



COMUNE DI MISILMERI

PIANO REGOLATORE GENERALE

VARIANTE RELATIVA ALLE ZONE BR

RELAZIONE

Progettazione:

arch. Rita Corsale (Ufficio Tecnico comunale)

Collaborazione:

*C.I.R.Ce.S dell'Università di Palermo
(responsabile prof. Giuseppe Trombino)*

Premessa

Nelle more della revisione generale del PRG (approvato con Decreto del Dirigente generale dell'Assessorato regionale territorio ed ambiente n. 1216 del 18.10.2006, pubblicato sulla G.U.R.S. del 5.01.2007), i cui vincoli preordinati all'esproprio sono decaduti per il trascorso quinquennio di validità, la Commissione straordinaria, con Delibera n. 8 del 28 Giugno 2013, adottata con i poteri del Consiglio comunale, ha disposto l'avvio di una variante parziale al PRG vigente finalizzata, tra l'altro, a:

“- *rimuovere le discordanze, segnalate dall'A.R.T.A. nella nota D.R.U. prot. n. 18657 del 11.9.2012, fra il testo del PRG approvato dal Consiglio comunale e le disposizioni contenute nel Decreto di approvazione, per ciò che concerne la disciplina di attuazione delle zone individuate come Br nel vigente PRG;*
- *definire le modalità di regolamentazione urbanistica delle aree interessate dalla variante, attraverso una classificazione funzionale delle diverse unità territoriali, specificando la disciplina di intervento da applicare in ciascuna di esse, anche attraverso modalità perequative e compensative*”.

A tal fine il Responsabile dell'Area IV, Lavori pubblici ed urbanistica, con propria Determinazione n. 25 del 9 Luglio 2013, ha provveduto ad istituire il gruppo di lavoro per la progettazione della Variante, individuandone i componenti fra il personale dell'Area IV.

Con successiva Determinazione n. 26 del 9 Luglio 2013 lo stesso Responsabile, considerata la complessità del tema da trattare ed il carattere innovativo delle procedure da adottare, che devono prevedere anche il ricorso a metodi perequativi e di compensazione urbanistica, ravvisata la opportunità di avvalersi dell'apporto di una consulenza scientifica particolarmente qualificata, quale quella che può essere offerta da una struttura di ricerca universitaria, ha affidato al CIRCES dell'Università di Palermo l'incarico di “*alta collaborazione e consulenza*” all'Ufficio tecnico comunale per la redazione della Variante.

Nelle pagine che seguono sono descritti i contenuti della Variante progettata, che sarà oggetto di una autonoma procedura approvativa in applicazione dell'art. 3 della L.R. 71/1978.

Con separati atti amministrativi saranno introdotte nel piano le altre modifiche al PRG, indicate nella Delibera commissariale sopra citata, finalizzate a:

- *“eliminare le discrasie riscontrate nel Regolamento Edilizio e nelle Norme tecniche di Attuazione;*
- *recepire le disposizioni contenute in alcune Sentenze esecutive che hanno visto soccombente il Comune di Misilmeri nel ricorso promosso da cittadini avverso talune previsioni del PRG.”*

1. Le ragioni della Variante

Nel P.R.G. adottato sono state individuate come zone “Br” alcune parti del territorio urbanizzato comprendenti le aree già individuate e perimetrare come “agglomerati abusivi”, ai sensi e per gli effetti dell'art. 14 della L.R. 37/85 e già interessate da piani di recupero redatti in applicazione della stessa legge ma mai definitivamente approvati. Precisamente, erano classificate Zone Br1 le aree urbane oggetto di P.P.R.U. non approvato, Zone Br2 le aree urbane oggetto di P.P.R.U. il cui iter di formazione non era stato definito.

Per tali zone Br le Norme di Attuazione prevedevano, all'art. 16, un complessivo riordino urbanistico da realizzare attraverso piani particolareggiati di recupero ai sensi della L. n. 457/1978.

In sede di esame del PRG adottato, il Servizio urbanistico dell'A.R.T.A. ritenne di non poter condividere tale classificazione, per non essere stata dimostrata, tra l'altro, la esatta consistenza volumetrica presente all'interno di tali zone e, nelle more del ristudio, ne propose la classificazione come Zone E.

Nel successivo esame svolto all'interno del CRU, avendo nel frattempo l'Amministrazione prodotto dati giustificativi del dimensionamento del piano relativamente a tali zone, il Consiglio, *considerato che le zone Br1, Br2 e B3 nel contesto del tessuto urbano di Misilmeri si sono nel tempo uniformate alla morfologia urbana delle zone "B" tradizionali*, le ha ritenute *"condivisibili"*;

Nella presa d'atto successiva alla emissione del Decreto di approvazione del piano, le zone Br conservarono tale denominazione e vennero normate dall'art. 16 delle N.T.A. tuttora vigente.

Con voto n. 71 del 10.8.2012 il C.R.U., in sede di procedimento ex art. 53 della L.R.71/78 relativo all'annullamento di alcune concessioni edilizie rilasciate nelle zone Br del Comune di Misilmeri, ha ritenuto che le predette concessioni non fossero annullabili, in quanto le zone Br devono ritenersi normate dall'art. 15 delle N.T.A.

Con nota D.R.U. prot. n. 18657 del 11.9.2012, il Dirigente generale del Dipartimento Urbanistica dell'A.R.T.A. , nel trasmettere il voto C.R.U. sopra citato, ha invitato il Comune di Misilmeri a *"porre in essere atti ed iniziative (variante al P.R.G.) volte ad impedire equivoci ingenerati da discordanze fra il testo approvato dal Consiglio Comunale e le disposizioni contenute nel Decreto di approvazione"*. A tale indicazione risponde la Variante urbanistica illustrata nelle pagine seguenti.

Vi è però una seconda e non meno importante circostanza che motiva la Variante, rappresentata dalla necessità di aggiornare il quadro normativo di riferimento per gli interventi da realizzare nell'ambito delle zone Br alla luce della intervenuta decadenza dei vincoli espropriativi del vigente PRG. Tale decadenza riguarda, per restare alle sole zone Br, non solo le previsioni relative alla viabilità pubblica, ma anche le previsioni relative agli standard. Va osservato infatti che il PRG, pur rinviando la regolamentazione urbanistica delle zone Br alla redazione di piani particolareggiati, tuttavia prevede già nel disegno zonizzativo le aree da destinare a servizi ed attrezzature, sottoponendo quindi anche queste aree ad un vincolo di chiara natura espropriativa.

Va osservato al riguardo che, pur ammettendo le Norme del PRG (art. 58), la realizzazione dei servizi e delle attrezzature (non comunque delle strade) da parte dei privati, tuttavia le condizioni e le limitazioni poste a tale intervento (obbligo di convenzionamento, esclusione di soggetti individuali), portano a ricondurre il vincolo tra quelli espropriativi e quindi soggetti a decadenza piuttosto che tra quelli meramente conformativi.

La variante è infine motivata dalla necessità di rendere più flessibile e più facilmente applicabile la regolamentazione urbanistica nelle zone Br, rimuovendo il vincolo dell'obbligatorio assoggettamento di tutti gli interventi a pianificazione attuativa di recupero, che ha sin qui creato notevoli difficoltà nella attività di recupero urbanistico ed edilizio di tali agglomerati.

2. Descrizione del contesto urbano interessato dalla Variante.

La Variante di seguito descritta riguarda, come detto, le zone Br del PRG vigente. Rientrano in tale definizione diversi ambiti collocati nelle immediate adiacenze del centro urbano consolidato di Misilmeri. Un ulteriore ambito è costituito dalla più recente espansione del nucleo di Portella di Mare, ubicato in continuità con il centro abitato di Villabate.

Pur avendo caratteristiche differenti le diverse aree sono accomunate dalla presenza di edilizia irregolare realizzata per lo più tra gli anni '60 e i primi anni '80 dello scorso secolo su schemi urbanistici per lo più a maglie regolari.

La consistenza edilizia dei diversi agglomerati, come accertato dagli organi regionali in sede di esame del vigente PRG, ha raggiunto, in tutti i casi, i limiti stabili dalle disposizioni normative vigenti per la classificazione di zone B (It >1,5 mc/mq; Rc > 12,5%).

Le aree sono state oggetto negli anni '80 di un tentativo di riorganizzazione urbanistica attraverso la redazione di piani particolareggiati di recupero, redatti in attuazione dell'art. 14 della L.R. 37/1985.

Sulla scorta di tali piani, anche se mai giunti alla definitiva approvazione, e in conseguenza della regolarizzazione edilizia di molti degli immobili realizzati abusivamente, in applicazione del condono introdotto dalla L. 47/1985, all'interno di tali zone sono state realizzate, in maniera discontinua e non pianificata, alcune principali opere di urbanizzazione.

La situazione attuale delle aree classificate Zone Br è precisamente descritta negli stralci planimetrici allegati alla presente relazione (Tavole 1). Precisamente per ciascuno degli ambiti classificati zone Br sono stati rilevati, e riportati sulle più recenti cartografie aerofotogrammetriche disponibili (anno 2007), ulteriormente aggiornati con metodi speditivi per quanto attiene le urbanizzazioni, i seguenti dati:

- numero dei piani e tipologia di ciascuna delle unità edilizie presenti nell'area;
- classificazione delle sedi stradali esistenti, in base al grado di definizione.

Le cartografie prodotte, aventi comunque valore indicativo e non probante, confermano che tutti gli ambiti esaminati presentano una notevole consistenza edilizia ed un discontinuo e limitato livello di urbanizzazione primaria, mentre quasi del tutto assenti sono, all'interno dell'area, le urbanizzazioni secondarie.

3. Previsioni urbanistiche vigenti

Il PRG vigente, nella versione pubblicata a seguito della approvazione regionale, identifica, nell'ambito della città consolidata, diverse zone territoriali omogenee: le zone B1, B2 e B3 definite "*Zone residenziali esistenti e di completamento*" e normate, identicamente, dall'art. 15 delle Norme di Attuazione, e le zone Br, anch'esse definite "*Zone residenziali esistenti e di completamento*" ma normate dall'art. 16 delle N.T.A.

In realtà la disciplina urbanistica stabilita per le due zone è affidata agli stessi indici e parametri fondamentali (indice di densità fondiaria massima pari a 5 mc/mq ed altezza massima di 14,50 m. con non più di quattro piani fuori terra), con la differenza consistente nella esclusione, prevista solamente per le zone B1, B2 e B3, dell'obbligo del piano attuativo per i lotti con superficie inferiore a 200 mq, nei quali si può procedere per singola concessione con i parametri agevolativi previsti dall'art. 28 della legge regionale 26 maggio 1973, n. 21 e s.m.i.

Nell'art. 15 inoltre è esplicitamente richiamato il disposto contenuto nell'art. 21 della L.R. 71/1978, che consente di procedere in deroga dall'obbligo del piano esecutivo e quindi per singola concessione, *“quando esistano le opere di urbanizzazione primaria (almeno rete idrica, viaria e fognante) e risultino previste dallo strumento urbanistico generale quelle di urbanizzazione secondaria”*.

Tale dispositivo non è invece esplicitamente richiamato nel successivo art. 16 che regola le zone Br.

Per queste ultime infatti il piano intendeva subordinare ogni intervento di nuova edificazione alla redazione di *“obbligatorî Piani particolareggiati o Prescrizioni esecutive”*, quindi di iniziativa pubblica.

Nelle cartografie del PRG (*elaborati C2*) le zone sopra descritte sono identificate con diverse campiture grafiche ed al loro interno sono enucleate con varie campiture le aree occorrenti per soddisfare le dotazioni minime di servizi ed attrezzature stabilite dalle disposizioni normative vigenti (art. 3 del D.I. 2/04/1968). Tali aree sono precisamente enucleate anche nell'ambito delle zone Br, pur se il rinvio ad una successiva obbligatoria fase esecutiva avrebbe consentito di farne a meno.

Va altresì sottolineato che le zone Br, oltre ad essere identificate con campitura grafica, sono altresì perimetrare con una linea punteggiata, che comprende sia gli isolati destinati al completamento residenziale sia le aree destinate alle urbanizzazioni primarie e secondarie (strade e attrezzature).

Tale circostanza differenzia la condizione delle zone Br rispetto a quelle delle altre zone territoriali per quanto attiene il tema della decadenza dei vincoli espropriativi.

Le previsioni del piano approvato relative alle Zone Br sono visualizzate nelle Tavole 2, allegate alla presente relazione. La lettura di tali elaborati, che riportano le previsioni del PRG sulla cartografia aggiornata dello stato di fatto, consente, fatte salve le inevitabili incongruenze dovute alla utilizzazione di un supporto cartografico diverso da quello a suo tempo utilizzato per la redazione del PRG, di valutare il diverso livello di realizzazione delle previsioni urbanistiche all'interno delle Zone Br.

4. Il progetto di variante

L'indicazione, contenuta nelle Norme di Attuazione del PRG, di subordinare ogni intervento edilizio di nuova costruzione nell'ambito delle Zone Br a piani particolareggiati di iniziativa pubblica, anche alla luce della esperienza maturata in questi anni, non appare produttiva, per una serie di ragioni.

La prima, e certamente condizionante, riguarda la onerosità per l'Amministrazione comunale della soluzione urbanistica prescelta: redigere piani particolareggiati per superfici così estese quali sono quelle delle zone Br non ha solamente costi (oggi) proibitivi per l'Amministrazione (le sole indagini geologiche a supporto dei piani particolareggiati assorbirebbero risorse di molto superiori a quelle disponibili nel bilancio comunale), ma comporta anche impegno tecnico e tempi amministrativi del tutto insostenibili (si pensi soltanto al preventivo obbligo di comunicazione a tutti i proprietari delle aree interessate dal piano, alla procedura di VAS,...). Non solo, ma una volta approvati i piani, per la loro attuazione occorrerebbe procedere alla espropriazione di tutte le aree destinate alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, con oneri economici (si tratterebbe per altro in molti casi di espropri di aree con vincoli reiterati) ed

amministrativi ulteriormente insostenibili.

Vi è poi una seconda, non meno importante, ragione che porta a giudicare non produttore l'obbligo del piano attuativo esteso a tutte le Zone Br, rappresentata dal fatto che le aree che dovrebbero essere interessate dal piano sono in certa misura definite nell'impianto urbanistico, con proprietà lottizzate o quantomeno frazionate catastalmente, e in qualche caso con viabilità già realizzata o almeno tracciata. Quanto meno quindi occorrerebbe distinguere le parti delle Zone Br nelle quali, per la mancanza dei fondamentali requisiti di urbanizzazione, occorre procedere attraverso piani attuativi dalle altre nelle quali può essere consentito il rilascio di singoli permessi di costruire.

Si sottolinea per altro al riguardo che esiste un orientamento giurisprudenziale costante (si veda per tutte Consiglio di Stato sez. IV del 27 febbraio 1996, n. 181, che si è pronunciato *“sull'illegittimità di un piano di recupero che riguardi aree quasi completamente inedificate”*), che porta a concludere che si possa prevedere la rinuncia al piano attuativo, ancorchè precedentemente previsto obbligatoriamente nello strumento urbanistico, nel caso di edificazione in ambiti assoggettati a trasformazione urbanistica e comunque nel caso in cui non occorra procedere al frazionamento catastale dei terreni.

Più di recente per altro il D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 *“Testo Unico per l'edilizia”*, comprendendo gli interventi di ristrutturazione urbanistica tra quelli che possono essere intrapresi in seguito al rilascio di permesso di costruire, ha innovato sostanzialmente il preesistente quadro normativo, in particolare rendendo possibile procedere ad interventi di ristrutturazione urbanistica prescindendo dall'approvazione di Piano Attuativo.

Infine, una terza e decisiva ragione è rappresentata dalla rigidità ed iniquità dello strumento del piano particolareggiato di iniziativa pubblica. Con tali piani infatti si finisce inevitabilmente per consentire il completamento edilizio nelle parti del territorio già urbanizzate abusivamente e vincolare invece all'esproprio le aree dei proprietari che non hanno costruito abusivamente. Non solo, ma è proprio in forza del sacrificio di questi ultimi che i piani particolareggiati possono consentire agli abusivi ora sanati di completare i propri immobili. E se, ancora, il vincolo espropriativo si traducesse nel pagamento di un indennizzo potrebbe anche giustificarsi il sacrificio dei proprietari ma il più delle volte il vincolo di esproprio rimane una mera indicazione urbanistica, che per cinque anni toglie ai privati qualsiasi possibilità di intervento a favore degli altri proprietari.

Per le ragioni sin qui esposte si ritiene che debba procedersi, ferme restando le previsioni di zonizzazione, ad un complessivo ristudio delle norme urbanistiche che devono regolare l'intervento all'interno delle Zone Br, pervenendo ad una integrale riscrittura dell'art. 16 delle Norme di Attuazione del PRG, che nella attuale formulazione si è rivelato fonte di equivoci interpretativi e di fatto inapplicabile.

La nuova formulazione, che deve partire dalle considerazioni sin qui svolte sulle caratteristiche della Zone Br, sulla avvenuta decadenza dei vincoli espropriativi e sulla inapplicabilità del piano particolareggiato di iniziativa pubblica, deve anche trarre partito, anche per quanto stabilito dalla Amministrazione, dalle più recenti esperienze che si sono sviluppate in vari contesti territoriali e che sono genericamente identificabili con i termini *“perequazione urbanistica”* e *“compensazione urbanistica”*.

Il testo riformulato, riportato di seguito e da approvare in variante urbanistica con le procedure specificate nell'art. 3 della L.R. 71/1978, è dunque ispirato dai criteri di seguito specificati.

Dal momento che all'interno delle zone Br non sono presenti gli spazi a servizi ed attrezzature nella misura stabilita dall'art. 3 del D.I. 02/04/1968, ne per altro, a causa della avvenuta decadenza dei vincoli espropriativi, tali spazi sono previsti nello strumento urbanistico vigente, ogni intervento di trasformazione urbanistica deve farsi carico della aliquota di tali spazi dovuta in relazione alla volumetria da realizzare.

Nel caso in cui non occorra procedere al frazionamento catastale dei terreni la dotazione delle essenziali opere di urbanizzazione primaria e secondaria può essere garantita, invece che attraverso piani attuativi, attraverso il rilascio di una concessione (o altro titolo abilitativo consentito), convenzionata. Tale possibilità, sancita già dall'art. 31, comma 4 della Legge fondamentale (che in caso di assenza delle opere di urbanizzazione primaria subordina il permesso di costruire *“all'impegno dei privati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alle costruzioni oggetto della licenza”*), è regolamentata oggi dall'art. 16 del D.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico sull'Edilizia non direttamente applicabile in Sicilia, in quanto non recepito), che così prescrive: *“A scomputo totale o parziale della quota dovuta, il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione, nel rispetto dell'articolo 2, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune, con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del comune.”*

Le modalità per l'esercizio di tale possibilità possono essere definite attraverso l'istituto della *“concessione convenzionata o con atto d'obbligo”*, introdotto dall'art. 7 della L. 10/1977 per l'edilizia residenziale agevolata, in forza del quale la concessione può essere subordinata alla stipula di una convenzione, nella quale può essere prevista la diretta esecuzione da parte dell'interessato delle opere di urbanizzazione, in luogo del pagamento degli oneri dovuti.

Nella convenzione devono essere descritte *“le opere da eseguire e precisati i termini e le garanzie per l'esecuzione delle opere medesime..... Può tener luogo della convenzione un atto unilaterale d'obbligo con il quale il concessionario si impegna ad osservare le condizioni stabilite ed a corrispondere nel termine stabilito la quota relativa alle opere di urbanizzazione ovvero ad eseguire direttamente le opere stesse.”*

Va poi richiamato quanto disposto dall'art. 21 della L.R. 71/1978, che specificatamente per le zone B prescrive che l'attuazione del PRG *“può effettuarsi a mezzo di singole concessioni, quando esistano le opere di urbanizzazione primaria (almeno rete idrica, viaria e fognante) e risultino previste dallo strumento urbanistico generale quelle di urbanizzazione secondaria”*.

Dal combinato disposto delle norme sin qui richiamate deriva la possibilità, codificata nella presente variante, di procedere alla attuazione delle previsioni del PRG attraverso il rilascio di singole concessioni quando esistano le principali opere di urbanizzazione, ovvero il concessionario si impegni a realizzarle contestualmente alla realizzazione delle opere oggetto della concessione, attraverso la sottoscrizione di un atto unilaterale d'obbligo.

Tale possibilità opera comunque, in forza di quanto disposto per le zone B dall'art. 28 della L.R. 21/1973, per i lotti di superficie inferiore a metri quadrati mille.

Nelle presenti norme, al fine di disciplinare l'istituto della concessione con atto d'obbligo in maniera più aderente alle diverse caratteristiche delle aree da edificare, è stata prevista una differenziazione in base alle dimensioni del lotto da

costruire, distinguendo tra lotti al di sotto di 120 mq, lotti compresi tra 120 e 200 mq, lotti compresi tra 200 e 500 mq. ed infine lotti compresi tra 500 e 1000 mq.

Precisamente, nel caso di lotti immediatamente serviti dalle essenziali opere di urbanizzazione (strade, acquedotti e fognature), ovvero di lotti non direttamente serviti ma che possono essere allacciati alle reti esistenti a cura e spese del proprietario di superficie superiore a 200 mq. e non superiore a mq. 1000 l'intervento di trasformazione urbanistica può essere autorizzato per singolo permesso di costruire, non dovendosi realizzare interventi lottizzatori.

Per lotti si intendono aree coincidenti con una o più particelle catastali intere, già introdotte in mappa alla data di approvazione del piano, ovvero porzioni di esse, risultanti dalla realizzazione di strade esistenti e presenti nel disegno zonizzativo del PRG vigente.

In questi casi il permesso di costruire è rilasciato subordinatamente alla presentazione di una perizia giurata da parte del professionista incaricato attestante le condizioni sopra specificate, nonché alla stipula di un atto d'obbligo unilaterale, da registrare nelle forme di legge, con il quale il richiedente la concessione si obbliga a cedere gratuitamente al Comune la superficie delle carreggiate stradali che definiscono il lotto da edificare, ovvero occorrenti per collegare il lotto alla viabilità esistente, con i relativi sottoservizi, nonché una ulteriore superficie da destinare alla realizzazione di servizi ed attrezzature di estensione almeno pari a 9 mq. per ogni 100 mc. di nuova costruzione da realizzare.

A tal fine alle Norme di Attuazione del PRG è allegato uno schema di atto unilaterale d'obbligo al quale il concessionario dovrà riferirsi.

La superficie da destinare alla realizzazione di servizi può essere reperita nell'ambito dello stesso lotto ovvero anche al di fuori, in uno degli isolati ricadenti nella stesse Zone Br del PRG, che si trovino entro un raggio di 200 m. La localizzazione di tale aree (cd. aree di atterraggio) deve essere preventivamente concordata con il Comune, che curerà di localizzarle in maniera tale da costituire ambiti da destinare a servizi di congrua dimensione ed evitare un eccessivo spezzettamento.

Nel caso di aree di intervento di superficie non superiore a 200 mq, sempre che esistano le principali opere di urbanizzazione, si applicano le disposizioni agevolative contenute nell'art. 28 della Legge Regionale 26 maggio 1973, n. 21 e s.m.i.

Nel caso di aree di intervento di superficie superiore a 1000 mq. ovvero quando non ricorrono le condizioni sin qui descritte, è obbligatorio procedere attraverso la approvazione di piani di lottizzazione.

Nell'ambito delle Zone Br è consentita la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria sia per iniziativa pubblica che privata.

Nella Tavola 3 allegata alla presente relazione, è riportato con valore semplicemente indicativo, il disegno zonizzativo che la applicazione della nuova disciplina urbanistica potrebbe determinare negli ambiti classificati come Zone Br.