ANCE | CATANIA

Il nuovo Piano Regolatore Generale di Catania - 2012

Il punto di vista degli Ordini e dell'Ance

Un contributo di analisi e di proposta

Il nuovo Piano Regolatore Generale di Catania - 2012

Il punto di vista degli Ordini e dell'Ance
Un Contributo di analisi e di proposta

a cura della Commissione paritetica costituita da:

Angelo Buccheri (Ordine degli Architetti PPC di Catania)
Giuseppe Platania (Ordine degli Ingegneri di Catania)
Bruno Maccarrone (Associazione Nazionale Costruttori Edili di Catania)

Premessa

Nel dicembre 2011, l'attuale Amministrazione ha presentato in Consiglio comunale il progetto di revisione del Piano Regolatore Generale della Città di Catania completo di VAS.
Nel Settembre 2012, per iniziativa della Commissione consiliare urbanistica, la documentazione e gli elaborati di progetto del nuovo PRG sono stati messi nella disponibilità dell'Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori, dell'Ordine degli Ingegneri e dell'Ance di Catania, con l'invito a fornire un contributo di riflessioni prima della definitiva adozione del Piano da parte del Consiglio comunale.
C'è da dire che già sei anni addietro, nell'ottobre del 2006[1], gli Ordini professionali degli Architetti e degli Ingegneri, resero in forma pubblica un proprio contributo di riflessioni sull'allora proposta di revisione del PRG di Catania elaborata sotto l'Amministrazione del Sindaco Scapagnini, riflessioni che contenevano forti critiche a partire dall'eccessivo ed ingiustificato dimensionamento che allora prevedeva una popolazione insediabile in quindici anni di circa 85.000 ab. e che risultava essere quasi il doppio di quella prevista nello Schema di Massima (circa 42.000), anch'essa ritenuta illogica e priva di base scientifica.
Per collocare, però, più correttamente, nel suo più ampio contesto temporale la lunga e tormentata vicenda che ha caratterizzato il processo di definizione dello strumento urbanistico di questa città, ai sei ultimi anni già trascorsi, occorre aggiungere almeno i precedenti dodici, che ebbero inizio nell'ormai lontano 1993[2] sotto la spinta dell'Amministrazione guidata dal Sindaco Bianco.
Da allora vent'anni sono trascorsi senza che il PRG sia stato ancora adottato e ciò nonostante ben quattro Amministrazioni si sono succedute con a capo Sindaci eletti direttamente dai cittadini, che ponevano nei loro programmi in primo piano l'approvazione dello strumento urbanistico, ritenuto l'obiettivo maggiormente qualificante delle loro Amministrazioni.

[1] Nei giorni 30 settembre, 7 e 14 ottobre del 2006, gli Ordini professionali degli Architetti PPC e degli Ingegneri di Catania insieme a InarSind Sezione di Catania, Federarchitetti Sicilia e Centro Studi Urbani stici di Catania, presentavano alla città il proprio contributo di idee con il Convegno dal titolo "Riflessioni sulla proposta di PRG di Catania". Tale contributo è stato sintetizzato in un documento conclusivo che successivamente, in data 10 novembre 2006, è stato inoltrato al Presidente del Consiglio comunale del tempo Avv. Roberto Commercio.

[2] Con l'approvazione delle Direttive Generali emanate dal Consiglio comunale nel dicembre del 1993 che segue pochi mesi dopo la costituzione dell'Ufficio del Piano ed il conferimento d'incarico di consulenza al Prof. Pier Luigi Cervellati, può dirsi concretamente avviato il processo di elaborazione del PRG che quasi ininterrottamente ha animato il dibattito sino ai giorni nostri.

Eppure non può dirsi che sul Piano non si sia investito in termini di risorse economiche e professionali se di fatto, diversi Consulenti di levatura internazionale e funzionari pubblici di lunga esperienza amministrativa negli anni si sono succeduti, riuscendo comunque a portare a termine il compito affidatogli e a consegnare per ben tre volte il progetto di Piano all'Amministrazione e poi al Consiglio comunale per l'adozione.
Ma come anzidetto senza alcun successo, le due prime proposte (1994 e 2006), infatti, venivano ritirate dalle Amministrazioni proponenti, mentre la terza ed attuale proposta (2011) rischia di interrompere il suo percorso a causa dell'avvicinarsi della naturale scadenza del mandato elettorale.
Ci preme qui affermare che questo rischio, a nostro avviso, va fugato, perchè Catania ha bisogno del suo nuovo Piano Regolatore e gli Ordini e l'Ance condividono pienamente la necessità che l'iter d'approvazione dello strumento urbanistico possa concludersi utilmente ed al più presto.
Catania, per crescere ordinatamente, ha bisogno di intraprendere un chiaro percorso che stimoli investimenti, creatività e innovazione con regole certe che creino nuove opportunità di sviluppo e di lavoro.
Per tali ragioni, anche in questa occasione, che segue il più recente contributo offerto per la revisione del Regolamento Edilizio Comunale, gli Ordini insieme all'Ance offrono un contributo di riflessioni sulla nuova proposta di PRG e lo fanno ancora una volta sentendosi parte attiva tra le componenti produttive del corpo sociale, con la responsabilità di chi sa di svolgere un ruolo nel più generale interesse della città e dei suoi cittadini e con la consapevolezza che tale ruolo potrà essere tanto utile quanto più sarà in grado di porsi in maniera critica ed interlocutoria nella valutazione degli indirizzi strategici ed attuativi proposti da questo nuovo Piano Regolatore Generale.

Raccordo del P.R.G. con l'area metropolitana

Già dal documento di *"Sintesi delle scelte fondanti del Piano Regolatore di Catania"*, presentato in Consiglio Comunale il 20 dicembre 2011 viene rilevato come *"rimangono aperti dei nodi che il Piano regolatore non può risolvere in assenza di un assetto complessivo per l'area metropolitana, tema particolarmente delicato nel caso catanese dove solo il 42% circa della popolazione della conurbazione vive all'interno dei confini del capoluogo".*
Fin dal lontano 1942 la legge urbanistica prevedeva l'esistenza di insediamenti urbani che male si prestavano ad essere regolati da un semplice piano regolatore generale. Per tali realtà la legge fondamentale urbanistica prevedeva i piani territoriali di coordinamento e i piani regolatori generali intercomunali, strumenti alternativi adatti alla gestione del territorio in presenza di problemi di portata sovracomunale.

La legge regionale 9/86, che ha istituito le provincie regionali ed il successivo D.P. 10 agosto 1995 della Regione Sicilia, hanno individuato l'area metropolitana di Catania comprendendovi i territori di 27 comuni.
L'area metropolitana di Catania è la più densamente popolata della Sicilia (805 ab/km²). Conta una popolazione di quasi 800.000 abitanti, e si estende su una superficie di 939 km².
Oggi Catania, città metropolitana, è il più grande centro urbanizzato della Sicilia Centro-orientale, è sede del terzo aeroporto d'Italia, di un importante porto, nonché polo logistico tra i più importanti d'Italia. E' sede di piccole, medie e grandi imprese operanti nei settori delle tecnologie avanzate e della ricerca. Per l'area metropolitana la Provincia Regionale di Catania, nei lunghi anni trascorsi dal 1986, non ha adottato il piano intercomunale previsto dall'art. 21 della legge 9/86 e oggi la forte riduzione delle competenze delle Province prevista dall'art. 23 del D.L. 201/2011 ed il trasferimento di parte delle originarie funzioni ai Comuni ed alle Regioni non rende più attuabile, da parte della stessa Provincia, la redazione del piano regolatore intercomunale, e non consente ad essa di svolgere un ruolo significativo di coordinamento per quanto riguarda gli assetti urbanistici e territoriali, ruolo che peraltro in questi anni non ha svolto.
Nell'attesa che lo Stato e la Regione regolamentino in via ordinaria l'istituzione delle Città Metropolitane, previste dall'art. 114 della Costituzione, il necessario raccordo tra il Piano Regolatore del Comune di Catania e gli strumenti di governo del territorio dei comuni conurbati poteva in ogni caso avvenire per iniziativa delle Amministrazioni comunali che via via si sono succedute, svolgendo l'attività d'impulso prevista dall'art. 12 della L. 1150/1942, previa stipula di un protocollo d'intesa ex art. 15 L. 241/90 tra i comuni interessati. Solamente mediante tale strumento potevano essere compiutamente affrontati i temi della mobilità metropolitana e più in generale del governo metropolitano del territorio e come riconosce giustamente il documento *"Sintesi delle scelte fondanti del Piano Regolatore di Catania"* **il Piano regolatore lascia irrisolti i nodi correlati alla pianificazione dell'assetto complessivo dell'area metropolitana.**

Indirizzi strategici: qualità urbana, servizi e dimensionamento

Nella relazione generale si afferma che la revisione del PRG prende le mosse dalle Direttive Generali del Consiglio Comunale che dettano principi in ordine alla sostenibilità urbana e territoriale, al contenimento di nuove espansioni edilizie e alla tutela delle aree libere residue.
Nel seguito però, gli stessi progettisti, se da un lato evidenziano che il lungo dibattito di questi anni sul PRG ha visto passare in secondo piano questi temi, allora ritenuti irrinunciabili, rispetto a quelli del dimensionamento con previsione di crescita degli abitanti, dall'altro, non si sottraggono dall'evidenziare l'insostenibilità delle argomentazioni e l'inaffidabilità delle previsioni statistiche che avevano caratterizzato le precedenti proposte di Piano sulle ipotesi di popolazione insediabile. Non a caso il nuovo Piano sceglie invece di revisionare il parametro dimensionale rivedendo il concetto di dimensionamento rivelatosi sinora astratto, per subordinarlo, rendendolo quindi conseguente, alle esigenze di acquisizione degli standard urbanistici da realizzare, di cui la città è deficitaria, facendo da ciò deterministicamente scaturire la quantità di popolazione insediabile nel periodo di riferimento ventennale del Piano.
Per raggiungere tale obiettivo il Piano, dunque, rifuggendo da qualsiasi alchimia previsionale per la determinazione del suo probabile dimensionamento, affida il suo percorso strategico ad una acritica applicazione del disposto normativo sul soddisfacimento degli standard e quindi alla necessità di reperimento di aree da destinare a servizi nelle quantità necessarie a soddisfare almeno la popolazione esistente e quale presupposto indispensabile per il dimensionamento di quella futura insediabile.
Il nuovo PRG quindi, si propone di acquisire le aree pubbliche indispensabili per il verde, i servizi e le infrastrutture per la mobilità, non più attraverso l'approccio urbanistico tradizionale basato sull'esproprio per il reperimento di aree da destinare a servizi, ma affidando la sua attuazione alla **perequazione urbanistica**, strumento considerato idoneo per distribuire in maniera più equa sia gli oneri che i benefici.
Il criterio utilizzato dal nuovo PRG, quindi, se da una parte risponderebbe alla necessità di reperire, a costo zero, le aree necessarie al soddisfacimento degli standard attraverso la concessione di possibilità edificatorie da attuarsi sulle aree rimaste libere, dall'altra, avrà per conseguenza lo sfruttamento edificatorio degli ultimi vuoti urbani per consentire, appunto, a ciascuno dei 293.458 ab di Catania (risultanti all'1 gennaio 2011) di godere e fruire di quei 18 mq di spazio pubblico che il legislatore gli ha assegnato (D.I. 1444/68) e ad oggi soddisfatti per meno della metà.

Da ciò ne consegue che a fronte di un fabbisogno totale di aree da destinare a servizi pari 5.282.244 mq (293.458 ab. x 18 mq), la città, secondo i dati di Piano, risulta essere deficitaria, rispetto agli standard di legge, di 3.008.813 mq. Quantità che il Piano si propone di reperire mediante la perequazione urbanistica, prevedendo nel ventennio un incremento di 39.516 vani, a cui equivalgono 39.516 abitanti, per un totale di popolazione insediata e insediabile pari a 332.974 abitanti.
Tale previsione determinerà così un fabbisogno totale di aree da destinare a servizi pari a mq 5.993.526 (332.974 ab. x 18 mq) a fronte di un deficit reale risultante, rispetto agli standard di legge, pari a mq 3.720.095 per soddisfare il fabbisogno residuo effettivo calcolato per il medesimo numero di abitanti.
Secondo le previsioni del Piano, invece, tale incremento di vani consentirebbe l'acquisizione di aree da destinare a servizi in misura maggiore di quella necessaria, per un totale di mq 8.241.469, pari a 24,75 mq per ab., attraverso l'utilizzazione di tutte le aree libere che di fatto vengono così destinate a vere e proprie zone d'espansione.
Tale impostazione induce perplessità circa la sua sostenibilità in quanto ancorata e fondata su una politica di perequazione quasi del tutto affidata alle aree risorsa, mentre a nostro avviso sarebbe auspicabile - anche riducendo lo standard al di sotto dei predetti mq 24,75 x ab - correlare le possibilità edificatorie all'interno delle Aree Risorsa con gli interventi di recupero e di rigenerazione della Città esistente, attraverso le medesime forme incentivanti e premianti già previsti dal Piano.
A tal fine, risulterebbe di importanza strategica il trasferimento di parti delle volumetrie esistenti e premiali generate dal Piano dal centro urbano (e dal centro storico in particolare) nelle Aree Risorsa, estendendo a tali fattispecie il meccanismo previsto dal PRG per le aree a perequazione diffusa. In tale modo sarebbe possibile recuperare spazi pubblici all'interno della città costruita, valutati in misura doppia secondo il D.M. 1444/68, con conseguente minor necessità di reperire nuovo suolo da destinare a servizi pubblici all'interno delle A.R.

Le Aree Strategiche

Il PRG individua 12 Aree Strategiche ubicate prevalentemente in corrispondenza dei vuoti presenti all'interno della città consolidata, nonché delle aree verdi residue a nord, a sud e ad ovest del centro urbano.
Le AA.SS. riguardano parti di territorio ad elevata potenzialità di trasformazione, la loro individuazione non ha finalità normativa e pertanto i perimetri non individuano ambiti attuativi con vincoli e restrizioni.
Le 12 AA.SS. sono suddivise in 3 categorie:
1) Aree ad elevata concentrazione funzionale in prossimità dei nodi di trasporto su ferro.
2) Aree con funzione di tutela degli effetti di cambiamento climatico.
3) Aree con funzioni di connettivo verde.
Per quanto tali funzioni siano condivisibili, tuttavia, si rileva che tra le AA.SS. non sono previste aree destinate ad ospitare attività agricole all'interno della città (serre e orti urbani - community garden) e ciò appare in controtendenza rispetto ai più lungimiranti orientamenti che vedono nella reintroduzione del verde agricolo produttivo una delle strade più interessanti per la sostenibilità ambientale della città contemporanea[3] , contro il consumo di suolo, favorendo la scelta qualitativa dei cittadini sul piano economico e del benessere sociale.

Indirizzi Attuativi per le aree risorsa

All'interno delle AA.SS. il Piano individua le Aree Risorsa, ambiti territoriali dove si dovranno attuare i progetti di trasformazione. Esse quindi rappresentano il vero ambito progettuale delle singole AA.SS. (vedi pag. 193 e ss. Relazione Generale), con la finalità primaria di dare alla Città, attraverso la loro trasformazione edificatoria, i suoli pubblici da destinare a servizi per l'adeguamento agli standard previsti dal progetto di Piano.
Le 35 Aree Risorsa, oltre alle 6 Aree Risorsa Speciali e all'Area di Corso Martiri della Libertà, si trovano in parte all'interno del tessuto urbanistico di Catania, in parte tra tale tessuto e la linea del confine amministrativo settentrionale ed occidentale, in parte a sud dell'agglomerato urbano e sono formate per la grande maggioranza da suoli inedificati da trasformare per funzioni residenziali o compatibili con la residenza.

[3] Vedasi le esperienze a diversa scala nelle città di Torino, Milano, Roma, Trento, Livorno, ecc.. Una tendenza che si sta ampliando e differenziando sempre più e che vede la partecipazione di singoli cittadini o di piccole aziende societarie o cooperative che favorisce il rapporto diretto (km/zero) tra produttore e consumatore ... ma anche una sorta di ritorno della campagna nella città che sottrae spazio alla cementificazione.

Poiché le aree oggetto di trasformazione urbana riguardano suoli con caratteristiche diverse, ai fini dell'equità il Piano assegna alle stesse *plafond perequativi* differenti in relazione alla *localizzazione, alla accessibilità territoriale e la dotazione di servizi, ai vincoli paesaggistico-ambientali, alla morfologia e la pericolosità geologica, al microclima e all'inquinamento.*
Attribuito il *plafond perequativo* con il *Metodo del confronto a coppie*, variabile da 0,02 a 0,60 mq/mq, per ogni Area Risorsa è stata redatta una *Scheda norma* con l'indicazione, tra le altre cose, delle aree da cedere e delle opere di urbanizzazione da realizzare.
La fattibilità economico finanziaria degli interventi si fonderà, pertanto, esclusivamente sulla valutazione del *beneficio privato* generato dal progetto di trasformazione, utilizzando il parametro estimativo del valore di trasformazione delle aree per effetto delle previsioni del nuovo strumento urbanistico e risulterà verificata positivamente quando il valore attuale (valore di trasformazione) sarà superiore al valore considerato ai fini IMU.
Stabiliti i parametri quantitativi e le schede norma, il Piano, con l'apposito elaborato *l'economia del piano*, verifica **la sostenibilità economica e l'efficacia esecutiva** delle singole Aree Risorsa, prendendo in esame a campione solo 9 Aree Risorsa delle 35 previste.
Sulle risultanze del suddetto esame c'è da dire che dalle verifiche condotte in relazione alle opere di urbanizzazione da realizzare, previste dalle schede norma del PRG, risulta verificata esclusivamente la fattibilità economico finanziaria di cinque aree risorse su nove[4], mentre nulla può rilevarsi in ordine alla sostenibilità delle restanti 26.
Si rileva altresì che per assicurare la fattibilità economico finanziaria delle nove aree risorse nell'elaborato *L' economia del piano* viene prevista una redistribuzione degli oneri relativi alla realizzazione della *Città pubblica* come indicato nella successiva tabella:

[4] Cfr. Tavola 8 – Confronto degli esiti delle verifiche di equità e fattibilità delle Aree Risorsa campione.

PRG 2012 – ECONOMIA DEL PIANO

Tabella 9 – Bilancio delle Aree Risorsa

AREA RISORSA		PRIME ELABORAZIONI			ULTERIORI ELABORAZIONI			
		Oneri	Costo delle opere pubbliche da realizzare	Saldo (oneri - costi)	Contribuzione richiesta		Costo delle opere pubbliche da realizzare	Saldo (contribuzione - costi)
		euro	euro	euro		euro	euro	euro
1.03	Waterfront	11.324.774	2.230.202	9.094.572	Oneri + 30%	14.722.207	2.230.202	12.492.005
2.03	viale Lainò	6.104.553	5.799.114	305.439	Oneri + 30%	7.935.919	5.799.114	2.136.805
3.02	via Vagliasindi	1.468.745	2.594.297	-1.125.552	Costo opere	2.594.297	2.594.297	0
4.03	via Passo Gravina	3.541.465	5.259.501	-1.718.037	Oneri	3.541.465	5.259.501	-1.718.037
5.01	via Macello	770.962	1.616.888	-845.926	Oneri	770.962	1.616.888	-845.926
6.03	Orti di Cibali	20.281.996	13.708.177	6.573.819	Oneri	20.281.996	13.708.177	6.573.819
7.01	Nesima nord	4.832.948	14.438.878	-9.605.930	Oneri	4.832.948	14.438.878	-9.605.930
8.01	Monte Po	2.622.104	78.159.201	-75.537.097	Oneri	2.622.104	78.159.201	-75.537.097
10.02	Acquicella	30.686.495	25.677.748	5.008.747	Oneri	30.686.495	25.677.748	5.008.747
Bilancio delle Aree Risorsa Campione				**-67.849.964**				**-61.495.614**
Bilancio delle Aree Risorsa Campione al netto della AR 8.01				**7.687.132**				**14.041.483**

Nelle figure che seguono i valori unitari dell'incidenza area e dei terreni delle 9 Aree Risorsa campione sono confrontati con l'articolazione della Mappa dei Valori Immobiliari.

Dalla tabella si rileva che la contribuzione richiesta è parametrata agli *oneri di urbanizzazione* e non al costo delle opere previste nelle schede norma e che ciò è in contrasto con l'art. 162 delle N.T.A.[5] **in quanto la norma non prevede compensazioni contrariamente a quanto invece indicato nell'elaborato l'*Economia del Piano.***

Deve inoltre rilevarsi che l'art. 157 – Iter di formazione del comparto delle N.T.A. prevede una procedura macchinosa e disincentivante.

Infatti, prima del rilascio della concessione edilizia, i proprietari (anche 50%+1) che hanno aderito al Consorzio devono realizzare le opere di urbanizzazione sia a standard che extra standard, sostenendone i notevoli costi. Dall'altro lato (art. 160 – Procedure di esproprio) l'avvio delle procedure d'esproprio delle aree destinate all'edificazione di suoli appartenenti a proprietari non consorziati potrà avvenire *"decorsi sette anni dalla delibera di approvazione del Piano Attuativo e decaduta la possibilità, da parte dei proprietari delle aree fondiarie aderenti al Consorzio, di presentare istanza di concessione"* e solo dopo l'avvenuto esproprio il Comune *"riassegnerà gli immobili acquisiti e le relative capacità edificatorie con procedure di evidenza pubblica".*

La procedura sopra evidenziata (immediata completa realizzazione delle opere di urbanizzazione dell'intero comparto e possibilità di edificare anche sulle aree appartenenti a proprietari non aderenti al Consorzio dopo più di sette anni) renderà, pertanto, molto improbabile l'attivazione della procedura dell'A.R. nel caso in cui i proponenti non posseggono la quasi totalità delle aree, senza una riduzione sostanziale dei tempi del cronoprogramma attuativo.

[5] Art. 162 delle N.T.A. "Le opere di urbanizzazione indicate dalle schede-norma dovranno essere realizzate, a totale cura e spese del Consorzio, secondo apposito progetto, da sottoporre all'approvazione degli organi competenti comunali e cedute gratuitamente all'Amministrazione comunale con le modalità di cui agli articoli seguenti"

Indirizzi Attuativi per le aree a perequazione diffusa

Accanto alla Aree Risorsa il PRG riconosce, attraverso l'individuazione delle cd. *Aree a Perequazione Diffusa* (APD), l'attuazione di parti pubbliche del Piano in aree denominate generatrici (AG), mediante l'attribuzione alle stesse di potenzialità edificatorie da trasferire in altre aree denominate utilizzatrici (AU).
L' Amministrazione dunque non corrisponde alcun indennizzo in moneta sul bene area da destinare a servizi, ma attribuisce alla proprietà un potenziale edificatorio che potrà essere impiegato in altro sito. In questo caso dunque i diritti edificatori rappresentano una compensazione urbanistica alternativa all'esproprio.
L' edificabilità sviluppata dalle aree generatrici AG potrà essere utilizzata solo trasferendola nelle aree utilizzatrici AU, destinate al completamento di tessuti urbani consolidati. In queste ultime potranno essere concentrate le SUL derivanti dagli indici edificatori loro attribuiti e quelle da acquisirsi mediante l'acquisto dei diritti edificatori originati dalle aree generatrici. Nessuna AU potrà essere attuata in assenza della cessione di una o più AG. Anche in questo caso il Piano attribuisce ad entrambe le tipologie di aree un indice di edificabilità territoriale – *plafond edilizio.*
Sin qui, in sintesi, le indicazioni di Piano sull'attuazione delle Aree a Perequazione Diffusa che, a nostro giudizio, se da un canto si prefiggono di reperire a costo zero nuove aree da destinare a servizi con l'obiettivo di riqualificare le zone degradate della città esistente, dall'altro, tuttavia, inducono qualche perplessità per l'esubero delle SUL sviluppate dalle aree generatrici (293.194 mq) che risultano assai maggiori di quelle accoglibili nelle aree utilizzatrici (168.107 mq).

Indirizzi Attuativi per la Città consolidata – Comparti di rigenerazione

La città consolidata é costituita dall'edificato che contorna in modo compatto il centro storico e su di essa il piano prevede sia gli interventi diretti attuabili per concessioni singole, sia gli interventi indiretti all'interno dei cosiddetti Comparti di Rigenerazione.
In tali ambiti, per le finalità previste dal Piano (di adeguamento sismico e tecnologico, infrastrutturale, ambientale, ecc.) sono autorizzabili interventi di demolizione e ricostruzione, realizzabili con incentivi volumetrici.
La rigenerazione del patrimonio edilizio esistente è, a nostro avviso, uno dei punti più qualificanti tra gli strumenti d'attuazione previsti dal Piano. Con esso ci si propone la promozione dell'efficienza energetica anche in relazione alla riduzione delle emissioni climalteranti.

L'impulso a migliorare l'efficienza energetica negli edifici è stato dato, principalmente, dalla Direttiva Europea 2002/91/CE, emanata con l'obiettivo di migliorare le prestazioni energetiche del settore civile, da anni riconosciuto come quello a cui imputare i maggiori consumi negli usi finali di energia e le maggiori emissioni di gas climalteranti a livello europeo e nazionale. Il problema è particolarmente sentito in Italia, notoriamente caratterizzata da un parco edilizio inefficiente dal punto di vista energetico. Si stima che esistono circa 2.000.000 di abitazioni in precario stato di conservazione, di cui Catania certamente non ne è priva, che necessitano di essere demolite e ricostruite o recuperate, oltre ad ampie aree urbane in cui insistono complessi di edifici che hanno ormai concluso il proprio ciclo di vita e dunque destinati alla riqualificazione. Altri obiettivi strategici sono costituiti dalla messa a norma degli edifici esistenti dal punto di vista impiantistico e con finalità antisismiche. Per avviare tale processo di rigenerazione edilizia risulterà pertanto prioritario consentire ai proprietari e alle imprese efficaci ed efficienti interventi sul patrimonio edilizio esistente, utilizzando sia la leva fiscale (diminuzione della tassazione) che quella urbanistica sotto forma di incentivi volumetrici. L'attuale congiuntura economica e la crisi del comparto edilizio devono essere affrontati incentivando la riqualificazione urbana, puntando sul sistema di crediti edilizi e sulle agevolazioni fiscali.

In tale ottica interviene positivamente il nuovo PRG di Catania con la previsione dei Comparti di Rigenerazione, anche se ci si sarebbe aspettati una migliore definizione della possibilità del trasferimento dei crediti edilizi, in presenza di situazioni già dense di cubature, in cui non è immaginabile introdurre ulteriori incrementi volumetrici.

Il PRG potrebbe allora utilizzare lo stesso sistema previsto per le aree a Perequazione diffusa, utilizzando come aree di atterraggio dei crediti edilizi premiali le Aree Risorsa.

Inoltre, mentre si ritiene utile prevedere all'interno delle N.T.A. la possibilità di operare per sub comparti, ove il Comune avesse redatto le Schede norma (ad esempio con le Prescrizioni esecutive), si ritiene invece disincentivante il mancato riconoscimento premiale per i fabbricati abbandonati.

Indirizzi Attuativi per la Città storica - Interventi diretti

Il P.R.G. suddivide la città storica nelle sottozone AA Unesco, AA, AB, AC (Zone A) e SC, PIC, ARC (Zone B) individuate nelle tavole P1.a e P1.b.
Gli edifici ricadenti nella città storica sono classificati nelle tipologia edilizie A1, A2, A3, A4, A5, A5b, A6, A7, A8, individuate nell'Allegato alle N.T.A.: Tipologie Edilizie. La tipologia edilizia dei singoli fabbricati è individuata planimetricamente negli elaborati grafici P1.d "Città storica – analisi tipologiche". Le categorie di interventi edili ammessi per ogni singolo edificio si ricavano individuando la sottozona dalla tav. P1.a e P1.b e la sua tipologia edilizia dalla Tav. P.1.d. Acquisiti i due elementi (zonizzazione e tipologia edilizia del fabbricato) si procede alla individuazione degli interventi ammessi in via teorica mediante la Tabella – *Città Storica – Interventi edilizi ammessi* allegata alle N.T.A. Effettuato il rilievo del fabbricato, dal suo stato di conservazione possono derivare ulteriori limiti agli interventi consentiti nei seguenti casi:
REc: E' consentita solo quando le condizioni di degrado strutturale e generale dell'edificio rendano impossibili gli interventi conservativi e/o quando debbano essere ricostruite porzioni dell'immobile crollate o demolite.
REd: E' consentita quando debbano essere ricostruite porzioni di immobile crollate o demolite.
REe: E' consentita quando le condizioni statiche o l'organizzazione tipo – morfologica dell'edificio rendano impossibili gli interventi conservativi e/o quando debbano essere ricostruite porzioni dell'immobile crollate o demolite.
DR: La demolizione e ricostruzione dell'intera unità edilizia o anche di più unità edilizie adiacenti è consentita quando si presentino le seguenti condizioni: degrado fisico - igienico, perdita irreversibile dei caratteri tipologici, formali e costruttivi, assenza di valore architettonico e contestuale incongruenza dell'edificio da demolire rispetto al contesto edilizio ed urbanistico, necessità di ripristinare la qualità morfologica degli spazi aperti di pertinenza.
Ulteriori limitazioni sono previste per i seguenti interventi:
NC: solo se previsto nei piani di recupero.
NCamp: solo se previsto nei piani di recupero.
NCspa: solo nei piani di recupero e negli edifici A4 se "programmati" all'interno delle sottozone AA, AB, AC, SC, PIC.
NCspb: solo nei piani di recupero e negli edifici A4 se "programmati" all'interno delle sottozone AA, AB, AC, SC, PIC.

Da quanto sopra si evince che gli interventi diretti possibili in Centro storico, ad eccezione del restauro conservativo, riguardano poche fattispecie, in quanto gli interventi di ristrutturazione sono limitati ad edifici versanti in precario stato di conservazione, la cui verifica è rimessa al progettista. Ciò detto, al fine di consentire più ampi interventi di riqualificazione urbanistica ed edilizia, si riterrebbe utile individuare i perimetri delle aree del centro storico, non ricomprese nei piani di recupero, in cui è possibile effettuare interventi di ristrutturazione urbanistica. In tal modo il recupero del centro storico sarebbe attuabile, efficacemente, mediante singoli programmi di riqualificazione urbana, da approvare prima del rilascio delle concessioni edilizie.

Indirizzi Attuativi per la Città storica - Piani di recupero

Il P.R.G. individua otto ambiti assoggettati a Piani di recupero.
Tali Piani interessano tessuti urbani storici ancora integri, ma *"caratterizzati da una edilizia fortemente degradata che dovrà essere recuperata, con interventi rivolti alla conservazione, al risanamento ed alla migliore utilizzazione sociale ed economica del patrimonio edilizio nel rispetto delle caratteristiche documentali dell'ambito, del disegno urbano con particolare attenzione agli assetti viari ed alle emergenze edilizie ed archeologiche".*
Gli ambiti individuati sono:
all'interno della sottozona AA, ed in particolare in prossimità del perimetro della cinta muraria cinquecentesca:
1) Antico Corso
2) Lumacari
3) Civita
4) San Berillo
all'interno della sottozona AC :
i borghi extramoenia, di espansione settecentesca:
5) Cibali
6) Consolazione
il tessuto settecentesco:
7) Palestro – Fortino
Il tessuto ottocentesco di espansione:
8) Vecchio Macello
Il PRG prevede come ambiti dei piani di recupero alcune zone, ad esempio Civita, costituite da un tessuto antico, ben definito e consolidato, in cui forse lo strumento del piano di recupero è sovrabbondante.
Inoltre i perimetri di alcuni piani di recupero sono notevolmente estesi, inglobando al loro interno proprietà estremamente frammentate.
Anche in tali casi si auspica in sede di Prescrizioni esecutive la redazione di Schede norma, a dettaglio tale da consentire l'intervento per sub comparti.

La Città storica - Una proposta di Strategia intermedia

Catania possiede uno dei Centri Storici più importanti d'Italia, patrimonio Unesco, ma esposto anche, oltre al normale processo di degrado dovuto al tempo, ad un rischio sismico altissimo.
Il lungo percorso di aggiornamento del PRG ha reso di fatto impossibile la corretta regolamentazione urbanistico-edilizia del territorio, prolungando l'efficacia del P.R.G. Piccinato, ormai privo di capacità pianificatoria e regolatrice.
A questo si è aggiunta negli anni l'assenza di regole chiare, univoche, aggiornate alla normativa sovraordinata, che ha causato il blocco degli interventi di recupero edilizio e, conseguentemente, del rinnovo tecnologico e strutturale del patrimonio edilizio esistente, comportando di converso l'occupazione degli spazi liberi con cemento inutile e in assenza di opere di urbanizzazione.
Sul Centro Storico da tempo l'ANCE e gli Ordini professionali degli Architetti ed Ingegneri hanno richiamato l'attenzione, per impedirne il suo degrado - sotto gli occhi di tutti - e consentirne la sua tutela e riqualificazione.
Consapevoli di questo stato di cose l'Ance unitamente agli Ordini professionali degli Ingegneri e degli Architetti P.P.C. hanno proposto nel 2009 precise Linee Guida per la modifica del R.E.C. e per l'interpretazione dell'art. 10 delle vigenti N.T.A., pur nella consapevolezza dell'urgenza della definizione della Revisione del P.R.G.
Nel 2011, accogliendo con favore la proposta proveniente dal Sindaco Stancanelli e dalla Direzione Urbanistica di un nuovo Regolamento edilizio comunale, l'Ance e gli Ordini Professionali hanno presentato alla Città una organica ipotesi di modifica dello stesso, elaborando delle Linee Guida e proponendo altresì all' Amministrazione comunale l'adozione, in armonia con la Circolare ARTA n. 3/2000, di una "Carta di valorizzazione del patrimonio edilizio in centro storico", con l'indicazione ex ante degli interventi ammissibili per i singoli edifici.
Oggi si prende atto della presentazione in Consiglio Comunale del nuovo PRG e se ne condivide la suddivisione del Centro Storico in sottozone, prevedendo così, accanto agli interventi indiretti, mediante piani di recupero, anche interventi diretti sul patrimonio edilizio esistente mediante il rilascio di singole concessioni edilizie, senza necessità di strumenti urbanistici intermedi, e quindi, il recupero di una parte dello stesso, senza attendere lunghi e costosi piani attuativi.

Come non condividere dunque la scelta, se non fosse che per questo malato grave, quale il nostro Centro Storico, i tempi della cura non sono compatibili con il suo effettivo stato di salute?
Infatti tutto ciò è subordinato non solo all'adozione del nuovo P.R.G. da parte del Consiglio Comunale ed alle osservazioni, ma anche, quantomeno, al maturare del termine di 270 giorni, dalla trasmissione del P.R.G. all'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente, per l'efficacia dello strumento urbanistico. Appare evidente, dunque, che è indispensabile l'elaborazione di una **strategia intermedia**, immediatamente efficace, che consenta, nelle more dell'approvazione del nuovo P.R.G., di **sbloccare subito la riqualificazione ed il recupero degli edifici del Centro Storico, indispensabile non solo per la mitigazione del rischio sismico che incombe sulla Città, ma anche per eliminare le sacche di degrado ed abbandono, trasformandolo in risorsa, per fare ripartire l'economia locale in un momento che non è più di stagnazione ma già di recessione.**
Questo obiettivo può essere raggiunto mediante l'adozione del PRG contemporaneamente all'approvazione di una delibera consiliare relativa ad una norma interpretativa dell'art. 10 delle N.T.A. del vigente P.R.G., al fine di superare il limite sull'ammissibilità di interventi di ristrutturazione edilizia in Centro Storico che invece emergerebbe da una mera lettura testuale (dell'art. 10 delle N.T.A. del vigente P.R.G.).
Mediante tale percorso, se da un lato la norma interpretativa dell'art. 10 delle attuali N.T.A. esplicherebbe la sua efficacia già con la sola adozione da parte del Consiglio Comunale, in quanto applicazione di norme già vigenti, consentendo gli interventi di ristrutturazione edilizia, dall'altro lato con l'adozione del PRG e con l'individuazione degli interventi consentiti, ai sensi del 3° comma dell'art. 19 della L.R. 71/78, scatterebbero le misure di salvaguardia, di cui alla legge 3 novembre 1952, n. 1902, rendendo possibili, dalla delibera di adozione da parte del Consiglio comunale, solo gli interventi diretti in Centro Storico consentiti dal nuovo PRG, nei limiti della ristrutturazione edilizia.
Ciò, si sottolinea, senza pregiudizio alcuno sul programma pianificatorio che con il nuovo PRG si intende adottare, nello stesso tempo salvaguardando il Centro Storico sia sotto il profilo della valorizzazione e del recupero architettonico, che sul piano della riqualificazione e rigenerazione dello stesso, con quell'attenzione e cura che questa parte del tessuto urbano merita e che nessuno intendere negare, ma che neppure è possibile rinviare oltre per i motivi sopra esposti.

Conclusioni

Come evidenziato in premessa, le osservazioni suesposte nascono dalla precisa volontà degli scriventi Ordini e Ance di fornire un contributo di analisi e di proposta sul nuovo PRG predisposto dall'Amministrazione, i cui elaborati sono stati già presentati in Consiglio comunale e posti in discussione per l'avvio delle rituali procedure di adozione. Appare opportuno altresì precisare che tali osservazioni non dovranno nè potrebbero ritenersi esaustive, sia per la necessaria sintesi che per la complessità e l'articolazione del Piano in esame, la cui impostazione è da considerarsi innovativa nell'approccio metodologico, seppur nei limiti di aderenza alla ormai anacronistica normativa regionale.
Nel complesso delle sue elaborazioni, il Piano costituisce una valida proposta, coerente con gli indirizzi e con gli obiettivi che si propone e chiara nella disciplina degli strumenti attuativi dei processi di trasformazione.
Ciò detto, si ribadiscono le perplessità esposte all'interno dei singoli punti sopra trattati per i quali si propongono in sintesi le possibili soluzioni:
- Rigenerazione urbana. Ferma restando la funzione primaria attribuita alle Aree Risorsa di reperire le superfici necessarie per la *città pubblica*, si ritiene di importanza strategica correlare le possibilità edificatorie all'interno delle Aree Risorsa con gli interventi di recupero e rigenerazione della città esistente, trasferendo parte delle volumetrie esistenti e premiali generate dal Piano, dal centro urbano alle predette A.R. In tale modo sarà possibile recuperare spazi pubblici all'interno della città costruita con conseguente minor necessità di reperire nuovo suolo da destinare a servizi pubblici nelle più periferiche Aree Risorsa. Inoltre si propone di prevedere all'interno delle N.T.A. la possibilità di operare per sub comparti, provvedendo alla redazione di nuove Schede norma in sede di Prescrizioni esecutive e riconoscendo le volumetrie premiali anche per i fabbricati abbandonati.
- Verde agricolo produttivo in centro urbano. Si propone che tra le funzioni previste dal Piano all'interno delle Aree Risorsa trovino allocazione quelle destinate ad ospitare serre e orti urbani - community garden, in armonia con gli orientamenti che vedono nella reintroduzione del verde agricolo produttivo una delle strade più interessanti per la sostenibilità ambientale della città contemporanea.
- Aree Risorsa. Ferme restando le incongruenze delle risultanze della relazione *L'economia del piano* rispetto alle schede norma, così come sopra già evidenziato, si propone la modifica dell'art. 157 - Iter di formazione del comparto delle N.T.A., riducendo sensibilmente i tempi del cronoprogrammav attuativo.

- Centro storico. Appurato che gli interventi diretti possibili in Centro storico, riguardano solo alcune fattispecie minori, mentre la ristrutturazione edilizia è limitati ad edifici versanti in precario stato di conservazione, si propone di individuare le aree del centro storico, non ricomprese nei piani di recupero, in cui è possibile effettuare interventi di ristrutturazione urbanistica. Inoltre, appurato che alcuni piani di recupero sono notevolmente estesi con proprietà estremamente frammentate, si propone in sede di Prescrizioni esecutive la redazione di Schede norma per consentire l'intervento per sub comparti.

- Strategia intermedia. Si propone che, contestualmente all'adozione del PRG, venga approvata una delibera consiliare di interpretazione autentica dell'art. 10 delle vigenti N.T.A., che in armonia con il principio di prevalenza della norma di rango superiore successivamente intervenuta, consenta gli interventi di ristrutturazione edilizia in Centro Storico. Tale delibera insieme con le misure di salvaguardia discendenti dall'adozione del PRG, renderebbe immediatamente applicabili le previsioni del nuovo Piano all'interno del centro storico, nel rispetto del requisito della doppia conformità richiesto dalla normativa vigente.

- Nota di richiamo al R.E.C. a conclusione del presente documento, si ritiene opportuno evidenziare che le NTA del nuovo PRG, richiamano un REC che di fatto non è compreso tra gli elaborati trasmessi dall'Amministrazione all'Organo consiliare per l'adozione del PRG. A tal riguardo si presume che il nuovo REC sarà quello già esaminato dalla Commissione consiliare urbanistica ed opportunamente emendato in quanto non coerente con le NTA del nuovo PRG. A tal proposito si ricorda che gli Ordini e l'Ance nel mese di ottobre del 2011 hanno consegnato agli Organi di Governo della Città una proposta di modifica e integrazione del nuovo REC, ampiamente illustrata in più sedute alla Commissione consiliare urbanistica, per cui si auspica che in sede di adozione del Piano tale documento possa essere preso nella dovuta considerazione.

- Proposte di modifica alle NTA del nuovo Piano. Infine, con apposito allegato si rassegnano alcune puntuali osservazioni con proposte di modifica delle NTA.

MODIFICHE PROPOSTE ALLE NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE

PARTE III SISTEMA INSEDIATIVO - TITOLO I LA CITTA' STORICA - CAPO I CITTA' STORICA

Art. 27:

1) Sostituire "art.4" con "art. 24";

2) Aggiungere il comma 2 bis: Nel caso in cui per l'intero comparto risulti redatta una Scheda norma, con la definizione delle invarianti da rispettare, la redazione del Piano di recupero potrà essere riferita anche ad un sub comparto;

Art. 30

1) Aggiungere alla fine del terzo comma le parole: "Per gli edifici classificati A6, A7 e A8 non è mai richiesto il parere della Soprintendenza ai BB.CC.AA. quando gli interventi non comportano modifiche all'aspetto esteriore, ovvero per qualsiasi tipologia di edificio quando gli interventi rientrano nella fattispecie prevista dall'art. 9 della L.R. n. 37/85".

Art. 38

1) Sostituire al comma sette alle parole :"con il rilascio di richiesta di autorizzazioni o di concessioni edilizie singole" le parole "mediante titolo abilitativo".

Art. 45

Al secondo periodo del secondo comma dopo la parola "superficie utile" aggiungere la parola "lorda"

Art. 60

Al primo comma aggiungere alle parole: "e riferendosi" la parola "possibilmente".

Art. 63

Alla fine del primo comma aggiungere le parole: "tale obbligo su richiesta dell'interessato può essere monetizzato".

Art. 67

1) Al primo comma sostituire alle parole "quando si presentino le seguenti condizioni" le parole "quando si presenta almeno una delle seguenti condizioni".

2) Eliminare il comma 5

Art. 69

Al terzo sostituire alla frase "La realizzazione del soppalco non dovrà aggravare la risposta sismica dell'edificio" con la frase "La realizzazione del soppalco non deve arrecare pregiudizio all'equilibrio statico dell'immobile".

Art. 77

Cassare il secondo comma.

TITOLO IV - LA CITTÀ DA TRASFORMARE - CAPO I COMPARTI DI RIGENERAZIONE

Art. 106. CR - MODALITÀ DI ATTUAZIONE

1) Al primo comma sostituire le parole: "ove previsto, mediante sottocomparti di intervento" con le parole: "mediante sub comparti di intervento preventivamente approvati dall'Ufficio Piano".

2) Al secondo comma aggiungere dopo La parola "comparto" le parole "o sottocomparti di intervento".

3) Sostituire il quinto comma come segue: "5. Si intendono per unità utilizzate quelle adoperate da almeno tre anni, a far data dalla presentazione del PRG al Consiglio Comunale; l'utilizzazione deve essere comprovata dalle utenze di servizi".

Art. 111

Sostituire al secondo comma le parole: "del 100%" con le parole: "fino al 100%"

Sostituire al secondo comma le parole: "Volumetrie non utilizzate e degradate: SUL esistente" con le parole "Volumetrie non utilizzate e degradate: SUL esistente incrementata del 30%".

Art. 114

Al secondo comma sostituire le parole: "incremento SUL residenziale inutilizzata 0%" con le parole: "incremento SUL residenziale inutilizzata 30%".

Art. 115

Al secondo comma sostituire le parole: "incremento SUL residenziale inutilizzata 0%" con le parole: "incremento SUL residenziale inutilizzata 30%".

Art. 116

Al secondo comma sostituire le parole: "incremento SUL inutilizzata 0%" con le parole: "incremento SUL inutilizzata 30%".

Art. 117

Al primo comma sostituire le parole: "incremento SUL inutilizzata 0%" con le parole: "incremento SUL inutilizzata 30%".

Art. 118

Al primo comma sostituire le parole: "incremento SUL inutilizzata 0%" con le parole: "incremento SUL inutilizzata 30%".

Art. 119

Al quarto comma sostituire le parole: "incremento SUL inutilizzata 0%" con le parole: "incremento SUL inutilizzata 30%".

Art. 120

Al secondo comma sostituire le parole: "incremento SUL inutilizzata 0%" con le parole: "incremento SUL inutilizzata 30%".

CAPO VI AREE RISORSA

Art. 141

Al comma uno sostituire alle parole: "sottocomparti individuati dal PRG" le parole: "sottocomparti se previsti dalle schede norma".

Art. 160

1) Al secondo comma sostituire alle parole: “decorsi sette anni” con le parole: “decorsi tre anni”.

2) Al secondo comma sostituire alle parole: “dopo sette anni” con le parole: “dopo tre anni”.

Art. 162

Al primo comma sostituire alle parole: “dalle schede norma” con le parole: “dalla convenzione urbanistica”.