



Direzione Centrale
Pianificazione e gestione del Territorio –sito UNESCO
Servizio Pianificazione Urbanistica Generale

Preliminare della Variante Urbanistica al Prg relativa alla modifica di “alcune modalità di frazionamento delle unità immobiliari in centro storico”.

Relazione – Documento strategico

La proposta di variante urbanistica è stata elaborata dal Servizio Pianificazione urbanistica generale diretto fino a marzo 2015 dall’arch. Laura Travaglini. Successivamente, le attività di predisposizione della proposta di variante sono state coordinate dall’arch. Andrea Ceudech.
In particolare, alla predisposizione della proposta di variante urbanistica hanno partecipato il funz. arch. Elisabetta De Santis e il geom. Angela Giudice.
Gli aspetti relativi alla motivazione della esclusione della proposta di variante dalla procedura di Vas sono stati curati dai funz. archh. Giuliana Vespere e Genoveffa Acampora.

Premessa

L'Amministrazione Comunale con la Relazione Previsionale e Programmatica 2014-2016 ha stabilito quale obiettivo, poi assunto con la Pianificazione Strategica 2014, di promuovere provvedimenti di adeguamento del Prg su alcuni particolari temi tra i quali si annovera *"la modifica di e condizioni degli interventi su 'ruderi e aree di sedime' ex art. 125 comma 5, finalizzandoli alla realizzazione di alloggi di edilizia residenziale sociale, mediante un provvedimento che modifichi anche alcune modalità di frazionamento delle unità immobiliari in centro storico, contribuendo nell'insieme all'obiettivo generale del miglioramento dell'offerta abitativa"*.

L'obiettivo si affianca a quello più generale di adeguamento, appunto, dell'offerta abitativa, per il quale la stessa relazione previsionale e programmatica si rifà al "documento di indirizzi in materia, approvato dalla giunta a giugno 2012 e attualmente all'attenzione del Consiglio".

L'attività diretta a conseguire tanto la modifica delle *condizioni* degli interventi su 'ruderi e aree di sedime' ex art. 125 comma 5, quanto le *modalità* di frazionamento delle unità immobiliari in centro storico costituiscono varianti urbanistiche e come tali sono state assegnate al Servizio Pianificazione Urbanistica Generale sotto forma di obiettivo strategico n. progr. 55 codice del servizio DCPT 4057.

Il Servizio Pianificazione urbanistica generale ha portato avanti le due attività in parallelo ed ha trasmesso, con nota PG/2014/1028015 del 31/12/2014, all'Assessore alle Politiche Urbane, urbanistica, edilizia e beni comuni il documento tecnico relativo all'obiettivo in oggetto che è stato validato dallo stesso.

Il documento tecnico sviluppava i contenuti degli obiettivi delle proposte di variante urbanistica inerenti sia i ruderi e aree di sedime, che il frazionamento.

Successivamente, è stato acquisito il parere della Commissione Urbanistica che si è espressa in maniera congiunta sulle due tematiche citate, distinguendo però i contenuti di detto parere in riferimento alla proposta sui ruderi e a quella sul frazionamento.

Al fine di pervenire alla formulazione delle definitive proposte di variante urbanistica e per gestire in modo appropriato e in maniera quanto più possibile semplice le fasi del procedimento in relazione ai contenuti dei due profili di variante urbanistica, si prospetta di seguito la sola proposta di variante relativa al frazionamento, rimandando i contenuti relativi ai ruderi ad uno specifico procedimento di variante.

Obiettivi della proposta di variante per il frazionamento in centro storico

La formazione della variante va condotta ai sensi della L.R 16/2004 e s.m.i., nonché del "Regolamento di attuazione per il governo del territorio" n. 5/2011 della Regione Campania.

La proposta di variante è limitata a definire un dispositivo normativo, orientato a introdurre elementi di semplificazione nei casi in cui si proceda ad interventi di frazionamento in unità immobiliari del centro storico.

Si esaminano, pertanto, le implicazioni normative e le proposte di modifica alla disciplina vigente relativa al frazionamento.

Disciplina del Prg vigente relativa al frazionamento

La normativa del Prg riporta all'art. 22 la disciplina del frazionamento, in sostanza consentendolo in via generale "quando non sia diversamente prescritto nella disciplina tipologica della zona A - centro storico e in quella relativa alle singole zone e sottozone". In realtà, le limitazioni che incidono sul frazionamento, in relazione a quanto stabilito dalla disciplina tipologica del centro storico di cui alla parte II delle norme tecniche di attuazione, riguardano solo le modalità con cui è possibile frazionare le singole unità immobiliari. Com'è noto, il piano opera la classificazione degli edifici, di cui gli insediamenti di interesse storico si compongono, in rapporto ai caratteri tipologici che ne identificano la conformazione fisica e ne distinguono la formazione. La disciplina, tra l'altro, è distintamente riferita: alle unità edilizie formatesi per assolvere prevalentemente alla funzione residenziale, denominate di base; alle unità edilizie formatesi per assolvere prevalentemente alle funzioni collettive, denominate speciali. Per queste ultime, la disciplina dei singoli tipi (declinata negli articoli da 102 a 113) non tratta limitazioni al frazionamento. Per le unità di base invece la disciplina dei singoli tipi (declinata negli articoli da 64 a 101) prevede che gli interventi di frazionamento - sempre consentiti ad eccezione del caso eccezionale dell'art. 70- siano soggetti a determinate condizioni, riconducibili al rispetto dei caratteri essenziali del tipo. Per ripercorrere in sintesi le ragioni per le quali il frazionamento è soggetto ad alcune limitazioni, è utile citare alcuni passi della Relazione del Prg.

"Non c'è pregiudizio nei confronti della possibilità di frazionare o accorpare unità abitative o adibite ad altra utilizzazione, purché non siano interessate maglie di una diversa unità edilizia. Ma i modi in cui è possibile operare vanno rapportati al tipo. Una delle finalità essenziali della normativa è quella di conservare i sistemi distributivi

verticali e orizzontali, elementi primari della caratterizzazione tipologica: il frazionamento deve rispettarli. La corte preottocentesca è generalmente caratterizzata, come si è visto nell'analisi, dalla gerarchia delle scale principale ed ausiliarie. Per non trasgredire la regola distributiva legata a questo essenziale connotato, è necessario conservare la riconoscibilità dei singoli corpi di fabbrica costituenti la corte, cioè che ciascuna unità abitativa risultante dall'eventuale frazionamento resti servita dalla scala che originariamente vi afferiva. Questo limite imposto dalla norma non si ritrova invece nel dispositivo che consente di frazionare una corte di epoca successiva. Le geometrie simmetriche e la duplicazione della scala ai lati dell'androne del cortile, riconosciute come connotato ricorrente delle corti ormai plurifamiliari dell'ottocento, consentono infatti di frazionare l'unità edilizia in modo sostanzialmente congruente con gli aspetti costitutivi del tipo; la condizione è ancora più certa nelle corti otto-novecentesche, dove i corpi scala sono spesso superiori a due, talvolta sono quattro, collocati agli angoli del cortile e pertanto tipologicamente predisposti per una distribuzione lineare delle maglie strutturali a ciascun piano, finalizzate in origine ad ottenere più appartamenti di diversa pezzatura. Modificarne i rapporti interni non solo non contrasta con i caratteri del tipo, ma ne sviluppa le potenzialità già previste. (...) Altri tipi preottocenteschi come ad esempio la palaziata, nata dalla fusione di precedenti corpi di fabbrica, può invece risultare coerente l'organizzazione di più alloggi diversi da quelli attuali, se l'operazione tende a rispettare la riconoscibilità degli elementi della corte e dell'originario sistema distributivo."

Aldilà del sistema di regole che presiede alle modalità di frazionamento dei singoli tipi, in via generale la disciplina prevede anche che esso comunque avvenga *"in coincidenza dei muri delle maglie strutturali"*.

I cenni sopra riportati, sebbene sintetici, valgono a ricordare che il fondamento delle regole dedicate al frazionamento delle tipologie residenziali nelle norme di attuazione del Prg risiede nell'imprescindibile obiettivo di tutela dei caratteri costitutivi dell'unità originaria, con particolare riguardo alla salvaguardia dei sistemi distributivi (es. rapporto androne-cortile-scale-maglie strutturali). I gradi di libertà negli interventi di frazionamento sono in un certo senso inversamente proporzionali alla datazione delle unità edilizie, sicché i tipi edilizi di epoche più recenti comportano vincoli minori alla redistribuzione di più unità residenziali: e ciò non perché abbiano minori valenze storico testimoniali, ma piuttosto perché il proprio assetto tipologico si è progressivamente conformato sul modello della casa plurifamiliare su di un sistema di più scale paritetiche, maglie strutturali doppie, e pezzature residenziali di minori dimensioni.

Tale sistema di regole, proprio perché strettamente correlato alla struttura dei tipi edilizi, non sembra aver comportato nel tempo problemi applicativi. Ci si sofferma invece, qui individuando un profilo di criticità sulla norma presente in molti degli

articoli delle Nta, secondo la quale si prevede che il frazionamento avvenga sempre in corrispondenza dei muri delle maglie strutturali. Tale disposizione nasce anch'essa nell'intento di rispettare la specificità e le dimensioni delle maglie strutturali, ma ha forse una *ratio* ulteriore ed è tesa ad evitare che linee di frazionamento diversamente posizionate pongano di volta in volta ulteriori criticità nelle verifiche strutturali. Ciononostante, è pur vera la necessità semplificare la disciplina e di incentivare la possibilità di recuperare un'articolazione delle pezzature residenziali più vicine alle dimensioni richieste dal mercato (tagli alloggio piccoli e medi).

Contenuti della proposta di variante al Prg per il frazionamento

La finalità di interesse pubblico che viene in evidenza appare, quindi, quella di favorire la più ampia godibilità del centro storico. L'indirizzo della relazione previsionale e programmatica 2014-2016 è infatti quello di contribuire, anche mediante una modifica delle previste modalità di frazionamento, "all'obiettivo generale del miglioramento dell'offerta abitativa". È necessario sottolineare che l'obiettivo va perseguito escludendo del tutto di intervenire sul sistema di tutele – come si è detto imprescindibile – dei caratteri costitutivi delle unità edilizie, con particolare riguardo alla salvaguardia dei sistemi distributivi. Peraltro, il riconoscimento del centro storico di Napoli quale sito Unesco impone di conservare integro il sistema di regole urbanistiche che a tali fini hanno costituito e costituiscono garanzia.

Si ritiene, invece, di dover considerare l'eventualità di introdurre una norma di maggiore elasticità nel passo in cui attualmente si prevede che il frazionamento avvenga solo in coincidenza dei muri delle maglie strutturali. In particolare, non essendo possibile la rimozione generalizzata della clausola in quanto a sua volta strettamente correlata al rispetto delle tipologie, è da ritenere determinante che la regola possa contemplare una eccezione ove si tratti di suddividere – anche non in corrispondenza dei muri – la maglia strutturale destinata in progetto a svincolare, cioè a rendere accessibili, più unità abitative risultanti dal frazionamento.

È utile ricordare che nella prassi applicativa proprio la limitazione alla progettazione di ingressi indipendenti tramite la realizzazione di separazioni svincolate dalla maglia strutturale è apparsa la circostanza ricorrente più critica, dovendosi in alternativa fare affidamento o sulla disponibilità di più accessi già presenti nell'unità, o sull'ipotesi di rendere comune – ovvero condominiale – una intera maglia indivisa, dalla quale poi accedere alle unità frazionate.

Parere della Commissione Urbanistica

In data 30 marzo 2015 con nota PG/2015/278525 il Servizio Pianificazione Urbanistica Generale ha trasmesso alla Commissione Urbanistica il documento tecnico contenente la proposta di variante in oggetto.

La Commissione si è espressa trasmettendo il parere consultivo (che si allega alla presente relazione) emanato in data 15/07/2015.

Si riporta di seguito la parte del parere relativa al frazionamento:

"(...) Com'è noto il piano opera la classificazione degli edifici, di cui gli insediamenti di interesse storico si compongono, in rapporto ai caratteri tipologici che ne identificano la conformazione fisica e ne distinguono la formazione.(...)

Per ripercorrere le ragioni per le quali il frazionamento è soggetto ad alcune limitazioni, l'Ufficio, inoltre riporta alcuni passi della relazione del Prg, da cui si chiarisce che il fondamento delle regole dedicate al frazionamento delle tipologie residenziali nelle Norme di Attuazione del Prg risiede nell'imprescindibile obiettivo di tutela dei caratteri costitutivi dell'unità originaria (...).

Ciò premesso, l'ufficio evidenzia, invece, che un profilo di criticità sussiste con riferimento alla norma presente per molti degli artt. delle Nta, secondo la quale si prevede che il frazionamento avvenga sempre in corrispondenza dei muri delle maglie strutturali. (...)

In sintesi l'Ufficio, non intendendo intervenire sul sistema di tutele dei caratteri costitutivi, dallo stesso ritenuto "imprescindibile", propone che si possa introdurre una norma di maggiore elasticità nel passo in cui attualmente si prevede che il frazionamento avvenga solo in coincidenza dei muri delle maglie strutturali.

E ciò con riferimento alla (sola) maglia su cui si dovrebbe andare ad incidere per non limitare la progettazione di ingressi indipendenti tramite la realizzazione di separazioni indipendenti dalla maglia strutturale. (...)"

Pertanto, la Commissione ha espresso parere *"favorevole alla variante normativa, coerente all'interesse pubblico così come dichiarato nelle Norme d'Attuazione del Prg, a partire dall'art. 1 "finalità" delle Norme d'Attuazione, con il seguente suggerimento: esplicitare che la maglia è quella dell'ambiente in cui si realizza la separazione degli ingressi, anche ove non fosse il primo ambiente a partire dalle parti comuni."*

Il Servizio Pianificazione urbanistica generale ha preso atto del suggerimento della Commissione Urbanistica, come da parere sopra riportato, ed ha integrato tale specificazione nella proposta di modifica dell'art. 22 – *Frazionamento*.

Valutazione della esclusione dalla procedura Vas

Il Servizio Pianificazione urbanistica generale ha valutato la possibilità di esclusione della proposta di variante dalla procedura di Vas ai sensi del DPGR Campania n. 17/2001.

Per una argomentata motivazione di tale esclusione è stato, pertanto, predisposto un documento ambientale di sintesi, allegato alla presente relazione, che contiene la motivazioni di esclusione dalla procedura stessa e a cui si rimanda.

Proposta di modifica dell'art. 22 - "Frazionamento" e conseguente integrazione degli artt. 64-69-73-79-83-86-92-99 delle Nta

Per inquadrare la proposta di variante, si riporta preliminarmente il testo attuale dell'articolo 22 - *Frazionamento*:

"1. La suddivisione di una unità immobiliare esistente in più unità costituisce frazionamento. È consentito il frazionamento quando non sia diversamente prescritto nella disciplina tipologica della zona A - Centro Storico e in quella relativa alle singole zone e alle sottozone del Prg. Il frazionamento deve essere volto alla realizzazione di unità immobiliari autonome con superficie non inferiore a quanto stabilito dalle norme vigenti. La dichiarazione di ultimazione dei lavori deve essere corredata della certificazione di presentazione del frazionamento al Catasto, ai sensi dell'articolo 3 del Dpr 22 aprile 1994, n. 425, anche nel caso che le opere non abbiano modificato l'abitabilità o l'agibilità preesistente".

In esito a tutte le considerazioni svolte, si propongono le modifiche del testo della normativa del Prg, anche nel rispetto di quanto suggerito in merito dal parere della Commissione Urbanistica.

Al comma 1 dell'art. 22 è aggiunto il seguente comma:

"2. Ai fini del frazionamento in zona A, fermo restando quanto a tal fine specificamente previsto - con esclusione dell'art. 70 - negli artt. da 64 a 101, sono consentite, per la sola maglia interessata dalla realizzazione degli accessi a più unità abitative risultanti dal frazionamento, suddivisioni non coincidenti con i muri della maglia strutturale purché non si producano interruzioni delle volte, non si introducano ripartizione degli archi e di ogni altro elemento strutturale architettonico e decorativo, ancorché leggibile quale residuo di assetti precedenti propri dell'unità edilizia interessata. La maglia è quella dell'ambiente in cui si realizza la separazione degli ingressi, anche ove non fosse il primo ambiente a partire dalle parti comuni".

In conseguenza, pur essendo previsto il frazionamento nei citati articoli da 64 a 101, sono interessati da modifica normativa i soli artt. 64-69-73-79-83-86-92-99. In particolare, dopo la dizione *"che i frazionamenti avvengano in coincidenza dei muri delle maglie strutturali .."* si aggiunge: *"fatto salvo quanto previsto all'art. 22 comma 2"*.

Documenti del Preliminare di Variante Urbanistica al Prg

La proposta preliminare di variante urbanistica relativa al "Frazionamento" è composta dai seguenti elaborati:

1. Relazione – documento strategico del preliminare di variante urbanistica relativa alla modifica di "alcune modalità di frazionamento in centro storico", con i seguenti allegati:
 - a) Estratto della Relazione Previsionale e Programmatica 2014-2016;
 - b) Parere Commissione urbanistica del 15.07.2015 e Documento tecnico del Servizio Pianificazione urbanistica generale PG/2014/1028015 del 31.12.2014 su cui è stato emesso il parere;
 - c) Relazione ambientale di sintesi per la verifica di esclusione dalla procedura Vas ai sensi della DPGR della Campania n. 17 del 18 dicembre 2009;
 - d) Testo attuale e testo modificato in base alla proposta di variante dell'articolo 22 – Frazionamento, e conseguente integrazione degli artt. 64-69-73-79-83-86-92-99 delle Norme Tecniche di Attuazione del Prg.