

VENETO 2050 RIQUALIFICAZIONE URBANA VS NUOVO ZONING

Daniele Rallo Luca Rampado

ASSURB - Associazione Nazionale Urbanisti, Pianificatori Territoriali e Ambientali

(11 maggio 2021)

La nuova Legge Veneto 2050 che ha introdotto normative specifiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio propone implicitamente un nuovo zoning che de facto supera la normativa dello strumento urbanistico comunale. Non è una semplice “deroga” ai parametri stereometrici ma è un superamento delle regole prescrittive delle norme tecniche del piano operativo su cui si basa(va) la parte preponderante della città costruita. E’ un’urbanistica “creativa” (1) a cui si deve far riferimento e che costringe Comuni, Professionisti e strumenti urbanistici a confrontarsi e ad adeguarsi, a cambiare paradigma.

Molti degli addetti ai lavori continuano a menzionare tale legge come “piano Casa Ter o Quater”. Vi è tuttavia una profonda differenza dal Piano Casa. Questo rappresentava una misura eccezionale in deroga con scadenza temporale. Veneto 2050 rappresenta una nuova tipologia urbanistica che privilegia la sostituzione edilizia e l’addensamento edilizio contro l’espansione nell’agro. Ma oltre a ciò cambia le regole dello zoning che risalgono al vetusto decreto del 1968 (D.M. n° 1444/68) che però, nonostante sia da tutti dichiarato obsoleto, de facto è tutt’ora vigente (2).

Ma per poter capire la portata della previsione urbanistica prodotta dalla legge è necessario affrontare la spiegazione dettagliatamente e specificare alcuni esempi.

Le nuove possibilità

In primis è necessario specificare che la norma si riferisce esclusivamente all’applicazione di un incremento volumetrico per gli edifici esistenti alla data di entrata in vigore della stessa. La filosofia della legge è proprio quella di contribuire a ridurre il consumo di suolo e a favorire ed incentivare le operazioni di riqualificazione edilizia attraverso ampliamenti sul patrimonio edilizio esistente. Si tratta di “costruire sul costruito” per diminuire la pressione sulle aree libere naturali, seminaturali o dedite al settore agricolo che entro il 2050 non dovrebbero essere più toccate dall’espansione edilizia.

Il riferimento sono gli articoli della legge che dettano prescrizioni per gli interventi di ampliamento (art. 6) e di riqualificazione del tessuto edilizio (art. 7). Il primo consente agli

edifici esistenti al 2019 (data di entrata in vigore della legge) di ampliarsi con aggiunte sia in aderenza sia in altezza con una percentuale compresa tra il +15% ed il +60%.

La riqualificazione (art. 7) si esplica invece attraverso *“sostituzione, rinnovamento e densificazione ... mediante integrale demolizione e ricostruzione”*.

La ricostruzione permette di incrementare il volume demolito tra il 25% ed il 100% (ovvero raddoppiando la consistenza iniziale. Gli incrementi sono contemplati sia per gli edifici a destinazione residenziale sia per quelli a destinazione produttiva (i cd. capannoni).

Gli incrementi sia per l'ampliamento sia per la riqualificazione sono possibili a fronte di determinati criteri costruttivi che servono per contribuire ad ammodernare ed efficientare il patrimonio edilizio esistente. Vi è da ricordare che la maggior parte del patrimonio edilizio esistente ha superato la soglia dei 50 anni in quanto il periodo di maggiore produzione edilizia nel nostro Paese si è avuto nei decenni del secondo dopoguerra sino agli anni '70-'80.

Nel frattempo le tecniche costruttive si sono continuamente aggiornate e le esigenze del mercato sono andate verso una domanda di qualità molto maggiore.

Una ulteriore spinta all'ammodernamento è derivata dalla attenzione al territorio dovuta dalle catastrofi naturali che si susseguono ciclicamente. Dalle esondazioni alle frane ai terremoti. Queste hanno prodotto una legislazione più stringente sul controllo dei rischi. Ciò si è tradotto sia nel costruire edifici con caratteristiche tecniche antisismiche ovvero ad eliminare l'edificazione in quelle parti del territorio in cui si possono verificare accadimenti rischiosi. Per esempio le fasce di esondazione dei fiumi o le aree di frana possibile.

La legislazione di salvaguardia, condivisibile anche se tardiva, si è sovrapposta alla strumentazione urbanistica comunale provocando sperequazioni tra i cittadini già proprietari di edifici o aree “fuori norma” ma acquistati con aspettative completamente diverse.

Da questo punto di vista la legge Veneto 2050 permette di dare una risposta concreta (anche se di difficile applicazione) a quei proprietari “danneggiati” dalle nuove prescrizioni legislative. La legge prevede che per gli edifici che si sono improvvisamente trovati in aree dichiarate di pericolosità idraulica o idrogeologica (art. 9) è consentita la demolizione con la ricostruzione in zona idonea (anche agricola) con un incremento fino al 100% del volume demolito.

La difficoltà è, ovviamente, rappresentata dalla proprietà dell'area di atterraggio del nuovo volume che, se non è già proprietà dello stesso promotore, deve essere acquisita o, in alternativa, messa a disposizione dall'ente comunale. L'incremento sino al 100% serve proprio per rientrare economicamente dall'operazione di demolizione e decollo.

Ritornando agli incrementi “normali” la variazione tra il 15% ed il 60% dipende dal soddisfacimento di determinati criteri costruttivi.

Se cioè l'edificio viene dotato di caratteristiche costruttive che garantiscono maggiori prestazioni energetiche l'ampliamento è minimo ed è fissato al 15%.

L'incremento viene alzato al 25% se la prestazione energetica viene elevata al massimo grado (Classe A4),

ovvero se si eliminano le barriere architettoniche,

oppure se viene messo in sicurezza sismica,

se si utilizzano materiali di recupero (riciclo dei materiali, economia circolare),

se si incrementa l'isolamento acustico,

se si dotano di coperture verdi o pareti ventilate o sistemi di recupero dell'acqua piovana o se vi è rimozione del cemento-amianto.

Ovvero (ancora) se si utilizzano le moderne tecnologie nella progettazione dell'intervento: il Building Information Modeling (BIM) o il Building Automation Control System (BACS).

Tutti i criteri sono analizzati e specificati nell'allegato tecnico alla legge e dalla circolare Regione Veneto. Per poter procedere al riconoscimento dell'incremento è sufficiente dimostrare la presenza di uno dei criteri su richiamati. Qualora fossero adottati più criteri (come è auspicabile) la percentuale massima è comunque contingentata a +40% per l'ampliamento, al +60% per la riqualificazione. Ma anche al 100% se si accettano o si comprano “crediti edilizi” da rinaturalizzazione (Art. 4). (3)

In sostanza la legge introduce ampie possibilità di incremento volumetrico che si traducono in ristoro economico dell'operazione immobiliare senza ricorrere a incentivi monetari diretti come fanno i vari Bonus statali.

Gli esempi

La norma si applica esclusivamente per le zone territoriali omogenee di cui al D.M. del 1968 di tipo residenziale o di tipo produttivo in senso ampio, dall'artigianale al turistico. Per le attività produttive, superate determinate soglie, si rinvia alla procedura ex L.R. n° 55/2012 (Art. 6 comma 9). Per le zone agricole è prevista una applicazione solo per la “prima casa” o come area di atterraggio di demolizioni in aree a rischio idraulico o di frana.

Come si concilia questa norma con gli indici fissati dagli strumenti urbanistici comunali.?

La “classica” zona di completamento (Z.T.O. B) residenziale, che rappresenta l’80% della città costruita, ha un indice di edificabilità fondiaria, di solito espresso in mc/mq. In questa parte di città, con questa norma vi sono (vi erano) tre possibilità:

- a) per l’edificio che ha raggiunto o superato l’indice di zona non si possono realizzare nuovi ampliamenti ma solo interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria; se, caso eccezionale, si sceglie la demolizione con ricostruzione, il nuovo edificio non può superare l’indice prestabilito o, in caso di cd. Ristrutturazione demo-ricostruttiva, il volume preesistente;
- b) per l’edificio che NON ha raggiunto il limite dell’indice è possibile ampliarsi sino al raggiungimento dell’indice prestabilito;
- c) per il lotto libero dall’edificato è possibile attuare una nuova costruzione sino al raggiungimento dell’indice massimo prestabilito.

Con la nuova norma Veneto 2050 gli indici fissati dal piano comunale non hanno più alcun valore in quanto la stessa consente di derogare ai parametri urbanistico-edilizi di superficie, volume e altezza sia del Piano che dello stesso D.M. 1444/68 (Art. 11). La base di partenza non è l’indice di edificabilità fissata dallo strumento urbanistico comunale ma l’edificio costruito (legittimo o legittimato) ed il suo corrispettivo volume.

Indipendentemente dall’indice di piano la legge permette di ampliare l’edificio esistente o di demolirlo e ricostruirlo partendo dall’esistente.

In altre parole, per meglio specificare, analizziamo un caso concreto.

Caso A - Ipotesi Piano Vigente

- Edificio esistente: casetta unifamiliare su due piani di volume pari a mc. 800;
- Lotto di pertinenza: mq. 600;
- Norme di Piano: Indice di edificabilità fondiario massimo 1,0 mc/mq;
- Norme di Piano: altezza massima due piani.

Cosa è possibile fare con la norma del piano vigente: solo manutenzione o ristrutturazione cd. “demo-ricostruzione” nel limite del volume preesistente.

Caso A - Ipotesi Veneto 2050

Viceversa con la norma Veneto2050 sono possibili le seguenti modalità a seconda dell’utilizzo di uno o dell’altro dei criteri prestabiliti.

- Ampliamento del 15%: mc. $800+120=920$
- Ampliamento del 25%: mc. $800+200=1.000$
- Ampliamento del 60%: mc. $800+480=1.280$
- Ampliamento del 100%: mc. $800+800=1.600$
- Altezza massima: non definita ma comunque superiore all'esistente

Di conseguenza:

- L'indice esistente da 1,3 mc./mq. seppur superiore all'indice di Piano (1,0 mc./mq.) passa de facto da un minimo di 1,5 mc./mq. ad un massimo di 2,7 mc./mq.
- L'indice di piano vigente (1,0 mc./mq.) non ha più alcun valore.
- Rimane in vigore solamente per i lotti interclusi non edificati.
- Si crea una sperequazione incomprensibile.
- Lo strumento urbanistico dovrà essere aggiornato parametrando le previsioni ai nuovi indici indotti da Veneto 2050, soprattutto per quanto concerne la dotazione di standard urbanistici ed opere di urbanizzazione in genere. Queste ultime tra l'altro sono la pre-condizione all'applicazione della norma o in subordine il "loro adeguamento in ragione del maggiore carico urbanistico" (Art. 3).

Le stesse possibilità sono concesse anche per la tipologia edilizia del "condominio". Anche se le operazioni saranno più complicate data la frammentazione proprietaria. Ma il risultato finale sarà molto più elevato. Un condominio ne produce da mezzo in più ad addirittura due.

Lo stesso ragionamento può essere applicato alle zone territoriali omogenee produttive (Z.T.O. D). In questo caso il parametro di riferimento è la superficie coperta o la superficie lorda complessiva, cioè su più piani. Data l'ampiezza della tipologia "capannone" il risultato finale è di nuovo molto più elevato.

Conclusione

Il possibile "raddoppio" della città ha come conseguenza anche un incremento del carico antropico. Le aree per servizi (gli standard) già spesso sottodimensionate, soprattutto nella città consolidata (la stessa dove è applicabile in via preferenziale la legge 2050, sic!) dovranno essere ricalibrate. La progettazione urbanistica dovrà concentrarsi sulla città consolidata e sulla necessaria (ri)dotazione di standard della stessa. La stessa legge richiama alla necessità dell'esistenza o all'obbligatorietà dell'adeguamento delle opere di urbanizzazione (non solo le

reti – acqua, fognature, ecc. - ma anche le aree a verde primario e parcheggio che, oltre ad essere opere di urbanizzazione sono anche standard urbanistici primari). Non solo, in caso di deroga ai parametri del D.M. n° 1444/68 è necessario ricorrere allo strumento urbanistico attuativo con previsione planivolumetrica (Art. 11 c. 1) e comunque superando i 2.000 mc. o l'altezza preesistente del 50% servirà sempre il Permesso di costruire convenzionato (Art. 11 c. 2)

Sicuramente le possibilità offerte dalla legge Veneto 2050 combinate con la “chiusura” alle nuove espansioni dovute al blocco delle aree per il non-consumo di suolo, daranno il via ad un nuovo tipo di mercato edilizio. Al rinnovo del patrimonio edilizio esistente. A costruire sul costruito. A demolizioni con ricostruzioni e al ricambio generazionale dell'edificato obsoleto. Non sarà una operazione a breve termine. Del resto nessuna pianificazione lungimirante lo è. Sarà una operazione che modificherà il mercato per i prossimi decenni. Ma sarà una via necessarie ed obbligatoria.

Daniele Rallo danral@libero.it

Luca Rampado lucarampado79@virgilio.it

(1) Il termine urbanistica “creativa” è mutuato da quello coniato da Bruno Barel nel suo testo nel “La Demolizione Creativa” inserito Commentario da lui curato sul Piano Casa Due intitolato “Contenimento del Consumo di Suolo e Rigenerazione Urbana”, Corriere della Sera, ottobre 2017.

(2) Sull'argomento vedi anche [“DM 1444/68: 50 anni ma non li dimostra \(??\)” di Daniele Rallo e Luca Rampado, in U.I. n° 278-279 marzo-giugno 2018](#)

(3) Altra novità importante della legge, che però merita una trattazione a parte. Sull'argomento vedi anche [Crediti edilizi e Rigenerazione in Italia IUS aprile 2020.](#)