

Ordini Professionali e ANCE EMILIA AREA CENTRO per una nuova visione urbanistica del Comune di Bologna

Con il presente documento, gli Ordini Professionali e ANCE EMILIA AREA CENTRO, si pongono l'obiettivo di individuare alcune tematiche e proposte condivise relative al nuovo PUG e schema di Regolamento Edilizio, sulle quali si ritiene strategico e fondamentale avviare un confronto e gli opportuni approfondimenti con l'Amministrazione Comunale in forma collegiale.

Si specifica che, ciascuna delle parti aderenti a questo documento presenterà, inoltre, in forma autonoma osservazioni e proposte specifiche, di proprio interesse e ambito, secondo le modalità indicate dal percorso di consultazione avviato.

Di seguito le tematiche e proposte condivise.

1 - TEMPI TROPPO STRETTI

Il PUG di Bologna è uno dei primi strumenti urbanistici derivante dalla nuova generazione di Piani concepita dalla LR 24/2017 che, come noto, sovverte e modifica numerosi "paradigmi" storicamente consolidati nella prassi.

Uno strumento che, molto più di quelli di concezione "pre - LR 24/2017" necessiterebbe di un ampio dibattito, non tanto sulle premesse e sui macro-temi generali (ci riferiamo ai percorsi partecipativi che hanno preceduto la stesura della versione attuale del PUG), quanto proprio sulle sue potenzialità e criticità applicative, da testare, quindi sulla base dello strumento vero e proprio.

La scelta del Comune di Bologna di anticipare l'approvazione del PUG entro il mandato amministrativo in corso, piuttosto che secondo le tempistiche previste dalla legge regionale, impone ora una certa concitazione nello studiare lo strumento per capirne a fondo le caratteristiche, ed obbliga ad una accelerazione del dibattito sui temi urbanistici e di gestione della città che riteniamo non consenta una serena ed approfondita analisi dello strumento.

Questa compressione appare ancor di più penalizzante considerando che l'emergenza sanitaria, che ha colpito tutto il mondo e il nostro Paese nello specifico, sta imponendo alcuni ripensamenti e verifiche sulle caratteristiche degli spazi urbani, costruiti o aperti che siano, quindi non siamo ancora in grado di prevedere se e come la pandemia potrà determinarne davvero un radicale mutamento.

Si evidenzia che anche la Regione Emilia Romagna sta ipotizzando un rinvio delle scadenze previste dalla LR 24/2017 in termini di proroga del regime transitorio e dei termini previsti per le adozioni dei PUG dei diversi Comuni che, con ogni probabilità, saranno rinviate al 2022.

Vale infine la pena segnalare come il panorama normativo nazionale sia in corso di modifica attraverso il decreto c.d. "semplificazioni" che anticipa alcuni concetti della proposta di legge che porterà alla revisione del DPR 380/01 annunciata comunque a breve.

Non si può escludere, quindi, che le innovazioni portate al Testo Unico dell'Edilizia possano innescare contrasti o incongruenze con le previsioni e/o le regole del PUG e RE.

Viste tali premesse, si propone, in coerenza con le possibili future proroghe introdotte alla LR 24/2017, di posticipare i termini di adozione e approvazione del PUG e del RE in linea con quanto verrà disposto per la LR 24/2017, per consentire una analisi dello strumento maggiormente approfondita, condivisa anche in considerazione del periodo che stiamo vivendo.

Contestualmente si propone di portare avanti un percorso di revisione delle schede tecniche di dettaglio del RUE vigente sui temi introdotti con le recenti modifiche e più impattanti sulla progettazione, come evidenziato a suo tempo dagli Ordini Professionali e da ANCE EMILIA AREA CENTRO.

2 - DIFFICILE COMPRESIBILITÀ

Nello studio del PUG e RE proposti, tutti gli operatori coinvolti firmatari del presente documento, hanno incontrato notevoli difficoltà interpretative, quindi forti incertezze sulla corretta applicazione dello strumento.

Ciò può dipendere in parte, come si accennava al punto precedente, dalla novità dello strumento, concettualmente molto diverso da quelli che lo hanno preceduto.

Riteniamo, tuttavia, che dipenda in gran parte anche dalla impostazione generale dei vari documenti, ognuno dei quali rimanda agli altri, concezione che riteniamo sia notevolmente difficile da utilizzare anche per il pianificatore, ma che rappresenta una difficoltà soprattutto per gli operatori, che si trovano a non avere la certezza che i dati che hanno estrapolato dal piano siano esaustivi e completi.

Lo strumento è stato esaminato da numerosi soggetti tra cui progettisti, urbanisti e costruttori, e la tematica è emersa quasi all'unanimità.

In riferimento a questa difficoltà, un prolungamento dei tempi potrebbe consentire la costruzione di una struttura di collegamento più chiara ed esaustiva tra i documenti del PUG e del RE, riducendo i margini di incomprensione e dubbio che oggi sono quasi generalizzati.

3 - APPROCCIO PRESCRITTIVO E NON PRESTAZIONALE

Tutto il Titolo 3 del RE appare conformato a una impostazione decisamente prescrittiva, dettando regole cogenti (anche se sovente piuttosto generiche) su tutti gli aspetti delle componenti costruttive.

Tale impostazione sembra in controtendenza con l'impostazione degli ultimi anni, che invece risultava orientata maggiormente verso una normativa prestazionale, degli obiettivi da perseguire, anziché prescrittiva dei mezzi coi quali raggiungerli.

Non condividiamo questa impostazione, non fosse altro perché il processo costruttivo e le tecniche edilizie sono soggette a innovazioni estremamente più veloci della filosofia normativa, ancora legata purtroppo ad una impostazione giuridica più che tecnica, e a paradigmi estremamente obsoleti (valga per tutti il caso clamoroso del DM del 5 Luglio 1975 -quasi mezzo secolo fa - a sua volta modificante le "istruzioni ministeriali 20 giugno 1896": i parametri igienico sanitari, in Italia, hanno la base metodologica in una cultura costruttiva di più di un secolo fa...).

Ci si aspettava che il Comune, pur dovendo seguire l'indice del regolamento edilizio tipo nazionale, scegliesse di adottare una impostazione più moderna e in linea con la cultura costruttiva contemporanea, che ad uno stesso problema offre molte soluzioni diverse ed equivalenti sotto il profilo della prestazione erogata.

Tale impostazione, oltre a non ottemperare al disposto dell'Allegato 1, punto 8 dello "Schema di regolamento edilizio tipo", limita molto l'autonomia progettuale, e ciò viene ritenuto non solo e non tanto una limitazione alla libertà propositiva del progettista (obiettivo comunque positivo), ma anche e soprattutto perché limita le possibili risposte alternative ad uno stesso problema, di fatto rendendone più difficile, spesso economicamente non sostenibile e meno diffusa la soluzione.

4 - CLASSIFICAZIONE DEGLI EDIFICI STORICI E DOCUMENTALI NON MODIFICABILE

L'articolo 73 non prevede alcuna possibilità di revisione della classificazione degli edifici.

L'attuale classificazione, derivata da uno studio condotto agli inizi degli anni '70 dall'Arch. Benevolo unitamente all'Arch. Balli che produsse una scheda specifica per ogni edificio interessato o gruppi di edifici che formavano un agglomerato omogeneo, confluendo di seguito nel Piano del Centro Storico del 1973 e successivamente nel PRG '85, porta con sé alcune criticità proprie della modalità e del tempo nel quale gli approfondimenti conoscitivi vennero svolti.

Risulta fondamentale tenere bene in conto come il contesto normativo dell'epoca era estremamente semplificato rispetto a quello oggi in vigore, limitandosi a regolamentare la conformazione degli spazi e gli aspetti formali degli edifici, mentre oggi sono cogenti norme che impongono l'azione su tutti gli aspetti (strutturale/sismico, del risparmio energetico, acustico, tecnologico, ecc.).

Assumere un sistema di regolamentazione riferito a quel contesto, ma con tutte le condizioni al contorno di quello attuale, costituisce un vincolo piuttosto forte, ma soprattutto azzardato, ponendo in collisione una classificazione "datata", con un sistema di imposizioni di interventi (le norme oggi in vigore) molto più incisivo.

In estrema sintesi, abbiamo un sistema di classificazione sostanzialmente cristallizzato negli anni '70, mai aggiornato sulle attuali situazioni dei beni oggetto di tutela, in collisione con un sistema normativo, invece, estremamente puntuale ed approfondito.

Riteniamo che il nuovo regolamento edilizio (o il nuovo PUG) dovrebbe comprendere un sistema di "revisione" della classificazione, consentendo di "declassare" un edificio, una volta che ne sia nota, accertata e condivisa (con modalità da definire) lo scarso/nullo interesse culturale-testimoniale.

Gli studi previsti al punto 2 dell'art. 73, dovrebbero essere sufficienti a consentire alla Amministrazione (per mezzo della CQAP) di valutare se la classificazione abbia senso o meno e, nel caso, di declassare l'edificio con procedure immediate (senza cioè passare per lunghe o elaborate procedure di revisione dello strumento urbanistico, cosa che renderebbe nei fatti impraticabile la richiesta di declassificazione).

5 - VALUTARE ANCHE LA SOSTENIBILITÀ ECONOMICA

Tutto l'articolato riporta in molti punti frasi generiche: "adeguata analisi", o "opportune verifiche" che lasciano troppo spazio a interpretazioni giocoforza diverse o contrastanti.

Inoltre la diffusa affermazione "il progetto deve dimostrare che", appare quasi sempre riferita ai soli parametri tecnici, mai a quelli di sostenibilità economica, che pure un suo peso lo hanno in ogni intervento.

Non occorre sottolineare che nella realtà, praticamente non esistono limiti alle possibilità tecniche per raggiungere un determinato obiettivo, ma molto spesso queste sono estremamente penalizzanti sotto il profilo economico, e di fatto la loro applicazione impedirebbe l'indispensabile bilanciamento fra gli investimenti fatti e il margine di ritorno economico (o anche solo di copertura dei costi) atteso.

Gli stessi strumenti urbanistici negli ultimi anni hanno sempre più dato importanza alla fattibilità economico finanziaria dell'intero processo edilizio attuativo delle previsioni in essi contenuti.

Ne è un esempio la LR 24/2017 che in numerosi suoi passaggi (vedi articolo 5 comma 3 lettera b), art. 12, art. 38 comma 3 lettere b) e c)) dà notevole importanza alla fattibilità economica degli interventi e delle previsioni urbanistiche.

Le previsioni del PUG e RE appaiono viceversa del tutto avulse da questo tipo di valutazione nel definire gli interventi previsti, mentre dovrebbero tenerle a riferimento per consentire la fattibilità delle trasformazioni edilizie e urbanistiche attese e perseguite anche dalla pianificazione.

Gli Ordini Professionali e ANCE EMILIA AREA CENTRO hanno elaborato, ciascuno per la propria parte, alcune osservazioni e proposte che riguardano temi quali: la definizione di alloggio minimo, le previsioni per gli incentivi volumetrici, le soglie di intervento, ecc. che, prese nel loro insieme, si pongono anche l'obiettivo di rendere economicamente sostenibili gli interventi.

In particolare evidenziamo che, sul tema della definizione di "alloggio minimo" la previsione di 50 mq minimi appare eccessiva, volta esclusivamente a limitare i frazionamenti dell'esistente, e che non tiene conto delle reali necessità degli utenti che utilizzano a Bologna i monolocali quali studenti, lavoratori temporanei e pendolari.

La previsione appare, infatti, come una limitazione legislativa rigida rispetto a dinamiche flessibili che sono dettate da esigenze di mercato, sostanzialmente corrispondenti a quelle della popolazione presente sul territorio.

6 - ESTREMO IMPEGNO ANCHE SOLO PER POTERE VALUTARE LA FATTIBILITÀ DI UN INTERVENTO

Riacciandosi alle problematiche relative alla sostenibilità economica descritte al punto precedente e alle fattibilità delle trasformazioni edilizie e urbanistiche, si deve anche porre l'attenzione sull'impegno progettuale e la sua sostenibilità sia economica che tecnica, necessaria solo per valutare la fattibilità di un intervento nella fase ancora precedente l'atto negoziale con l'amministrazione.

Il nuovo strumento urbanistico del Comune di Bologna, coerentemente con la legge regionale 24/17, non detta la disciplina urbanistica di dettaglio per gli interventi soggetti ad Accordi Operativi, contrariamente a come invece prevede in forma fin troppo prescrittiva per gli interventi diretti, occupandosi solo dei contenuti generali e strategici (neanche puntuali per areali, ma solo a scala di quartiere).

In questo modo, rimangono ampi spazi di indefinizione nella pianificazione delle trasformazioni edilizie e urbane, obiettivo perseguito dalla legge regionale, e che se da un lato consente un ampio margine di libertà nelle scelte percorribili, dall'altro subordina gli interventi ad una fase di "interlocuzione" con l'Amministrazione Comunale che, non essendone definiti i contorni, i criteri di valutazione, ecc., richiede di per sé un forte impegno di risorse, anche solo per formulare la proposta, senza che sia chiaro se e in che misura questa possa venire poi accettata.

Tutto questo significa che un eventuale investitore (privato o pubblico) che sia interessato a realizzare un qualsiasi intervento tra quelli sottoposti a negoziazione, non può prevedere cosa, come e in quali tempi sia possibile realizzare l'intervento che si prefigge, se non dispiendendo un forte investimento propedeutico, potenzialmente a perdere.

È evidente che questa "fase preliminare" per arrivare alla conoscenza dei dati fondamentali per valutare la fattibilità delle trasformazioni, (che con gli strumenti pianificatori precedenti era già prefigurata) potrà scoraggiare molti potenziali investitori e creare una netta contrazione delle proposte di realizzazione di interventi, paradossalmente proprio su quei contesti che maggiormente ne avrebbero bisogno (in molti casi per stesso auspicio del PUG).

Con la finalità di ridurre lo spazio discrezionale di negoziazione degli interventi, si propone di far riferimento alle definizioni di qualificazione edilizia, ristrutturazione urbanistica e o addensamento e sostituzione urbana previste dall'art. 7 della LR 24/2017 e di rivedere le soglie per gli interventi di qualificazione edilizia in linea con l'art. 59 del RUE vigente, ampliandole da 7000 mc fino a 30.000 mc per interventi diretti su edifici esistenti nel TU.

7 - LIMITI ALLA RIQUALIFICAZIONE URBANA DELL'ESISTENTE

La progettazione torna ad essere dettata dall'Amministrazione, che fissa limiti e parametri talmente rigidi e minuziosi da renderla di fatto nuovamente una mera applicazione di regole prefissate.

Tali regole e tali parametri sono poi in molti casi poco chiari ed assolutamente interpretabili, creando forte incertezza nel processo di progettazione, che si trova esposto a molte possibilità di interpretazioni discrezionali da parte dell'Amministrazione.

Il tutto, peraltro, in netto contrasto e in controtendenza rispetto all'orientamento della normativa regionale e nazionale in materia edilizia, che già da diversi anni si orienta verso regole e definizioni comuni (dalla LR 15/2013 al DM del 02/03/2018 sull'edilizia libera), proprio per evitare che basti spostarsi di pochi chilometri per avere indicazioni e vincoli progettuali completamente diversi.

Nonostante le dichiarazioni di principio più volte ripetute, il nuovo strumento, per altro, scoraggia fortemente il recupero dell'esistente, fissando una serie di limitazioni (dalla riduzione degli incentivi volumetrici per le demolizioni e ricostruzioni all'obbligo di finestrature verticali per il recupero dei sottotetti, peraltro associata alla forte e spesso inspiegabile limitazione delle possibilità del poter aprire terrazzi in vasca, solo per citare due dei tanti esempi possibili) che impediscono o almeno ostacolano e disincentivano gli interventi di rigenerazione urbana.

Bologna, 15 luglio 2020