'intensa edificazione dell'area dell'Arena Garibaldi a Porta a Lucca, già citata.

La mancata esplicitazione, nell'oggetto della variante, della presenza di altri e relevantissimi contenuti, rispetto alla semplice riproposizione, anche con modifiche, delle previsioni inerenti le schede di trasformazione soggette a Piano Attuativo e delle aree soggette ad esproprio, non attuate, crea un irreparabile *vulnus* nel processo partecipativo garantito dalla legge. Infatti, solo i cittadini interessati al destino delle aree del tipo esplicitato nell'oggetto avranno lo stimolo per andare a vedere i contenuti della variante, proponendo eventuali osservazioni. Tutti gli altri dormono sonni tranquilli, non sapendo che è un corso una variante che può profondamente modificare gli assetti urbanistici dei loro spazi di vita. Questi stessi cittadini sono destinati ad accorgersi delle trasformazioni solo in fase attuativa, quando i termini di intervento nei

procedimenti saranno spirati, creando le condizioni per la costituzione di comitati di protesta e improduttivi contenziosi.

Ciò espresso, **si osserva la complessiva illegittimità del provvedimento per travisamento dei contenuti.**

OSSERVAZIONE N.5 - MANCATA ADEGUAMENTO AI DISPOSTI DEL DLgs 152/2006 e della L.R. N.1/2005 E SS.MM.

Sia per quanto attiene le schede scadute e rinnovate, con o senza modifiche, che, a maggior ragione per quanto attiene le schede di nuova introduzione, e dunque per tutte le previsioni innovate o rinnovate che determinano pressioni sul territorio e l'ambiente, SI OSSERVA CHE la variante doveva essere dotata di Valutazione Integrata comprensiva di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) atte a consentire la valutazione degli effetti, o impatti, delle trasformazioni previste sul sistema ambientale, economico e sociale, in conformità dei disposti della legge regionale n.1/2005 e ss.mm, dei suoi regolamenti attuativi e del DLgs 152/2006.

Il documento di valutazione integrata presente agli atti, risulta privo della VAS, e comunque **del tutto inadeguato ad esprimere le pressioni sulle componenti ambientali** e dunque non mette in condizione i cittadini di formarsi un giudizio consapevole sulle conseguenze delle trasformazioni previste nella variante. La tecnica utilizzata è esclusivamente simbolica e formale, adimensionale. Ciò nonostante, pur nei limiti di rappresentazione detti, emergono impatti complessivamente negativi ai quali non corrisponde la previsione di misure di mitigazione.

Uno specifico richiamo merita la scheda 36.1 che va a sostituire una scheda decaduta e dunque va considerata – al pari delle altre - a tutti gli effetti una nuova previsione. Essa riguarda una trasformazione di enorme rilievo: la creazione di un polo di servizi, lungo la via Emilia, comprensivo dello stadio di calcio e delle attrezzature fieristiche, su un territorio di 56 ha.

Questo genere di previsione, alla luce del quadro legislativo così come evolutosi negli anni recenti, merita uno specifico approfondito studio degli effetti ambientali, economici e sociali e dunque una specifica considerazione nella valutazione ambientale strategica, peraltro allo stato assente.

Ciò espresso, **si osserva la complessiva illegittimità del provvedimento per mancanza dei contenuti di legge inerenti la Valutazione Integrata e la V.A.S.**

OSSERVAZIONE N.6) INDETERMINATEZZA DEGLI ELABORATI COSTITUTIVI

Con la delibera n. 28 del 06/05/09, il C.C. ha proceduto all'adozione della variante in oggetto, costituita dai seguenti elaborati:

- Relazione di sintesi del procedimento di valutazione integrata;
- Variante cartografica ed aggiornamento alla scala 1:2000, (all. 2);
- Fascicolo delle schede norma confermate, modificate e di nuovo inserimento (all. 3);
- Fascicolo delle varianti a piani attuativi approvati (all. 4);
- Relazione di fattibilità geologica (all. 5)
- Relazione generale (all. 6);

□ Rapporto del Garante della Comunicazione (all. 7)

Successivamente, con determina n.D-18/804 del 31.07.2009, il direttore della direzione urbanistica ha approvato il testo definitivo delle norme tecniche del Regolamento urbanistico, a seguito della specifica variante approvata con deliberazione C.C. n.32 del 28.05.2009.

Il testo delle norme ormai vigenti riporta all'art.02 l'elenco degli elaborati costitutivi del Regolamento urbanistico tra i quali la relazione

“contenente l'illustrazione degli obiettivi assunti e dei problemi rilevati, l'esposizione del metodo adottato, del percorso seguito, degli esiti delle analisi condotte, la descrizione della struttura del piano, l'esplicitazione delle scelte operate e delle relative motivazioni” (...)

Ciò premesso si osserva che la variante non indica quali elaborati del vigente Regolamento urbanistico intende variare, e quali sono da considerarsi integrativi rispetto all'elenco originario.

In particolare si osserva che un elaborato fondamentale per la comprensione dei contenuti della variante: la relazione del Responsabile del procedimento, pur presente nel sito internet dedicato, interessante in quanto descrittiva dei contenuti della variante e vicino, nel linguaggio, alla relazione del Regolamento vigente, non risulta adottato, mentre la relazione adottata appare assai scarna e del tutto inadeguata alla descrizione dei contenuti stessi, cosa tanto più rilevante, ai fini del possibile contenzioso, quando si vanno a reiterare vincoli a contenuto espropriativo o comunque limitazioni alla proprietà privata.

Si propone pertanto di recepire nella relazione generale anche la suddetta relazione del responsabile del procedimento, possibilmente integrata con i dati complessivi rispetto alla capacità insediativa dello strumento e alle previsioni di standard.

A conclusione delle sopra esposte osservazioni, si sottopone la necessità ed opportunità di procedere alla riadozione dell'atto operando contestuale variante del Piano Strutturale, con l'adeguamento dei contenuti previsionali nonché con la implementazione della Valutazione Integrata e l'inserimento della Valutazione Ambientale Strategica, come sopra indicato.

Pisa 18 agosto 2009

RICCARDO CIUTI