



# CITTA' DI SAN DANIELE DEL FRIULI

Provincia di Udine

## Servizio Tecnico – Lavori Pubblici

Via del Colle 10 - 33038 San Daniele del Friuli - p.i. 00453800302  
www.comune.sandanieledelfriuli.ud.it - PEC comune.sandanieledelfriuli@certgov.fvg.it



Prot. n. 19159

San Daniele del Friuli, li 22 ottobre 2019

OGGETTO: VARIANTE 92 AL PRGC – Considerazioni sulle osservazioni 4) inoltrate il 20 settembre 2019 e registrate il 23 settembre 2019 al prot. n. 17161 dai consiglieri di minoranza Carlo Toppazzini, Romano Ovan, Paolo Menis, Fabio Spitaleri, Consuelo Zanini, Leonardo Della Rosa

In riferimento alle osservazioni emarginate in oggetto il sottoscritto TPO del Servizio LL.PP. risponde poiché incaricato di svolgerne l'istruttoria all'interno della struttura tecnica dell'ente avendo per altro seguito in parallelo lo sviluppo dello studio di fattibilità tecnico economica dei lavori di riatto ex IPSIA.

Le osservazioni in argomento formulate sono 4 di cui:

- 4.1) Su non conformità al PSC;
- 4.2) Su mancata valutazione aspetti paesaggistici;
- 4.3) Su mancata dimostrazione dei limiti di flessibilità;
- 4.4) Su mancato deposito studio di fattibilità;

In riferimento alle osservazioni 4.2) e 4.4) si rimanda a quanto espresso nelle considerazioni di data 22 ottobre 2019 prot. n. 19154 e di data 22 ottobre 2019 prot. n. 19157 rispettivamente formulate in riferimento alle precedenti osservazioni di pari contenuto:

- 2) pervenute il 16 settembre 2019 al prot. n. 16758;
- 1) pervenute il 9 settembre 2019 al prot. n. 16364.

Venendo al merito delle restanti osservazioni si rappresenta quanto segue:

- 4.1) Su supposta non conformità al PSC;

Per redimere la questione sollevata dai consiglieri di minoranza con le osservazioni indicate in premessa occorre fare riferimento ai contenuti di alcune disposizioni di legge (L.R. 5/2007 e del D.P.Reg. 86/2008) e del vigente Piano Struttura annesso al PRGC vigente. In particolar modo:

1) L'art. 63 sexies comma 1 della L.R. 5/2007, che regola le varianti al PRGC di livello comunale prevede che: *"Non coinvolgono il livello regionale di pianificazione ai sensi dell'articolo 63 bis le varianti allo strumento urbanistico comunale vigente dotato di piano struttura, qualora ne rispettino gli obiettivi e le strategie ..."*

2) Come già indicato nella delibera di adozione della variante 92 al PRGC la stessa rientra nella casistica delle varianti di livello comunale e nella fattispecie nella declaratoria di cui all'art. 63 sexies comma 1 lettera f) della L.R. 5/2007 che testualmente recita: *"individuazione di nuove aree ovvero l'ampliamento o adeguamento di quelle esistenti per la realizzazione di viabilità, servizi e attrezzature collettive o altre opere pubbliche o per servizi pubblici o di pubblica utilità"*.

3) L'art. 63 sexies comma 9 della L.R. 5/2007 prevede inoltre che: *"Le varianti di cui al presente articolo possono comportare anche un adeguamento della rappresentazione grafica della strategia di piano ove necessarie per motivi di coerenza con le contestuali modifiche della parte di piano operativa"*

4) L'art. 2 comma 2 lettera g) della L.R. 5/2007 definisce piano strutturale comunale (PSC): *"Lo strumento di pianificazione del Comune che definisce gli indirizzi, le prescrizioni, nonché gli obiettivi strategici per la pianificazione dell'intero territorio comunale"*;

5) L'art. 11 comma 2 del D.P. Reg. 86/2008 prevede che: *"... l'approvazione del progetto preliminare dell'opera pubblica o di pubblica utilità costituisce ... adozione di variante al PRGC, ferma restando la conformità al PSC"*

6) Il PSC, costituito da una relazione ed una cartografia, prevede che:

- le procedure semplificate (di livello comunale) di variazione del PRGC possono essere intraprese nel caso abbiano ad oggetto individuazione di nuove aree per l'esecuzione di opere pubbliche;

- in riferimento alle Attrezzature collettive o servizi individua le seguenti sottozone:

zona A viabilità e trasporti

zona B culto, vita associativa e cultura

zona C istruzione

zona D assistenza e sanità

zona E verde, sport e spettacolo all'aperto

zona F servizi tecnologici

zona G attrezzatura di interesse sovracomunale

prevede come strategia la conferma delle localizzazioni esistenti, se positivamente verificate, e loro integrazione con nuove previsioni e in relazione ai limiti di flessibilità stabilisce che: "Le zone per servizi ed attrezzature collettive sono riducibili o incrementabili nel loro complesso del 10%"

- la cartografia annessa al PSC individua sul territorio le sotto zone A, B, C, D, E, F e G individuate nella relazione.

7) L'ambito ex IPSIA viene destinato dalla cartografia del PSC a sotto zona C – Istruzione.

Circa i contenuti della variante 92 la stessa comporta l'introduzione delle seguenti variazioni alla attuale zonizzazione dell'ambito ex IPSIA:

N	Immobile	ATTUALE DESTINAZIONE		N	Immobile	NUOVA DESTINAZIONE	
		Descrizione	Sigla			Descrizione	Sigla
1	Mappale 1531 - Foglio 9	Parcheeggio di via Monte Festa	A1/20	1	Porzione mappali 1531, 1680, 351 - Foglio 9	Parcheeggio di via Monte Festa	A1/20
2	Mappale 1680 - Foglio 9	Magazzino archivio di via Monte Festa	F1/5				
3	Mappale 351 - Foglio 9	Zona agricola intensiva di pertinenza dei borghi	E0				
4	Mappale 1531 - Foglio 9	Zona sportiva di via Monte Festa	E6/9	2	Porzione mappale 1531 - Foglio 9	Zona sportiva di via Monte Festa	E6/9
5	Mappale 1680 - Foglio 9	Magazzino archivio di via Monte Festa	F1/5	3	Mappale 348 foglio 9; Porzioni mappali 349, 350, 351, 1680	Magazzino archivio di via Monte Festa	F1/5
6	Mappali 348, 349, 350, 351 - Foglio 9	Zona agricola intensiva di pertinenza dei borghi	E0				
7	Mappali 349, 350, 351 - Foglio 9	Zona agricola intensiva di pertinenza dei borghi	E0	4	Porzione mappali 349, 350, 351, 1531, 1680 - Foglio 9	Zona per attività culturali	B5/1
8	Mappale 1531 - Foglio 9	Zona sportiva di via Monte Festa	E6/9				
9	Mappale 1680 - Foglio 9	Magazzino archivio di via Monte Festa	F1/5				

Si osserva come la zonizzazione, sia prima che dopo l'introduzione della variante 92 al PRGC, si discosta dalle previsioni del PSC che contempla per l'ambito una destinazione a zona S e sottozona C) – Istruzione. Infatti con l'introduzione della variante n. 77 al PRGC, approvata con DC 42/2014 e divenuta attuativa a partire dal 5 novembre 2014, venne introdotta una nuova zonizzazione non in linea con la sottozona contemplata dal PSC e nel contempo venne ristretto l'ambito, sopprimendo il vincolo preordinato all'esproprio connesso ai mappali 348, 349, 350 e 351, senza introdurre modifiche di sorta alla corrispondente planimetria del PSC. Questo dimostra che le sottozone delle zone S per attrezzature collettive e servizi contemplate dal PSC non hanno carattere di irremovibilità ma sono state considerate, e non solo con la variante 77 al PRGC, come flessibili ed interscambiabili, pur nel contesto connesso al rispetto della generale destinazione a zona S per servizi collettivi ed attrezzature. A dimostrazione di ciò si consideri che la variante 77 al PRGC è stata sottoposta all'esame della Direzione Centrale Infrastrutture – Servizio Pianificazione Territoriale della Regione FVG che con nota pervenuta 23 luglio 2014 prot. n. 12835 ha trasmesso proprio parere che tuttavia non contemplava nessuna riserva o opposizione connessa al mancato rispetto della sottozona C – Istruzione prevista dalla planimetria del PSC, in riferimento all'ambito ex IPSIA.

Ciò riassunto al fine di verificare la conformità della variante 92 al PSC occorre dunque verificare se i relativi contenuti rispettino:

- limiti di flessibilità;
- obiettivi e strategie.

I limiti di flessibilità sono ampiamente dimostrati nei documenti della variante 92 al PRGC anche alla luce delle dimostrazioni prodotte dal progettista della variante 92 con l'integrazione del documento "Verifica dei parametri di flessibilità al piano struttura" trasmesso il 22 ottobre 2019 al prot. n. 19139.

Nel merito giova puntualizzare che l'art. 25 comma 2 della LR 25/2015 (legge abrogata a partire dal 1 maggio 2019 dalla LR 6/2019), aveva stabilito l'inefficacia dei limiti di flessibilità stabiliti dai PSC annessi ai PRGC comunali, trovando applicazione le disposizioni di cui al capo secondo della disciplina normativa ora abrogata. Parrebbe tuttavia, anche se la questione è attualmente oggetto di dibattito, che l'inefficacia disposta dalla LR 25/2015 circa i limiti di flessibilità stabiliti dai PS comunali mantenga comunque validità determinando la cogenza di due disposizioni normative riferibili alle varianti di livello comunale connesse all'esecuzione contestuale di un'opera pubblica:

- Art. 3 ex LR 25/2015 – le varianti di livello comunale sono quelle, se munite di PSC, che osservano i limiti di soglia di cui al successivo art. 4;

- Art. 4 comma 1 lettera j) ex LR 25/2015 – rispettano i limiti di soglia le varianti finalizzate all'individuazione di nuove aree ovvero all'ampliamento di quelle esistenti da destinarsi ad opere pubbliche e disporsi contestualmente al progetto di opera pubblica.

Tali argomentazioni potrebbero già dimostrare che la variante 92 al PRGC rispetta flessibilità e strategie del PSC.

Ad ogni modo, nell'ipotesi che invero, con l'abrogazione della LR 25/2015 sia venuto meno anche l'inefficacia dei limiti di flessibilità del PSC, la conformità della variante al PRGC va ricercata attraverso una verifica del carattere vincolante o meno delle sotto zone A, B, C, D, E, F e G stabilite dal PSC.

Nel merito si osserva che:

- nel definire i limiti di flessibilità la relazione al PSC non fa distinzioni tra le singole sottozone per attrezzature collettive e servizi ma le considera nel complesso. Ciò comporta che tali limiti vengono valutati rispetto alla somma di tutte le aree che la cartografia del PSC destina a tali attività e dunque, secondo tale impostazione, una determinata sottozona potrebbe essere integralmente soppressa, pur nel rispetto dei limiti di flessibilità stabiliti. Se il PSC avesse voluto dare carattere di irremovibilità alle varie sotto zone S di cui si compone il territorio comunale avrebbe dovuto espressamente prevederlo impostando in modo idoneo i criteri di flessibilità. Invero, le modalità con cui sono stati definiti i limiti di flessibilità fanno propendere per una interpretazione meno restrittiva del documento strategico del comune in ordine alle varie destinazioni di sottozona per servizi pubblici ed attrezzature;

- a supporto di tale interpretazione si può ricorrere alla parte del PSC in cui si chiarisce, nelle strategie: "la conferma delle localizzazioni esistenti, positivamente verificate, e loro integrazione con nuove previsioni" la cui interpretazione dovrebbe comportare la possibilità di introdurre nuove previsioni (di sotto zona) qualora l'esistente localizzazione non venga, in esito ad opportune verifiche, positivamente verificata, ovvero dovesse risultare obsoleta e non più in linea con le esigenze del territorio;

- ad ogni modo per dare coerenza e supporto a tale interpretazione occorre verificare:

1) la conformità o meno delle effettive destinazioni d'uso delle sottozone alle previsioni del PSC;

2) come il PSC sia stato interpretato dall'amministrazione comunale in occasione di precedenti varianti allo strumento urbanistico generale;

3) l'eshaustività, rispetto alle tipologie di servizi collettivi ed attrezzature, della declaratoria delle sottozone contemplata dal PSC;

In riferimento al punto 1) si è potuto appurare che vi sono molteplici difformità tra l'effettivo uso fatto di una zona S e le destinazioni di sottozona del PSC, di cui se ne riportano alcune nel seguente schema:

N	Sottozona S	Effettiva destinazione	Difformità PSC
1	F – Servizi Tecnologici	Sede vigili urbani e magazzino comunale	SI
2	C – Istruzione	Parcheggio, magazzino, zona sportiva Ex IPSIA	SI
3	B - Culto, vita associativa e cultura	Caserma dei carabinieri	SI
4	A – Viabilità e trasporti	Scuole dell'infanzia di Villanova	SI
5	E – Verde, sport, spettacolo	Sede municipale di Villa Serravallo	SI
6	A – Viabilità e trasporti	Centro sociale di Cimano	SI
7	A – Viabilità e trasporti	Centro aggregazione giovanile di Villanova	SI

Ciò dimostra che l'amministrazione comunale e nella fattispecie il consiglio comunale ha sempre interpretato le sottozone delle attrezzature collettive e servizi previste dal PSC con la massima flessibilità ed interscambiabilità, senza ritenere necessario apportare corrispondenti rettifiche al PSC.

In relazione al punto 2) si è potuto appurare che molteplici varianti urbanistiche approvate contestualmente al progetto di opera pubblica sono state promosse in difformità alle destinazioni di sottozona contemplate dal PSC, senza una contestuale modifica di tale strumento. Se ne riportano alcuni esempi nella tabella a seguire:

N	Variante al PRGC	Anno	Contenuti	Difformità PSC e Previsioni
1	Variante 77 - Omnibus	2014	Viene integralmente soppressa la sottozona C dell'ambito ex IPSIA e ridotta la zona S	SI C) Istruzione
2	Variante - Nuova caserma Carabinieri	2004	Localizzazione della caserma dei carabinieri di Via Sopracastello	SI B) Culto, vita associativa e cultura
3	Variante 58 - Scuole infanzia Villanova	2007	Localizzazione nuova scuola dell'infanzia di Villanova	SI A) Viabilità e trasporti
4	Variante 68 - Ex latteria Villanova	2010	Localizzazione centro di aggregazione giovanile di Villanova	SI A) Viabilità e trasporti
5	Variante 82 - Teatro Ciconi	2015	Localizzazione ambiti teatro Ciconi	SI Non zona S

Tale contesto da ulteriore conferma alla flessibilità ed interscambiabilità con cui sono state interpretate le sottozone per attrezzature collettive e servizi contemplate dal PSC.

In riferimento al punto 3) si riscontra che la declaratoria delle sotto zone S non è esaustiva e non contempla le zone miste che costituiscono, in molti casi, specchio della reale destinazione di molte edifici ed attrezzature pubbliche. Inoltre alcune sottozone associano attività non più compatibili tra loro. Manca una sottozona legata alle attività istituzionali (municipi, servizi al cittadino etc), al turismo, ai cimiteri. Nei fatti l'elenco andrebbe aggiornato ed andrebbe aggiunta una zona mista da definirsi come coacervo di due o più delle altre. L'attuale contesto potrebbe rendere in generale difficile inserire determinate attività all'interno di una delle voci dell'elenco. Non a caso la sede dei vigili urbani è localizzata, paradossalmente, in una zona destinata ad attrezzature tecnologiche.

Per quanto su argomentato si ritiene pertanto che la variante 92 al PRGC non necessiti di riadozione poiché coerente con gli obiettivi e le strategie del PSC ed in linea con le interpretazioni effettuate dal consiglio comunale sul piano struttura dal 2004, data di entrata in vigore della variante 46 al PRGC avente funzione di nuovo PRGC, ad oggi.

A sciogliere ogni dubbio interpretativo si può ora ricordare il già citato art. 63 sexies comma 9 della L.R. 5/2007 che testualmente recita: *"Le varianti di cui al presente articolo possono comportare anche un adeguamento della rappresentazione grafica della strategia di piano ove necessarie per motivi di coerenza con le contestuali modifiche della parte di piano operativa"*. Ciò significa che le varianti di livello comunale possono essere promosse secondo le procedure di cui all'art. 63 sexies della L.R. 5/2007 anche se dovessero comportare una difformità dai contenuti grafici del PSC ai fini di dare coerenza alle previsioni della variante al PRGC medesima, senza necessità di modificarne i contenuti.

#### 4.3) Su mancata dimostrazione dei limiti di flessibilità;

In parziale accoglimento delle osservazioni proposte è stata inoltrata richiesta al redattore della variante 92 al PRGC, con nota del 14 ottobre 2019 prot. n. 18624, finalizzata ad integrare gli attuali elaborati di variante 92 al PRGC con la dimostrazione circa il rispetto dei limiti di flessibilità del PSC conseguenti all'introduzione della suddetta variante di piano. In data 22 ottobre 2019 al prot. n. 19139 il progettista ha trasmesso tale documento dal titolo "Verifica dei parametri di flessibilità del piano struttura" che conferma i contenuti già indicati e dichiarati dal medesimo progettista presso gli elaborati di variante originariamente depositati presso la segreteria comunale in sede di adozione.

Tali integrazioni, che confermano contenuti e ipotesi congetturali della variante adottata, non costituiscono elemento di illegittimità comportante la necessità di annullare la procedura amministrativa fino ad oggi promossa. Nel merito giova ricordare i contenuti dell'art. 21 octies della Legge 241/90 che testualmente recita: *1. È annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza. 2. Non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato .....*

da cui si evince che la fattispecie di integrazione introdotta, sempre se si voglia considerarla un vizio di forma, comunque rientrerebbe nel contesto di cui all'art. 21 octies comma 2 della legge citata, infatti:

- si tratta di un presumibile vizio di natura squisitamente formale;

- il contenuto del dispositivo finale, individuabile nella delibera consiliare di approvazione della variante 92 al PRGC, sarebbe stato ed è identico, con o senza le integrazioni citate, appurato che i limiti di flessibilità originariamente indicati e dichiarati hanno trovato conferma nella successiva esplicazione.

Nel merito si rimanda anche a quanto precedentemente scritto in riferimento all'inefficacia dei limiti di flessibilità dei PS comunali disposta con ex LR 25/2015.

Con l'occasione si porgono cordiali saluti.



Il Responsabile LL.PP.  
Ing. Igor De Odorico