

Prot.n.5893

Bologna, 23 maggio 2013

Egr.Sindaco Comune di Bologna  
Dott. Virginio Merola

Gent.ma Assessore all'Urbanistica Ambiente  
Qualità Urbana e Città Storica  
Dott.ssa Patrizia Gabellini

Egr.Direttore Settore Urbanistica  
ing. Mauro Bertocchi

Gent.ma Marika Milani  
Capo Dipartimento  
Dipartimento Riqualificazione Urbana

via mail

**OGGETTO: osservazioni alla bozza di revisione del RUE**

In relazione alla bozza di revisione del RUE inviatoci il 29.03.2013 per formulare osservazioni e suggerimenti, riteniamo preferibile esporre una posizione generale sul tema; ci si perdonerà l'inevitabile lunghezza del nostro documento, ma il RUE purtroppo è un argomento molto complesso, così come ormai è complessa la vicenda della sua ancora attesa revisione.

**1 – Premessa**

Come è noto, sono stati avviati numerosi processi di revisione del RUE, nei quattro anni ormai trascorsi dalla sua approvazione, processi mai conclusi per motivi sempre diversi (mutazioni dei vertici istituzionali, vorticoso e inarrestabile mutare delle normative sovraordinate, ecc.). Gli Ordini, Collegi e Associazioni professionali, coinvolti in questi processi di revisione, hanno prodotto una mole impressionante di proposte, emendamenti, osservazioni, segnalazioni, inclusa la nostra proposta revisione integrale di RUE e STD, consegnata l'8 Aprile 2010<sup>1</sup>, con il un successivo aggiornamento il 3 Dicembre 2010<sup>2</sup>.

E' appena il caso di rammentare che tutte le nostre proposte sono sempre state orientate a renderlo coerente e applicabile da parte dei professionisti e dei cittadini, senza mai entrare nel merito delle scelte "politiche" che contiene il RUE, per definizione di competenza della Amministrazione.

Assieme ad altre ben note ragioni, crediamo infatti che la farraginosità del RUE e le numerose incongruenze ed errori materiali che vi sono contenuti, implicino un continuo e defatigante scambio di opinioni con la struttura tecnica del Comune.

---

<sup>1</sup> Vedi al link: [http://www.archibo.it/index.php?commissioni&subsez=norm\\_proc&t=2&vis=1&tipo=4&numero=14](http://www.archibo.it/index.php?commissioni&subsez=norm_proc&t=2&vis=1&tipo=4&numero=14)

<sup>2</sup> Vedi al link: <http://www.archibo.it/multimedia/cnormative/allegati/RUE%20-%20modifiche%20finali%20Novembre%202010.pdf>

Vale la pena di ricordare che l'obbligo, (possiamo aggiungere vessatorio?) che vige in Emilia Romagna, di autocertificare il rispetto delle norme, obbliga il professionista a verificare "preventivamente" come ogni norma verrà *interpretata* dall'Ufficio Tecnico. Questo è anche il motivo, è pleonastico rammentarlo, per cui insistiamo da sempre nel considerare la valutazione preventiva uno strumento imprescindibile e non negoziabile nella sussidiarietà fra Amministrazione e Professionisti.

Ci preme inoltre sottolineare come, assieme ad una legittima richiesta di rettificare il RUE nell'interesse pubblico di avere uno strumento snello ed inequivocabilmente applicabile, tutte le nostre proposte siano state sempre finalizzate ad incrementare la qualità urbana: in questa chiave vanno lette le nostre proposte di messa a punto dell'art. 57 sul patrimonio edilizio esistente, dell'art. 79 relativo ai concorsi e di tutta la parte relativa ai requisiti prestazionali.

L'Ordine ha sempre richiamato l'attenzione con insistenza su tre questioni per noi di particolare importanza:

- a) che nel RUE si facesse chiarezza e si uniformassero RUE e STD sulla questione dei requisiti degli edifici, eliminando ridondanze e contraddizioni e chiarendone la coerenza o meno in relazione agli interventi<sup>3</sup>;
- b) che fosse rivisto l'art. 57: l'articolo presenta un'architettura molto interessante negli assunti, ma è gravato da molte criticità procedurali che oggi ne complicano l'applicazione, in moltissimi casi ne inficiano il valore culturale, e spesso deprimono la possibilità di migliorare la qualità edilizia;
- c) che venisse ripristinata la possibilità del professionista di ottenere una valutazione preventiva in tutti i casi in cui venga ritenuto necessario: per i motivi già elencati, occorre prendere atto che l'aleatorietà giuridica del quadro normativo attuale, in alcuni casi, impone la preventiva condivisione della Amministrazione su quanto il professionista è obbligato a certificare.

## **2 – La proposta di rettifica del 2013**

Venendo alla bozza di revisione in discussione, è evidente che dopo innumerevoli incontri, discussioni, processi di verifica e implementazione, lavoro di studio e di proposta, svolti in uno spirito di autentica e leale collaborazione istituzionale, crediamo che sia comprensibile una certa delusione da parte nostra, motivata essenzialmente dalla modestia del risultato che sembrano avere sortito le grandi energie che abbiamo dedicato al tema.

La bozza di revisione recepisce sostanzialmente tutte le principali novità introdotte in questi anni (CIL, SCIA, DAL 279/2010), ma non sembra incidere sostanzialmente su nessuno dei punti per noi maggiormente significativi:

- non contiene alcuna semplificazione e razionalizzazione della parte relativa ai requisiti e alle STD, lasciando inalterata una delle maggiori criticità del RUE;
- modifica l'art. 57 in una chiave che non possiamo condividere (chiariremo più avanti dettagliatamente il perché);
- elimina il comma 6 dell'art. 100, che semplificava significativamente tutte le pratiche autorizzative, in virtù di prescrizioni legislative che non ci sembrano ineludibili;
- mantiene inalterato l'art. 104, a questo punto esplicitando la netta e palese contrarietà della Amministrazione a concedere valutazioni preventive: è una posizione legittima, ma non possiamo non esprimere la nostra amarezza, che denota ormai una netta divergenza di vedute sulle reciproche responsabilità e compiti;
- anche nelle definizioni, recepisce quelle della DAL, introducendo tuttavia letture e interpretazioni diverse e comunque autonome rispetto a quelle della delibera regionale; certamente l'intento è di chiarire ed esemplificare l'interpretazione delle definizioni, ma ciò non mancherà di innescare ulteriori nuovi elementi di incertezza, con relativa necessità di chiarimenti, intasamento del servizio informazioni e via dicendo;

Molti altri punti meriterebbero ulteriori commenti ma, anche per quanto segue, temiamo siano probabilmente inutile ulteriori nostre osservazioni.

In sintesi, l'impressione è che la bozza di revisione del RUE introduca pochissimi elementi autenticamente a favore degli operatori, e quindi dei cittadini, introiettata invece a ridurre e mitigare quasi esclusivamente le problematiche interne del Settore Urbanistica ed Edilizia, aggiornando lo strumento solo alle novità giuridiche degli ultimi due anni: una sorta di semplice "refresh" procedurale e definitorio.

Obiettivo, quest'ultimo, certamente utile e necessario, ma di molto inferiore alle attese degli operatori e che comunque, per quanto ci riguarda, scoraggia ulteriori forti impegni partecipativi nella stesura dei documenti, essendo il parere degli operatori, evidentemente, poco o nulla sentito e/o condiviso dalla Amministrazione.

Probabilmente è superfluo sottolineare come il RUE sia nato alla vigilia della peggiore crisi economica che ha colpito il settore dell'edilizia dal secondo dopoguerra del secolo scorso, con una mutazione epocale che lo ha reso quasi immediatamente obsoleto.

E forse la forte differenza di interpretazione del momento storico fra chi svolge funzioni pubbliche e chi opera invece sul mercato, ha il suo peso nel decidere quali priorità dare alle scelte che si operano

Ovviamente un RUE non è uno strumento per risolvere le crisi economiche; ha altre funzioni e deve comunque sottostare ad un quadro giuridico sovraordinato inderogabili. Speravamo tuttavia in un segnale maggiormente incoraggiante di condivisione della drammaticità della situazione, con innovazioni forti, e prese di posizione anche coraggiose, che dimostrassero come la Amministrazione faccia tutto quanto in suo potere per aiutare un settore in fortissima recessione e prossimo al coma produttivo, cogliendo tutte le

<sup>3</sup> Il nostro Ordine, come si è detto, ha prodotto un impegnativo lavoro di "allineamento" fra quanto riportato nel RUE e quanto scritto nelle STD, con numerose incongruenze fra l'uno e le altre, tentando di renderle coerenti con le norme sovraordinate, anche mediante la

occasioni possibili, e magari inventandone di nuove, per incoraggiare i pochi operatori del settore che ancora innescano degli interventi di modifica del territorio.

Non era dovuto, ma noi lo speravamo comunque.

### 3 - L'art. 57

Tutto questo ci sembra palesarsi particolarmente nella revisione dell'art. 57, sul quale, per evidenti ragioni, il nostro ordine ha approfondito la riflessione e il dibattito.

In questo caso, la pur evidente volontà di semplificare alcuni aspetti della procedura, non è giunta al miglioramento complessivo dell'articolato che speravamo.

Anche in questo caso è necessaria una brevissima premessa.

Tutta la disciplina sugli edifici di interesse architettonico e storico-documentale del RUE contiene una forte ed interessantissima innovazione, che non ci siamo mai stancati di riconoscere e, in qualche caso, difendere appassionatamente<sup>4</sup>.

Non potendo eseguire una classificazione a tappeto circostanziata e plausibilmente credibile, il RUE di Bologna ha introdotto un interessante sistema di sussidiarietà, coinvolgendo di fatto i progettisti in una classificazione "caso per caso", individuando dove e come fosse necessario/possibile intervenire con le tecniche del restauro, e dove e come, invece, fosse possibile procedere come in qualsiasi altro intervento edilizio<sup>5</sup>.

Un sistema che, una volta ben registrato, consentiva un'ampia, ragionevole e circostanziata tutela degli elementi (appunto) autenticamente di interesse documentale, permettendo nel contempo ampia libertà di intervento sugli edifici che, a valle della valutazione di merito, risultavano non possedere alcun interesse di quel tipo.

Un articolato che, per la prima volta in quasi mezzo secolo, consentiva (almeno in potenza) interventi di architettura moderna anche in un contesto, come quello del centro storico bolognese, di rottura, finalmente, con il clima culturale architettonico della nostra città fortemente, tradizionalmente e irrimediabilmente conservatore.

Come è noto l'art. 57 non classifica gli edifici: in maniera omogenea, chiede semplicemente che su tutti gli edifici la cui costruzione sia antecedente al 1949, venga effettuata una valutazione di merito, individuando edificio per edificio le parti eventualmente che vale la pena considerare "di interesse storico-documentale".

Nella nuova stesura, invece, TUTTI gli edifici la cui costruzione risale a prima del 1949 vengono considerati tout court di interesse storico-documentale, e su tutti è possibile effettuare interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e risanamento conservativo, rispettando le schede ID1 e ID2, *senza alcuna valutazione di merito*.

In sintesi TUTTI gli edifici antecedenti il '49, vengono di fatto considerati di interesse storico-documentale.

---

redazione di una tabella sinottica che riassume quali requisiti si devono rispettare e in quali interventi.

<sup>4</sup> *Rammentiamo bene diversi "attacchi" che ha subito il RUE anche sulla stampa cittadina, proprio a causa dell'art. 57, attacchi che abbiamo sempre cercato di contrastare proprio a difesa del carattere innovativo di questa parte del RUE.*

<sup>5</sup> *Vale la pena di osservare come questa posizione sia assai coraggiosa, e anche palesemente in contrasto con diversi dispositivi legislativi: è uno dei casi in cui l'Amministrazione non si è "parata" dietro le norme sovraordinate, ma ha tentato un coraggioso bypass procedurale per tentare di risolvere un serio problema operativo*

La demolizione degli edifici, indipendentemente dal loro interesse storico-documentale, è ammessa solo mediante perizia che ne attesti l'inadeguatezza strutturale.

Qualora l'edificio sia invece in "buona salute", è possibile demolirlo solo in presenza delle tre condizioni già previste ora: gravi manomissioni, carattere temporaneo ed errore materiale nella cartografia.

Poi però, e questa è una incomprensibile incongruenza, se ne prescrive la ricostruzione mantenendo i caratteri generali di quello preesistente.

Ci sembra una fortissima contraddizione metodologica e una netta involuzione delle possibilità progettuali.

In questo modo si rinuncia alla valutazione del merito (ha valore? Non ha valore?...), accontentandosi di una mediocre riproposizione della configurazione generale preesistente.

Crediamo che questa soluzione purtroppo non sia soddisfacente né per gli ambienti maggiormente conservatori e legati alla immagine immutabile del centro storico come icona, né per chi auspica una maggiore libertà di linguaggio e di dialogo, anche dissonante, fra architetture diverse.

Non sappiamo se le polemiche (secondo noi strumentali) delle ultime due estati, sulla "casa bianca", "la casa rossa", e qualche altro episodio analogo, possano avere indotto a ricercare strade meno coraggiose, a ridurre gli spazi, più apparenti che reali, di innovazione normativa su questo argomento, per mitigare il contenzioso per così dire mediatico.

Crediamo però che la coraggiosa e innovativa strada intrapresa dalla Amministrazione con l'art. 57 non debba essere abbandonata, né banalizzata con scorciatoie procedurali.

Può apparire paradossale che la nostra critica sia su un articolo che effettivamente viene semplificato nella parte procedurale; ma ciò avviene secondo noi a scapito della riflessione sul patrimonio edilizio esistente, e in definitiva sul diritto/dovere di perseguire il miglioramento della qualità edilizia e urbana, quindi non possiamo condividere questa impostazione, e pensiamo che ciò dimostri come l'interesse pubblico è per noi sempre prioritario rispetto ad ogni altro.

Pertanto crediamo che tutto l'articolato della bozza di revisione (come quello esistente, peraltro...), dovrebbe essere rivisto nel suo impianto generale e in molte parti procedurali, nella direzione che abbiamo già chiaramente indicato nelle nostre proposte di modifica:

- a) è necessaria una valutazione di merito sull'edificio. Questa valutazione la può fare solo il professionista: non perché abbia particolari diritti o capacità rispetto ad altre figure della filiera, ma perché è l'unico soggetto che deve conoscere (per poter operare) l'edificio nelle sue parti, nella sua materia e nelle sue potenzialità e limiti;
- b) se non si vuole accettare tout court la valutazione del professionista, questa può essere condivisa e/o verificata dalla CQAP, che a questo punto deve essere all'altezza, intellettuale e operativa, per svolgere questo ruolo;
- c) il fatto di consentire interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e risanamento conservativo senza valutazione di merito (ricerca storico-metodologica), può essere

mantenuta solo come *opportunità*, non come prescrizione, per chi voglia avvalersene: allora la prescrizione di rispettare i requisiti ID1 e ID2 *a prescindere*, può avere un suo senso.

In altre parole, chi non vuole/può perdere tempo opera sostanzialmente in salvaguardia minima, ma l'operatore che voglia attuare interventi di rinnovamento radicale, deve avere la libertà di farlo, una volta dimostrata la compatibilità di tale scelta con gli obiettivi di tutela;

- d) laddove la ricerca storico metodologica (eventualmente condivisa/avvallata da un preparere della CQAP) dimostri la mancanza di interesse storico documentale dell'intero edificio, indipendentemente da gravi manomissioni, carattere temporaneo o errore materiale nella cartografia, questo deve potere essere demolito e ricostruito, perseguendo liberamente gli obiettivi di miglioramento della qualità edilizia e di quella urbana;
- e) venga eliminata quindi la necessità di una valutazione preventiva (negata dove serve, imposta dove non serve!) per le demolizioni degli edifici senza valore, che a quel punto ridiventano edifici come tutti gli altri, sui quali si opererà secondo le norme d'ambito, né più né meno;
- f) i requisiti di cui alle schede ID1 e ID2 devono essere meglio precisati, e comunque riteniamo non si possa prescindere dalle valutazioni di merito;

In sintesi, crediamo che il tema degli interventi sul patrimonio storico e architettonico non possa derogare da una valutazione di merito, che consenta di pervenire ad una scelta progettuale su basi circostanziate e logiche, non proceduralmente predeterminate, perseguendo una più attenta tutela del patrimonio architettonico e storico-documentale meritevole di tutela, e la possibilità di riqualificare gli edifici e i contesti in cui si trovano, in tutti i casi

I Professionisti hanno coscienza del loro ruolo sussidiario dell'Amministrazione in questa valutazione.

L'art. 57 ha aperto spazi di dialogo non solo sulle procedure, ma sull'architettura: sono spazi di dialogo a cui non vogliamo e non possiamo rinunciare.

Sono spazi di dialogo cui *la città* non può rinunciare.

#### **4 – Conclusioni**

Ribadiamo l'impressione piuttosto deludente di questa bozza di revisione, che oltre a non incidere sulla parte maggiormente problematica del RUE (quella dei requisiti) sembra mostrare un approccio esclusivamente procedurale e in definitiva riduttivo rispetto al tema, troppo "interno" al Settore Urbanistica ed Edilizia e poco aperto alle istanze del mondo produttivo.

Dopo quattro anni di riflessioni, tavoli tecnici e proposte, si confidava che molte delle nostre proposte venissero accolte e accettate: la mole di tempo, lavoro e proposte che noi e tutti gli altri ordini collegi e associazioni professionali abbiamo dedicato alla supposta revisione del RUE, trovano in questa bozza molto poco di quanto auspicato, e in alcuni

casi, (art. 104), purtroppo, la definitiva certezza che alcune nostre istanze non sono condivise.

E' assolutamente lecito da parte della Amministrazione, che ha il compito istituzionale di legiferare su quanto di sua competenza, anche senza il contributo di nessuno: a questo punto però troviamo abbastanza frustrante continuare a dedicare tempo e risorse in un dialogo che evidentemente non ci lascia gli spazi che immaginavamo.

Auspichiamo un RUE snello, davvero prestazionale e non ossessivamente prescrittivo (pensiamo ancora ai requisiti, la cui revisione è tuttora di là da venire) e non condizionato da una evidente nostalgia per il vecchio regolamento edilizio, dalle cui farraginosità non ci si riesce evidentemente ad affrancare.

Auspichiamo un RUE che prenda atto del gravissimo disagio che ha colpito il settore delle trasformazioni del territorio e che metta in atto tutte le misure per mitigare il più possibile i costi della burocrazia (la mancanza di chiarezza delle norme è uno di quei costi, drammaticamente alto per l'assurda mole di procedimenti penali che innesca).

Auspichiamo un RUE che persegua la qualità edilizia e urbana attraverso l'incentivazione del rinnovamento edilizio e urbano, dell'architettura di qualità, dei concorsi, dell'agevolazione degli operatori virtuosi, che persegua la conservazione dei valori storico testimoniali individuati con metodo, non decisi a priori, mediante interventi mirati e relazionati agli oggetti e ai contesti, e non stabiliti per mera comodità procedurale.

Quindi, per quanto sopra considerato, non possiamo fare altro che confermare le nostre proposte di revisione a suo tempo presentate.

Continueremo a fornire il nostro contributo se come e quando ce ne sarà data la possibilità.

Ovviamente non discutiamo le prerogative della Amministrazione, ma ulteriori contributi significativi saranno giocoforza commisurati alla convinzione che possano in qualche misura essere recepiti.

I migliori saluti e l'augurio di buon lavoro.

Il Consiglio dell'Ordine