ORDINE INGEGNERI BOLOGNA ›

Osservazioni su piano urbanistico generale e regolamento edilizio: ombre sul futuro per la città di Bologna?

Il Consiglio dell'Ordine degli Ingegneri di Bologna ha inviato ai dirigenti del Dipartimento Urbanistica del Comune di Bologna e all'Assessore competente Valentina Orioli alcune osservazioni relative al Piano Urbanistico Generale (PUG) e allo schema di Regolamento Edilizio (RE) di cui l'Ente intende dotarsi, con iter di approvazione previsto per questo autunno 2020. La volontà di questo comunicato consiste nel chiarire ai cittadini l' impatto che i nuovi strumenti avranno sull'attività edilizia e le relative ricadute economiche e spiegare cosa non sarà più legittimo fare e neppure attendersi incaricando un tecnico abilitato. Molti sono infatti gli interventi che non saranno più possibili con l'approvazione dei nuovi strumenti e significativa sarà la ricaduta sull'attività del settore edile, se confermati così come proposti in bozza ufficiale. Inoltre i nuovi strumenti urbanistici influenzeranno anche il modo che avrà il professionista abilitato di rapportarsi e interloquire con l'Amministrazione Comunale, condizionandone il modo di svolgere l'attività di progettazione e la professione regolamentata sul territorio di Bologna.

PUNTI DI FORZA

L'elaborazione delle osservazioni ha seguito una serie di incontri in modalità on-line in cui l'Assessore e i responsabili preposti hanno mostrato grande disponibilità a illustrare i contenuti dei documenti pubblicati, svolgendo un attento lavoro di divulgazione. Il nuovo Piano appare infatti uno strumento complesso e si interfaccia costantemente con il Regolamento Edilizio, il primo disciplinando i contenuti di pianificazione urbanistica e il secondo descrivendo procedure e disposizioni edilizie nel dettaglio. Il Piano introduce lo strumento innovativo dell'Accordo Operativo, come previsto dalla LR 24/17, procedura che supera la logica delle prescrizioni differenziate per zone della città e consente la realizzazione di interventi concordandoli con l'Amministrazione. Gli obbiettivi perseguiti nei documenti pubblicati, assolutamente condivisibili, sono di limitare il consumo di suolo favorendo piuttosto la rigenerazione urbana, di promuovere la sicurezza sismica del costruito, di favorire il superamento delle barriere architettoniche. In termine di tempistiche il Comune sta procedendo speditamente e prevede di avviare i termini di adozione per l'autunno 2020, data a partire dalla quale gli strumenti saranno immediatamente vigenti in salvaguardia insieme ai precedenti, e completarli nei primi mesi del nuovo anno, anticipando i termini fissati dalla Legge Regionale.

PUNTI DI DEBOLEZZA

Nonostante gli obbiettivi di PUG e RE siano ampiamente condivisi, l'impressione che si ricava dalla lettura degli strumenti in corso di approvazione è quella di una impostazione della pianificazione e degli strumenti anacronistica.
Gli strumenti appaiono infatti prescrittivi, ridondanti rispetto alle normative nazionali e regionali e appesantiti da procedure complesse e farraginose. Tra l'altro gli strumenti, elaborati prima del lockdown e dell'emergenza sanitaria, sono costruiti su una città profondamente diversa da quella attuale e non tengono conto di quanto le esigenze siano cambiate, si pensi ad esempio ad alcuni settori quali il turismo che fortemente aveva impattato sulle disposizioni previste. In merito all'aspetto prescrittivo, si rileva che i documenti non si focalizzano sugli obbiettivi che si intende perseguire (ad esempio garantire una sempre maggiore disponibilità di verde negli interventi edilizi, o mantenere il decoro delle facciate dei fabbricati o adeguata illuminazione e ventilazione dei locali residenziali) ma piuttosto vengono prescritte modalità rigide e univoche su cone ma nel migliore dei casi si scongiurano alcuni errori, e nel peggiore si rendono impossibili anche gli interventi migliorativi dello stato di fatto perché non si riescono a raggiungere parametri che il Piano ha deliberatamente fissato. Per quanto riguarda la regolamentazione degli interventi, essa risulta ridondante; invece di riferirsi alle norme nazionali e regionali in materia di sismica ed energetica, già ricche e spesso in sovrapposizione, il Piano ed il Regolamento introducono ulteriori criteri di valutazione e nuovi parametri, in contrasto con ogni logica di semplificazione. Infine le procedure individuate per la progettazione sono complesse e in alcuni punti chiedono al professionista di dimostrare quali altre soluzioni siano state vagliate, o gli prescrivono obbligatoriamente soluzioni specifiche che non sono le più efficaci né le migliori, se prescritte a priori e indipendentemente dalle casistiche considerate. Così facendo il lavoro del progettista viene svilito, burocratizzato e ridotto alla dimostrazione del soddisfacimento degli adempimenti richiesti.
Il progetto non esprime il suo potenziale di innovazione per raggiungere gli obbiettivi che si prefigge ma viene frustrato in un continuo tentativo di dimostrare all'Ente che è ammissibile. E quest'ultimo prevarica il ruolo di verifica del rispetto delle normative dei progetti presentati ma va oltre, imponendo i contenuti dei progetti, prescrivendo, se prescritte a priori e indipendentemente dalle casistiche considerate, in che modo gli obbiettivi vadano raggiunti e siano accettabili. Si contrasta così il concetto di semplificazione delle procedure e di autonomia del professionista e si ritorna ad una logica di concessioni dell'autorizzazione a eseguire le opere, senza però che l'ente abbia alcuna responsabilità dei progetti, responsabilità che formalmente resta in capo al professionista.

L'APPELLO DEGLI INGEGNERI E DI ALTRI PROFESSIONISTI PER BOLOGNA

L'Ordine degli Ingegneri e gli atri Collegi professionali della città di Bologna hanno sottoscritto un documento insieme ad alcune associazioni di categoria in cui si chiede una proroga dell'iter di adozione per meglio approfondire i contenuti e le implicazioni delle disposizioni contenute nel Piano Urbanistico Generale e nel Regolamento Edilizio proposti. Tale proroga appare ragionevole dato il forte anticipo con cui l'Amministrazione sta procedendo rispetto alle tempistiche consentite dalla Regione e terrebbe conto del blocco delle attività di analisi e formulazione di osservazioni e proposte alternative avuto a seguito dell'emergenza sanitaria. Il significativo impatto che nei prossimi anni le disposizioni introdotte avranno sulla città, sui professionisti, sui cittadini richiedono una riflessione maggiore su molti degli aspetti sopra menzionati del Piano Urbanistico Generale e del Regolamento Edilizio, che ricordiamo essere ad oggi ancora suscettibili di modifiche. Ci si augura che l'Amministrazione voglia prendere in considerazione i contenuti delle osservazioni avanzate e intervenire per trasformare quello che appare come uno strumento obsoleto di prescrizione in un documento snello e forte, innovativo e audace, che preservi il valore della città senza lasciarla imprigionata dalla paura di alcuni interventi scadenti autorizzati in passato, che sappia chiarire gli obbiettivi da perseguire lasciando la libertà di proporre nuove modalità realizzative, che rispetti le necessità dei cittadini e consenta procedure chiare e trasparenti ai professionisti.

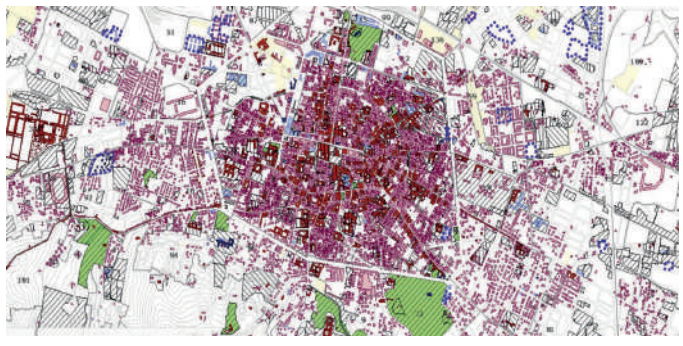
RIGENERAZIONE URBANA ›

Limiti alla riqualificazione urbana

Sebbene formalmente gli obbiettivi del Piano Urbanistico Generale e del Regolamento Edilizio siano quelli di evitare il consumo di suolo provocato delle nuove costruzioni e di promuovere la riqualificazione dell'esistente, di fatto l'introduzione di molte prescrizioni impedisce il raggiungimento dell'obbiettivo, cosicché non sarà più possibile realizzare né le prime né la seconda.
Va detto che molte delle disposizioni sono state adottate avendo in mente una città diversa da quella attuale, in cui la tensione verso il turismo breve dei bed&breakfast ha portato a forzature che i nuovi strumenti hanno voluto evitare. Tuttavia quell'immagine di città è già lontana dalla città attuale e in quest'ottica le molte prescrizioni sembrano impedire indistintamente tutti i possibili interventi solo per evitare il verificarsi di talune storture.Piano Urbanistico Generale e Regolamento Edilizio impediscono infatti i cambi d'uso al piano terra di attività commerciali verso il residenziale su tutto il territorio urbanizzato, ostacolando il cambio di destinazione d'uso da attività non più remunerative e in crisi e condizionando la fruizione dei beni immobili. I nuovi strumenti impediscono i frazionamenti che generino unità con un unico affaccio (tutte le finestre sullo stesso prospetto), a meno di installare impiantistica di ventilazione meccanica; non sono più realizzabili nuovi appartamenti di superficie inferiore a 50 mq, sebbene la norma nazionale tra le più attente in ambito europeo prescriva un minimo di 28 mq. Inoltre è imposta la realizzazione di finestrature verticali negli ambienti principali (locali con permanenza stabile di persone) e non sono ammesse solo aperture a soffitto, ostacolando quindi il recupero di sottotetti, dove tra l'altro sarà possibile installare lucernai solo se i sottotetti sono abitabili e non sulle normali soffitte. È inoltre bloccato l'utilizzo di seminterrati per attività principali, come quelle legate alle attività commerciali, laddove con il fine di riqualificare l'esistente questo tipo di locali sono ampiamente recuperati in città come Milano. È perfino impedita l'installazione di ascensori nei cortili principali del centro, in netto contrasto con gli obbiettivi di superamento delle barriere architettoniche. Vengono infine ridotti gli incentivi volumetrici al 10% per interventi di demolizione e ricostruzione di fabbricati esistenti che garantiscano in progetto prestazioni di eccellenza, ancora in netto contrasto con la volontà di incoraggiare la riconversione del costruito. Quello che ne discende è una città ingessata nelle sue esigenze, con una scatola rigida cucita addosso, dove talvolta le richieste della vita economica e sociale sono disattese a priori.

FABBRICATI

Fabbricati vincolati a Pioggia



Un aspetto ancora più sconfortante proviene dal sistema di classificazione degli edifici di valore documentale (il più leggero tra i vincoli di valore storico architettonico del costruito) che Bologna già possedeva, e che dal nuovo Regolamento edilizio viene perfino aggravata. Senza dubbio infatti vincolare e porre limiti alla trasformazione di un fabbricato di pregio garantisce la conservazione dell'estetica dello stesso, della sua storia e del patrimonio culturale comune. Tuttavia è dal 2009 che la città si è dotata di un sistema di classificazione a pioggia del valore documentale dei fabbricati basato essenzialmente sull'età di costruzione dello stesso e senza un preciso riconoscimento dell'elemento di pregio che si vuole tutelare. Ne discende un modo generalista di vincolare la trasformazione dei fabbricati, senza procedere ad una dettagliata ricognizione delle loro caratteristiche, e solo perché costruiti antecedentemente al 1949. Su questa situazione si è inserita la LR 15/13, che ha prescritto sui fabbricati di tipo documentale e testimoniale preventivamente all'esecuzione di qualsiasi opera di manutenzione straordinaria interna o esterna la richiesta del parere di un'apposita Commissione (CQAP). Tali fabbricati costituiscono l'assoluta maggioranza dei fabbricati del centro e buona parte di quelli presenti nella prima periferia, con un allungamento delle tempistiche per l'esecuzione dei lavori indipendenti dalla volontà del professionista, anche per banali opere come lo spostamento di una porta su di un muro divisorio non portante. Ma a questa situazione già di per sé onerosa e comunque purtroppo consolidata negli ultimi anni, si aggiungeranno le prescrizioni del nuovo Regolamento Edilizio. Invece di prevedere una rivisitazione del sistema di classificazione, basato sul concreto riconoscimento degli edifici con elementi di pregio e con la rimozione del vincolo da tutti gli altri fabbricati, il nuovo strumento urbanistico impedirà su tutti i documentali la ristrutturazione edilizia (categoria di intervento in cui rientrano interventi in facciata come aprire un lucernaio o una finestra). Ciò vale a dire che su un numero elevatissimo di fabbricati sarà ingessata ulteriormente l'attività edilizia e impedite le riqualificazioni degli appartamenti che coinvolgono l'esterno degli edifici. Ecco un ulteriore esempio di come l'obbiettivo condivisibile della tutela si trasforma per il sistema di classificazione adottato in prescrizioni che bloccano la città e la rendono non più bella, ma solo più vetusta e meno funzionale, impedendo interventi che potrebbero rimodernare i fabbricati (con pregio o senza, data la classificazione adottata) per la paura che gli interventi possano peggiorarli.