



Daniele Rallo, Luca Rampado Urbanistica veneta: crediti edilizi e rigenerazione

Sin dalla sua apparizione nel vocabolario urbanistico veneto il credito edilizio ha riscontrato dubbi e perplessità¹. Dubbi sulla sua effettiva collocazione giuridica. Perplessità nel mondo degli addetti ai lavori per la sua provenienza politica: una regione governata da diversi decenni dal centro-destra ed in modo preponderante dalla Liga-veneta. Se ciò è oggettivamente vero, è altrettanto inconfutabile che il nord-est rappresenta la parte del Paese economicamente più dinamico in cui il Pil prodotto da due province venete equivale a quello di uno stato del sud-Europa. Il fermento economico che nel Veneto, parte più importante del Nord-Est e di quella parte del Paese che è stata denominata la Terza Italia (Arnaldo Bagnasco 1977), è stato il motore di una redistribuzione del reddito e di un benessere generalizzato che ha orientato un dibattito urbanistico più avanzato verso alcuni tematismi ancorché più arretrato verso altri. La domanda economica emergente dal territorio tesa alla liberalizzazione urbanistica si è incrociata con un apparato tecnico regionale, interno o di consulenza esterna, che ha cercato di assecondare tale richiesta riportandola ad una *mix* tra cultura urbanistica nazionale incrociata con quella prettamente localista. Ne è scaturito un campo originale quanto innovativo che dovrebbe essere forse studiato con più attenzione e sgombrato da facili schematismi. Solo per fare alcuni esempi. Nel Veneto già nel 2004 si è giunti alla approvazione della quarta legge urbanistica con l'introduzione del doppio livello dei piani (strategico e operativo).

Nella legge n° 11 del 23 Aprile 2004 sono stati introdotti i concetti di perequazione, compensazione e, appunto, credito edilizio. Nel Veneto dal 1978 si sono susseguite delle leggi per dare regole al fenomeno della città diffusa. Sia per regolamentare la edificazione in zona agricola della residenzialità sparsa: il fe-

nomeno della casa uni-bifamiliare. Sia per regolamentare l'edilizia produttiva sparsa, cioè il fenomeno dei capannoni nati e cresciuti in zona impropria, altra terminologia del vocabolario urbanistico veneto. Ma il Veneto è stata anche l'unica Regione che ha cercato di bloccare l'espandersi della diffusione dei capannoni vietandone la nuova costruzione (la cd legge blocca-capannoni, Lr. n° 35/2002). Legge che però non ha retto lo scontro con il mondo dell'economia e dopo un paio d'anni è stata fatta decadere. Sempre sul tema economico e per soddisfare la costante (per fortuna) domanda di costruzioni artigianali la regione Veneto è quella che ha visto applicato lo Sportello Unico per l'Edilizia Produttiva in deroga allo strumento urbanistico vigente sin dalla sua originaria scrittura nel 1998 (Dpr. n° 447/98). Strumento approvato sotto il Governo Prodi I (Ministro Bersani) e successivamente integrato (Dpr. n° 440/2000) con il Governo Amato II (Ministro E.Letta). Dieci anni dopo il Suap viene ripreso e fatto proprio dal Governo Berlusconi (Ministro Brunetta) con lo slogan "impresa-in-ungiorno" (Dpr. n° 160/2010), ancorché trattasi di provvedimento-fotocopia. Nel Veneto il ricorso al Suap in deroga o in variante al piano regolatore è prassi considerata normale e attivata per continue necessità delle imprese (Lr. n° 55/2012).

La presenza dei capannoni artigianali è stata stimata nel 2018 (IUAV) in circa 92.000 distribuiti in 6.000 aree produttive distribuite in 41.300 ettari (413 milioni di mq.) Un capannone ogni 54 abitanti, ovvero un capannone ogni 20 famiglie. In provincia di Treviso, per esempio², ogni comune ha mediamente tre zone produttive disegnate urbanisticamente con i piani di lottizzazione privati o di consorzi privati. Ma in ogni comune sono inoltre presenti tra i 30 e i 70 capannoni in zona impropria regolamentati con una scheda urbanistica *ad hoc*. Per ogni attività viene specificata la possibilità di essere mantenuta e ne viene regolamentato l'ampliamento ovvero la incompatibilità e quindi il suo trasferimento in zona idonea (caso raramente avvenuto).

Tutto ciò però è stato pagato dal territorio in termini ambientali e paesaggisti rendendo in

molte parti il paesaggio veneto irriconoscibile, una marmellata impredibile e ingestibile e non riconducibile ad uno *zoning* urbanistico. Oltre all'edilizia sparsa questo modello ha portato anche un delirio stradale. Tutti i comuni hanno nei loro piani la previsione di circonvallazioni e tangenziali per *by-passare* qualche centro. A livello di programmazione regionale le arterie autostradali o superstradali sono innumerevoli e sempre strategiche³. Il caso più eclatante è stato quello del Passante di Mestre in cui per superare un rallentamento di tre-quattro km (che si veniva a creare dalla vicinanza delle uscite-entrate a meno di tre km una dall'altra) si è realizzato, come opera strategica a procedura accelerata, una autostrada di 32 km del costo pari a 1000 opere pubbliche (asili o case per anziani o centri sportivi) del valore di 3,0 milioni di Euro cadauna (*sic!*).

La legge urbanistica veneta ha introdotto il concetto di credito edilizio nel 2004 (Lr. n° 11) collegandolo alla riqualificazione ambientale. In modo specifico la legge demanda al piano urbanistico strategico (Piano Assetto Territorio - Pat) l'individuazione dei criteri "per identificare le opere incongrue, gli elementi di degrado, gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola, e (per definire) gli obiettivi di ripristino e di riqualificazione urbanistica, paesaggistica, architettonica, energetica, idraulica e ambientale del territorio che si intendono realizzare". Sempre il Pat deve disciplinare "gli indirizzi e le direttive relativi agli interventi da attuare" (art. 36).

Il piano operativo (Piano degli Interventi - Pi) deve successivamente individuare le opere incongrue, gli elementi di degrado da demolire e disciplina gli interventi di miglioramento della qualità urbana e di riordino della zona agricola. La demolizione di queste opere determinano il riconoscimento di un Credito Edilizio da annotare nell'apposito Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi (Recred). I crediti così costituiti sono liberamente commerciabili. Al credito è attribuito un parametro di edificabilità da quantificare e commisurare al valore della demolizione e al corrispondente valore di ri-costruzione tenendo presente i cambiamenti di destinazioni d'uso.



Per meglio definire questa quantificazione la Regione Veneto ha approvato le Regole e misure applicative ed organizzative per la determinazione, registrazione e circolazione dei crediti edilizi (Dgr. n° 263 del 2 marzo 2020).

Si tratta del regolamento dei Crediti Edilizi previsto dalla legge sul blocco del consumo di suolo (Lr. n° 14/2017) che diventa una sottocategoria dei crediti edilizi già introdotti dalla legge urbanistica del 2004. Da allora senza attendere le linee guida regionali molti comuni, nella propria autonomia hanno comunque adottato nella strumentazione urbanistica i concetti di perequazione, compensazione e crediti.

Con questa nuovo provvedimento i Comuni hanno ora una guida di riferimento anche se la stessa non si traduce in una griglia di valori fissi ed indiscutibili (come avrebbero preferito le strutture pubbliche) ma una sorta di indirizzo che lascia ancora agli Enti locali dei margini di manovra per la determinazione di parametri e indici. In una materia legata ai valori fluttuanti del mercato, forse, risulta la metodologia più corretta.

Il testo del deliberato si sofferma principalmente sulla novità più importante introdotta dalla legge: il credito edilizio da rinaturalizzazione. La legge regionale di riferimento (Lr. n° 14/2017) ha come obiettivo principale di azzerare il consumo di suolo, in applicazione delle direttive europee, anche attraverso la demolizione degli edifici e delle opere incongrue. Il fine è quello di facilitare operazioni di rigenerazione urbana, di recupero di aree per la naturalità, di de-sigillazione dei suoli per incrementare la permeabilità degli spazi aperti contrastando le isole di calore e prestando attenzione alle modifiche conseguenti ai cambiamenti climatici.

La delibera esplicita i criteri attuativi e le modalità operative da osservarsi per attribuire agli interventi di demolizione, in relazione alla specificità del manufatto interessato, i crediti edilizi per ottenere la rinaturalizzazione, espressi in termini di volumetria o superficie e differenziabili in relazione alle destinazioni d'uso. I crediti, così determinati, devono essere riportati nel Registro Comunale Elettronico dei Crediti Edilizi e trascritti nei contratti di compravendita e nei Registri Immobiliari data la loro riconoscibilità sancita dal Codice Civile (art. 2643,

comma 2bis, inserito con Dl. n° 70/2011). Se la tenuta del Registro è una disposizione obbligatoria il metodo di stima ha “valore didascalico od esemplificativo e i Comuni, nella loro autonomia, potranno liberamente recepire o, viceversa, motivatamente discostarsi per dettare un'autonoma disciplina.”

Ad ulteriore specificazione la deliberazione afferma che la “finalità di Veneto 2050 è quella di compiere operazioni di *cleaning* ovvero di pulizia del territorio da quegli edifici o elementi la cui permanenza ulteriore risulterebbe in contrasto con l'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ordinato sviluppo urbano”.

Il tema che si è posto in questi anni ai Comuni che hanno voluto applicare i crediti è stato principalmente quello di trovare un corretto equilibrio tra il valore della demolizione (valore di decollo) e quello della ricostruzione con cambio di destinazione d'uso (valore di atterraggio).

Un secondo tema è stato quello legato alla definizione degli edifici incongrui, abbandonati o dismessi. Molti Comuni in assenza di definizioni *standard* o di dati certi sono ricorsi al bando pubblico dopo aver fissato dei criteri valutativi a priori. Questa metodologia è diventata una *best practice* tanto che la Dgr. lo ha introdotto come prescrizione. A cadenza annuale i Comuni devono attivare un bando pubblico per raccogliere le manifestazioni di interesse da parte dei privati e conseguentemente proporre una variante allo strumento urbanistico *ad hoc* per il loro recepimento motivandolo. Si tratta della metodologia già adottata per le cosiddette varianti verdi, cioè per il declassamento da area edificabile ad area senza edificazione (zona agricola o area di verde privato). Varianti che hanno avuto successo in quanto con il cambiamento del mercato dell'edilizia avere un'area edificabile non realizzabile nel medio-lungo periodo è diventato solamente un onere aggiuntivo per il privato.

Con questo tipo di pratiche la Regione Veneto ha aperto da anni verso una urbanistica partecipata pubblico-privato, dove le risorse per la realizzazione della città pubblica e per la riorganizzazione ambientale è demandata alla negoziazione con il soggetto privato promotore dell'operazione immobiliare.

La determinazione del credito

Alla Amministrazione Comunale spetta attribuire un valore iniziale (valore *ex-ante*) al fine dell'operazione urbanistica. L'operazione urbanistica consiste nel trovare la più corretta equazione tra il valore del bene da demolire e l'assegnazione di un valore equivalente da edificare. Solamente dopo tale riconoscimento subentra la decisione urbanistica e amministrativa per l'incremento di valore (valore *ex-post*) su cui eventualmente calcolare il *surplus* o il contributo straordinario di cui al Testo Unico Edilizia (Dpr n° 380/01, art.16, c.4ter).

Le linee guida regionali individuano due categorie di manufatti incongrui:

- edifici per cui sia possibile quantificare la volumetria o la superficie complessiva;
- manufatti che non possono essere ricondotti a tali parametri, come per es. tralicci, impianti tecnologici, aree impermeabilizzate a parcheggio-logistica, ecc.

Per entrambe viene proposta una formula per la sua quantificazione.

La classificazione sottende rispettivamente a due possibili interventi:

- i progetti di riqualificazione di tessuti edilizi degradati, in presenza di progetti tesi a promuovere operazioni selettive di demolizione allo scopo di acquisire beni/terreni funzionali alla città pubblica;
- i progetti di riqualificazione di tutela del paesaggio finalizzati al ripristino ambientale che comportano l'abbattimento di manufatti incongrui, come ad esempio, gli allevamenti/stalle abbandonati, i fabbricati ad uso produttivo localizzati in area impropria.

Per il calcolo del volume corrispondente tra demolizione e ricostruzione le linee guida propongono due modalità:

- se si tratta di un edificio a destinazione residenziale la corrispondenza è equivalente tra l'edificio di decollo e quello di atterraggio;
- se si tratta di un edificio produttivo la corrispondenza avviene applicando una equivalenza standard fissata sul parametro di 2,70 metri di altezza, cioè di un piano-tipo.

Questo dato viene denominato Dato Dimensionale Medio (Ddc) e rappresenta il parametro dell'edificio da demolire. Esso è espresso in volume (mc) o superficie (mq) a seconda che si tratti di edificio a destinazione residenziale/direzionale o produttivo/commerciale. Per il calcolo finale la formula aggiunge inoltre un parametro (K) di incremento o decremento lasciato alla discrezionalità dell'Ente Locale in applicazione di alcuni parametri quali: localizzazione, costi di demolizione, bonifica dei terreni o altro da specificare.

In conclusione la formula è definita nel seguente modo:

volume di demolizione/ricostruzione cioè il Credito è uguale al volume reale o equivalente moltiplicato per un parametro K, cioè

$$\text{CRED}=\text{DDC}\times\text{K}.$$

La formula si presta a delle considerazioni sulla sua applicabilità e al confronto con un'altra metodologia già sperimentata. Facendo riferimento al solo parametro edilizio, il volume costruito, si creano due modalità interpretative che possono risultare sperequate. Infatti se si tratta di un edificio già edificato sulla base del parametro volumetrico l'equivalenza è immediata. Se, invece, si tratta di un edificio realizzato sulla base della superficie coperta (mq) con una altezza definita solo dalle esigenze produttive l'equivalenza deve essere aggiornata.

L'edificio produttivo (ma anche la stalla) viene edificato secondo le norme tecniche del piano regolatore con il parametro della superficie coperta e con una altezza variabile, a seconda delle esigenze del *lay-out* specifico. Per non creare delle sperequazioni il Regolamento ha inserito un correttivo (K) per eliminare tale sproporzione. Il valore del K è lasciato alla decisione comunale.

A questo punto forse poteva essere più corretto basarsi totalmente su dei valori monetari di mercato anche facilmente reperibili e, per quanto possibile, oggettivi, cioè il valore della rendita catastale dichiarata e vidimata dall'ufficio erariale su cui lo stesso proprie-

tario versa le imposte, (Ici, Imu) in possesso dello stesso Comune (Ufficio Tributi) per rappresentare il valore *ex-ante*. Mentre il valore *ex-post* è ricavabile da una fonte ufficiale come quella ministeriale dell'Osservatorio sul Mercato Immobiliare (Omi). Anche se taluni economisti contestano anche questa valutazione affermando che il capannone è un bene strumentale utilizzato per il solo scopo per cui è stato costruito. E come tale una volta ammortizzato dalla attività produttiva non ha più alcun valore immobiliare.

Nelle esperienze che i Comuni hanno adottato in questi anni, in assenza di linee guida regionali, sono state adottate delle soluzioni più pratiche. La differenza tra il valore *ex-ante* ed il valore *ex-post*, cioè il valore dell'immobile da demolire ed il presunto valore dell'edificio da ricostruire. Il *surplus* da prelevare per la amministrazione pari almeno al 50%. Si tratta della stessa formula che è stata alla base del calcolo del *surplus* del contributo straordinario introdotto nel Testo Unico Edilizia.

1. LURV n. 11/2004

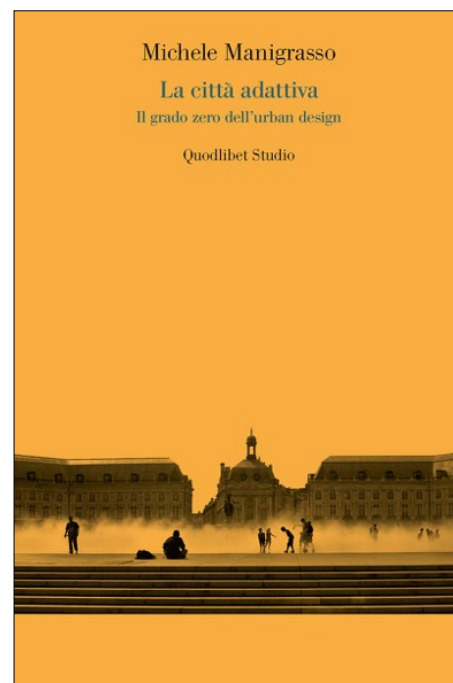
La disciplina principale in materia di governo del territorio è costituita da:

- Legge regionale 4 aprile 2019, n. 14, denominata Veneto 2050 - politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio
- Legge Regionale 6 giugno 2017, n. 14 Legge per il Contenimento del Consumo di Suolo
- Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio
- Legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 Norme per l'assetto e l'uso del territorio (in parte abrogata e sostituita da Lr. 11/04)

2. Ricerca di Confindustria di Treviso.

3. Parziale elenco strade di grande comunicazione di cui si discute da diversi decenni: a) Autostrada Valdastico Rovigo-Vicenza-Trento, b) Autostrada Pedemontana Veneta Vicenza-Conegliano-Pordenone, c) Nuova statale Romea ovvero Autostrada Mestre-Orte, d) Autostrada Venezia-Monaco definitivamente bloccata dopo la realizzazione del tratto Mogliano Veneto (TV) - Pian de Vedoia (BL), e) la cd. Mantova-Mare superstrada passante per Montagnana, f) la superstrada Nogarole-Mare, g) la superstrada Rovigo-Legnago-Verona e altre ancora.

Città adattive per salvare il mondo



Michele Manigrasso (2019), *La città adattiva. Il grado zero dell'urban design*, Quodlibet Studio, pp. 392, € 26,00

L'idea che la nostra esistenza possa essere interrotta da un evento distruttivo è entrata ormai a far parte dell'immaginario collettivo.

Non solo i cambiamenti climatici, ma anche i flussi migratori, le crisi economiche e finanziarie, le minacce nucleari e terroristiche, la riduzione della biodiversità, le perturbazioni dei cicli naturali legati al carbonio, all'azoto e al fosforo. La recente pandemia ci ha messo di fronte a questa drammatica prospettiva.

La nostra consapevolezza della fine della fine della terra (Franzen J., *La fine della fine della terra*, Einaudi, Torino 2019) è aumentata insieme alla disillusione per la tecnologia salvifica del Novacene (Lovellock J., *Novacene. L'era della iperintelligenza*, Bollati Boringhieri, Torino 2020). Si pensi al clima.

Gli scienziati avvertono che, se tutto va bene, alla fine del secolo ci sarà un incremento di