

OSSERVATORIO PUG-RE

NUMERO 02

FEBBRAIO 2022

Bologna, 28.02.2021

04 - DIFFICOLTÀ DI QUALIFICAZIONE DEGLI INTERVENTI

La L. 24/17 ha introdotto una ulteriore definizione degli interventi edilizi, istituendo, all'art. 7.4, gli interventi di "Qualificazione edilizia", selezionando, all'interno di questa categoria, quella "conservativa".

4. Ai fini della presente legge, costituiscono interventi di riuso e rigenerazione urbana le seguenti tipologie di trasformazioni edilizie e urbanistiche dei tessuti urbani esistenti:

*a) gli interventi di "qualificazione edilizia", diretti a realizzare la demolizione e ricostruzione di uno o più fabbricati che presentino una scarsa qualità edilizia, non soddisfacendo i requisiti minimi di efficienza energetica, sicurezza sismica, abbattimento delle barriere architettoniche, igienico-sanitari e di sicurezza degli impianti, previsti dalla normativa vigente, **nonché gli interventi conservativi che, senza prevedere la demolizione dell'edificio originario, consentono comunque di realizzare i miglioramenti dell'efficienza energetica, della sicurezza sismica e degli altri requisiti tecnici richiesti dalla normativa vigente ai fini dell'agibilità.***

Dette descrizioni non sono perfettamente "sovrapponibili" a quelle dell'art. 3 del DPR 380/01, o dell'allegato alla LR 15/13 (e nemmeno a quelle della DGR 1383/2020).

Non è chiaro quale sia l'esatto confine fra gli interventi conservativi dal resto di quelli di qualificazione edilizia, anche se sembra che l'unica discriminante sia che l'edificio nel primo caso viene demolito, nel secondo no.

Il PUG-RE di Bologna, al punto 02.c della Disciplina di Piano, richiama quasi esattamente l'art. 7.4 della LR 24/17, introducendo una precisazione, differenziando gli interventi fra:

- qualificazione edilizia trasformativa (termine non presente nella legge regionale);
- qualificazione edilizia conservativa

Il punto 0.2c della Disciplina di Piano, cita altresì che "*si tratta degli interventi di RE trasformativa come definiti nel regolamento edilizio, parte prima b1.5*".

Il punto b1.5 del RE, peraltro, è riferito alla Ristrutturazione edilizia (art. 3.1.d del DPR 380/01 o allegato alla LR 15/13, lettera f), se riferiti a interi edifici e di Ricostruzione di edifici storici crollati o demoliti.

Come è noto, però, la definizione di ristrutturazione edilizia raccoglie ormai moltissimi interventi: le modifiche ai prospetti, i cambi di destinazione, la demolizione e ricostruzione, (con o senza modifiche a volume sedime ecc., a seconda del tipo di fabbricato, della zona in cui si trova ecc. ecc.);

Fermandosi qui, sembrerebbe che TUTTI gli interventi di ristrutturazione CHE RIGUARDANO INTERI EDIFICI siano di "qualificazione edilizia trasformativa".

Proseguendo la lettura del punto 02.d, nella descrizione della qualificazione edilizia conservativa del punto 02.c della DdP, però, si specifica che fanno parte di questa categoria

*“tutti gli interventi che, **senza prevedere la demolizione dell’edificio originario**, consentono comunque di realizzare i miglioramenti dell’efficienza energetica, della sicurezza sismica e degli altri requisiti tecnici richiesti dalla normativa vigente ai fini dell’agibilità; si tratta degli interventi di*

- RE conservativa (b1.5 in tutti i casi diversi dal punto precedente, o nei casi in cui l’intervento riguardi solo la modifica dei prospetti),
- RRC (b1.4),
- RS (b1.3),
- MS (b1.2)

come definiti nel Regolamento Edilizio, parte prima (punti corrispondenti).”

a - Dubbi interpretativi

Non appare chiara da frase *“RE conservativa (b1.5 in tutti i casi diversi dal punto precedente”* dal momento che nel punto precedente (quello della qualificazione edilizia trasformativa), sembrano inclusi anche interventi non precisamente riferibili né alla trasformativa né alla conservativa, come ad esempio:

- Cambio di destinazione, intervento da sempre non precisamente definito che, non comparando nella “lista” degli interventi compresi nella “conservativa”, potrebbe intendersi incluso nella qualificazione edilizia trasformativa. A maggior ragione considerando che il cambio di destinazione spesso viene realizzato SENZA OPERE.
- Interventi di ristrutturazione esteso a tutto l’edificio (magari lo spostamento di un vano scala, o svariati cambi di destinazione al piano terra e non ai piani superiori), ma SENZA DEMOLIRLO;
- Ristrutturazione di un edificio mediante aggiunta di un volume, che interessa tutto l’edificio ma senza prevedere interventi sistematici sulla parte esistente;
- Tutte le sanatorie riferibili a interi edifici, e qualificabili come ristrutturazione;
- Altri casi non esemplificabili, ma che l’infinita varietà della realtà certamente porrà;

Dal momento che il PUG prescrive per gli interventi di qualificazione trasformativa un livello prestazionale estremamente alto (consumi energetici, parcheggi PE, prescrizioni per le zone soggette a inondazioni, ecc.), molto al di sopra e oltre le prescrizioni nazionali, è evidente che l’attuazione di un intervento di qualificazione trasformativa implica il sostanziale rifacimento dell’edificio da tutti i punti di vista (posto che questo livello prestazionale sia economicamente sostenibile).

Vale la pena, poi, rammentare che in molti casi, la demolizione e ricostruzione di un edificio, ascrivibile alla ristrutturazione, implica la ricostruzione dell’edificio esattamente identico a com’era: è il caso di:

- edifici vincolati e/o classificati;
- edifici in zona di tutela paesaggistica;

In questi casi, l’intervento si configurerebbe come di qualificazione edilizia trasformativa, quindi implicherebbe il raggiungimento dei livelli prestazionali di cui sopra, cosa che potrebbe essere tecnicamente impossibile.

Pensiamo, per fare un esempio, alle prescrizioni dell’art. 27 E18 (zone alluvionabili), o ai livelli migliorativi dell’art. 28 già irraggiungibili in diversi casi di demolizione e ricostruzione “libera”, alle dotazioni di PE (vedere punto successivo) e che a maggior ragione lo sarebbero laddove la demolizione e ricostruzione obbligasse a riprodurre pedissequamente una configurazione edilizia sbagliata, ma “congelata” dalla grossolanità del legislatore.

B - Proposta

Pertanto, riteniamo indispensabile che il “confine” fra qualificazione edilizia conservativa e trasformativa sia chiaro e inequivocabile.

A noi sembra che la definizione regionale, discriminando i casi in cui l’edificio viene demolito e ricostruito da quelli in cui invece rimane nella configurazione attuale, sia tutto sommato il più semplice e il più chiaro.

Proponiamo quindi una precisazione delle due definizioni, secondo una descrizione aderente alla norma regionale e che circoscrive chiaramente il confine dei due interventi:

Il Piano distingue tra interventi di Qualificazione edilizia “trasformativi” e “conservativi”:

- *nel primo caso vengono realizzati nuovi edifici (ovvero vengono interamente trasformati edifici esistenti per soddisfare i requisiti minimi di efficienza energetica, sicurezza sismica, abbattimento delle barriere*

architettoniche, igienico-sanitari e di sicurezza degli impianti, previsti dalla normativa vigente); si tratta degli interventi di RE trasformativa (come definiti nel Regolamento Edilizio, parte prima b1.5), che implicano la demolizione e ricostruzione di riferiti ad interi edifici e di Ricostruzione di edifici storici crollati o demoliti (Ripristino tipologico), come definiti dall'art. 73.4;

- *nel secondo caso rientrano tutti gli interventi che, senza prevedere la demolizione dell'edificio originario, consentono comunque di realizzare i miglioramenti dell'efficienza energetica, della sicurezza sismica e degli altri requisiti tecnici richiesti dalla normativa vigente ai fini dell'agibilità; si tratta degli interventi di RE conservativa (b1.5 in tutti i casi diversi dal punto precedente, o nei casi in cui l'intervento riguardi solo la modifica dei prospetti), RRC (b1.4), RS (b1.3), MS (b1.2) come definiti nel Regolamento Edilizio, parte prima (punti corrispondenti) e i cambi di destinazione, con o senza opere. Si intendono di qualificazione edilizia conservativa anche gli interventi che riguardano la demolizione e ricostruzione dell'edificio, laddove esso debba essere ricostruito mantenendo inalterati sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente.*

Sottolineiamo che queste proposte sono tese a circoscrivere la qualificazione edilizia trasformativa, ai casi in cui è effettivamente possibile aderire agli altissimi livelli prestazionali correlati.

Il rinnovamento del parco edilizio della città, auspicato alla azione 1.1.a della Disciplina di Piano, e come abbiamo sempre sottolineato, secondo noi passa anche per una ragionevole fattibilità degli interventi e dalla loro sostenibilità economica.

Che significa anche inclusività degli operatori: anche il semplice rifacimento della villettabivamiliare deve consentire di arrivare a un forte miglioramento prestazionale, pur senza arrivare ai livelli prescritti dal PUG, decisamente più alti rispetto a quelli prescritti a livello nazionale.

Dobbiamo ribadire che laddove questi siano insostenibili economicamente, o tecnicamente non realizzabili, si assiste (esperienza diretta dei primi mesi di "collaudo" del PUG) ad un "ritiro" degli investimenti e della volontà di intervenire correttamente sugli edifici, limitandosi ad interventi meno costosi e tecnicamente fattibili, ma perdendo una occasione storica per migliorare davvero il patrimonio edilizio esistente, dal punto di vista sismico, dei consumi energetici, igienico sanitari ecc..

05 - IMPOSSIBILITÀ DI CAMBIARE L'USO DELLE UNITÀ IMMOBILIARI CON USO COMMERCIALE SITUATE AI PIANI TERRA, VERSO LA RESIDENZA

L'Azione 2.2.c della DdP - versetto 2108 - prescrive che *"Nel territorio urbanizzato non è ammesso il cambio di destinazione d'uso dalla categoria funzionale commerciale (E) verso funzioni residenziali (A) di unità legittime esistenti alla data di approvazione del presente piano e poste al primo piano fuori terra"*.

Pur comprendendo le motivazioni della norma, espresse al versetto 2099, una prescrizione come quella del versetto 2108, se calata nella realtà dei fatti appare troppo generica e apodittica, ponendo una pesante preclusione ad uno dei volani della trasformazione e del riuso della città, diventando potenzialmente, in ultima istanza, un freno molto forte al rinnovamento del patrimonio edilizio cittadino.

Riteniamo che la norma dovrebbe considerare meglio sia la localizzazione delle unità immobiliari, sia, soprattutto, le caratteristiche intrinseche dell'oggetto (condizione sempre indispensabile per una corretta progettazione degli interventi, e troppo spesso, invece, ignorata dalle norme).

Pur conservando le premesse del versetto 2099, riteniamo che una maggiore elasticità della preclusione del 2108 favorirebbe la rigenerazione urbana, anche in sintonia con le azioni 2.1.a e 2.1.b.

Ci sembra, ad esempio, che il divieto del CD da attività con funzione E verso la funzione A dovrebbe essere ammissibile quando le condizioni al contorno e/o i vantaggi per la città lo consigliano, come ad esempio:

- unità immobiliari originariamente a destinazione residenziale, che abbiano assunto la destinazione (E) con pratiche edilizie post 1942;
- laddove sia previsto il completo adeguamento sismico dell'edificio (ad esempio per vecchi edifici monopiano, o comunque dove le condizioni di sostenibilità economica lo consentano);
- per unità che siano accessibili esclusivamente da spazi privati interni (cortili interni, laboratori, spazi interclusi, ecc.);
- per unità in zone commercialmente appetibili per le attività esistenti (nessuno opera un cambio di destinazione da una destinazione all'altra, se quella esistente è maggiormente remunerativa);
- per unità immobiliari che siano sfitte e/o inutilizzate da più di 5-10 anni (e che quindi non lo saranno mai più, se non cambia qualcosa...);
- per unità la cui trasformazione vada nelle direzioni indicate alle azioni 2.1.a, 2.1.b e/o 2.3.a. Ad esempio per unità che diventino student-house, senior-house, co-living, alloggi completamente accessibili, ecc.
- mediante apposita deroga dipendente dalle caratteristiche dell'edificio e delle condizioni al contorno.

Capiamo che l'esame dei singoli casi sia un impegno per l'amministrazione, ma dal momento che viene comunque eseguito in molti altri casi, e che la rigenerazione della città passa anche attraverso quelli che sono stati definiti "obiettivi sfidanti", riteniamo che l'amministrazione non possa e non debba rinunciare a importanti e numerose occasioni di rinnovamento della città solo a causa di norme troppo rigide per essere ragionevolmente applicabili.

06 - DIFFICOLTÀ INTERPRETATIVA SULLE PRESCRIZIONI RELATIVE AI PARCHEGGI PERTINENZIALI (PE), E LORO DIFFICOLTÀ DI REALIZZAZIONE

L'azione 2.2.a della DdP, versetto 2079, relativamente agli interventi di qualificazione trasformativa prescrive che debbano essere reperiti *"nell'unità edilizia o nel lotto di intervento, o in altra area ad esso prossima, purché appartenente alla medesima proprietà o permanentemente asservita ad essa"*.

E poi (versetto 2080): *"i proprietari degli immobili POSSONO realizzare, nel sottosuolo degli stessi o all'interno dei fabbricati, parcheggi destinati a pertinenza delle singole unità, nel rispetto delle disposizioni di cui all'azione 1.2.b..."*.

Da questa descrizione, si evince che i PE possono essere realizzati *"nell'unità edilizia o nel lotto di intervento, o in altra area ad esso prossima, purché appartenente alla medesima proprietà o permanentemente asservita ad essa", quindi anche nelle aree esterne, a raso.*

La azione 1.2b, versetto 1102, però, prescrive che

"In tutti gli interventi di Qualificazione edilizia trasformativi i parcheggi pertinenziali privati, di cui all'Azione 2.2a >>, non possono essere realizzati a raso nelle aree di pertinenza e i parcheggi interrati devono essere realizzati includendo integralmente la proiezione della superficie coperta dell'edificio. La parte di parcheggio eventualmente eccedente tale proiezione deve essere coperta da uno strato di verde pensile alberato di cui al Regolamento edilizio - art. 65 >>. Eventuali deroghe potranno essere valutate solo in caso di evidenti impossibilità tecniche adeguatamente documentate e dimostrando di garantire la permeabilità delle aree".

Questo versetto appare in contraddizione, o quantomeno di interpretazione ambigua, rispetto a quanto scritto nella azione 2.2.a, **che invece sembra ammettere i PE a raso nel lotto di intervento o addirittura in altra area ad esso prossima.**

Ambiguità rafforzata dal punto 3.1 dell'art. 27 requisito E19: *"Laddove sia dimostrata l'impossibilità di realizzare parcheggi entro l'involucro dell'edificio, interrati O NEI CORTILI NELLA CITTA' STORICA,* (quindi sembra possibile realizzare i PE nei cortili della città storica, n.d.r.) *valgono comunque..."* ecc. ecc.

Segnaliamo pertanto che l'applicazione delle norme su casi specifici mette in luce alcune problematiche:

- una "metaosservazione" riguarda il fatto che le prescrizioni normative sono troppo "disperse" nei vari documenti di piano (per capire come realizzare i PE, bisogna incrociare le letture di almeno tre punti della normativa); è un problema endemico e già segnalato, ma vale la pena rammentarlo in quanto costituisce un forte ostacolo, anche solo per potere dare risposta ai cittadini circa l'ammissibilità o meno di una ipotesi di intervento;
- la norma prescrive di posizionare i PE al di sotto del fabbricato, e solo se non c'è posto potere uscire dal sedime dello stesso; in questo secondo caso, le condizioni sono comunque molto gravose: il "verde pensile alberato" richiede uno strato di terreno vegetale spesso almeno un metro, il che implica solai di portata molto superiore a quelli per le autorimesse (oltre ai problemi di impermeabilità, ecc);
- la prescrizione di posizionare i PE al di sotto del fabbricato e comunque a quota di molto inferiore a quella del piano di campagna (almeno 3,5-4 metri se al di sotto dell'edificio, almeno 4,5-5 se sotto il "verde pensile alberato"), implica la realizzazione di rampe molto lunghe (20-25 metri, cioè 80-100 mq), che è impossibile realizzare con sistemi permeabili. Analogamente, sistemi di movimentazione delle auto senza rampa implicano costi non sostenibili nell'ambito di interventi che non siano di grande o grandissima dimensione;
- in molti casi, pensiamo a tutta la città storica, l'intervento di demolizione e ricostruzione diventa impossibile per l'oggettiva impossibilità di posizionare i posti auto sotto il fabbricato, ma anche fuori;
- la prescrittività delle condizioni appare non realizzabile, in maniera inversamente proporzionale alla dimensione dell'intervento: sono condizioni particolarmente gravose per interventi molto grandi, ma appaiono del tutto inattuabili per interventi medio piccoli (abbiamo esperienze di interventi di demolizione e ricostruzione per edifici che mantengono volumetria e destinazione, ma in cui è di fatto impossibile garantire i PE prescritti);
- in ultima analisi, **la estrema rigidità della norma**, concepita in maniera così rigida e onnicomprensiva, **è un fortissimo deterrente alla rigenerazione edilizia.**

Chiediamo pertanto:

- Immediato chiarimento delle condizioni in cui debbano essere realizzati i PE (sotto il fabbricato, o anche a raso nella città storica?);
- Nei casi di demolizione e ricostruzione di un edificio mantenga inalterata volumetria e destinazione, la realizzazione dei PE sia consentita anche a raso in aree esterne;
- Nei casi di demolizione e ricostruzione di un edificio mantenga inalterata volumetria, destinazione, e numero delle unità immobiliari esistenti, la realizzazione dei PE non sia obbligatoria (se un attuatore ha la possibilità di farli, li fa per convenienza, e non per prescrizione; se non li fa, è perché non ha la possibilità tecnica);
- Le eventuali deroghe siano concesse tramite modalità certa nei tempi e nelle procedure;

