



Comune di Napoli
dipartimento pianificazione urbanistica
il coordinatore

Interventi in sottozona Bb
Criteria a cui è improntata l'attività istruttoria del dipartimento
urbanistica nell'esame delle proposte di intervento

Napoli, agosto 2006

0. Premessa

La variante al Prg approvata con Dpgr n. 323 dell' 11 giugno 2004, d'ora in avanti denominata *variante*, identifica con la zona B i tessuti urbani relativi all'espansione edilizia a partire dal secondo dopoguerra. All'interno di tale zona si distinguono:

- la sottozona *Ba*, che "identifica le parti del territorio formate per effetto di iniziative urbanistiche pianificate, con particolare riferimento ai quartieri di edilizia residenziale pubblica";
- la sottozona *Bb*, che identifica la quota più rilevante dei suddetti tessuti di espansione, frutto, nella gran parte dei casi, di una crescita non pianificata e priva di qualità urbana;
- la sottozona *Bc*, che identifica "le aree portuali di recente formazione".

La sottozona *Bb*, che copre oltre il 90% di tutte le aree di espansione edilizia come definite dalla zona B, rappresenta uno dei settori urbani in cui la *variante* individua le maggiori potenzialità ai fini della riqualificazione della periferia, mediante interventi di trasformazione sia alla scala edilizia sia alla scala urbanistica. Per *riqualificazione* la *variante* intende innanzi tutto un consistente aumento della dotazione e della qualità delle attrezzature e degli spazi pubblici; intende inoltre il riordino degli spazi privati, anche mediante il completamento delle aree a minore densità, con la formazione di nuove volumetrie che consentirebbero, tra l'altro, di aumentare la dotazione cittadina di edilizia residenziale.

La *variante* assegna all'iniziativa privata un ruolo rilevante nella promozione di questo processo di riqualificazione, non solo alla scala edilizia ma anche alla scala urbanistica e anche all'esterno degli *ambiti* individuati dalla *variante* stessa. A questo fine la *variante* individua le seguenti principali modalità d'intervento, coordinate tra loro e di intensità crescente:

- *ristrutturazione edilizia a parità di volume* di cui all'art. 33, comma 2 delle norme tecniche di attuazione (Nta);
- *ristrutturazione urbanistica*, mediante piani urbanistici attuativi (*Pua*), finalizzata a "riconfigurare l'insediamento" anche con la formazione di "uno spazio verde unitario, privato e a servizio degli alloggi" (art 33 delle Nta, comma 3). Come incentivo a realizzare tale riconfigurazione -che non comporta necessariamente la sostituzione dell'insediamento esistente- la *variante* prevede un incremento volumetrico finalizzato alla formazione di ambienti di servizio ai singoli alloggi;
- *ristrutturazione urbanistica*, mediante *Pua*, finalizzata alla sostituzione di impianti urbani esistenti o al loro completamento urbanistico mediante nuove costruzioni: in

entrambi i casi per aree con estensione di almeno 5.000 mq (art 33 Nta, commi 5 e 6). I *Pua*, nel rispetto del Dm 1444/68 e della legge regionale n. 14/82, devono ovviamente prevedere superfici da destinare ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria e devono indicare i costi per la realizzazione delle relative opere, che sono posti a carico dei proponenti. (cfr paragrafi 3.2. e 3.3. seguenti)

Nel primo periodo di applicazione delle suddette norme che regolano gli interventi in zona Bb, sono emersi, da parte di diversi interlocutori, dubbi interpretativi, in relazione ai quali sembra opportuno divulgare l'orientamento dell'ufficio preposto all'istruttoria delle proposte di *Pua* da parte di soggetti diversi dal Comune, al fine di rendere più spedita e *trasparente* l'attività istruttoria stessa, ai fini della relativa eventuale approvazione.

1. Interventi di ristrutturazione edilizia a parità di volume

L'art. 33 delle Nta della *variante* prevede al comma 2, come si è detto, che "sono ammessi interventi fino alla ristrutturazione edilizia a parità di volume". Al comma 2 dell'art. 12bis delle citate Nta, si precisa poi che "rientrano negli interventi di *nuova costruzione*, e sono assoggettati alle corrispondenti procedure legittimanti, quelli per i quali siano state previste, dalle presenti norme di attuazione, modalità di demolizione e ricostruzione non rientranti nella definizione di ristrutturazione edilizia di cui al Dpr 380/2001 e successive modificazioni e integrazioni, ivi inclusi gli interventi di demolizione e ricostruzione riconducibili alla ristrutturazione edilizia a parità di volume, ove ammessa dalla *variante*, quando non contemplino anche parità di sagoma".

Ciò premesso, si rende necessario chiarire entro quali limiti può operare la succitata norma, che consente *l'intervento diretto* alla scala edilizia nell'accezione più ampia della definizione di *ristrutturazione edilizia*. Per quanto detto in precedenza sembra evidente che la norma dell'art. 33 offre all'iniziativa degli operatori privati un'articolazione di modalità d'intervento coordinate tra di loro e riferite, nell'insieme, all'obiettivo di migliorare la qualità insediativa, anzitutto determinando una crescita della dotazione di attrezzature e spazi pubblici. Una lettura della norma che determinasse conseguenze contraddittorie con le suddette finalità non potrebbe ovviamente considerarsi ammissibile. In conseguenza di ciò sembra evidente che l'applicazione della norma che consente la *ristrutturazione edilizia* a parità di volume non può essere consentita in quei contesti -le aree di superficie uguale o maggiore di 5.000 mq- in relazione ai quali la norma stessa ha previsto che operassero altre e diverse modalità d'intervento: in questo caso i piani urbanistici attuativi di cui ai commi 5 e 6 dell'art 33. Se così non fosse la norma presenterebbe due evidenti

illogicità:

- la prima consisterebbe nel rendere implicitamente convenienti interventi di sostituzione edilizia che non modificano il rapporto tra spazi pubblici e spazi privati, anche quando le dimensioni del lotto lo richiedessero per le specifiche condizioni territoriali; ciò determinerebbe un evidente contrasto con le finalità della norma, come precedentemente ricordate;

- la seconda sarebbe quella di determinare una disparità di trattamento tra chi utilizza la modalità della ristrutturazione urbanistica (ex commi 5 e 6) e chi utilizza la modalità della ristrutturazione edilizia, ex comma 2.

Nella prima fattispecie considerata, infatti, la ristrutturazione urbanistica promossa dall'operatore privato è subordinata alla cessione di aree destinate ad urbanizzazioni primarie e secondarie e alla realizzazione delle medesime da parte dello stesso promotore.

Inoltre i volumi assentibili sarebbero limitati a 2 mc/mq, ovvero 2,5 mc/mq, a seconda dei casi. Nella seconda fattispecie, invece, qualora si considerasse applicabile la ristrutturazione edilizia ex comma 2 senza limitazioni relative alla dimensione del lotto d'intervento, verrebbe richiesta la sola corresponsione degli oneri di concessione ed inoltre, in alcuni casi potrebbe risultare assentibile una volumetria anche superiore a quella di cui alla prima fattispecie. In definitiva a fronte di interventi di dimensioni pressoché equivalenti tra loro, sarebbe richiesto all'operatore privato un impegno, di natura progettuale ma soprattutto economica, di rilevanza completamente differente, con la conseguente illogicità dell'ipotesi stessa.

La norma fissa quindi nella dimensione di 5.000 mq la soglia oltre la quale l'attività di trasformazione edilizia deve necessariamente affrontare la riconfigurazione del tessuto urbano, con gli strumenti e le procedure appropriati che la *variante* prevede a questo fine: resta quindi subordinata all'approvazione di un piano attuativo, nel rispetto dei limiti volumetrici previsti dalla *variante*, che dimostri l'integrazione del nuovo insediamento all'interno della città consolidata e contempli appropriate urbanizzazioni a scala di quartiere.

2. Interventi di ristrutturazione urbanistica ex art. 33 comma 3 delle Nta.

L'art. 33 al comma 3, dopo aver premesso in linea generale che “sono definite distintamente nella disciplina degli ambiti, di cui alla parte III della presente normativa, le parti del territorio per le quali è prevista la modificazione del tessuto urbano mediante interventi di

ristrutturazione urbanistica”, stabilisce in quali casi sono consentiti interventi di ristrutturazione urbanistica al di fuori degli ambiti individuati dalla variante. Viene precisato infatti che tali interventi sono finalizzati a riconfigurare gli insediamenti residenziali esistenti, caratterizzati da bassa qualità insediativa dovuta tanto alla carenza di spazi accessori agli alloggi tanto alla disorganicità tra spazi edificati esistenti, con relative pertinenze, ed eventuali attrezzature e spazi pubblici. La norma stabilisce inoltre i limiti degli incrementi volumetrici ammissibili connessi alla realizzazione degli interventi di ristrutturazione urbanistica. Tali limiti riguardano la destinazione d’uso degli incrementi di volume (box auto e cantinole pertinenziali) e la loro dimensione (max 120 mc ad alloggio).

Sembra opportuno precisare che la tipologia d’intervento di cui si tratta è consentita esclusivamente per immobili già esistenti con destinazione residenziale, non contempla né incrementi volumetrici, se non nei limiti precedentemente esposti, né modifiche relative alla destinazione d’uso residenziale ma non è subordinata ad una dimensione minima del lotto d’intervento, come invece avviene per i piani di cui ai commi 5 e 6 (cfr. paragrafo seguente). Vale la pena inoltre di ricordare che essendo tale tipologia d’intervento finalizzata, come detto, anche al ridisegno del sistema insediativo, la realizzazione degli interventi resta subordinata alla redazione e approvazione di un piano urbanistico attuativo, anche di iniziativa privata, che ne verifichi la congruenza alle finalità suddette.

3 Interventi di ristrutturazione urbanistica ex art. 33 commi 5 e 6 delle Nta.

3.1. Definizione dell'Unità minima d'intervento. L'art. 33 prima richiamato, consente (commi 5 e 6) la predisposizione di piani urbanistici attuativi, "di iniziativa pubblica e privata", su "unità minime d'intervento non inferiori a 5.000 mq di territorio comunale". La condizione necessaria affinché si configuri l'unità minima di intervento prevista al suddetto comma 5 e sia ammissibile la formazione di un piano urbanistico attuativo, consiste pertanto nella disponibilità da parte del soggetto proponente di una superficie che, per almeno 5.000 mq, ricada interamente in sottozona Bb. È stato posto, in diverse occasioni, il quesito se tale dimensione del lotto debba essere necessariamente conseguita con la disponibilità di un'area unitaria, ovvero possa essere conseguita anche sommando più frammenti di area staccati tra di loro.

È necessario ricordare, a questo proposito, che l'imposizione nelle Nta di tale limite del lotto d'intervento trova motivazione nella necessità di garantire una dimensione territoriale minima del lotto di intervento tale che le opere di ristrutturazione urbanistica possano produrre adeguati effetti di riqualificazione. Questo obiettivo potrebbe non essere garantito qualora

l'area interessata dovesse presentarsi frammentata in una sommatoria di superfici di modeste dimensioni.

Tanto premesso, si fa presente che l'orientamento dell'ufficio preposto all'istruttoria, nell'esaminare le proposte di Pua in Bb verificherà che l'area d'intervento prescelta abbia le caratteristiche su indicate e comunque sia formata da lotti diversi ma che abbiano tra di loro continuità fisica.

Essa può essere altresì ottenuta anche sommando lotti distinti, purché congiunti tra di loro da spazi pubblici esistenti – urbanizzazioni primarie e secondarie - e/o da aree reperite per la realizzazione delle suddette urbanizzazioni, in quanto come tali individuate nella tav. 8 *Specificazioni della variante*. Resta inteso che la somma delle singole aree comprese nel piano dovrà sempre raggiungere una superficie complessiva di almeno 5.000 mq, al netto degli spazi - esistenti o *reperiti*, come sopra definiti - per urbanizzazioni pubbliche o di uso pubblico. Il piano proposto dovrà, in tal caso, includere le aree pubbliche - esistenti o *reperite* – comprese tra quelle private oggetto d'intervento nei termini sopra definiti e individuarne gli eventuali interventi.

La proprietà delle aree del comparto d'intervento, come sopra costituito, può essere detenuta anche da più soggetti proponenti che in solido presentino un unico Pua riferito alla totalità delle aree dei singoli proprietari. A tal proposito occorre ricordare che, a norma dell'art. 27 comma 1 lettera c) della Lr 16/2004 sono legittimati tra gli altri, alla formulazione di proposte di piani urbanistici attuativi, "i proprietari degli immobili rappresentanti il cinquantuno per cento del complessivo valore imponibile dell'area interessata dagli interventi, accertato ai fini dell'imposta comunale sugli immobili".

A norma dell'art 26 comma 3 lettera e) della legge urbanistica regionale n. 16/2004, nel caso in cui l'area d'intervento del piano includa, in tutto o in parte, aree reperite per attrezzature di quartiere, la proposta potrà eventualmente prevederne, senza che questo costituisca variante urbanistica, una diversa dislocazione all'interno della stessa area sempre che ciò non determini un aumento delle quantità e dei pesi insediativi.

3.2 Volumetria assentibile e calcolo delle attrezzature pubbliche di quartiere. Il citato comma 6 dell'art. 33 delle Nta prevede che l'indice di fabbricabilità territoriale non può essere superiore a 2 mc/mq inclusivo dei volumi esistenti. Nell'ipotesi in cui vi siano preesistenze, legittimamente realizzate, che superino tale valore, l'indice di fabbricabilità territoriale può elevarsi fino a 2,5 mc/mq, inclusivo dei volumi esistenti. In tutti i casi summenzionati - ivi compresi quelli in cui il piano è esteso anche ad aree destinate o reperite per attrezzature

pubbliche di quartiere - l'indice territoriale indicato all'art. 33 può essere applicato alla sola superficie ricadente in sottozona Bb e non vincolata ad attrezzature pubbliche.

La realizzazione di nuove volumetrie determina il fabbisogno di nuovi spazi destinati ad attrezzature pubbliche di quartiere, in aggiunta a quelle già previste dalla variante. Al fine di calcolare la consistenza di tali attrezzature occorre fare riferimento a quanto previsto in proposito all'articolo 3 del Dm 1444/68, che definisce i "*Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e agli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi*". Tale articolo stabilisce che "ai fini dell'osservanza dei rapporti suindicati nella formazione degli strumenti urbanistici, si assume che, salvo diversa dimostrazione, ad ogni abitante insediato o da insediare corrispondono mediamente 25 mq di superficie lorda abitabile (pari a circa 80 mc vuoto per pieno), eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 mq (pari a circa 20 mc vuoto per pieno) per la destinazione non specificamente residenziale ma strettamente connessa con le residenze (negozi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali, ecc.)".

Il calcolo delle superfici da destinare ad attrezzature di quartiere viene quindi determinato applicando al numero di abitanti da insediare, calcolati convenzionalmente a partire dalla volumetria lorda da realizzare. A tal fine, coerentemente a quanto appena ricordato, si utilizzerà:

- l'indice di 80 mc per abitante, nel caso in cui il Pua presentato preveda la realizzazione di volumi esclusivamente residenziali;
- l'indice di 100 mc per abitante, nel caso in cui il Pua presentato preveda di destinare quota parte della volumetria a utilizzazioni diverse dalla residenza o a essa accessorie.

Al numero di abitanti così ottenuto sarà applicata lo standard minimo per abitante, pari a 20 mq/ab, stabilito al punto 1.4 del titolo II della legge regionale n. 14/82. Le quantità così determinate sono destinate a *urbanizzazioni secondarie*. Resta inteso che per le urbanizzazioni primarie sarà il Pua a determinarne, caso per caso, la specifica consistenza, in relazione all'effettivo fabbisogno connesso all'estensione ed alla geometria del lotto di intervento, alla sua collocazione rispetto alla viabilità pubblica già esistente e al grado di connessione dell'insediamento al tessuto stradale preesistente e alle fermate del trasporto pubblico.

3.3 Realizzazione e cessione delle attrezzature di quartiere ex Dm 1444/68. Le aree da cedere per la realizzazione di attrezzature, nella misura di cui al punto precedente, quali oneri di urbanizzazione a carico del proponente, sono di norma reperite all'interno del comparto

d'intervento.

Nei casi in cui la conformazione e la dimensione del lotto, ancorché di superficie superiore al minimo richiesto di 5.000 mq, non permettano di configurare un'attrezzatura che risponda a convenienti requisiti qualitativi è parere dello scrivente dipartimento che tali attrezzature possano essere ubicate, in tutto o in parte, all'esterno del comparto di intervento e possano riguardare oltre che aree ubicate in sottozona Bb, anche aree reperite per attrezzature dalla tav.8 – Specificazioni e altre aree per le quali la normativa della variante consenta la formazione di attrezzature di quartiere, previa approvazione di Pua. In tale caso il proponente estenderà il progetto di piano anche alle aree reperite, le quali devono risultare nella disponibilità del proponente ovvero essere di proprietà comunale: tale ultima modalità può essere ovviamente perseguita solo a seguito di preventivo formale assenso del Comune. Il proponente dovrà, in tal caso corrispondere al Comune il valore delle aree in argomento, nei termini convenzionali concordati. Affinché le aree individuate all'esterno del comparto d'intervento siano considerate idonee è necessario che esse siano collocate in prossimità del comparto di intervento, entro una distanza adeguata al tipo di attrezzatura da realizzare e all'interno dei confini amministrativi relativi al quartiere in cui essa è collocata.

Le aree non proficuamente utilizzabili, nei termini di cui sopra, per la realizzazione di attrezzature di quartiere restano di proprietà del proponente, quali sistemazioni esterne al servizio dell'insediamento.

Ciò consente di conseguire una più elevata qualità insediativa del complesso residenziale e degli spazi pubblici, anche tenuto conto che le aree reperite dalla variante sono state selezionate secondo criteri di razionale distribuzione in relazione alla domanda attuale e potenziale. Un altro vantaggio derivante da tale opportunità consiste inoltre nell'accelerare la realizzazione delle attrezzature previste dalla variante, limitando le anticipazioni finanziarie del Comune. Si ricorda a questo fine che il complesso delle aree reperite con la variante presenta un sovradimensionamento rispetto allo standard minimo di legge. In ogni caso eventuali deficit rispetto allo standard minimo che si dovessero evidenziare in esito alle periodiche specifiche campagne ricognitive che il Comune vorrà effettuare, potranno essere ripianati mediante specifici provvedimenti a carattere generale.

Qualora la superficie dell'intera area reperita ecceda gli obblighi scaturenti dal Dm 1444/68 e dalla Lr 14/82 e l'attrezzatura derivante da tali obblighi non sia realizzabile perché inadeguata sotto il profilo quantitativo e/o qualitativo, l'ufficio proporrà di volta in volta all'amministrazione la soluzione alternativa più opportuna. Le soluzioni da prendere in considerazione a tal fine sono, al momento, le seguenti:

- il Comune si impegna ad acquisire l'area eccedente e a realizzare la relativa parte di opere sulla stessa ricadente;
- il Comune acquisisce dal proponente l'intera area per attrezzature ma ne differisce la realizzazione al momento in cui si disporrà dei relativi fondi;
- altre diverse soluzioni considerate più opportune in base a valutazioni contingenti e/o di merito.

Nel caso di acquisizione dell'area per attrezzature con il differimento della realizzazione di queste ultime, il proponente sarà tenuto al pagamento del costo delle opere di urbanizzazione secondaria corrispondente ai propri obblighi. I parametri per valutare tali oneri sono quelli che al momento risultano più convenienti per l'amministrazione, tra i seguenti due:

- oneri di cui alla tabella riportata nella relazione della *variante* nel capitolo dedicato a "le scelte per l'area industriale orientale";
- oneri di cui alle specifiche tabelle della regione Campania per il calcolo degli oneri di urbanizzazione, vigenti al momento dell'adozione del *Pua* interessato.

Detto pagamento potrà essere parzialmente o totalmente compensato con il valore delle aree di proprietà del proponente eccedenti gli obblighi di legge.

Nell'eventualità che la collocazione delle attrezzature dentro il comparto non appaia conveniente e che si concordi circa l'impossibilità di reperire all'esterno del comparto aree idonee a tale scopo è consentita, in alternativa, la *monetizzazione* sia del valore di acquisizione delle aree dovute - valutate a prezzo di esproprio, come determinato dalla competente agenzia del territorio - sia della realizzazione delle relative opere, nei termini sopra specificati.

Con il piano urbanistico attuativo è approvato uno schema di convenzione con il quale i soggetti proponenti si impegnano a cedere, come minimo, le superfici occorrenti per realizzare le opere di viabilità e le urbanizzazioni secondarie previste dal piano. I soggetti proponenti si impegnano inoltre a farsi carico della realizzazione delle relative opere ed infine, nei casi previsti, a versare in numerario le somme corrispondenti agli oneri monetizzati. Con la stessa convenzione, i proponenti si impegnano, a garanzia dell'adempimento degli obblighi scaturenti dalla convenzione stessa, a versare idonea fidejussione, nei modi di legge.

(Roberto Gianni)