

03.06.2019_SEMINARIO

"VENETO 2050 LEGGE REGIONALE 4 APRILE 2019 N°14 PIANO CASA

LA L.R. 14 2019 “VENETO 2050” E IL RAPPORTO CON LA QUALITÀ ARCHITETTONICA E URBANA DEGLI INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE

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

Premessa

Ogni legge che intervenga in materia urbanistico edilizia e che non abbia carattere meramente procedurale influisce, poco o tanto, in maniera diretta o indiretta, sulla qualità dell'edificato. Di questo fattore non pare, a mio avviso, vi sia sempre stata adeguata consapevolezza o, comunque, adeguato controllo.

Due semplici esempi.

Il primo è riferito al passaggio dalla continuità dell'edificato alla prassi delle costruzioni isolate, o, anche dalle piazze agli slarghi. L'edificazione del passato, soprattutto nei centri storici, era caratterizzata da vie cittadine formate da cortine di edifici, anche diversi per varietà di fregi, di colori, o anche di linguaggio architettonico, ma tali da delimitare uno spazio urbano continuo. Tutto ciò viene percepito come elemento di qualità architettonica urbana. Il Centro storico di Padova è caratterizzato dal lotto gotico e dal portico, due elementi regolamentari semplici ma estremamente caratterizzanti, che sono stati in grado di assorbire anche le trasformazioni successive (fusioni e accorpamenti, sopraelevazioni, modifiche del passo delle arcate, ecc.) senza che si alterasse, sostanzialmente, questa percezione di qualità (foto 1,2,3). Anche qualche espansione successiva, fino a fine ottocento/primi novecento, pur caratterizzate da edifici via via sempre più poveri di espressività, conserva in parte questa percezione di spazio urbano continuo (foto 4,5).

Questa percezione degli spazi e degli edifici (che, in qualche modo, in questo tipo di struttura organizzativa spaziale si valorizzavano a vicenda) è venuta meno con la realizzazione di costruzioni isolate, distanziate dai confini dei lotti, anche, a Padova, con l'approvazione del primo PRG del 1957, che ha introdotto le distanze dai confini di proprietà e dalle strade (foto 6). Questa impostazione è stata definitivamente sancita dal D.M. 1444/68 con l'imposizione della distanza di 10 metri tra pareti finestrate di edifici posti su lotti confinanti, da cui è universalmente derivata la distanza minima dai confini di 5 metri: ciò ha determinato che la tipologia delle vie e spazi urbani fosse caratterizzata da edifici singoli tra loro distanziati, con la perdita della percezione di unitarietà dello spazio e il conseguente impoverimento della percezione di qualità urbana (foto 7).

Secondo esempio: l'introduzione di definizioni e metodi di misurazione di parametri edificatori via via sempre più rigidi (volume, altezza, pendenza delle falde dei tetti, ecc.), ha determinato la forma degli edifici, che hanno finito con il ripetere modelli sempre uguali, funzionali a ottenere il massimo di rendita consentito dai regolamenti:

ad esempio, a Padova, l'introduzione dell'indice edificabile su base volumetrica ha determinato, per un lungo periodo, la scomparsa delle logge e dei portici (elementi poco presenti negli edifici anni '50/60- foto 6-, ma poi sviluppatasi con l'incremento di ricchezza a seguito del boom economico -foto 7,8-), mentre l'esclusione dei sottotetti ad uso accessorio dal computo del volume ha portato alla comparsa di tetti di pendenza elevata e muniti di abbaini: sono state così introdotte, per motivi essenzialmente utilitaristici, tipologie montane, fino agli anni '90 sconosciute o assolutamente desuete nei centri urbani di pianura, e diventate oggi comuni (per motivi di sfruttabilità dei sottotetti, perfino, attorno alla seconda metà degli anni '90, di edifici a timpano sul lato principale o con volta a botte-foto 11-12-13-, poi limitati con l'entrata in vigore del nuovo RE del 2006, che ha limitato le pendenze- foto 14-15). Il risultato, generalmente non adeguatamente percepito e considerato, è che gli edifici sono databili, oltre che per tecniche costruttive e materiali, anche in base alla forma di loro specifici elementi tipologici, comparsi in rapporto ai periodi di vigenza dei vari regolamenti edilizi che si sono succeduto negli ultimi decenni.

La normativa regolamentare in materia edilizia non è, ovviamente, l'unico fattore che ha determinato la forma delle tipologie edilizie e la qualità degli edifici, tuttavia ne ha inciso in maniera rilevante.

Come la L.R. 14/09 ha influito sugli aspetti sulla qualità architettonica e urbanistica.

La L.R. 14/2009 ha influito in vario modo, con esiti prevalentemente negativi, sul paesaggio urbano e rurale.

Già dall'inizio, ma tanto più dopo il susseguirsi delle Sentenze che hanno sancito la possibilità di derogare dalle distanze dai confini fino ai limiti stabiliti dal Codice Civile (TAR VENETO – SEZ. II, n. 151/2014 e varie precedenti), nonché con l'introduzione delle modifiche di cui alla L.R. 32/2013, che ha soppresso la possibilità per i Comuni di deliberare termini e modalità di recepimento della legge, e fino alla famosa Sentenza di Mira -TAR VENETO, SEZ. II, n. 513/2018-, la realizzazione di ampliamenti “in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali, ivi compresi i piani ambientali dei parchi regionali” prevista dalla L.R. 14/09 è stata concepita dalla maggior parte dei tecnici, comunali e privati, come deroga a tutte le norme regolamentari che impedivano o ostacolavano la realizzazione degli ampliamenti medesimi. I limiti considerati erano solo quelli determinati dalle condizioni applicative della legge (percentuali massime consentite, casi di esclusione, ecc.) e dalla normativa di rango superiore (esempio principe: il D.M. 1444/68).

In realtà i cosiddetti ampliamenti, con la possibilità di utilizzo di corpi edilizi già esistenti – in origine, introdotta dalla legge 24/85 nello specifico contesto della realtà rurale, dove poteva avere una regione adeguata, ma qui estesa a tutto il territorio – e, soprattutto, con la realizzazione del famoso “corpo separato”, che poteva costituire un'abitazione o altra unità immobiliare indipendente, addirittura, in alcune fattispecie – che sono poi state utilizzate con una certa frequenza-, realizzabile a distanze di 200

metri e oltre dall'edificio che generava la cubatura aggiuntiva in deroga, rappresentavano, in vari casi, una sorta di vere e proprie volumetrie aggiuntive: non può, infatti, certamente essere definito ampliamento un nuovo edificio abitativo staccato da quello preesistente.

Quali sono stati, principalmente, gli effetti più impattanti sul tessuto edificato esistente?

Ne elenco alcuni, che ritengo i principali:

- la realizzazione di ampliamenti disarmonici e collocati in posizioni causali (sostanzialmente, dove ne era possibile la collocazione in base alle preesistenze circostanti- foto 18);
- la realizzazione di edifici sproporzionati, quasi “ipertrofici”, per volumi e altezze, rispetto a quelli circostanti (foto 18-19-20);
- la perdita di allineamenti planimetrici e altimetrici;
- la distruzione di edifici non protetti ma di valore testimoniale, soprattutto in Centro Storico o nelle prime periferie, con la perdita di alcuni esempi di architettura minore del'900;
- la dispersione dell'edificato nell'ambito delle zone periurbane o agricole, anche con perdite di visuali significative, ecc.(foto 21-22).

Tutto ciò ha creato scompensi “ a macchia di leopardo” nel tessuto urbano preesistente, che, oltre a creare opposizione via via crescente e vari contenziosi in campo amministrativo e civile, sono stati percepiti con consapevolezza sempre più crescente come un “vulnus” al territorio, nonostante la realizzazione di qualche edificio moderno e gradevole in zone periferiche del dopoguerra prive di valore, o in sostituzione di edifici produttivi o commerciali degradati (foto 19-20).

Aspetti della nuova legge regionale 14/2019 in rapporto con la qualità architettonica e urbana.

La nuova L.R. 14/2019 ha in parte preso atto di questi effetti negativi, sopprimendo la possibilità della realizzazione del corpo separato e riconducendo il concetto di ampliamento alla concezione tradizionale, nonché limitando le deroghe a soli due parametri: volume o superficie – a seconda del parametro posto a base degli indici edificatori- e altezza – quest'ultima nell'evidente scopo di favorire gli interventi in sopraelevazione, che garantiscono indici di permeabilità maggiori rispetto a quelli in ampliamento-: tutte le rimanenti norme dei PI devono essere rispettate (salvo in caso di PUA con previsione planivolumetrica, fattispecie già prevista nell'ambito del D.M. 1444/68).

Con la nuova legge è chiaro, quindi, che la normativa di contenuto architettonico-estetico deve permanere rispettata - anche se questo aspetto era già stato, in qualche misura, richiamato nella Sentenza TAR VENETO SEZ. II, n. 1329/2015 pure nell'ambito applicativo del vecchio Piano Casa-.

Anche i vari punti del testo di legge volti ad attuare gli orientamenti della L.R. 14/2017 in materia di contenimento del consumo di suolo, in particolare gli articoli 4 e 5 sui crediti edilizi da rinaturalizzazione, sono concepiti in funzione di rimedio contro i frequenti episodi di disordine urbanistico generati da edificazioni sparse e incongrue.

E' tuttavia, rimasta la norma sulla possibilità di interventi di ampliamento e demolizione e ricostruzione di edifici privi di grado di protezione in Centro Storico. Il mantenimento, sostanzialmente identico nella formulazione alle versioni del Piano Casa precedente, di questa disposizione appare in contrasto, in maniera a mio avviso stridente, con le finalità di riordino urbano dichiarate dalla Legge. Nemmeno risulta rispettosa dei criteri adottati con il Decreto Sviluppo - articolo 5, commi da 9 a 14 della L. 106/2011 - , di cui, secondo le Sentenze di Asiago (TAR VENETO - SEZ. II ,n. 205/2016,ecc.) costituirebbe il recepimento-, che, invece, escludono i Centri Storici dalla possibilità di realizzare gli ampliamenti ivi previsti. Si tratta di una disposizione che, sulla base dell'esperienza degli interventi effettuati o in corso nel Centro Storico di Padova, mi verrebbe da definire "sciagurata", più ancora di quella sul corpo separato sul lotto a 200 metri - che, invece, è stata soppressa a furor di popolo-. E' evidente, infatti, che non è sufficiente che l'edificio sia privo di protezione per garantire che un intervento di ampliamento nella misura consentita dalla legge (all'articolo 7, comma 5, fino ad un massimo del 100 %) non crei scompensi (che sarebbero meglio definire "sconquassi") dentro un tessuto urbano definitivamente storicizzato come quello dei centri storici.

Gli effetti di tale disposizione, tuttavia, potranno essere mitigati dalla norma generale di cui all'articolo 11, comma 2, che prevede che gli interventi oltre i 2000 mc., comprensivi di edificio e ampliamento, siano soggetti a permesso di costruire convenzionato ex articolo 28 bis D.P.R. 380/2001: ciò ne implica l'approvazione da parte del Consiglio Comunale con contestuale attestazione dell'interesse pubblico dell'intervento: in tale sede il controllo della qualità architettonica potrà senz'altro essere efficacemente attuato.

Da ultimo, il contributo della L.R. 14/2019 al perseguimento di obiettivi di qualità si sostanzia nell'istituzione della Commissione regionale per la qualità e la bellezza architettonica di cui all'art. 13 e nel premio per la qualità e la bellezza architettonica di cui all'articolo 14.

La Commissione deve essere nominata dal Consiglio Regionale, mentre la sua composizione, le modalità di funzionamento e la durata saranno stabilite con provvedimento della Giunta Regionale.

La commissione ha, sostanzialmente, il compito di promuovere la qualità architettonica formulando proposte a seguito di predisposizione di studi e raccolte dati, e redigendo un rapporto biennale con il monitoraggio delle attività svolte e dei

risultati conseguiti. Può, inoltre, svolgere funzione consultiva non vincolante su progetti di particolare rilevanza sotto il profilo della loro complessità e incidenza su forma urbana, assetto territoriale e paesaggio; è previsto anche che nello svolgimento di tale compito possa segnalare i progetti cui venga riconosciuta elevata qualità progettuale ai Comuni, i quali, a loro volta, potranno concedere uno sconto sul contributo di costruzione di una quota tra il 20 e il 50 per cento.

Infine, proporrà annualmente i due migliori progetti realizzati al Consiglio Regionale (di cui uno deve esser firmato dai giovani progettisti – età inferiore ai 40 anni) per l'assegnazione alla committenza del premo di cui all'articolo 14, della cui definizione è incaricata la Giunta Regionale.

Conclusioni

Il criterio sotteso all'istituzione della nuova commissione, a mio avviso, richiama sostanzialmente alcune linee di indirizzo indicate nel disegno di legge – quadro sulla qualità architettonica che, con varie versioni succedutesi nel tempo, giace nei meandri del Parlamento da almeno una quindicina di anni.

Augurando caldamente alla nuova Commissione regionale miglior fortuna, mi viene però da osservare che la qualità architettonica manca, più che negli interventi di rilevante impatto, i quali sono spesso seguiti da progettisti di qualità – a titolo di esempio, a Padova, il NET Center di Aurelio Galfetti, la torre Gregotti all'Arcella, il cosiddetto “Fiore” di Botta o il complesso con le tre torri della Cittadella in zona Stanga, ecc.-, negli interventi ordinari, che nel loro susseguirsi puntuale creano o modificano gradualmente il tessuto dei quartieri e delle vie cittadine. E' qui che, se manca adeguata attenzione, facilmente si creano disarmonie ed episodi di alterazione del contesto.

Si ha l'impressione che, pur nell'evoluzione qualitativa dei sistemi costruttivi e impiantistici, dei materiali e delle tendenze architettoniche, e con la ormai diffusa attenzione al risparmio energetico e all'uso di materiali ed elementi innovativi, ciò che tende a condizionare maggiormente il risultato architettonico a volte siano ancora aspetti di carattere economico o utilitaristico. A mio avviso, ciò che ancora manca è un'educazione diffusa al perseguimento della qualità estetica e architettonica. Spesso alcuni interventi capaci di incidere in maniera significativa sul miglioramento del risultato estetico-architettonico finale sono realizzabili con poca spesa: servono di più la volontà di ottenere qualcosa di bello e la capacità e l'esperienza progettuali (forse anche la capacità di orientare opportunamente i committenti: il che, quasi sempre, è l'aspetto più difficoltoso). Nonostante i guasti prodotti da un'edificazione casuale e indiscriminata nei primi decenni del dopoguerra, la materia della qualità architettonica o, almeno, un po' di storia dell'architettura, non sono oggetto di studio nelle scuole - mi risulta nemmeno da parte dei geometri-, nemmeno a livello di rudimenti, o lo sono solo in settori minoritari. Considerato che oggi le costruzioni edilizie tendono ad essere abbastanza standardizzate, anche a livello di immagine, dovrebbe almeno svilupparsi una cultura della conservazione rispetto a quanto di

bello o, quantomeno, gradevole è stato prodotto anche nell'architettura minore e anche in tempi relativamente recenti, si tratti di singoli edifici o di contesti omogenei.

A mio avviso, è possibile – e sarebbe compito proprio di comuni e regione - favorire una maggiore capacità di conservazione della qualità esistente ed una maggiore libertà progettuale per il futuro, agendo a livello della normativa urbanistico – edilizia, senza per questo imporre vincoli eccessivamente onerosi e difficilmente gestibili. Il primo problema, a questi livelli, è proprio quello di porsi il problema, cioè prendere coscienza delle implicazioni della normativa sugli aspetti della qualità architettonica; in secondo luogo, quello di studiare attentamente norme meno impattanti o più di favore, cercando di orientare i fenomeni attraverso la contenenza dei vari fattori in gioco, senza indulgere a norme di carattere eccessivamente impositivo.

A titolo di esempio: con riguardo all'entrata in vigore del nuovo Regolamento Edilizio Tipo, la cui scadenza per l'approvazione è il 31/12/2019, di tutto si è sentito discutere tranne che dell'impatto che può derivare dall'introduzione delle nuove definizioni uniformi sulla forma degli edifici e sulla loro immagine architettonica: eppure, l'adozione della definizione di volume di cui al punto 19 delle definizioni uniformi, come generalmente interpretata, costituisce il ritorno ad un concetto di volume vuoto per pieno che computa negli indici edificatori anche logge, verande, porticati, autorimesse interrate, ecc., oggi in varia misura esclusi dai Regolamenti edilizi vigenti nei diversi comuni. Ciò comporterebbe, senza l'introduzione di adeguati correttivi, la quasi totale scomparsa di tali elementi tipologici, ed il ritorno ad edifici compatti di foggia analoga a quelli degli anni '50/'60, in quanto, se vengono computati in egual misura nel volume i locali utili e gli spazi accessori, ciascuno tenderà fatalmente a privilegiare i primi a scapito dei secondi.

A questo proposito risultano maggiormente flessibili e, quindi, suscettibili di consentire maggiore libertà progettuale le varie definizioni di superficie-in particolare, quella di superficie complessiva- n- 16 delle definizioni uniformi-, che, a mio parere, sarebbe opportuno adottare quali parametri edificatori in sostituzione del volume.

A mio avviso, la Regione dovrebbe occuparsi in via prioritaria di approfondimenti normativi di questo tenore e di fungere da punto di raccordo unificante per gli uffici tecnici comunali, forse ancor prima di concentrarsi su funzioni suppletive in materia di qualità architettonica che, seppure si spera si rivelino utili, in primis sarebbero proprie della Facoltà tecniche universitarie, delle varie scuole di formazione superiore, ecc.

Concludo ringraziando dell'attenzione e augurandomi di aver fornito un, sia pur modesto, contributo per uno sviluppo della riflessione su alcuni temi, a mio avviso non ancora sufficientemente dibattuti.