

PI

PIANO DEGLI INTERVENTI

VARIANTE N. 70
ai sensi dell'art. 18 L.R. 11/2004

Sindaco

Damiano Tommasi

Vice Sindaca - Assessora all'Urbanistica

Barbara Bissoli

Area Territorio

arch. Arnaldo Toffali

Pianificazione Territoriale

arch. Arnaldo Toffali

Pianificazione Urbanistica

arch. Chiara Tassello

arch. Roberto Carollo

arch. Veronica Lupato

dott.ssa Silvia Ederle

arch. Emanuela Zorzone

Urbanistica delle Infrastrutture e Mobilità

dott. Stefano Menini

arch. Berto Bertaso

arch. Andrea Sgrò

SITI

dott. Ernesto Caneva

dott. Matteo Baccara

arch. jr Marco Ceschi

arch. Andrea Zenatto

Responsabile del procedimento

dott.ssa Donatella Fragiaco

Segreteria

dott. Marco Marinello

Adozione DCC n° ____ del ____/____/____

Approvazione DCC n° ____ del ____/____/____

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

- 1. Premessa**
- 2. La legislazione regionale**
- 3. La normativa comunale vigente**
- 4. Evoluzione delle strutture turistico-ricettive a Verona dal 2012 al 2024**
- 5. La variante urbanistica**

1. Premessa

Il **Documento Preliminare** del PAT approvato con DGC n. 1359/2024 riporta il cap. 6.4 *Verona città storica | I tessuti della città, il centro storico e la città storica*: “Verona necessita di un **progetto complessivo sulla città storica**, azioni capaci di promuovere e combinare politiche verso obiettivi di rigenerazione e vivibilità.

Un insieme di **politiche integrate, urbane e urbanistiche**, che abbia un forte **impatto sull’abitabilità e sui modi di vivere e di fruire gli spazi**.

Una questione che investe prepotentemente la città di Verona è il **turismo**, il settore turistico ricopre un ruolo sempre più trainante nello scenario economico veronese, le presenze turistiche a livello provinciale nel 2022 hanno superato i 17 milioni e lo stesso trend si manifesta in città: è la seconda città d’arte per arrivi e presenze in Veneto.

Particolarmente coinvolto da questo processo è sicuramente il Centro storico, polo attrattore principale degli itinerari turistici dove per una parte considerevole dell’anno si soffre di overtourism.

Questo fenomeno innesca **squilibri ambientali, economici e sociali**, riconducibili principalmente a un **peggioramento delle condizioni di vivibilità dei residenti**, un **appiattimento della varietà delle attività** e una **modificazione della dinamica immobiliare**, **carenza di alloggi ad uso abitativo** e conseguente **aumento dei valori**.

Paradossalmente, si corre il rischio di compromettere lo stesso futuro del turismo a Verona: se la città perde la sua aura e la autenticità, finirà per essere meno attraente per i visitatori.

La promozione e lo **sviluppo di un turismo sostenibile**, basato su **strumenti di regolazione e controllo** che frenino il dilagare di un’offerta turistica poco bilanciata (come quella delle locazioni turistiche), e **supportato da servizi ed infrastrutture di accoglienza**, unitamente ad **altre politiche di carattere culturale**, rappresentano un’opportunità per **rafforzare l’attrattività della città**, salvaguardando e favorendo la presenza di cittadine e cittadini che partecipano alla vita locale, presidiano e curano gli spazi urbani.

L’obiettivo del nuovo piano non è quindi limitato alla **tutela e conservazione del patrimonio edilizio esistente** (tematica già ampiamente e correttamente affrontata dal PAT e, prima ancora dalla variante n. 33 al PRG del 1975, nonché rafforzata dalla presenza di un vincolo paesaggistico entro la Cinta Magistrale) ma vede come **prioritario il contenimento delle distorsioni causate dalla pressione turistica e dalla diminuzione dei residenti**, la **difesa della vitalità e vivibilità della città storica** ponendo particolare attenzione all’**incentivazione della diversificazione e all’arricchimento del tessuto commerciale**, all’offerta di servizi utili e capaci di contribuire all’innalzamento complessivo della **qualità urbana** per tutte le popolazioni che la frequentano.

Una strategia che mira alla gestione di una **rigenerazione diffusa**, un **progetto integrato di rivitalizzazione socio- economica e di riequilibrio insediativo e ambientale** (....)

Incrementare la vivibilità e la qualità della vita di residenti e fruitori della città storica significa infatti anche **saper intervenire sullo spazio pubblico**, elevando la fruibilità pedonale attraverso la limitazione sempre più considerevole del traffico veicolare ed inserendo nuovi elementi e strutture di supporto alla mobilità attiva (....).”

Secondo tali indirizzi è in fase di elaborazione il nuovo PAT, che per il centro storico maggiore rappresenterà un apposito masterplan, strumento in grado di fornire una cornice strategica per guidare la dimensione operativa ed attuativa del Piano.

Al nuovo PAT si accosterà un secondo strumento, il Piano di Gestione UNESCO 2026-2031¹, che definirà il quadro strategico e operativo per la tutela, la conservazione e la valorizzazione del Sito Patrimonio dell’Umanità “Città di Verona” (che comprende l’intero centro storico maggiore racchiuso dalle mura magistrali).

¹ Il 30 novembre 2000, l’Assemblea Plenaria dell’*UNESCO World Heritage Committee* ha iscritto Verona nella *World Heritage List* (Lista dei Siti Patrimonio Mondiale dell’Umanità) con la denominazione *The city of Verona*. Il sito comprende l’intero Centro Storico Maggiore racchiuso dalle Mura Magistrali (di seguito, Centro Storico) con due motivazioni: per la sua eccezionale struttura urbana e per la sua architettura, che rappresenta uno sviluppo continuo e ininterrotto di oltre duemila anni, integrando elementi artistici di grande qualità di vari periodi; inoltre, Verona è un esempio eccezionale di città fortificata in diverse fasi, riflettendo la storia europea e le sue evoluzioni nel tempo.

Nonostante l'affluenza turistica nelle città venga considerata, sempre di più, in termini negativi in quanto comporta fenomeni di gentrificazione, con effetti che vanno dall'aumento dei costi delle case, all'aumento degli affitti brevi a discapito dei contratti a lungo termine, all'esodo dei residenti in zone periferiche, alla rigenerazione e riconversione urbana verso attività di reddito e non rivolte alla residenzialità (tanto meno nella forma dell'housing sociale), alla mutazione dei centri storici in "parchi tematici", svuotandosi della vita locale; alla chiusura delle botteghe storiche e dei negozi di prossimità; allo svuotamento dei luoghi di aggregazione sociale, alla sottrazione di servizi per i residenti, ad impatti negativi sulla mobilità, sulla gestione dei rifiuti, sul patrimonio culturale e sull'uso dello spazio pubblico), da un altro punto di vista porta ricchezza economica alla città ed è utile sul piano occupazionale; inoltre, se ben governata, può essere un'opportunità per rafforzare i servizi, valorizzare la cultura e le tradizioni locali, rendendo la città più attrattiva anche per i residenti.

Un recente studio su **Milano**² ha esplorato le correlazioni tra la percezione della qualità della vita e la pressione turistica da parte sia dei visitatori che dei residenti, con l'obiettivo di fornire agli Amministratori una chiave di lettura finalizzata ad affrontare la problematica della pressione turistica e valutare quali strumenti adottare.

Dal monitoraggio e dall'interpretazione dei vari **indicatori di pressione turistica** (concentrazione dei visitatori - indice di popolarità, tasso di saturazione degli affitti brevi e loro concentrazione spaziale, numero di recensioni pubblicate sul web e indice di stagionalità) nonché da un'indagine svolta sui residenti -per comprendere come essi vivano l'evoluzione della propria città, in termini di qualità della vita, vivibilità quotidiana e sostenibilità- è emerso quanto segue: in funzione del flusso dei visitatori, il **valore di pressione turistica** assegnato al Municipio M1 -Centro Storico- è il maggiore rispetto agli altri 8 municipi, effetto della vocazione turistica del centro storico; i milanesi sono complessivamente **soddisfatti** della propria città: ritengono abbia una buona offerta di servizi essenziali (sanità, trasporti, supermercati, farmacie, uffici pubblici, ecc.) e di servizi culturali, di spazi per il tempo libero e spazi verdi di qualità (piazze, marciapiedi, arredi e illuminazione); l'aumento del turismo e degli affitti brevi **non comporta**, a loro avviso, **perdita dell'identità culturale** della città e non sembra determinare un peggioramento della qualità della vita, che risulta invece legato all'**aumento del costo della vita** e alla **crescente percezione di insicurezza**; prevale una visione positiva del turismo, in quanto genera occupazione, rappresenta una risorsa per l'economia locale, rende la città più dinamica, per presenza di servizi (territoriali e urbani) e più vitale, anche grazie all'offerta culturale che i flussi turistici contribuiscono ad alimentare.

L'analisi ha offerto esiti interessanti che invitano a una riflessione più profonda: a Milano i livelli più alti di qualità della vita percepita si registrano proprio nel centro città. Questo dato suggerisce che non esiste necessariamente un nesso causale negativo tra presenza turistica e benessere dei residenti, a patto che il fenomeno sia governato.

Al contrario, i dati sembrano indicare che la qualità della vita aumenti laddove l'amministrazione non si limita a gestire l'emergenza, ma investe in servizi strutturali (come il potenziamento del trasporto pubblico, una gestione evoluta dei rifiuti e la cura degli spazi verdi) progettati per essere fruiti indistintamente da visitatori e cittadini.

² MILANO NELL'ERA DELL'OVERTOURISM: ANALISI DELLA PRESSIONE TURISTICA PERCEPITA DAI CITTADINI a cura di The Data Appeal Company e Doxa

In quest'ottica, lo sviluppo turistico non agisce come un fattore di disturbo, ma come un volano economico capace di finanziare un'efficienza urbana superiore, che va a beneficio di chi la città la abita quotidianamente. Tuttavia, resta fondamentale garantire che tale benessere non resti un'esclusiva delle fasce di reddito più alte, evitando che l'attrattiva turistica si traduca in un'espulsione dei residenti storici.

Interessanti le strategie adottate da alcune città europee.

Freiburg, in Germania, ha affrontato il problema dell'aumento del turismo con politiche di gestione, che vanno da un turismo lento³ ad una **stretta regolamentazione delle locazioni brevi**, alla creazione di spazi pubblici partecipativi.

A Porto, in Portogallo, governo e amministrazioni locali, per contrastare la turistificazione⁴ e proteggere i quartieri storici, hanno adottato una **strategia integrata**, affrontando prima il problema abitativo, limitando gli affitti a breve termine e regolando le piattaforme on-line, riducendo così la pressione sul mercato immobiliare residenziale, ed avviando poi progetti di riqualificazione del patrimonio edilizio degradato per il recupero di edifici ad uso abitativo per i residenti, anche promuovendo politiche di affitto calmierato e programmi di housing sociale e delineando una strategia basata sulla «*prossimità materiale e culturale*», integrando il tessuto urbano con gli adeguati servizi.

Similmente la Spagna, al fine di contrastare l'aumento dei costi degli alloggi, ha proposto una tassazione del 100% sulle case acquistate da residenti extra-UE; ha quindi ampliato l'offerta di alloggi sociali, ha previsto incentivi per chi ristruttura e affitta immobili vuoti a prezzi accessibili.

In Italia le misure adottate sono spesso parziali e non integrate in una strategia complessiva.⁵

Firenze, in cui il numero degli affitti brevi è più che raddoppiato tra il 2016 e il 2023, passando da circa 6.000 a più di 14.000, ha vietato affitti a breve termine nel centro storico. La misura è stata accompagnata da un incentivo ai proprietari di tre anni di sgravi fiscali se fossero passati da un affitto a breve termine ad un contratto standard.⁶

L'Alto Adige ha fissato un **limite ai pernottamenti** nel 2023, mantenendo i numeri ai livelli del 2019 e **vietando l'apertura di nuovi hotel**. *“Abbiamo raggiunto il limite delle nostre risorse, avevamo problemi con il traffico e i residenti fanno fatica a trovare posti dove vivere”*⁷.

Un certo numero di spiagge di Baunei in Sardegna limita, dal 2023, il numero di visitatori giornalieri.⁸ I posti in spiaggia devono essere prenotati con almeno 72 ore di anticipo. La spiaggia La Pelosa ha limitato i turisti a 1.500 al giorno con un costo d'ingresso (in passato se ne erano registrati circa 38.000 in un solo giorno).

Venezia ha istituito un costo d'ingresso per i turisti che rimangono solo per il giorno (tuttavia, i dati dell'anno scorso hanno mostrato che l'affluenza è stata più alta nei giorni in cui era in vigore il costo d'ingresso) e ha vietato i gruppi turistici di più di 25 persone.

3 Lo slow tourism è una filosofia di viaggio che privilegia la qualità e l'esperienza autentica rispetto alla quantità, invitando a rallentare il ritmo per esplorare luoghi, culture e tradizioni locali. Si oppone al turismo di massa (“mordi e fuggi”), prediligendo sostenibilità, mezzi di trasporto ecologici, contatto con la natura, etc.

4 = Processo di trasformazione di città o quartieri in spazi funzionali esclusivamente alle esigenze del turismo di massa, a discapito dei residenti. Comporta la conversione di abitazioni in B&B, la perdita di negozi locali e l'aumento dei costi - sinonimo di overtourism-.

5 Le informazioni che seguono sono state tratte dall'articolo “Il sovraffollamento turistico in Italia è un problema. Quindi, cosa possiamo fare al riguardo?” -The Italian culture magazine - Italy segreta - Elizabeth Djinis - aprile 2025

6 Fonte Reuters

7 citazione del consigliere regionale Arnold Schuler

8 Articolo della CNN

Roma fa pagare l'ingresso al Pantheon e richiede una prenotazione obbligatoria.

Il sito archeologico di Pompei ha limitato gli ingressi giornalieri a 20.000, dopo aver registrato in una delle prime domeniche del mese, in cui c'è l'ingresso gratuito, un picco di oltre 36.000 ingressi.

Circa le misure adottate sulla bigliettazione, le opinioni sono controverse. Secondo Pardo Rivacoba⁹ *“È la gestione di una città come fosse un parco a tema”*, con riferimento al Park Güell di Barcellona, che richiede prenotazioni ed è limitato a 1.400 visitatori all'ora, ha commentato *“La privatizzazione non era la soluzione. Il parco è ancora sovraffollato e anche gli ambienti circostanti lo sono. È un modo per fare un turismo d'élite, che è una delle preferenze dell'industria turistica in questo momento.”*

Da quanto emerge dagli esempi sopra riportati, si può concludere che il problema dell'overtourism vada affrontato con politiche di gestione, con la promozione di un turismo lento, l'attivazione di “politiche verdi”, la creazione di spazi pubblici e partecipativi, di servizi urbani anche di mobilità, l'organizzazione dei siti più congestionati e la proposta di itinerari alternativi a quelli più battuti, la **limitazione** degli **affitti a breve termine**, riducendo la pressione sul mercato immobiliare residenziale, l'avvio di progetti di riqualificazione del patrimonio edilizio degradato per il recupero di edifici ad uso abitativo per i residenti, prevedendo incentivi per chi ristruttura e affitta immobili vuoti a prezzi accessibili, promuovendo politiche di affitto calmierato e programmi di housing sociale.

Tra tutte le politiche sopra citate, la presenta variante interviene sulla regolamentazione delle strutture ricettive complementari e delle locazioni turistiche in centro storico. Secondo Epler Wood¹⁰: *“Qualsiasi posto che non abbia una struttura normativa sugli affitti a breve termine dovrebbe averne una se ha molto turismo...raccomandiamo la zonizzazione e la pianificazione per i comuni come uno strumento molto importante in generale per quello che chiamiamo gestione dei visitatori.”*

⁹ Attivista spagnolo impegnato nella lotta contro gli effetti negativi del turismo di massa

¹⁰ Fondatrice e presidente di Eplerwood international

2. La legislazione regionale

La legge in materia turismo è in Veneto è la L.R. 11/2013, SVILUPPO E SOSTENIBILITÀ DEL TURISMO VENETO i cui obiettivi sono: a) *la promozione dello sviluppo economico sostenibile, nell'ambito della valorizzazione delle risorse turistiche, e garanzia della fruizione del patrimonio culturale, storico, artistico, territoriale ed ambientale;* b) *accrescimento della qualità dell'accoglienza turistica e incremento dell'accessibilità, della tutela dei diritti e del rispetto dei doveri degli operatori e degli utenti;* c) *crescita della competitività delle singole imprese e della complessiva attrattività del Veneto quale meta turistica, anche avvalendosi di società a partecipazione o controllo regionale ai sensi della vigente normativa;* d) *innalzamento degli standard organizzativi dei servizi e delle infrastrutture connesse all'attività turistica e del livello della formazione e della qualificazione degli operatori e dei lavoratori;* e) *elaborazione di nuovi prodotti, sviluppo della gamma di prodotti, di attività ed aree turistiche e miglioramento della qualità delle destinazioni turistiche;* f) *promozione del Veneto quale marchio turistico a livello nazionale e del marchio "Veneto/Italia" a livello internazionale e sviluppo di una politica di marchio regionale;* g) *sostegno alle imprese turistiche, con particolare riguardo alle piccole e medie imprese;* h) *sviluppo della qualità e dell'innovazione di processo e di prodotto e delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione;* i) *sviluppo di una gamma completa ed efficiente di strumenti economico finanziari a supporto dello sviluppo delle imprese del settore.*

La legge, al titolo II capo 1 individua diverse tipologie di strutture ricettive, a cui dedica specifici articoli, distinte in **strutture ricettive alberghiere** (Hotel o Albergo, Albergo diffuso, Residenza turistico alberghiera, Villaggio albergo, condhotel) **all'aperto** (Campeggio, Villaggio Turistico, Marina Resort) e **complementari** (Bed & breakfast, Alloggio turistico - Locande; Camere/rooms/ zimmer /chambres; Residenze rurali/country house-, Unità abitative ammobiliate -Residence , Appartamenti vacanze-, Case per vacanze -Case per ferie; Ostelli, centri vacanza ragazzi, vacanze sociali; case religiose ospitalità-, Rifugio alpino), le **locazioni turistiche**¹¹, le **strutture ricettive in ambienti naturali** (Case sugli alberi, Botti, Alloggi galleggianti, Palafitte, Grotte), di **ospitalità diffusa, sedi congressuali**.

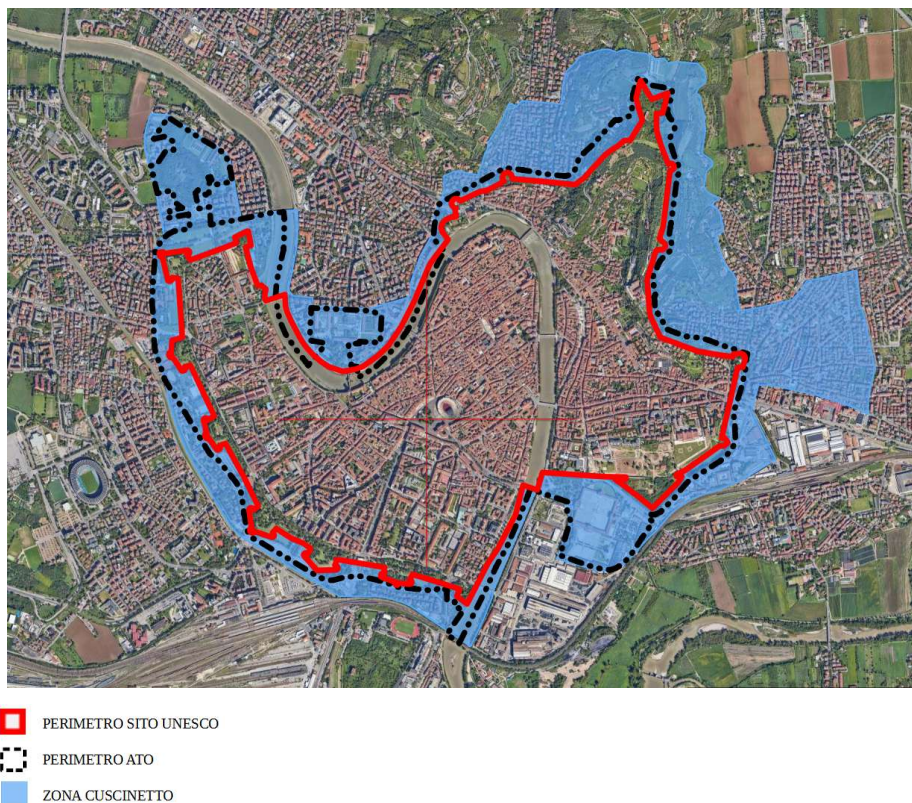
Sono susseguiti alla legge 60 decreti e una cinquantina di delibere attuativi della stessa.

Con i decreti attuativi la Regione ha approvato modelli per il rilascio, il rinnovo o la revoca della classificazione delle strutture ricettive, per la regolamentazione delle aperture, delle variazioni, per la segnalazione certificata di inizio attività, la modifica delle denominazioni, per l'adozione di simboli distintivi, etc.

Con le delibere attuative ha disposto in ordine alla classificazione delle strutture, alla semplificazione normativa ed amministrativa, alla disciplina di nuove attività (es. informazione ed accoglienza turistica IAT), al trasferimento dei dati, all'attribuzione del livello di categoria nelle strutture alberghiere, alla definizione dei requisiti igienico-sanitari, agli obblighi assicurativi e di pubblicità, etc.

¹¹ Si evidenzia che le locazioni turistiche, a cui la legge regionale riserva un articolo a sé stante, il 27 bis, si distinguono dalle così dette strutture complementari solo per l'assenza di prestazione di servizi.

3. La normativa comunale vigente



L'Allegato A "AMBITI TERRITORIALI OMOGENEI" del PAT del 2007 definisce per l'Ambito Territoriale Omogeneo (ATO) n.1, corrispondente al centro storico maggiore con i quartieri di Città antica, Cittadella, San Zeno e Veronetta, le seguenti strategie:

"Il Piano:

- *tutela i valori storici testimoniali della cinta magistrale, uno dei più importanti complessi di mura cittadine esistenti. Il Piano detta, altresì, un particolare obbligo per la pianificazione di un "parco delle mura";*
- *individua la "buffer zone" per il sito UNESCO, localizzata negli ATO contigui;*
- *conferma un sistema di tutela delle diverse caratteristiche tipologiche e morfologiche dei quartieri, suddividendo i vari ambiti in contesti di altissima tutela, rilevante tutela, di valore storico architettonico e di recente formazione;*
- **incentiva al mantenimento della residenza**, anche attraverso la ricomposizione di un più articolato mix sociale, mediante il ricorso a consistenti interventi di **edilizia residenziale pubblica**; - **incentiva la compresenza di attività commerciali, artigianali e professionali**;
- *mira a predisporre un idoneo sistema di parcheggi pubblici, localizzati in ambiti perimetrali, per favorire l'accesso pedonale al Centro Storico;*
- *prevede la predisposizione dei PUA negli ambiti individuati come idonei per "interventi diretti al miglioramento della qualità urbana e territoriale", costituiti principalmente da contenitori in buona parte dimessi, con l'introduzione di elevate quantità di residenza e con quote di **residenza sociale**;*
- *prevede la predisposizione del PUA nell'ambito dell'ex Caserma Passalacqua, destinato "alla realizzazione di un programma complesso" riservato all'insediamento di attività universitarie;*
- *detta norme per conservazione e valorizzazione degli spazi aperti quali piazze e giardini;*
- *prevede a Verona Sud l'allestimento di un ambiente urbano idoneo ad ospitare quelle funzioni che si pensa di delocalizzare al di fuori del centro storico;*
- **attribuisce alla creazione di un nuovo trasporto rapido di massa (TRM) anche la funzione di riduzione della pressione sul centro storico legata alla fruizione turistica."**

La tutela della residenzialità, anche di tipo pubblico e sociale, la necessità di una mobilità di trasporto pubblico che contrasti la pressione legata alla fruizione turistica, la compresenza di un mix di funzioni all'interno del centro storico erano quindi strategie già presenti nel PAT del 2007; ad esse, tuttavia, non è stato data, in 20 anni, operatività.

Relativamente al dimensionamento, il PAT non prevede l'insediamento per la destinazione turistico ricettiva nell'ATO 1.

ATO 01	CITTÀ ESISTENTE		CARICO AGGIUNTIVO			CITTÀ FUTURA		
	ABITANTI RESIDENTI	STANDARDS ESISTENTI MQ.	QUANTITÀ AGGIUNTIVE MC.	NUOVI ABITANTI 200 MC/AB	NUOVI STANDARDS 30 MQ/AB	ABITANTI FUTURI	STANDARDS FUTURI MQ.	DIFFERENZA MQ.
Residenziale	31.415	2.386.640	75.000	375	11.250	31.790	953.700	1.432.900

ATO 01		CARICO AGGIUNTIVO	CITTÀ FUTURA
		QUANTITÀ AGGIUNTIVE	STANDARDS FUTURI MQ
Commerciale	MQ	2.810	2.810
Direzionale	MQ	25.970	25.970
Produttivo	MQ	0	0
Turistico	MC	0	0

ATO 01	ABITANTI	STANDARDS MQ.
Totali	31.790	982.480

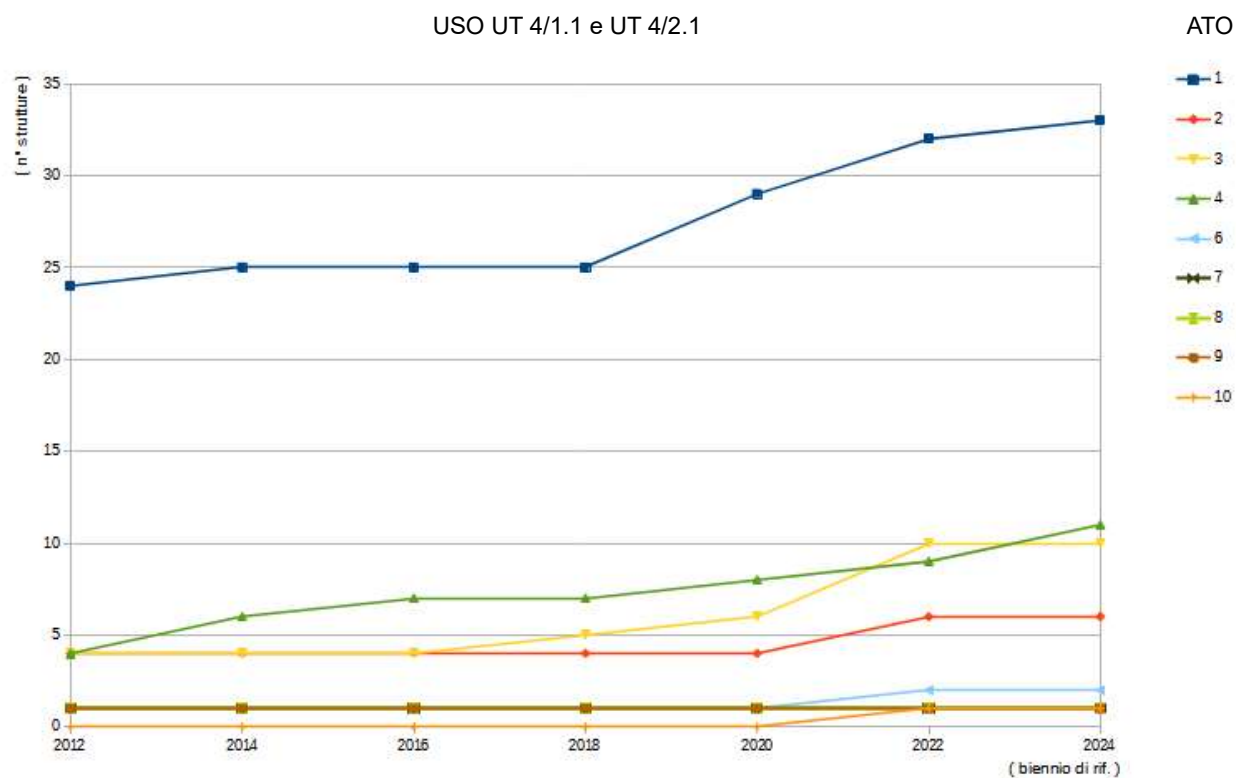
Il limite dimensionale posto alla destinazione turistico-ricettiva dal PAT del 2007 ha avuto delle ripercussioni, che emergono dall'analisi di cui al capitolo successivo.

4. Evoluzione delle strutture turistico-ricettive a Verona dal 2012 al 2024

I grafici sottostanti riportano, per ciascun ATO, l'andamento biennale del numero di strutture ricettive nell'arco temporale di riferimento (2012, data primo PI - 2024); le strutture ricettive analizzate trovano riferimento nella categoria funzionale UT4 Turistico-Ricettivo, definito all'art.13 comma 3 – lett. d) - delle NTO di PI, e più precisamente negli usi UT 4/1.1 e UT 4/2.1 (ricettivo alberghiero), nell'UT 4/1.2 ricettivo complementare, e nell'uso UT 4/1.3 ricettivo all'aperto, nonché, da ultimo, nelle "locazioni turistiche", non ancora codificate dal PI.

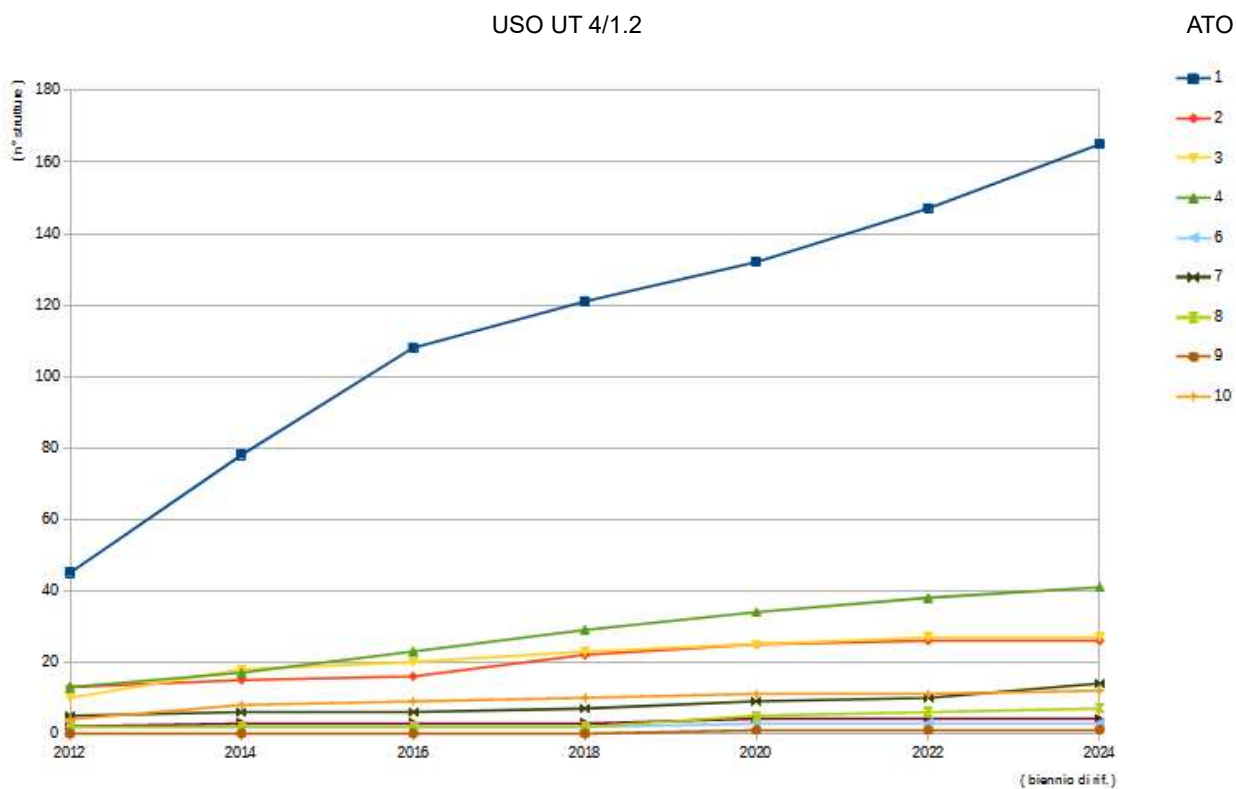
RICETTIVO ALBERGHIERO

USO UT 4/1.1 e UT 4/2.1



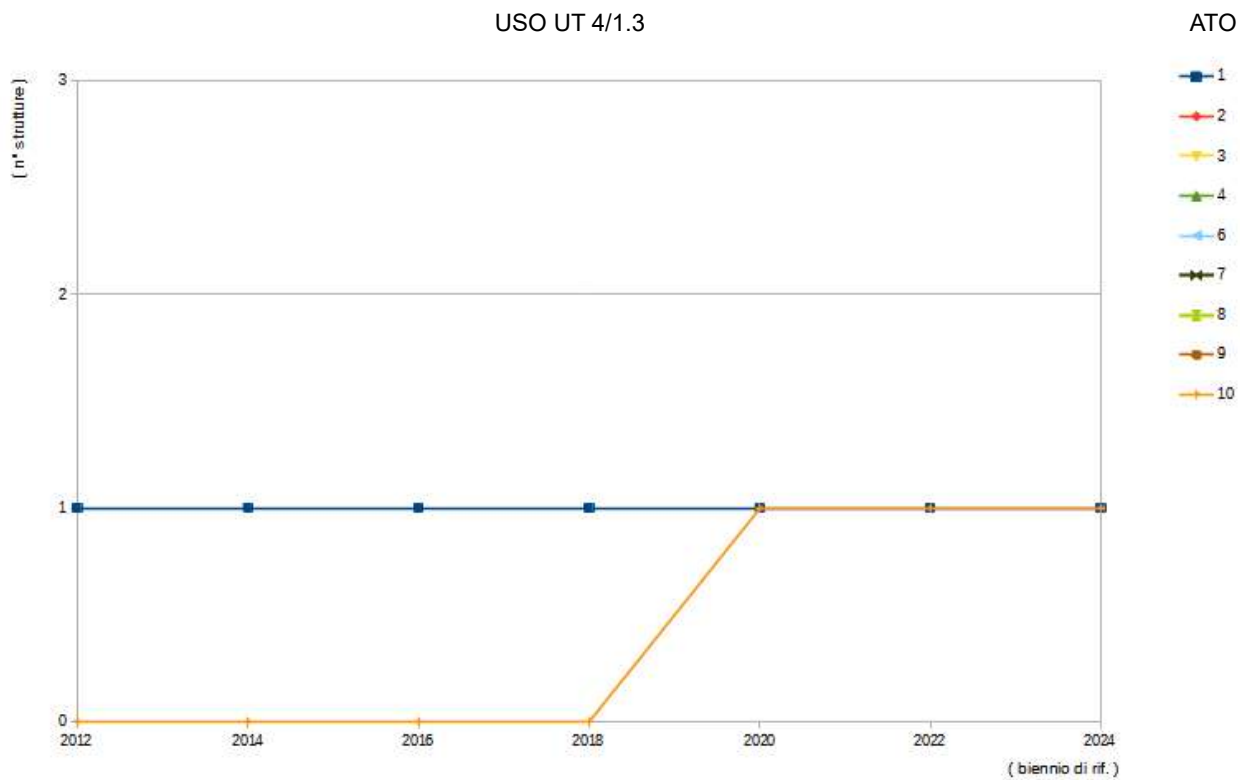
RICETTIVO COMPLEMENTARE

USO UT 4/1.2

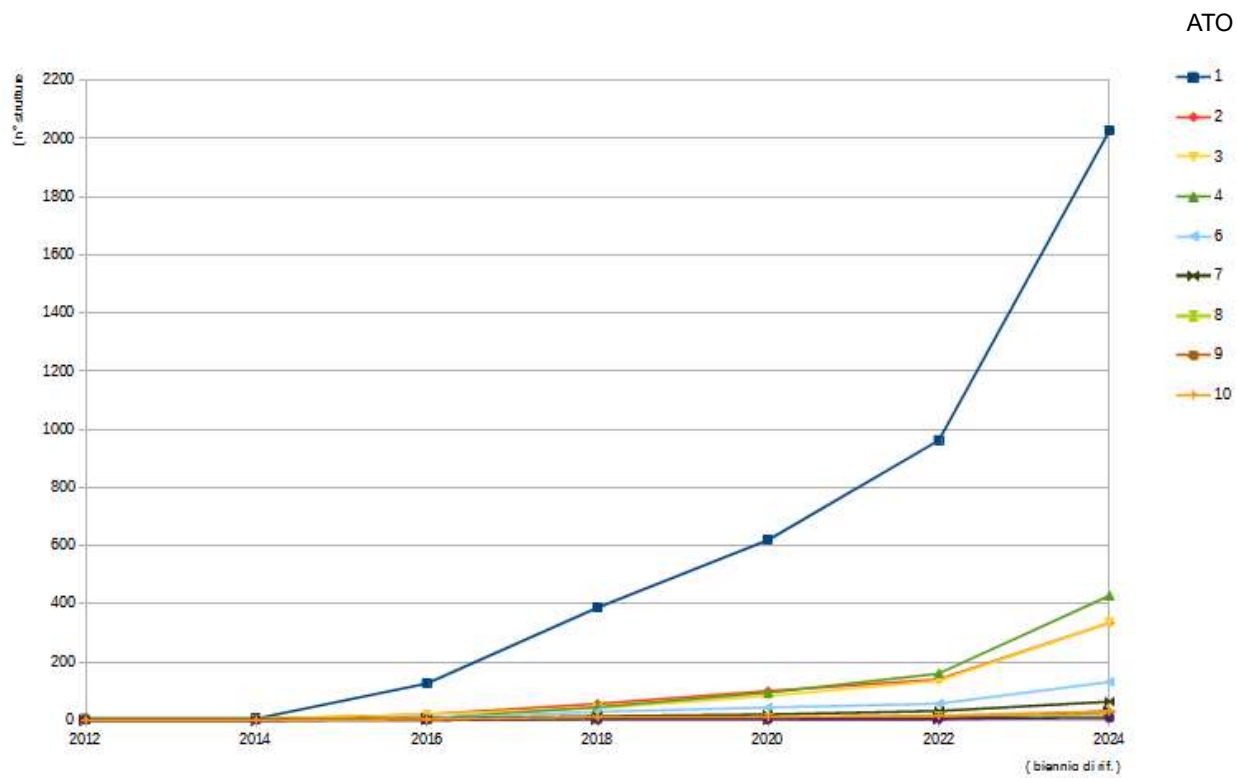


RICETTIVO ALL'APERTO

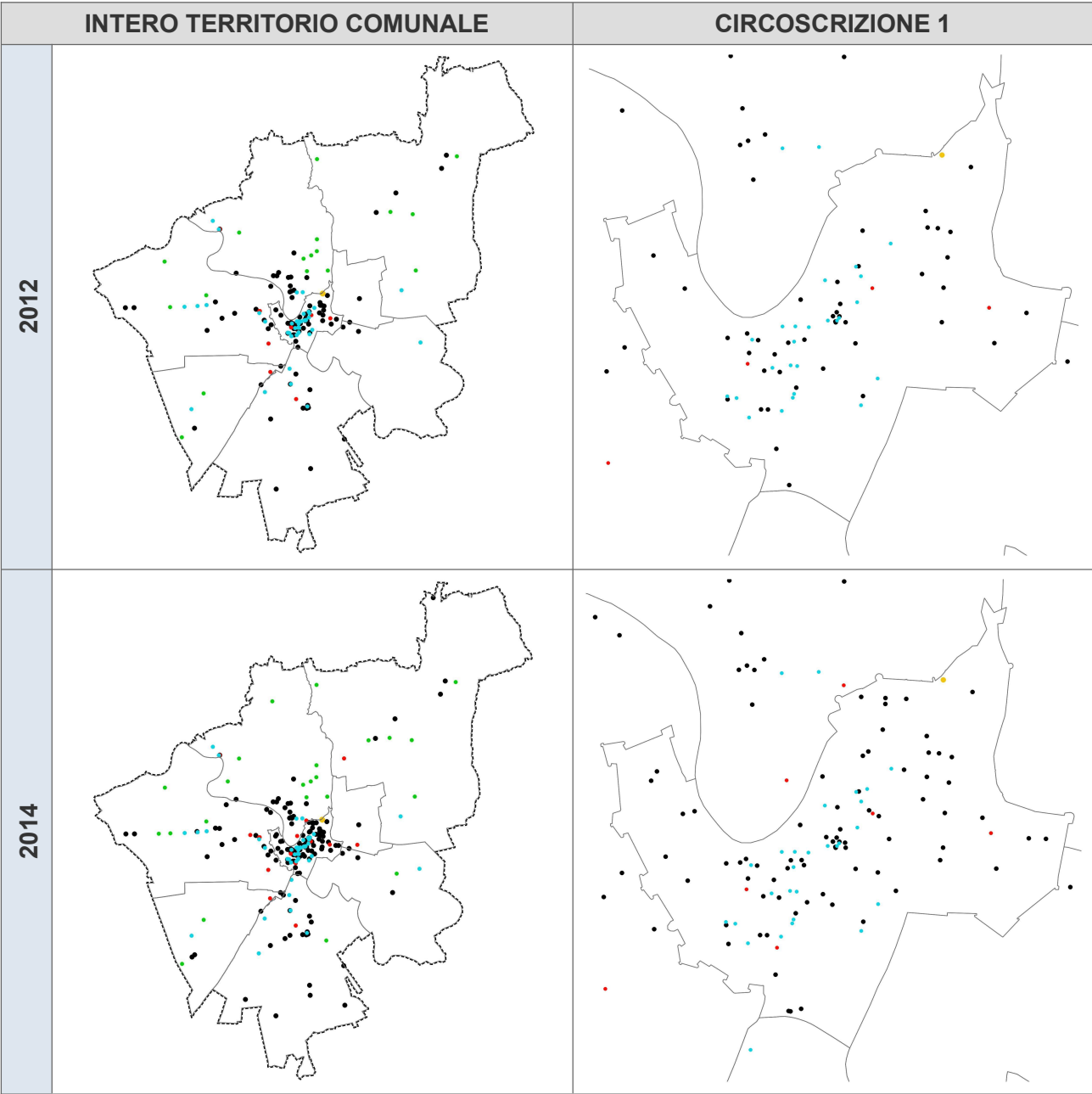
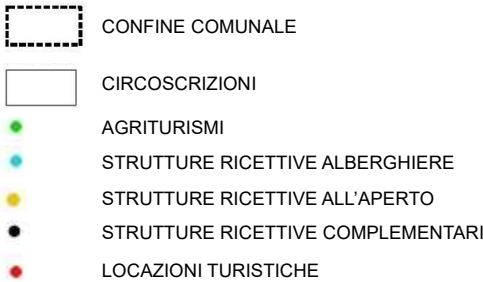
USO UT 4/1.3

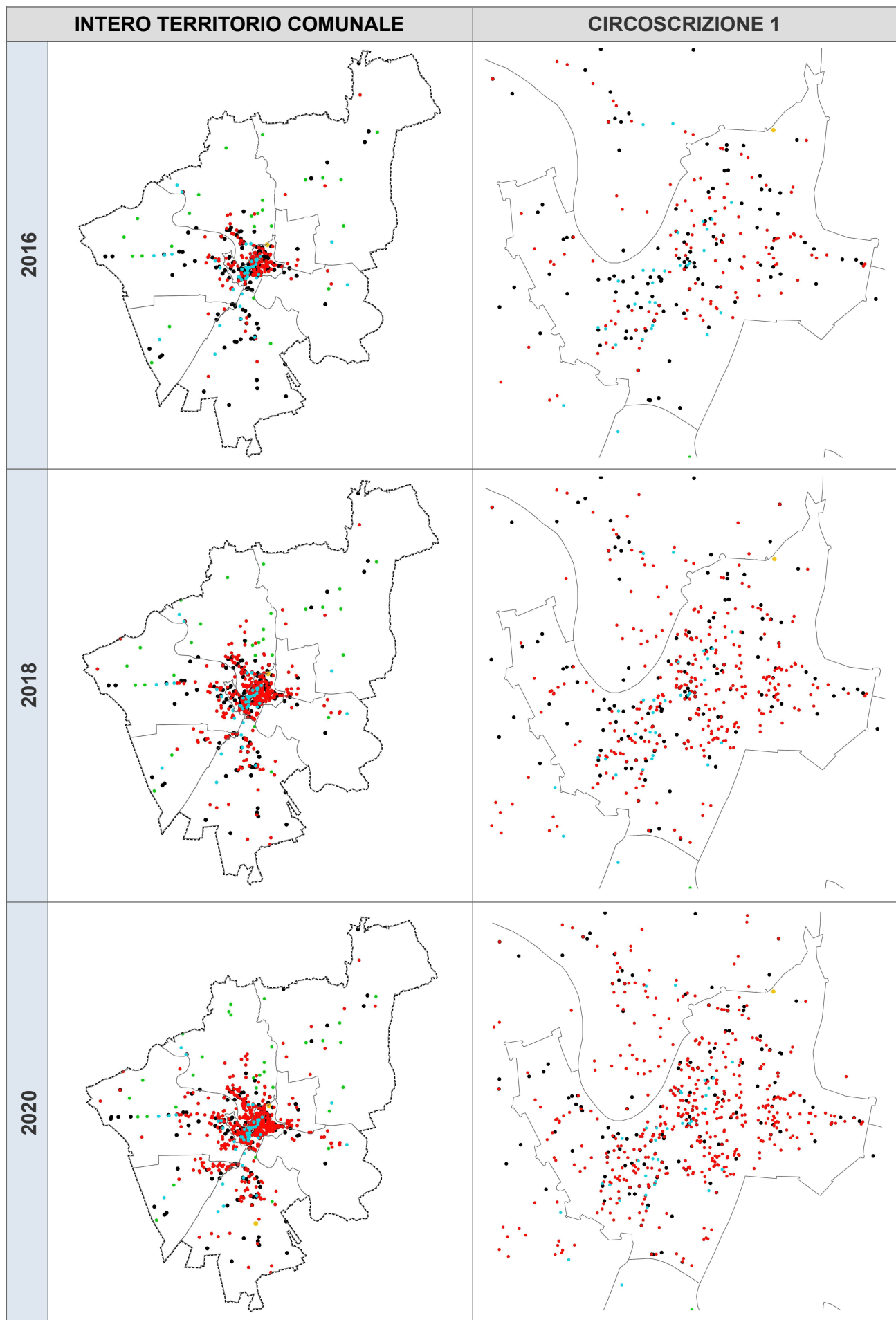


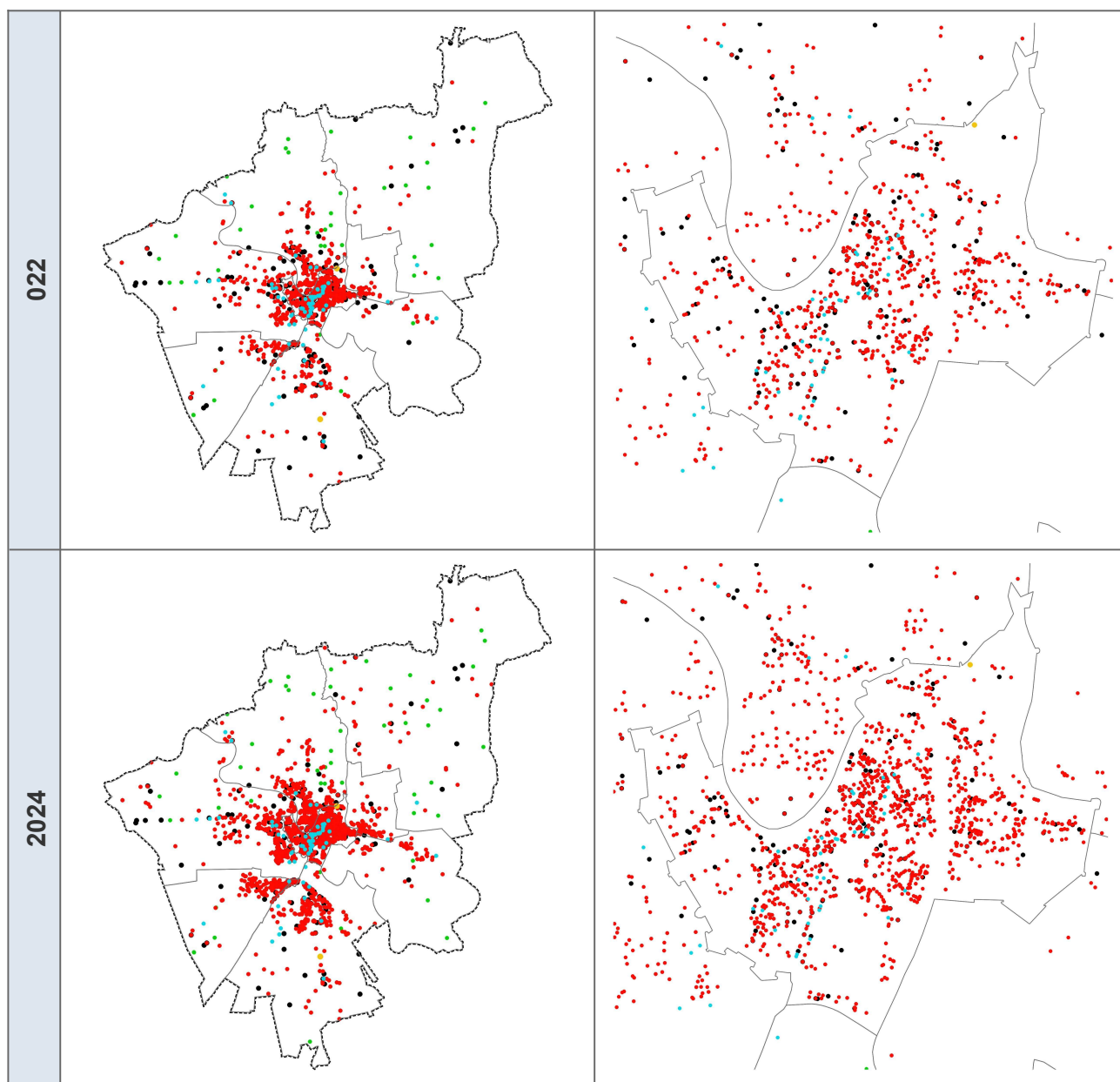
LOCAZIONI TURISTICHE



La sottostante graficizzazione, derivante dai dati utilizzati per l'analisi di cui sopra, mostra, a colpo d'occhio, l'”infoltimento” delle strutture ricettive distinte per usi, comparando il fenomeno a livello dell'intero territorio comunale (somma di Circoscrizioni) e della 1ª Circoscrizione, pressoché corrispondente al Centro Storico Maggiore.







Dall'analisi emerge che nell'arco temporale di riferimento (2012-2024) le strutture ricettive nell'intero territorio comunale sono così aumentate:

- da 40 a 66 unità per l'uso UT 4/1.1 e UT 4/2.1 (ricettivo alberghiero);
- da 96 a 300 unità per l'uso UT 4/1.2 (ricettivo complementare);
- da 1 a 2 unità per l'uso UT 4/1.3 (ricettivo all'aperto);
- da 10 a 3404 unità per l'uso "locazioni turistiche" (non coficato nella vigente normativa di PI).

Il maggior incremento, per ciascuna tipologia, si rileva nell'ATO 1 – centro storico:-

- per l'uso UT 4/1.1 e UT 4/2.1 **alberghiero**, le strutture sono passate da 24 a 33 unità
- per l'uso UT 4/1.2 **ricettivo complementare**, le strutture sono passate da 45 a 165 unità
- per l'uso UT 4/1.3 **ricettivo all'aperto**, la struttura rimane di 1 unità
- per l'uso **"locazioni turistiche"**, le unità sono passate **da 4 a 2028**.

Tali dati evidenziano che il centro storico ha visto, negli ultimi 20 anni, un aumento esponenziale delle strutture ricettive rispetto alle altre ATO o Circoscrizioni, in particolare secondo la tipologia delle locazioni turistiche, in quanto, in carenza di una sua definizione all'interno delle NTO, è stata ricondotta alla destinazione residenziale UT1, destinazione promossa nel centro storico maggiore.

Il fenomeno relativo all'aumento delle locazioni turistiche viene evidenziato anche nel Piano di Gestione UNESCO di prossima approvazione, che riporta: *“Negli ultimi anni il centro storico di Verona è stato interessato da una crescita significativa delle locazioni turistiche brevi, con una concentrazione particolarmente elevata all'interno dell'area riconosciuta come Sito del Patrimonio Mondiale. Tale fenomeno ha contribuito a una progressiva trasformazione degli usi residenziali, incidendo sulla disponibilità di alloggi in locazione a lungo termine, sull'aumento dei valori immobiliari e sulla composizione sociale dei quartieri centrali. La diffusione delle locazioni turistiche, se non governata, può concorrere ad uno svuotamento progressivo della residenza stabile e alla perdita di funzioni di prossimità, con effetti indiretti anche sulla struttura del commercio locale e sull'uso quotidiano dello spazio pubblico. In questo contesto, il centro storico rischia di assumere una configurazione prevalentemente orientata alla fruizione temporanea e turistica, con una riduzione della dimensione abitativa e relazionale che ne costituisce uno degli elementi identitari. Alla luce di tali criticità, nel 2025 l'Amministrazione comunale ha avviato un percorso di regolazione delle locazioni turistiche, approvando un documento preliminare che prevede l'arresto dell'attivazione di nuove locazioni turistiche non ancora registrate nel centro storico, il mantenimento delle attività esistenti già munite di codice identificativo nazionale (CIN) e l'incentivazione di tali forme ricettive in ambiti urbani esterni all'area più centrale, con l'obiettivo di decongestionare il Sito e riequilibrare le funzioni urbane. L'iniziativa si inserisce in un quadro giuridico e istituzionale nazionale in fase di definizione, nel quale sono oggetto di approfondimento i limiti delle competenze comunali, la proporzionalità delle misure regolative e il bilanciamento tra diritto alla residenza, tutela del patrimonio urbano e diritti dei proprietari. Nel quadro del Piano di Gestione, il tema delle locazioni turistiche assume rilievo non solo come questione abitativa, ma come fattore strutturale che incide sulla vivibilità del Sito, sulla tenuta del commercio di prossimità e sulla qualità dello spazio pubblico. **La gestione equilibrata delle funzioni residenziali e turistiche è pertanto riconosciuta come ambito strategico per la salvaguardia del Valore Universale Eccezionale, richiedendo strumenti di governo integrati e coerenti con le politiche urbane**”*.¹²

Supponendo poi che tale incremento delle destinazioni turistiche abbiano sostituito una componente residenziale nel centro storico maggiore, sono stati analizzati i dati raccolti dall'Ufficio Statistica del Comune di Verona¹³, che mostrano, invero, come la popolazione residente sia rimasta sostanzialmente costante: si è passati dal 29.779 abitanti nel 2013 a 28.444 nel 2025, con un calo di 1.335 residenti.

A fronte dell'aumento delle unità ricettive, le ragioni di tale dato non sono facilmente individuabili: si ipotizza che siano stati utilizzati ad uso turistico immobili vuoti, ovvero si siano frazionati degli alloggi a detto scopo, creandone da uno, due, ovvero che il proprietario, pur mantenendo la residenza nel centro storico maggiore, in realtà non vi abiti ed utilizzi il proprio alloggio quale locazione turistica.

¹² par. 4.4.1 *Locazioni turistiche, residenza e vivibilità del centro storico in cap. 4.4 Abitare, servizi, commercio e spazio pubblico – Piano di gestione UNESCO- in bozza*

¹³ <https://public.tableau.com/app/profile/ufficio.statistica.comune.di.verona/vizzes>

5. La variante urbanistica

La variante dà una disciplina omogenea a tutte le strutture ricettive complementari, senza distinguere i B&b da altre forme previste dall'art. 27 della L.R. 11/2013, ed inquadra nella destinazione turistica ricettiva anche le locazioni turistiche, che, ai sensi di legge, si differenziano dai B&b solo per l'assenza di servizi. Anche a detto uso la variante assegna un carico urbanistico basso, al pari delle strutture complementari, in quanto si ritiene che le locazioni turistiche determinino, dal punto di vista urbanistico, il medesimo carico urbanistico.

Tale inquadramento risulta coerente con la legge regionale 11/2003 che all'art. 27, include i B&b tra le strutture ricettive complementari.

Risulta altresì coerente con l'art. 27 bis della medesima legge regionale che, con riferimento all'art.1 della L 431/1998 sui contratti di locazione, ne sancisce la natura ricettiva: *"Gli alloggi dati in locazione esclusivamente per finalità turistiche, ai sensi dell'articolo 1 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo", nonché gli alloggi dati in locazione breve ai sensi dell'articolo 4 del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, senza prestazione di servizi, sono **strutture ricettive** alle quali, ai fini della presente legge, si applicano solo le disposizioni di cui al presente articolo"*

Tale inquadramento, alla luce del carico urbanistico indotto non dissimile da quello già assegnato dal PI a piccole strutture alberghiere inferiori a 30 camere, risulta altresì conforme al PAT vigente, che non prevede dimensionamento per turistico ricettivo nel centro storico maggiore, regola bypassata negli ultimi 20 anni con l'apertura di più di 2000 locazioni turistiche, come è emerso dalle analisi di cui al par. 2 della presente relazione.

Si evidenzia infine che tale misura urbanistica favorirà l'apertura di strutture ricettive complementari e locazioni turistiche nei quartieri limitrofi al centro storico, con effetti benefici per la vitalità e l'economia dei quartieri stessi.

Relativamente a quanto disposto dall'art. 23 ter comma 1 ter del DPR 380/200, ovvero la possibilità nelle zone A), B) e C) del DM 1444/68 di mutare la destinazione d'uso tra categorie funzionali *a) residenziale, a-bis) turistica ricettiva, b) produttiva - direzionale, e c) commerciale* di singole unità immobiliari, si è ritenuto, al fine di non vanificare la misura della variante, di avvalersi di quanto previsto dal medesimo articolo al comma 1 ter, ovvero di fissare la condizione che all'interno del centro storico maggiore non sia comunque ammesso qualsiasi mutamento verso gli usi *UT4/1.2 ricettivo complementare e UT4/1.3 locazione turistica*, al fine sia di salvaguardare la funzione residenziale, sia di tutelare il patrimonio UNESCO. Tale modifica viene introdotta con la variante al comma 1 dell'art. 83 delle NTO del PI.

Viene infine perfezionato l'art. 124 delle NTO del PI, ivi specificando le condizioni affinché le residenze universitarie possano rientrare nel sistema dei servizi (trasferendo dette condizioni dall'art. 12 comma 15, lett. c.1) e modificato il c.3 dell'articolo 12, con la specifica che gli alloggi per studenti possano rientrare o nella categoria UT6 (servizio), alle condizioni sopra dette, o nella *UT1/1.2 abitazioni collettive*, quando realizzati nel rispetto degli standard abitativi residenziali e locati a studenti con contratti di locazione a uso transitorio ai sensi della vigente legislazione in materia. Viene quindi escluso che gli studentati possano rientrare nella destinazione turistico ricettiva, UT4, in quanto destinazione finalizzata al turismo e non allo studio.

La variante urbanistica non incide sulla destinazione d'uso delle unità immobiliari già legittimamente destinate a locazione turistica in conformità con la normativa nazionale e regionale e cioè con l'attribuzione del relativo CIN entro la data di adozione della variante stessa da parte del Consiglio comunale.