

CONSIDERAZIONI IN TEMA DI INVARIANZA DEGLI STRUMENTI URBANISTICI A SEGUITO DELL'ENTRATA IN VIGORE DEL REGOLAMENTO EDILIZIO TIPO.

Ing. Armandino Stoppa - Capo Settore Edilizia Privata del Comune di Padova

Premessa

Un tema ancora poco dibattuto, ma che deve trovare urgente soluzione, data l'ormai imminente scadenza al 31/12/2019 del termine per l'approvazione e la definitiva entrata in vigore del Regolamento Edilizio Tipo, ai sensi dell'articolo 48 ter della L.R. 11/2004, è quello di garantire l'invarianza degli strumenti urbanistici, come previsto al punto 7 del Deliberato di cui alla DGRV 1896/2017. Quest'ultimo recita testualmente: *[La Giunta Regionale...delibera] “di dare mandato ai Comuni, nell'ambito della propria autonomia, al fine di assicurare l'invarianza delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici comunali, di adottare specifici provvedimenti che individuino le modalità di trasposizione dei parametri edificatori previsti negli strumenti urbanistici vigenti conseguenti l'applicazione delle nuove definizioni unificate;”*.

I termini del problema

Per tentare di delineare precisamente i termini del problema, conviene riprendere, innanzitutto, il concetto di dimensionamento urbanistico del Piano Regolatore Generale, introdotto dall'articolo 3, comma 1, del D.M. 1444/68:

“Per gli insediamenti residenziali, i rapporti massimi di cui all'art. 17, penultimo comma, della legge n. 765, sono fissati in misura tale da assicurare per ogni abitante - insediato o da insediare - la dotazione minima, inderogabile, di mq 18 per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie.”

Il comma citato della L.765/67, ora abrogato, a sua volta recitava:

“In tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.”

In sostanza, veniva stabilito che ogni abitante, fosse esso già residente o del quale fosse previsto il futuro insediamento, godesse di una determinata quantità di dotazioni di servizi, venendo qui definiti, in tal modo, i cosiddetti “standard urbanistici”.

Recando, praticamente tutti, i P.R.G. previsioni di futura espansione, mentre il numero dei residenti era noto ed era sufficiente moltiplicarlo per le quantità richieste, come precisate al comma 2 del medesimo art. 3 D.M. 1444/68, per prevedere la possibilità di insediamento di nuovi residenti era necessario consentire la realizzazione di nuovi volumi edificabili: la quantità di volume mediamente ritenuta idonea per ciascun nuovo abitante veniva indicata, al successivo comma 3, in 80 mc/abitante di volume “vuoto per pieno”, cui potevano venir aggiunti ulteriori 20 mc “per le destinazioni non specificamente residenziali ma strettamente connesse con le residenze (negozi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali, ecc.)”, per un totale di 100 mc/abitante insediabile.

Sulla base dei criteri sopra indicati venivano individuate nei PRG le relative zone territoriali omogenee, come definite al successivo comma 4. Gli indici erano calcolati sulla base di un concetto di volume inteso come “vuoto per pieno”, come definito dall'articolo 3 del D.M. 1444/68.

Nella realtà, tuttavia, le varie definizioni di volume, come riportate nelle Norme Tecniche dei PRG o, più spesso, nei Regolamenti Edilizi comunali, in parte sin dall'inizio e, via via, progressivamente nel tempo, si sono discostate da questo concetto, escludendo dal computo del volume varie tipologie di spazi e locali a carattere accessorio (es. sottotetti non abitabili, garage e cantine interrati, logge, portici, ecc.). Questo, essenzialmente, sulla base della considerazione che il carico urbanistico – cioè, la quantità di standard necessari in relazione ai nuovi interventi edilizi – non è strettamente collegato al volume complessivo o “vuoto per pieno”, in quanto l'aggiunta di locali accessori alle abitazioni non determina un aumento del numero di abitanti, il quale si ritiene più direttamente collegato alla quantità di volume utile.

La conoscenza di tale situazione è implicito presupposto della citata disposizione del deliberato della D.G.R.V. 1896/2017, che discende dall'interpretazione della Regione Veneto della norma di cui l'articolo 2, comma 4, dell'Intesa Stato Regione del 20/10/2016 sull'adozione del Regolamento Edilizio Tipo, la quale recita: *“Il recepimento delle definizioni uniformi non comporta la modifica delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti, che continuano ad essere regolate dal piano comunale vigente ovvero adottato alla data di sottoscrizione della presente intesa.”*

La formula adottata nel testo dell'Intesa appare poco felice e, comunque, suscettibile di varie interpretazioni: la Regione Veneto, sostanzialmente, ha espresso una considerazione del tipo: *“poiché l'entrata in vigore delle nuove definizioni uniformi potrebbe comportare variazioni del dimensionamento degli strumenti urbanistici, a causa della diversità delle definizioni dei parametri urbanistici ed edilizi definiti nei regolamenti comunali rispetto alle definizioni uniformi, si dà facoltà (ma sarebbe meglio dire obbligo) ai comuni, “nell'ambito della propria autonomia, al fine di assicurare l'invarianza delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici comunali, di adottare specifici provvedimenti che individuino le modalità di trasposizione dei parametri edificatori previsti negli strumenti urbanistici vigenti conseguenti l'applicazione delle nuove definizioni unificate;”.*

Vale a dire: l'entrata in vigore delle nuove definizioni uniformi (in particolare, della n. 19-volume totale o volumetria complessiva) comporta risultati diversi nel computo dei volumi da quelli computati in base alle definizioni contenute nei Regolamenti Edilizi comunali e, di conseguenza, nel dimensionamento degli strumenti urbanistici: per cui spetta a ciascun comune rimediare a tale problema adottando gli opportuni fattori correttivi, affinché venga mantenuto il dimensionamento attuale.

Tutto ciò con l'ulteriore “vincolo” di cui al comma 3 dell'articolo 48 della L.R. 11/2004:

“I Comuni utilizzano in ogni caso le nuove definizioni ai fini della determinazione dei parametri e dei coefficienti necessari per l'approvazione della variante al cui al comma 4.”

Tale precisazione appare la logica conseguenza degli scopi sottesi al recepimento dell'Intesa, la quale definisce in maniera univoca i contenuti del Regolamento Edilizio, validi su tutto il territorio nazionale: in base a tale scelta di indirizzo non possono essere dettagliate nell'ambito delle Norme Tecniche dei Piani Regolatori definizioni dei parametri urbanistico edilizi diverse da quelle contenute nel quadro delle definizioni uniformi, le quali devono essere poste a base della normativa tecnica e del dimensionamento degli strumenti urbanistici.

In realtà la problematica, pur dettagliata in maniera diversa nei vari regolamenti comunali, è riconducibile ad un unico aspetto fondamentale: l'esclusione dal computo del volume di una parte più o meno ampia di volumi destinati a locali accessori - secondo un criterio diverso da quello di volume “vuoto per pieno”-, sulla base della considerazione, precedentemente illustrata, che non tutto il volume delle costruzioni genera eguale carico urbanistico.

La definizione uniforme n. 19 infatti, per come comunemente interpretata, comporta, sostanzialmente, il ritorno al medesimo concetto di volume “vuoto per pieno” di cui all'articolo 3 del D.M. 1444/68:

n. 19 - *Volume totale o volumetria complessiva: volume della costruzione costituito dalla somma della superficie totale di ciascun piano per la relativa altezza lorda;*

A sua volta, la definizione di superficie totale è:

12 - *Superficie totale: Somma delle superfici di tutti i piani fuori terra, seminterrati ed interrati comprese nel profilo perimetrale esterno dell'edificio.*

E quella di altezza lorda:

26 - *Altezza lorda:*

Differenza fra la quota del pavimento di ciascun piano e la quota del pavimento del piano sovrastante. Per l'ultimo piano dell'edificio si misura l'altezza del pavimento fino all'intradosso del soffitto o della copertura.

In base alla definizione, l'intera costruzione rientra nel calcolo del volume, con esclusione del solo solaio di copertura dell'edificio e degli aggetti e sporti fino ad 1,50 m.

Analogo concetto esprime l'articolo 31, comma 8, della L.R. 11/2004, nell'ambito del quale lo standard per abitante teorico è quantificato in 150 mc di volume residenziale lordo (precisando, peraltro, che "Il PAT può rideterminare tale parametro in relazione alle diverse connotazioni del tessuto urbano e degli interventi previsti").

Diversamente, l'articolo 22 della L.R. 61/85 faceva riferimento al concetto di "volume edificabile":

Comma 1: "Per le aree in cui è prevista la nuova edificazione o la ricostruzione previa demolizione, si assume come capacità teorica il valore ottenuto attribuendo a ogni abitante da insediare 150 mc. di volume edificabile.

Tale concetto, di per sé, non comportava necessariamente una modalità diversa di calcolo del volume rispetto al "vuoto per pieno" di cui all'articolo 3 del D.M. 1444/68, costituendo, piuttosto, un riferimento volto a regolare la nuova edificazione (che, al tempo, rappresentava di gran lunga la prassi edilizia predominante): tuttavia, essendo il volume edificabile definito dai vari RE, che prevedevano l'esclusione di quote rilevanti di volumi accessori, nella prassi ne è stata sancita la divaricazione rispetto all'indicazione statale: il che, appunto, è all'origine dell'attuale problema dell'invarianza dimensionale degli strumenti urbanistici. In particolare, il mancato adeguamento, fino ad oggi, delle definizioni di volume contenute nei vari RE ai criteri di calcolo del volume nell'ambito del dimensionamento del PAT ha comportato frequenti casi di sottostima della quantità di standard richiesti nell'ambito dei vari PUA e analoghi strumenti attuativi.

Una proposta di soluzione

Con l'entrata in vigore del RET il dato del volume degli edifici, come si ricava da quanto fin qui esposto, risulta, nella generalità dei casi, superiore a quello calcolato in base alla definizione dei vari RE vigenti.

Al fine di garantire l'invarianza del dimensionamento del PAT in sede di rilascio dei titoli edilizi apparirebbe quindi logico, in prima battuta, procedere con l'aumento degli indici di edificabilità delle varie zone del PI, nella quantità stimata come necessaria a ricomprendere nel computo del volume quello corrispondente alle parti della costruzione – portici, logge, ecc. - non computate secondo le definizioni di volume dei vari Regolamenti Edilizi.

Occorre, tuttavia, distinguere gli aspetti formali del problema da altri più sostanziali, onde governare il momento di passaggio tra il vecchio e il nuovo regolamento senza creare eccessivi scompensi.

Sul piano formale l'innalzamento degli indici farebbe tornare i conti, e l'invarianza del dimensionamento del PAT apparirebbe ristabilita. Il dimensionamento del PAT, infatti, è stato effettuato sulla base del concetto di volume espresso dall'articolo 31 della L.R. 11/2004, sostanzialmente analogo a quello della definizione di volume n. 19 e dell'articolo 3 del D.M. 1444/68.

Su un piano sostanziale, tuttavia, il risultato sarebbe assai diverso: considerando che la quota non computata nel regolamento edilizio è relativa a soli locali accessori, che non incrementano in maniera reale il numero degli abitanti insediabili, l'aumento "tout court" degli indici di edificabilità porterebbe inevitabilmente, negli edifici preesistenti, all'utilizzo del maggior volume conseguito per la realizzazione di locali utili in luogo dei preesistenti volumi accessori, incrementando il numero effettivo di abitanti insediabili e alterando, di conseguenza, il dimensionamento dello strumento urbanistico. A titolo di esempio, in caso di demolizione e ricostruzione a parità di volume, si porrebbe realizzare, nell'edificio ricostruito, un numero più elevato di alloggi rispetto a quello preesistente, ad esempio rinunciando ad un preesistente interrato o sottotetto e utilizzando il volume corrispondente per realizzare, in sopraelevazione, un ulteriore piano attico abitabile; o anche, semplicemente, si potrebbero trasformare i porticati aperti in locali chiusi mediante semplice interposizione di vetrate tra le arcate. Quanto sopra implicherebbe un incremento incontrollato del carico urbanistico effettivo, aumentando il numero di abitanti realmente insediabili.

In conclusione, l'aumento degli indici di edificabilità proporzionale alla quota dei volumi realizzati sulla base dei Regolamenti edilizi vigenti e non computati rispetto a quelli risultanti dall'applicazione del volume lordo di cui all'articolo 31 L.R. 11/2004 o del volume complessivo di

cui alla definizione n. 19 del RET, comporterebbe un incremento sostanziale del carico urbanistico e altererebbe, di conseguenza, il dimensionamento del PAT.

Alla luce di quanto sopra è quindi necessario che l'incremento degli indici avvenga tramite l'aggiunta di una quota di volume a destinazione prescrittivamente accessoria, mantenendo in tal modo le caratteristiche dei locali oggi scomputati. La quota dovrebbe risultare il più possibile equivalente a quella oggi oggetto di scomputo, al contempo limitando la possibilità di eccessi.

Poiché la quota aggiuntiva di volume non computato è stata, in genere, realizzata in misura variabile in ragione delle diverse tipologie realizzabili nelle varie zone (oltre che sulla base di scelte progettuali e/o economiche), la stessa non è determinabile sulla base di un coefficiente univoco, ma deve essere valutata zona per zona in funzione delle tipologie effettivamente presenti; ad esempio, normalmente, l'incidenza di locali accessori è più elevata in una villetta periferica che in un condominio a più piani situato in zona centrale. A livello pratico, può non essere strettamente necessario ricorrere all'esame di un numero elevato di edifici, ma si possono individuare edifici tipo rappresentanti le tipologie più ricorrenti: ciò può consentire di stimare con sufficiente accuratezza la percentuale di incremento più appropriata.

Una formula esemplificativa da introdurre nelle singole zone di PI potrebbe essere, ad esempio, la seguente:

Art (N1): ZONA RESIDENZIALE DI COMPLETAMENTO B

“Indice di edificabilità pari a 2 mc/mq; oltre tale indice è consentita la realizzazione di ulteriori volumi, destinati esclusivamente a vani accessori, nel limite di 0,4 mc/mq. Si precisa che, nell'ambito degli interventi su edifici esistenti, l'eventuale quota di volume dei vani accessori esistenti superiore all'indice e alla quantità come sopra definiti deve essere mantenuta ad usi accessori.”

Mentre, con riguardo al calcolo degli standard nell'ambito dei vari strumenti attuativi:

Art (N2) STRUMENTI URBANISTICI ATTUATIVI

“Nell'ambito degli strumenti urbanistici attuativi il rapporto di (X: indicato dal PAT) mc/abitante insediabile deve essere calcolato sulla volumetria complessiva derivante dalla zona del P.I. incluse nell'ambito, comprendendo le rispettive quote aggiuntive destinate alla realizzazione di volumi per usi accessori”.

Altre (discutibili) ipotesi di soluzione

Nell'ambito di qualche scambio di vedute tra tecnici del settore, e alla luce dei primi casi di approvazione del nuovo RET, sono emersi altri possibili orientamenti, sostanzialmente riconducibili a due filoni principali.

Un primo criterio ipotizzato sarebbe quello di distinguere il volume edilizio da quello urbanistico, introducendo una nuova definizione – relativa, appunto, al volume che genera il carico urbanistico-, tendenzialmente analoga, se non identica, a quella del RE previgente, o nell'ambito del RET o nell'ambito delle NTA del PI, da utilizzare per il computo del volume degli edifici ai fini del rispetto degli indici urbanistici: per cui le modalità di calcolo del volume rimarrebbero, sostanzialmente, invariate rispetto a quelle utilizzate prima dell'approvazione del RET. Questa modalità appare una sorta di “escamotage” che, da un lato, vanifica gli scopi dell'introduzione del RET (che erano quelli di avere a base dell'attività urbanistico edilizia definizioni uniformi su tutto il territorio nazionale), in quanto la definizione n. 19 del RET rimane formalmente presente, ma non viene, di fatto, utilizzata per il calcolo del volume realizzabile in base agli indici di edificazione; dall'altro si opererebbe attraverso l'introduzione di nuove, rilevanti, definizioni, non presenti nel quadro delle definizioni uniformi né a livello nazionale né regionale, con un'operazione che presenta qualche possibile dubbio di legittimità; infine, verrebbe mantenuta la differenza tra le modalità di calcolo del volume edificabile ai fini della realizzazione delle costruzioni da quelle riferite al volume lordo, prese a base del dimensionamento del PAT, mantenendo le attuali discrepanze tra i due strumenti (PAT e il PI). Infatti, il valore del parametro mc/abitante teorico, ai fini del calcolo degli standard in sede di attuazione degli interventi, porta ad un risultato di valore ridotto rispetto a quello del calcolo operato dal PAT, in quanto il valore del cosiddetto volume

“urbanistico” posto al numeratore è inferiore a quello del volume vuoto per pieno/lordo: si continuerebbe ad operare, in sostanza, con metodologie diverse. In ultima analisi, tale metodo intenderebbe sancire la validità di un concetto di carico urbanistico che esclude un aumento del medesimo in caso di realizzazione di vari volumi di tipo accessorio, che si era via via delineato a seguito dell’applicazione dell’articolo 22 L.R. 61/85, ma che non è stato confermato nell’ambito della L.R. 11/2004; pertanto permane difforme dalle indicazioni dell’articolo 3 del D.M. 1444/68 e dell’articolo 31 della L.R. 11/2004 medesima: ciò appare non coerente con le finalità della legge.

Un ulteriore criterio potrebbe essere individuato nell’approvare, semplicemente, le nuove definizioni uniformi, senza operare alcuna modifica agli indici di edificabilità delle varie zone del PI. In questo modo verrebbero eliminate tutte le tipologie di locali accessori non computate nei Regolamenti Edilizi vigenti, ma la quota di volumi utili rimarrebbe inalterata e, con essa, sostanzialmente anche il carico urbanistico effettivo. Ciò lascerebbe invariato il numero degli abitanti teorici e il dimensionamento del PAT. Il risultato, tuttavia, appare valido soltanto su un piano meramente formale: sul piano sostanziale l’equivalenza tra il numero di abitanti teorici previsti dal PAT e quelli ricavabili applicando la nuova definizione uniforme n. 19 - Volume della costruzione varrebbe solo per le nuove costruzioni, in quanto, con riguardo agli interventi di ristrutturazione e/o di demolizione e ricostruzione - oggi i più frequenti-, analogamente al caso inizialmente illustrato, si andrebbero ad attribuire agli edifici esistenti i volumi aggiuntivi delle parti delle costruzioni in precedenza scomputate, che verrebbero utilizzate per la creazione di nuovi vani utili, aumentando, di conseguenza, il carico urbanistico effettivo e alterando i rapporti dimensionali del PAT. Inoltre, l’applicazione di tale criterio renderebbe superflua l’adozione di una variante, mentre l’articolo 48 ter della L.R. 11/2004 ne prevede, sostanzialmente, la necessità. Sul piano pratico, peraltro, si inciderebbe sul valore delle aree riducendolo drasticamente, con un sacrificio per il privato che porterebbe a probabili contenziosi. Per quanto sopra esposto anche questo criterio non risponde agli indirizzi della Giunta Regionale.

Conclusioni

Come risulta chiaro da quanto fin qui esposto, la tematica dell’invarianza urbanistica presenta aspetti di complessità rilevante, e l’approvazione da parte dell’Intesa delle nuove definizioni uniformi ha prodotto il classico effetto di “sasso nello stagno”, a fronte della varietà e confusione urbanistica che regna nei regolamenti e norme tecniche dei vari comuni. Se si voleva garantire una qualche uniformità di applicazione, che è il principale obiettivo dell’Intesa, sarebbe, probabilmente stato più corretto affrontarla in sede regionale, senza delegarla, presso che “in toto”, ai comuni: che, oltretutto, non sempre possono godere di strumenti e personale qualificato all’altezza del compito. Tanto più che il problema discende, a mio avviso, dal mancato recepimento a livello legislativo dell’evoluzione intervenuta nel concetto di rapporto tra volume e carico urbanistico rispetto alla situazione percepita ai tempi dell’emanazione del D.M. 1444/68: all’epoca, quando le tipologie edilizie erano povere di elementi accessori e gli edifici presentavano forme prevalentemente compatte, la concezione del volume come “vuoto per pieno” appariva giustificata; nel tempo, a seguito l’evoluzione delle tipologie edilizie, che è stata caratterizzata da una sempre maggiore presenza di logge, terrazze, locali sottotetto (cosiddette “mansarde”), taverne interrato o seminterrate, portici e altre analoghe tipologie di locali e spazi accessori, tale concezione è risultata riduttiva, e la legislazione avrebbe dovuto adeguarsi all’evoluzione edilizia: come avvenuto – peraltro, in maniera non sempre ordinata- nell’ambito dei Regolamenti comunali: nel Veneto, principalmente, nel periodo seguito all’emanazione della L.R. 61/85. Per contro, la definizione di volume ex art 31 L.R. 11/2004 e, oggi, la definizione uniforme n. 19, tornano a ribadire il concetto iniziale dell’art.3 D.M. 1444/68.

A conferma del fatto, purtroppo notorio, che in Italia le leggi durano troppo, e i loro principi ispiratori non vengono adeguati ai mutati contesti storici.