

Leggere il Piano

Proposta di Piano
febbraio 2020

Leggere il Piano

Profilo e conoscenze
Approfondimenti conoscitivi

Strategie e visione
Strategie urbane
Strategie locali
Disciplina del Piano
Catalogo dati cartografici

Assetti e
strategie

Documento di VALSAT

Schede
Tavole

Tavola
dei vincoli

Regolamento edilizio

Documenti di Piano

Premessa	3
1. Introduzione alla lettura dei documenti e alla forma del piano	5
1a Profilo e conoscenze: dal Quadro conoscitivo all'idea di città	5
1b Assetti e strategie: dagli obiettivi alle regole per la qualità urbana ed ecologico-ambientale	7
1c Documento di VALSAT: la valutazione di sostenibilità come processo	10
1d Tavola dei vincoli	11
1e Regolamento edilizio	12
2. Elaborati costitutivi e contenuti del Piano: corrispondenza alla Lr 24/2017	14
2a La legge e la sua interpretazione	14
2b Alcune specifiche questioni d'interpretazione	15
3. Il percorso di formazione del piano: partecipazione, consultazione, procedure	20
3a Il percorso istituzionale	20
3b Il percorso di partecipazione	21
3c Il percorso di elaborazione tecnica	22
4. Il futuro del Piano: approvazione, gestione e implementazione	24
4a Approvazione del Piano	24
4b Formazione dell'Ufficio di piano	24
4c Implementazione	25

Premessa

Il Piano urbanistico generale di Bologna (di qui Piano) rappresenta il punto di arrivo di un percorso che ha visto, negli ultimi anni, numerose innovazioni nel governo della città: dall'adozione del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani (2014), alla riforma dei Quartieri (2015), all'introduzione del Bilancio Partecipativo (2017), fino alla formazione del Piano urbano della mobilità sostenibile esteso all'intera dimensione metropolitana (2018), soltanto per citare le più significative. Assieme al nuovo livello di governo metropolitano (nato nel 2015) è stato elaborato il Piano strategico metropolitano (2018) e successivamente l'Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile (2019). Tutto questo lavoro si inquadra entro la cornice degli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati dalle Nazioni Unite e dell'Agenda urbana europea, alla quale Bologna ha dato il proprio contributo coordinando la Partnership Sustainable land use and nature based solutions.

Il Piano urbanistico generale è dunque *l'ultimo miglio* e anche la sintesi di un percorso che prende atto che l'espansione è finita e lavora su un'idea diversa di comunità urbana, assumendo come principali punti di vista la necessità di una sempre maggiore resilienza ambientale, l'opportunità di sostenere l'attrattività della città e l'offerta qualificata di lavoro, il bisogno di garantire abitabilità e inclusione.

L'abitabilità è in effetti la vera dimensione dell'urbano e la cifra di questo Piano: "abitabilità" che non coincide semplicemente con "residenza" o con "costruzioni", ma riguarda il modo in cui il territorio è in grado di assicurare buone condizioni di vita e uguali opportunità di accesso ai servizi, al lavoro, agli spazi naturali e di socialità a tutti coloro che lo abitano. In estrema sintesi, abitabilità significa convivenza civile e pari opportunità.

Facendo proprio questo concetto, il Piano lavora sui luoghi urbani e sulla loro qualità, attualizzando i contenuti del Piano strutturale comunale del 2008, seppure attraverso un linguaggio ed una forma molto differenti.

Infatti il Piano è stato redatto secondo le disposizioni contenute nella nuova Legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio" (di qui Legge). Poiché il Comune di Bologna è dotato di strumenti urbanistici predisposti ai sensi della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 ("Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio") la Legge prevede che venga avviata una "unica variante generale diretta a unificare e conformare le previsioni dei piani vigenti ai contenuti del Piano urbanistico generale" da essa stabiliti.

La redazione quindi ha preso avvio da questa richiesta di "unificazione" dei tre strumenti oggi vigenti (il Piano strutturale comunale approvato nel luglio 2008, il Regolamento urbanistico edilizio approvato nell'aprile 2009, i Piani operativi comunali approvati dal maggio 2009 in poi), e di "conformazione" ai nuovi contenuti stabiliti dalla Regione Emilia-Romagna.

Il Piano segna il passaggio tra due modelli per il governo del territorio, diversi tra loro, con un percorso molto definito nei tempi (fin dalla delibera con la quale la Giunta nel giugno 2018 lo ha avviato) e nell'obiettivo, e che nel tempo è venuto a costruirsi tra richieste del territorio (quanto è cambiata la città dal 2007, quali differenze sociali e politiche sono intervenute) e prime interpretazioni della Legge

(le esperienze delle altre città, gli atti di coordinamento tecnico adottati dalla Regione, la discussione disciplinare).

In definitiva con l'elaborazione del Piano il Comune di Bologna ha colto due sfide.

Da una parte, la sfida dell'innovazione, elaborando un piano urbanistico del tutto nuovo rispetto al passato, che è inteso come opportunità di fare sintesi del lavoro messo in campo da questa amministrazione e di tracciare i contorni della visione al futuro della città.

Dall'altra, la sfida della continuità, poiché questo Piano chiude il cerchio rispetto ai contenuti di Psc, Rue e Poc esplicitando ulteriormente e in modo coerente la scelta di campo a favore della rigenerazione urbana.

Questo documento ha l'obiettivo di introdurre alla lettura del Piano, descrivendone gli elaborati costitutivi, dichiarando l'interpretazione che esso offre della Legge, restituendo il percorso di confronto e partecipazione che lo ha accompagnato e aprendo alcune prospettive sul suo funzionamento futuro.

1. Introduzione alla lettura dei documenti e alla forma del piano

Il Piano si compone di 4 documenti che si aggiungono a questa introduzione. Essi sono: “Profilo e conoscenze”, “Assetti e strategie”, “Documento di VALSAT”, “Tavola dei vincoli”; il “Regolamento edilizio” è il quinto documento del Piano, in quanto contemporaneamente elaborato, anche se la sua approvazione segue una strada diversa.

1a Profilo e conoscenze: dal Quadro conoscitivo all'idea di città

Il Quadro conoscitivo è costituito da 80 schede che forniscono una descrizione degli indicatori utilizzati e che si configura come una ‘fotografia’ della condizione della città al momento della costruzione del piano. Ogni descrizione restituisce una interpretazione, con testi sintetici che sottolineano le evidenze e i tratti qualificanti del tema studiato, le tendenze, gli aspetti prioritari che compongono il profilo della città, un profilo che suggerisce una prospettiva di sviluppo (la visione), gli obiettivi, le strategie, e le azioni del Piano.

Ogni scheda riporta la fonte, la data di aggiornamento e le informazioni necessarie per adeguarla durante il monitoraggio. Tramite questo aggiornamento le schede - ora statiche - diventeranno il supporto dinamico del processo di informazione e monitoraggio che deve caratterizzare il Piano.

In sintesi, il Quadro conoscitivo:

- mette il Piano in relazione con dati e conoscenze oggi disponibili e che riguardano il suo sistema di obiettivi;
- è il presupposto delle condizioni di sostenibilità e della disciplina delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie;
- è funzionale al monitoraggio e quindi al processo continuo di valutazione della sostenibilità;
- imposta un metodo di acquisizione di conoscenze sulla città e le sue trasformazioni che costituirà un importante supporto per le politiche di governo del territorio.

La grande disponibilità di dati e di valutazioni settoriali, e l'approccio integrato e multisettoriale richiesto dalla Legge, rendono necessario un nuovo modo di concepire la conoscenza. Non è più pensabile l'onnicomprendività; per questo si sono selezionate le informazioni creando uno spazio strutturato nel quale ordinare gli elementi conoscitivi che compongono l'interpretazione del profilo di Bologna. Il Quadro conoscitivo è quindi bussola per orientare la conoscenza delle condizioni entro le quali matura il nuovo Piano e, poi, strumento di verifica del suo percorso.

Le schede descrittive sono state raggruppate secondo gli stessi insiemi utilizzati per il Quadro conoscitivo del Piano strutturale 2008 allo scopo di facilitare una riflessione sui cambiamenti intervenuti nel decennio. Dal confronto dei dati e delle informazioni selezionati nel 2008 e 2019

emergono così i fenomeni nuovi e diventa possibile una lettura della città oggi.

Le conoscenze riguardano complessivamente la popolazione, il sistema economico, i servizi alle persone, la dimensione urbana, il patrimonio abitativo, l'ambiente, il paesaggio, la mobilità, la governance e la dimensione sociale, quest'ultima aggiunta rispetto al Psc. In particolare, ai dati quantitativi sulla popolazione e i servizi, nel Piano si affiancano informazioni di carattere qualitativo ottenute attraverso il processo partecipativo, che ha fatto emergere il punto di vista dei fruitori della città, i loro bisogni e le proposte (sondaggio sulla qualità della vita, laboratori di quartiere, questionario, passeggiate, interviste mirate).

Il Quadro conoscitivo non è un documento autonomo, ma una parte sostanziale del Piano dove si trovano le informazioni relative alle componenti fisiche che costituiscono lo spazio urbano e ai servizi che le mettono in relazione, il buon funzionamento dei quali costituisce condizione di sostenibilità per le trasformazioni espresse in Assetti e strategie (la Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale richiesta dalla Legge).

Le informazioni sono aperte ad un periodico aggiornamento che terrà conto sia dell'arricchimento/approfondimento conoscitivo rispetto agli indicatori, sia della rilevazione dei possibili cambiamenti che interverranno nella città, sia del diverso 'valore sociale' attribuito nel tempo ai singoli aspetti (in riferimento ai Laboratori di Quartiere o altre forme di consultazione pubblica, o all'orientamento di politiche pubbliche).

Il racconto di questo processo di aggiornamento e il monitoraggio del piano sono garantiti dalla VALSAT che individua le condizioni di sostenibilità delle trasformazioni del Piano e le modalità di valutazione degli accordi.

Si tratta di una filiera che compone il profilo della città attraverso le conoscenze raccolte nel Quadro conoscitivo e la loro lettura, individua gli obiettivi, le strategie e le azioni riportate nella Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale sulla base di una visione, seleziona come indicatori del monitoraggio quelli che sono 'schedati' nel Quadro conoscitivo.

Il Profilo di Bologna che emerge dal rinnovato Quadro conoscitivo esplicita il carattere proiettivo della lettura della città, fornendo sottolineature intenzionali. Svolge una funzione di tematizzazione e costituisce 'ponte' verso la Visione.

Il nuovo Profilo racconta le 'dimensioni' di Bologna, ovvero le caratterizzazioni e le tendenze qualificanti della città, ma anche le criticità e gli aspetti problematici che il Piano è chiamato a trattare. Ogni dimensione è accompagnata da un titolo che ne suggerisce la chiave interpretativa:

- un *ambiente sano* e un *posto sicuro*: cambiamento climatico e transizione energetica, sostenibilità e rischio da un lato, servizi ecosistemici ed ecoreti verdi e blu dall'altro, descrivono rispettivamente le sfide ambientali cui la città e il suo territorio sono sottoposti e le possibili risposte che richiedono una logica di resilienza;
- una *casa differente*: le difficoltà delle grandi trasformazioni negli ultimi dieci anni e, per contro, la vivacità degli interventi edilizi diffusi e diretti descrivono nuovi caratteri e dinamiche del mercato

- immobiliare confrontandosi con una popolazione in leggero aumento che chiede alloggi in locazione; sembra emergere una nuova questione abitativa (con particolare riferimento all'affitto) anche dovuta alla competizione per l'alloggio in locazione tra abitanti, studenti e turisti;
- uno *spazio per tutti*: la qualità dello spazio pubblico è minacciata dall'usura, ma resta la risorsa fondamentale per le relazioni di prossimità e la vivibilità della città nel suo insieme, ossia per l'abitabilità di Bologna;
 - un'*economia di rete*: nuove e interessanti tendenze descrivono una economia urbana in buona salute, con indici positivi per l'aumento degli occupati nel terziario, l'aumento delle imprese legate ai servizi e al turismo il quale si afferma come nuova componente economica della città; tendenze che possono sostenere una nuova attrattività della città;
 - un *ruolo poliedrico*: continua ad essere un tratto distintivo della città la sua composizione per differenze e questo è rilevato dalla importanza della sua dimensione internazionale, nazionale e metropolitana: Bologna ha un ruolo interessante, anche in confronto con città analoghe in Europa, come si evince da diverse mappe e 'classifiche' internazionali, che costituiscono chiave e stimolo per una lettura critica utile a cogliere punti di forza e debolezza di Bologna città europea.

L'immagine di una città che vuole essere europea, resiliente, abitabile e attrattiva supporta la Visione proposta dal Piano, riassunta in una frase-dichiarazione che inquadra gli obiettivi e che sostiene e motiva i principali orientamenti strategici:

“Bologna è il cuore di una piccola metropoli europea, ricca di differenze e disegnata per le persone. Una città che vuole diventare sempre più sostenibile e inclusiva, capace di attirare imprese, lavoro, giovani, famiglie”.

1b Assetti e strategie: dagli obiettivi alle regole per la qualità urbana ed ecologico-ambientale

Questo gruppo di elaborati costituisce il dispositivo centrale del piano, il modo di essere e di funzionare del nuovo strumento urbanistico ed è l'interpretazione della Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale prefigurata dalla Legge. Si tratta di tre rappresentazioni grafiche (Strategie e visione, Strategie urbane, Strategie locali) e di un fascicolo contenente la Disciplina del Piano.

Strategie e visione

Si tratta di una rappresentazione di carattere sintetico e propriamente ideogrammatico che ha come riferimento (base) l'assetto consolidato della città (acque, collina, spazi vuoti e costruito), cui si sovrappone l'individuazione schematica delle parti di territorio dove sono dominanti i tre obiettivi del Piano e le conseguenti strategie, dove queste si 'territorializzano' in maniera forte e paradigmatica. Elementi della base 'strutturale' e del sovrainposto ideogramma strategico riprendono/rileggono le Sette città del Psc tra conferme e nuove scelte. Questa rappresentazione viene intesa come 'piano idea' che si confronta con il 'piano norma' costituito dagli altri elaborati di 'Assetti e strategie'.

Strategie urbane

Rappresentano insiemi significativi di strategie e azioni (riferite a ciascuno dei tre obiettivi del Piano) che interessano altrettante parti della città e/o materiali urbani.

Le 3 tavole denominate sono riferite alle strategie suggerite dal profilo e dalla visione della città: a ciascun titolo corrisponde la descrizione dell'obiettivo perseguito:

- *Resilienza e ambiente* - assicurare salute e benessere a chi abita la città oggi e a chi la abiterà domani, minimizzando i rischi che derivano dal cambiamento climatico per le persone e il territorio, sostenendo la transizione energetica. I target dell'Agenda 2030 della Nazione Unite e dell'Agenda Metropolitana vengono assunti dal Piano che fa proprio un approccio metabolico;
- *Abitabilità e inclusione* - sostenere la crescita demografica offrendo abitazioni e servizi cui famiglie, giovani e studenti possano accedere, garantendo altresì spazi innovativi per il lavoro;
- *Attrattività e lavoro* - rafforzare le grandi infrastrutture e le reti a supporto dello sviluppo economico, salvaguardando le dinamiche locali quando sane ed efficienti e sostenendo l'innovazione; favorire le nuove economie perseguendo la sostenibilità ambientale.

Le tavole sono composte da immagini e testi che hanno un ruolo complementare. L'immagine principale è una sintesi delle 4 strategie che traducono ciascuno dei 3 obiettivi (Resilienza e ambiente, Abitabilità e inclusione, Attrattività e lavoro); essa è ottenuta sommando parti e materiali urbani interessati dalle singole strategie illustrate una per una. Le mappe, sia quella di sintesi sia quelle che la compongono, raffigurano il territorio interessato dal Piano ma, per le caratteristiche assunte dal PUG, strumento senza previsioni e basato sulla valutazione di proposte e quindi sulla realizzazione degli interventi ritenuti coerenti con obiettivi e strategie, sono da intendersi dinamiche, ovvero soggette ad aggiornamenti in base alle trasformazioni che avverranno.

Strategie locali

Rappresentano le strategie per la qualità di 24 'areali', parti di città riconoscibili dai cittadini e sulle quali si è lavorato con i Laboratori di Quartiere. La composizione degli areali si interfaccia con le zone statistiche in modo da garantire nel tempo l'aggiornamento dei dati e il monitoraggio delle trasformazioni.

Le strategie locali forniscono indicazioni di carattere spaziale per il miglioramento della qualità urbana ed ecologico-ambientale. Le tavole contengono:

- una *descrizione*, il profilo di ogni areale volto a sottolineare il cambiamento avvenuto negli ultimi dieci anni;
- un *progetto*, costruito selezionando i principali elementi (parti e/o materiali urbani) interessati dalle tre strategie urbane, con riferimento all'areale e con particolare attenzione all'abitabilità, che a questa scala assume una rilevanza particolare. Sovrapponendo quindi, in maniera ideogrammatica, le relazioni da creare o sviluppare (connessioni funzionali e di significato) raccogliendo gli esiti del lavoro di ascolto condotto dalla Fondazione innovazione urbana nei

territori;

- una *strategia*, espressa da un’“agenda” ordinata secondo priorità.

Le strategie locali si configurano come sistema di ‘indirizzi figurati’, supporto per le politiche pubbliche e le proposte di rigenerazione urbanistica, strumento per gli attori che intendono intervenire sul territorio e per i cittadini interessati a comprendere e discutere le scelte.

Disciplina del piano

E’ la parte normativa del Piano, definisce le condizioni necessarie per attuare le operazioni di trasformazione all’interno del territorio urbanizzato.

La disciplina normativa del PUG è articolata secondo lo schema obiettivi/strategie/azioni proprio del Piano, anche allo scopo di rendere trasparenti i criteri di valutazione, requisito necessario data la sua impostazione prevalentemente non prescrittiva (da qui anche il legame diretto con la VALSAT).

Ogni articolo contiene:

- una descrizione di come l’azione si sostanzia (nella descrizione vengono esplicitati strategia e obiettivi specifici);
- la definizione del campo di applicazione della norma (in genere costituito da una parte di territorio o da oggetti ivi collocati e rappresentati in un layer);
- tre diverse tipologie di indicazioni normative, definite secondo una logica di procedura:
 - o *indirizzi per le politiche urbane* - hanno efficacia interna, sono rivolti all’Amministrazione nelle sue diverse componenti e strutture, servono al raccordo tra politiche di cui si farà carico l’Ufficio di piano;
 - o *condizioni di sostenibilità per gli interventi urbanistici* - sono indirizzi che servono ad orientare la predisposizione di proposte di accordo operativo o di piani attuativi di iniziativa pubblica e, successivamente, la negoziazione pubblico-privato;
 - o *prescrizioni per gli interventi edilizi* - norme direttamente operative e cogenti per gli interventi edilizi diretti.

Nella Disciplina sono fondamentali i rimandi ad altri documenti:

- alla VALSAT del Piano, che contiene sia le indicazioni per la sostenibilità delle trasformazioni sia il sistema di monitoraggio del conseguimento degli obiettivi attraverso l’attuazione del piano;
- al Regolamento edilizio, nel quale sono contenute molte norme importanti soprattutto per gli interventi edilizi diretti;
- alla Tavola dei vincoli (che viene aggiornata in occasione del nuovo Piano) e a Regolamenti di settore, da adeguare agli indirizzi contenuti nel PUG.

L’organizzazione delle relazioni fra oggetti e documenti è pensata per essere convertita in un sistema di rappresentazione digitale che sarà l’interfaccia del Piano per gli utenti.

La Disciplina è completata dalla descrizione dei “processi e procedure” indispensabili per l’attuazione del Piano, rispetto al quale si possono richiamare due questioni legate alla sua evoluzione nel tempo:

- la necessità di recepire la dimensione dinamica del nuovo strumento implica l’aggiornamento dei layer nel tempo; gli elaborati del Piano approvato costituiranno una immagine del territorio in essere e progettato nel 2020, ma si prevede di adeguare i layer al mutare della città e della sua popolazione. La Disciplina dovrà tenere traccia dell’evoluzione del Piano, delle condizioni che hanno via via determinato le decisioni;
- la necessità di mantenere attivi i percorsi di partecipazione e consultazione dei cittadini via via che i processi di rigenerazione prendono piede e di recepire gli esiti di questi percorsi nell’aggiornamento del Piano, per conferire ai processi di rigenerazione urbana uno spessore sociale che è la loro vera qualità.

1c Documento di VALSAT: la valutazione di sostenibilità come processo

Il Documento di Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (VALSAT) del Piano assume il sistema di obiettivi e indicatori che si è sviluppato e affermato a livello internazionale negli ultimi trent’anni. Soprattutto grazie all’impegno delle Nazioni Unite, a partire dalla pubblicazione nel 1987 del rapporto Brundtland (*Our Common Future*) fino alla condivisione dell’Agenda per lo sviluppo sostenibile del 2015, si è creato un generale consenso attorno al modo di parlare di sviluppo sostenibile e agli obiettivi per le politiche pubbliche che - entro il 2030 - dovrebbero ri-orientare lo sviluppo del pianeta (i Sustainable development goals - SDGs). In questo filone si innesta la Legge, come già la precedente Lr 20/2000, stabilendo all’art. 18: *“Al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile [...] (i Comuni) prendono in considerazione nei propri piani gli effetti significativi sull’ambiente e sul territorio che possono derivare dall’attuazione dei medesimi piani [...]”*.

La VALSAT è quindi costruita sugli orientamenti e sui riferimenti contenuti nella Direttiva Europea 2001/42/CE ed al Dlgs 152/2006, nonché all’atto di coordinamento regionale *“Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale e valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale del Piano Urbanistico Generale”* approvato con DGR 2135 del 22/11/2019.

La natura di “variante generale” del Piano rende inoltre fondamentale la continuità metodologica e di contenuto con la VALSAT del Psc, riferimento per le valutazioni dei Poc e di tutti gli strumenti urbanistici attuativi.

Dalla lettura incrociata della Legge e del D.Lgs 152/2006 emergono alcuni aspetti che è utile esplicitare perché hanno condizionato in maniera significativa l’organizzazione del lavoro:

- il Piano urbanistico generale ha alcune caratteristiche sostanzialmente differenti rispetto agli strumenti di pianificazione prodotti con la normativa previgente perché non può determinare in modo univoco il dimensionamento e la localizzazione degli interventi;
- dell’attività di pianificazione viene enfatizzato dalla Legge il carattere processuale e la necessaria gestione, quindi la valutazione diventa più che mai strumento circolare per l’attuazione del piano;

- la Legge attribuisce alla VALSAT anche la funzione di valutazione complessiva del Pug rispetto a temi e obiettivi che non riguardano solamente l'ambiente ma anche gli aspetti socio-economici e quelli legati alla pianificazione nella sua più ampia accezione.

Il Piano si caratterizza quindi per un meccanismo circolare che connette problemi – visioni – strategie – azioni – monitoraggio delle soluzioni rispetto ai problemi, il che consentirà di seguire le trasformazioni della città adeguando le politiche per raggiungere gli obiettivi fissati.

Il documento di VALSAT contiene:

- *Quadro ambientale e scenari di riferimento.* In questa sezione viene costruito il quadro degli indicatori utili per la valutazione e per il monitoraggio del Piano in relazione agli scenari di riferimento e collegandosi agli indicatori del Quadro conoscitivo;
- *Definizione degli obiettivi ambientali del Piano e verifica di coerenza.* In questa sezione viene descritto il processo di definizione degli obiettivi del Piano partendo dai contenuti del Psc e dal Profilo desunto dal Quadro Conoscitivo. Per la definizione degli obiettivi si è tenuto conto dello sviluppo negli ultimi anni delle politiche ambientali locali del Piano di azione per l'energia sostenibile (PAES) e del Piano di Adattamento al cambiamento climatico (BlueAp). E' poi stata verificata la loro coerenza con gli obiettivi di sostenibilità presi come riferimento per il Piano;
- *Attuazione e monitoraggio.* Viene descritta la modalità processuale di verifica di piani e progetti che daranno attuazione al Piano, quindi degli Accordi operativi, degli interventi da autorizzare con permessi di costruire convenzionati, di quelli che richiedono una verifica di ammissibilità in relazione all'impatto. E' stata integrata e aggiornata la disciplina che attiva gli incentivi per la qualità ambientale degli interventi edilizi;
- *Identificazione e valutazione dei potenziali effetti significativi e misure di sostenibilità.* In questa sezione sono descritte le modalità con cui sono state individuate le condizioni di sostenibilità riportate nella Disciplina del Piano;
- *Elementi per una valutazione sanitaria.* La VALSAT raccoglie i primi elementi per individuare e analizzare gli impatti sulla salute umana inerenti l'attuazione del Piano, seguendo la metodologia indicata dalle Linee guida pubblicate con DM 27 marzo 2019. Benché queste ultime si riferiscano a opere di rilievo nazionale e non siano obbligatorie per i piani urbanistici, si è considerato opportuno includere gli impatti sanitari nella VALSAT per l'importanza che il tema va assumendo in ambito urbano;
- *Relazione con la rete Natura 2000 e le reti ecologiche.* La VALSAT contiene la Valutazione di incidenza delle strategie di Piano sul sistema delle aree protette o di maggior pregio ambientale.

1d Tavola dei vincoli

La Tavola dei vincoli, originariamente introdotta dalla Lr 20/2000 come “Carta unica del territorio”, poi modificata in seguito alla ridefinizione della disciplina edilizia e urbanistica regionale, è oggi normata dall'art. 37 della nuova Legge. Ha lo scopo di “*favorire la conoscibilità del territorio e dei vincoli che*

gravano sul territorio” per “semplificare la presentazione e il controllo dei titoli edilizi e ogni altra verifica di conformità degli interventi di trasformazione”.

La Tavola dei vincoli oggi vigente è stata aggiornata a partire dalla sua prima versione contenuta nel Psc ed ai relativi aggiornamenti. ed è ora disponibile per l’inserimento nel nuovo Piano, di cui costituisce elaborato costitutivo (comma 3 art. 37 Lr 24/2017). Si è confermata la struttura ormai sperimentata, che suddivide i layer cartografici e le schede normative tra “tutele”, “vincoli” e “altri perimetri”, significativi per l’applicazione delle norme. Le tutele riportano a livello locale le perimetrazioni e i relativi riferimenti normativi che derivano da piani o atti amministrativi di altre amministrazioni le cui indicazioni incidono sugli interventi edilizi e urbanistici o da adempimenti del Comune in relazione a compiti attribuiti da piani sovraordinati o disposizioni legislative. I vincoli, invece, rappresentano le aree vincolate ex lege, in genere per la presenza di infrastrutture. Si tratta nel complesso di 65 layer, 27 dei quali rinnovati in occasione della stesura del Piano. Gli altri perimetri sono quelli necessari a supportare le norme che riguardano vincoli e tutele (territorio urbano, centri abitati...).

1e Regolamento edilizio

Il Regolamento edilizio non è più considerato dalla Legge “strumento di pianificazione” come era per il precedente “Regolamento urbanistico edilizio”, ma è normato da altre leggi e provvedimenti nazionali e regionali. Quello di Bologna è stato elaborato in maniera coordinata con il Piano in quanto raccoglie una significativa eredità del Regolamento urbanistico edilizio; una sua assenza tra gli elaborati renderebbe difficilmente leggibile il nuovo strumento di pianificazione. Se la nuova Legge ha ommesso di trattare il Regolamento, anche la disciplina regionale dell’edilizia (Lr 15/2013) non lo considerava (allora era infatti vigente la Lr 20/2000) e il riferimento normativo vincolante è lo Schema di Regolamento edilizio tipo, approvato nel 2007 dalla Giunta Regionale, ancora con lo scopo di *“semplificare e uniformare in tutto il territorio dell’Emilia-Romagna il contenuto dei regolamenti edilizi di cui all’art. 2-bis della legge regionale n. 15/2013, dei regolamenti urbanistico edilizi (RUE) di cui alla legge regionale n. 20/2000 e dei regolamenti edilizi di cui alla previgente legge regionale n. 47/1978”*, obiettivo altresì perseguito dallo Stato e oggetto di una intesa siglata in Conferenza unificata il 20 ottobre 2016, tra Governo, Regioni e Autonomie locali, *“concernente l’adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all’articolo 4, comma 1-sexies, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380”*. Il Comune è tenuto a conformare il proprio Regolamento allo Schema, e ciò è avvenuto già inserendo modifiche provvisorie nel Rue.

La redazione del nuovo Piano consente un pieno adeguamento, producendo anche il nuovo Regolamento edilizio.

Seguendo le disposizioni regionali il Regolamento edilizio comunale si articola in due Parti:

- nella Prima Parte, denominata “Principi generali e disciplina generale dell’attività edilizia” viene richiamata (e non riprodotta) la disciplina generale dell’attività edilizia operante in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e regionale;

- nella Seconda Parte, denominata “Disposizioni regolamentari comunali in materia edilizia”, è raccolta la disciplina edilizia di competenza comunale, ordinata nel rispetto di una struttura generale uniforme valevole su tutto il territorio regionale.

Il Regolamento, quindi, realizza il coordinamento con il Piano, in modo che le definizioni degli oggetti trattati convergano e sia chiara la distinzione tra una disciplina territorializzata delle trasformazioni, che sta nel Piano, e una disciplina definitoria e prescrittiva sui materiali urbani (in quanto tali, indipendentemente dalla loro collocazione nello spazio), che sta nel Regolamento.

Il Regolamento è stato interpretato anche come luogo di convergenza di altri Regolamenti settoriali, ove possibile, come nel caso del Regolamento comunale del verde pubblico e privato e nel caso del Regolamento per l'applicazione del vincolo idrogeologico.

Il passaggio dal Rue al Regolamento edilizio ha comportato anche l'inclusione nel nuovo strumento delle attuali Schede tecniche di dettaglio e di parte delle Disposizioni tecnico-organizzative.

2. Elaborati costitutivi e contenuti del Piano: corrispondenza alla Lr 24/2017

2a La legge e la sua interpretazione

Il Piano è elaborato a seguito dell'entrata in vigore della nuova Legge e in piena conformità a questa; contiene comunque proprie interpretazioni del dettato legislativo dove necessario e produce una forma-piano originale che, in questa guida alla lettura, viene messa in relazione all'articolato legislativo.

La Legge è molto significativa per la volontà di cambiare il paradigma della pianificazione territoriale, proiettando i nuovi strumenti in una dimensione assai diversa da quella ancora riscontrabile nella legislazione nazionale, ma già intrapresa in Emilia-Romagna con la Lr 20/2000 e a Bologna con i Psc, Poc e Rue elaborati tra il 2005 e il 2009. Il cambiamento fondamentale è quello del definitivo abbandono di un piano "conformativo" basato sulla zonizzazione del territorio e l'attribuzione, più o meno diretta, di diritti ai proprietari dei terreni. Se i piani della Lr 20/2000, compresi quelli bolognesi, avevano mantenuto ancora un appiglio a questi tradizionali dispositivi della pianificazione urbanistica, l'eliminazione del Piano operativo comunale e la impossibilità di predeterminare nel piano generale quantità e usi per le diverse parti del territorio proietta il nuovo piano in una dimensione completamente diversa.

Il Piano di Bologna intende raccogliere pienamente questa sfida, lavorando sui temi importanti proposti dalla Legge:

- la portata strategica del piano associata a una sua territorializzazione e il rapporto tra strategia e disciplina;
- la piena assunzione dell'approccio e del linguaggio internazionale della sostenibilità nella struttura del Piano e non solo nella VALSAT;
- la coerenza tra visione e azioni del piano, indispensabile per una trasparente negoziazione degli accordi operativi e per il coordinamento delle politiche pubbliche;
- l'importanza accordata all'Ufficio di piano come strumento di gestione del Piano, ma soprattutto di coordinamento di politiche settoriali che incidono sull'assetto del territorio;
- l'importanza dei processi partecipativi sia nella formazione del piano sia per seguirne l'adattamento nel tempo ad una situazione sempre più mutevole.

Il Piano si confronta anche con gli Atti emanati a diverso titolo dalla Regione, soprattutto con quelli applicativi dell'art. 49 della Legge (sulle prime indicazioni applicative sulla Legge, sulle "Modalità operative e contenuti informativi per il monitoraggio delle trasformazioni realizzate in attuazione del piano urbanistico comunale", sulla costituzione dell'Ufficio di piano, sui programmi di riconversione o ammodernamento dell'attività agricola, sugli elaborati di piano predisposti in formato digitale e, da ultimo, sulla "Strategia per la qualità urbana ed ecologica-ambientale e valutazione di sostenibilità

ambientale e territoriale del Piano Urbanistico Generale”).

Per quanto riguarda l'ultimo atto citato, approvato in una fase nella quale l'impostazione metodologica del Piano era già avanzata, si è cercato di garantire una coerenza sostanziale. Il confronto con il contenuto degli Atti della Regione è stato comunque stimolante, anche se alcune indicazioni su aspetti della forma-piano e sull'organizzazione delle sue componenti sono state assunte come suggerimenti e supporti da riferire allo specifico caso bolognese.

2b Alcune specifiche questioni d'interpretazione

Su alcune questioni si illustra di seguito l'interpretazione dell'Amministrazione comunale

Il rapporto con la pianificazione regionale e metropolitana secondo il principio di competenza

L'art.1 comma 4 e l'art. 24 comma 1 stabiliscono obiettivo e modalità del rapporto tra le diverse amministrazioni che collaborano al governo del territorio: *“Allo scopo di semplificare e qualificare il contenuto dei piani, superando il meccanismo della pianificazione a cascata, le funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica sono conferite dalla presente legge secondo il principio di competenza, secondo il quale ciascun strumento di pianificazione deve limitarsi a disciplinare esclusivamente le tematiche e gli oggetti che gli siano attribuiti dalla presente legge, in conformità alla legislazione statale e regionale vigente”*.

La legge attribuisce “le tematiche e gli oggetti” alla pianificazione comunale con il Capo I del Titolo III (artt. 30-39) che, però, proprio per quanto stabilito dall'art.24, non può essere letto indipendentemente dal Capo II che attribuisce “tematiche ed oggetti” agli altri strumenti della pianificazione territoriale.

Il Piano territoriale regionale (PTR) previsto dalla legge definirà i riferimenti per il sistema della pianificazione locale (componente strategica) e potrà stabilire prescrizioni e indirizzi per le scelte di assetto territoriale (componente strutturale). In attesa della redazione del nuovo PTR adeguato alla legge è oggi in vigore quello approvato dall'Assemblea legislativa con delibera n. 276 del 3 febbraio 2010 ai sensi della Lr 20/2000..

Il Piano territoriale paesistico regionale (PTPR) è parte tematica del PTR e si pone come riferimento centrale della pianificazione e della programmazione regionale dettando regole e obiettivi per la conservazione dei paesaggi regionali. Il PTPR oggi vigente è l'esito dell'adeguamento del PTPR ai sensi del DLgs 42/2004, della Lr 20/2000 e dell'Accordo del 9 ottobre 2003, approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 1284 del 23 luglio 2014. A seguito dell'adeguamento, il 4 dicembre 2015 la Regione e il MiBAC hanno siglato gli accordi che definiscono obiettivi e modalità di lavoro comuni per l'adeguamento del PTPR al Codice dei beni culturali e del paesaggio; questo lavoro non è però ad oggi concluso.

Il Piano regionale integrato dei trasporti (PRIT), citato dal comma 1 dell'art. 40 per la sua componente

territoriale che sarà integrata nel PTR, è lo strumento di pianificazione con cui la Regione stabilisce indirizzi e direttive per le politiche regionali sulla mobilità e fissa i principali interventi e le azioni prioritarie da perseguire nei diversi ambiti di intervento, come previsto dalla Legge regionale n. 30 del 1998 (Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale). Ad oggi è vigente il PRIT 98, approvato con delibera del Consiglio regionale n. 1322 del 22/12/1999, ed è stato avviato il percorso per l'elaborazione del nuovo PRIT 2025: la Giunta ha controdedotto il Piano con DGR n. 1696 del 14 ottobre 2019 e lo ha inviato all'Assemblea legislativa per l'approvazione finale, non ancora avvenuta.

Allo stato attuale, quindi, i tre strumenti regionali che potrebbero incidere sulla pianificazione territoriale metropolitana e locale sono ancora quelli impostati su quanto previsto dalla Lr 20/2000 o da leggi precedenti e incidono attraverso il “meccanismo della pianificazione a cascata”, quindi attraverso il modo in cui le loro indicazioni sono state recepite dal piano sottordinato, ovvero il Piano territoriale di coordinamento provinciale.

A livello metropolitano, infatti, il piano territoriale vigente è il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), approvato dal Consiglio Provinciale il 30 marzo 2004, in conformità alla pianificazione sovraordinata.

La Città Metropolitana di Bologna ha avviato il percorso per la formazione del PTM ai sensi dell'art. 41 della legge, ma i tempi del procedimento non coincidono con quelli per l'approvazione del Piano di Bologna. La Città Metropolitana, attraverso il PTM, definisce *“le scelte strategiche e strutturali di assetto del territorio funzionali alla cura dello sviluppo sociale ed economico territoriale nonché alla tutela e valorizzazione ambientale dell'area metropolitana”*. La legge attribuisce alla “componente strategica” del PTM compiti rilevanti nella definizione degli obiettivi delle politiche di governo del territorio, che integrano la pianificazione territoriale regionale.

Ulteriori informazioni sulla ripartizione delle competenze devono essere dedotte dagli articoli che riguardano i contenuti del PUG, laddove, per la Città Metropolitana di Bologna, vengono esplicitate alcune eccezioni. In particolare il fatto che sia di competenza del PTM la “disciplina dei nuovi insediamenti”, come affermato dall'art. 41 comma 6, è ripreso dai commi 4-6 dell'art. 35 che attribuisce al PTM anche la ricostruzione della *“griglia degli elementi strutturali che connotano il territorio extraurbano e che costituiscono riferimento necessario per le nuove previsioni, e stabilisce i limiti, le condizioni e le opportunità insediative che ne derivano”*. Secondo la disciplina ordinaria dei PUG questa componente è sviluppata “in conformità agli esiti della VALSAT” (del PUG), mentre nel caso di Bologna la disciplina rurale viene demandata alla VALSAT del PTM e compete al Piano territoriale metropolitano anche la “puntuale rappresentazione” cartografica di tale disciplina, nelle modalità stabilite dai commi 5 e 6 dell'art. 35.

Oltre alla “griglia” di cui sopra, compete al PTM, nel territorio rurale, ai sensi dell'art. 36 della legge, individuare “le reti ecologiche e le altre infrastrutture verdi extraurbane”, i “servizi ecosistemici ed ambientali forniti dai sistemi ambientali presenti nell'ambito territoriale di propria competenza”, “la disciplina del territorio rurale, in conformità alle disposizioni del PTPR”.

Gli aspetti sopra richiamati sono stati quindi trattati nel Piano di Bologna nel modo seguente:

- nel definire i propri obiettivi generali, come previsto dall'art. 34 della legge, il Piano li specifica indicando le azioni finalizzate a “rafforzare l'attrattività e competitività dei centri urbani e del territorio, elevandone la qualità insediativa ed ambientale tramite: la crescita e qualificazione dei servizi e delle reti tecnologiche, l'incremento quantitativo e qualitativo degli spazi pubblici, la valorizzazione del patrimonio identitario, culturale e paesaggistico, il miglioramento delle componenti ambientali, lo sviluppo della mobilità sostenibile, il miglioramento del benessere ambientale e l'incremento della resilienza del sistema abitativo rispetto ai fenomeni di cambiamento climatico e agli eventi sismici”; il Piano ha quindi espresso i propri indirizzi anche in relazione ai temi che poi verranno trattati dal PTM, per completezza di restituzione delle proprie strategie e per qualificare le scelte che riguardano il proprio territorio;
- in applicazione del principio di competenza di cui all'art. 24 della legge, il PUG di Bologna tratta gli argomenti di competenza del PTM, dal punto di vista della disciplina normativa, dichiarando la propria cedevolezza nel momento in cui il PTM sarà completato (nella Disciplina sono indicate le norme da disapplicare in relazione all'entrata in vigore del PTM);
- a seguito dell'approvazione del PTM e all'entrata in vigore delle norme sulle materie di competenza metropolitana, quelle del Piano ad esse sovrapposte saranno disapplicate e si dovranno solo adeguare eventuali layer della Tavola dei vincoli ai sensi dell'art. 37 comma 5 della Legge.

Il concetto di ideogrammaticità della rappresentazione

La Legge richiama in più punti questo concetto, quando afferma che *“la cartografia relativa ai contenuti strategici dei piani territoriali deve avere carattere ideogrammatico, con l'effetto che la puntuale delimitazione dei relativi perimetri è di competenza esclusiva degli accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica”* (art. 24), poi che *“lo schema di assetto del territorio urbanizzato, individua, con una cartografia a carattere ideogrammatico le parti della città...”* (art. 33) e anche per il PTM (che, come visto, ha competenze sulla disciplina di interventi edilizi diretti) si dice che la cartografia ha il medesimo carattere ideogrammatico per quanto riguarda i suoi contenuti strategici (art. 41). L'art. 33, in altro comma, aggiunge che *“il PUG fornisce un'univoca rappresentazione cartografica degli immobili interessati alle trasformazioni attuabili per intervento diretto”* (comma 4).

La lettura di questi articoli ha indotto la considerazione che la Legge, coerentemente con l'obiettivo di non conformatività delle indicazioni del PUG, ha chiarito il significato ideogrammatico (e quindi non localizzativo) delle rappresentazioni delle strategie. Si è dunque espressa sul 'valore' da attribuire alle rappresentazioni, a prescindere dalla forma che assumeranno. Nel Piano di Bologna si è deciso di ricorrere a segni indubbiamente ideogrammatici (tali perché esprimono un'idea, un'intenzione da interpretare e da tradurre successivamente in forme spaziali) distinguendoli da quelli che, invece, corrispondono alle norme (indirizzi e prescrizioni), per consentire certezza del diritto in relazione agli interventi diretti e per garantire la leggibilità digitale delle norme. D'altro canto, il Piano precisa che l'utilizzazione dei layer non è vincolante per la presentazione di proposte relative a possibili accordi operativi e piani attuativi, che possono avere una loro perimetrazione, la cui eventuale difformità dalla cartografia del Piano andrà motivata alla scala adeguata e nella sede opportuna. Nel Piano la relazione tra perimetri e strategie ha lo scopo di rendere riconoscibile il territorio interessato e non

quello di associarvi una disciplina (come, per esempio, avveniva con gli ‘ambiti’ previsti dalla Lr 20/2000), per cui l’accordo o il piano attuativo avranno loro perimetri definiti alla scala idonea e risultanti dalle ulteriori, necessarie verifiche di compatibilità con le strategie del Piano. Anche nel caso dell’individuazione cartografica di dotazioni e aree pubbliche esistenti, con segni precisi, l’individuazione del Piano deve essere considerata ideogrammatica (questa volta nell’accezione di ‘indicativa’) e come tale non vincolante per valutare la conformità di progetti di intervento che dovranno fondarsi sull’effettivo stato dei luoghi.

In estrema sintesi, il PUG ha interpretato l’ideogrammaticità in tre diversi modi e con altrettante accezioni: utilizzando segni speciali per suggerire strategie di riqualificazione spaziale (come nelle tavole delle Strategie locali); attribuendo un valore indicativo a segni precisi, tipicamente perimetri, in quanto necessari per ‘territorializzare’ le strategie ma privi di un valore conformativo dei diritti (come nelle tavole delle Strategie urbane); rappresentando con forme sintetiche e a vario grado di astrazione le idee-guida del piano (come nella tavola Strategie e visione).

La considerazione del tempo nel Piano

Il nuovo piano è basato su strategie, sulla conoscenza e la sua implementazione, sul monitoraggio e sulla valutazione, su processi partecipativi. E la città con la quale esso si pone in relazione è molto e velocemente mutevole. L’introduzione di elementi di dinamicità e flessibilità è quindi necessaria, come più volte affermato anche dalla Regione con l’Atto di coordinamento sulla Strategia. A questo scopo, pur rimanendo possibile il ricorso alla variante al piano (citata dall’art. 43 comma 1 della Legge, oppure per procedimenti “speciali” come quelli di cui all’art. 53 e all’art. 60), sono stati inseriti nel Piano meccanismi di aggiornamento che la Legge non ha esplicitamente previsto. Il PUG potrà essere aggiornato per due motivi e seguendo due procedure:

- quando l’aggiornamento è di carattere conoscitivo, ovvero quando si riconoscono nuovi fatti che comunque incidono sul Piano, l’aggiornamento avviene con un semplice atto di ricognizione del Dirigente;
- quando l’aggiornamento deriva dal recepimento di politiche settoriali che incidono sul Piano, si ipotizza un meccanismo di integrazione legato alla delibera consiliare che aggiorna il piano di settore. Il Piano già contempla lo sviluppo di politiche di settore (indicato nella Disciplina con “indirizzi per le politiche urbane”). Questo tipo di aggiornamento, certamente più complesso del precedente, deve essere comunque operato con moderazione e ragionevolezza in relazione agli impatti che può avere, sia sul funzionamento dell’Ente sia sui diritti di soggetti esterni. L’aggiornamento potrà incidere su alcune rappresentazioni del Piano, ma non su quelle che determinano l’applicazione di prescrizioni, le quali dovranno essere oggetto di variante.

I procedimenti in corso

L’art. 4 comma 4 della Legge regola le possibilità di attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, dalla data di entrata in vigore della Legge stessa e per un periodo di tre anni (quindi entro il 31/12/2020). Entro quella data possono essere approvate varianti specifiche alla pianificazione urbanistica vigente (nel nostro caso le varianti al Poc) e devono essere adottati i Pua che attuano i Poc vigenti. Sempre

con la stessa scadenza devono essere approvati gli atti negoziali e i procedimenti speciali di approvazione di progetti che comportano variante agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.

Nel Quadro conoscitivo si è provveduto a verificare quali siano gli strumenti attuativi in corso di validità e quali gli strumenti in corso di approvazione. La legge fa salvi:

- i PUA per i quali sia stato autorizzato il deposito entro il 31/12/2020, che vengono equiparati alla presentazione di un accordo operativo e possono pertanto completare il procedimento di approvazione ai sensi dell'art. 38 della L.R. 24/2017; nel caso di Bologna ciò riguarda soprattutto le previsioni del POC "Rigenerazione di patrimoni pubblici";
- l'attuazione degli interventi diretti previsti dai POC vigenti alla data di entrata in vigore del PUG, nei termini previsti dalla norma del POC, e purchè la presentazione del titolo avvenga entro la ordinaria scadenza del POC;
- l'attuazione dei procedimenti speciali in variante alla pianificazione urbanistica comunale per i quali sia stata adottata entro il 31/12/2020 la determinazione conclusiva della Conferenza dei Servizi, e la conclusione dei medesimi procedimenti avviati nel periodo transitorio.

3. Il percorso di formazione del piano: partecipazione, consultazione, procedure

3a Il percorso istituzionale

Fase di formazione sulla legge regionale 24/2017 “ Disciplina sulla tutela e l'uso del suolo”

A seguito dell'entrata in vigore della nuova legge urbanistica regionale il primo gennaio 2018, che richiede un rapido adeguamento dei vigenti strumenti di governo del territorio, si è sentita l'esigenza di affrontare lo studio del testo in maniera condivisa tra diversi settori del Comune nell'ottica di interdisciplinarietà che la stessa legge promuove. Sono stati quindi organizzati 6 incontri nella primavera del 2018 a cui hanno partecipato e collaborato numerosi dipendenti del Comune che si occupano a diverso titolo di governo del territorio. Negli incontri sono stati affrontati i temi della legge più attinenti alle competenze e attività degli uffici comunali, in particolare relative agli aspetti generali del Piano Urbanistico Generale, alla rigenerazione dei territori urbanizzati e al miglioramento della qualità urbana ed edilizia, la nozione di qualità urbana ed ecologico-ambientale, la definizione e gli strumenti Sostenibilità ambientale, le questioni inerenti il Centro storico ed gli edifici di interesse, il territorio rurale e il paesaggio. L'approfondimento della legge è stato affiancato da casi studio sia nella esperienza e pratica del Comune (Manifattura tabacchi, Tecnopolo, FICo, il progetto di tranvia, la situazione sul dissesto e il piano di adattamento climatico, ...) sia guardando al di fuori del comune di bologna (usi temporanei a Ravenna, riqualificazione del centro storico a Lione, intervento paesaggistico a Ginevra ...).

Gli incontri sono serviti a innescare un confronto interno in ottica di affrontare l'adeguamento degli attuali strumenti urbanistici, quindi un ripensamento di Piano strutturale, Piano operativo e Regolamento urbanistico edilizio (Psc+Poc+Rue) secondo i nuovi obiettivi e i nuovi strumenti stabiliti dalla Regione, tuttavia il carattere sperimentale della legge, ha lasciato sul campo diversi dubbi e necessità di confronto. Il ciclo di incontri si è concluso con un confronto con il Legislatore regionale, nel quale il dibattito ha fatto emergere le prime intenzioni regionali sull'applicazione della nuova normativa.

Avvio al percorso di adeguamento della pianificazione urbanistica vigente

In occasione della seduta del 19/06/2018 la Giunta ha assunto la delibera PG 254732/2018 che ha dato avvio al percorso di adeguamento della pianificazione urbanistica vigente alle disposizioni contenute nella legge regionale e quindi alla formazione del Piano urbanistico generale. Inoltre la Giunta ha definito di dare avvio al lavoro avvalendosi di un gruppo di lavoro, interno e intersettoriale, e, al bisogno, di esperti esterni.

I contenuti della delibera di Giunta e il percorso sono stati presentati alla Commissione consiliare VIII il

18 luglio 2018.

Da settembre a dicembre 2018 si sono svolte le riunioni del gruppo di lavoro intersettoriale costituito con determina del Capo Dipartimento Urbanistica Casa Ambiente. Alle riunioni hanno partecipato anche i rappresentanti di Città Metropolitana, Politecnico di Milano, Ambiente Italia, Fondazione Innovazione Urbana e molti invitati che hanno presentato significativi contributi inerenti gli argomenti trattati.

Le riunioni hanno permesso di mettere a fuoco alcune questioni preliminari del Piano sulla base delle quali Politecnico di Milano e Ambiente Italia hanno fornito contributi di carattere metodologico per affrontare l'elaborazione del Piano. Le questioni preliminari riguardano il modo di costruire un quadro di conoscenze e valutazioni utile alla pianificazione, la visione di città che orienterà il piano, i contenuti del piano secondo una prima interpretazione del dettato legislativo.

Gli esiti della prima fase di lavoro sono stati presentati nei mesi di gennaio e febbraio 2019 alla Giunta e ai singoli assessori, alla Conferenza dei Dirigenti, ai presidenti di Quartiere, alla VIII Commissione consiliare.

Nell'aprile 2019 la Giunta ha valutato gli esiti di questa fase di interlocuzione e approvato un documento inerente il profilo/visione/obiettivi, sul quale è stato avviato un confronto pubblico di discussione del Piano Urbanistico di Bologna.

3b Il percorso di partecipazione

La Fondazione per l'Innovazione Urbana insieme al Comune di Bologna ha implementato dal 2019 un processo di ascolto e coinvolgimento dei cittadini, nell'ambito degli strumenti e delle azioni previste dai Laboratori di Quartiere e attraverso altre modalità di consultazione della città, per accompagnare la revisione del piano vigente e redigere il nuovo strumento urbanistico della città.

L'obiettivo del percorso è stato arricchire i temi del piano con il contributo dei cittadini, realizzando un modello circolare di selezione e valutazione della qualità urbana, continua e aggiornabile, basato su un lavoro di raccolta dati e ascolto stabile dei cittadini e dei loro rappresentanti. Il percorso si è anche proposto di garantire la trasparenza del processo di piano e la condivisione di obiettivi e linguaggi comuni, fuori e dentro l'Amministrazione.

Nello specifico, nei mesi di marzo e aprile 2019 si sono svolti sei incontri in cui sono stati coinvolti i Corpi Intermedi dei singoli quartieri (associazioni, realtà organizzate e rappresentative della società), in un confronto sulla bozza degli obiettivi principali del piano (Casa e Welfare, Ambiente e Salute, Economie urbane e Lavoro, Spazio pubblico e mobilità e Cultura e educazione). L'output di questa fase è stata una mappatura degli obiettivi e dei luoghi prioritari per quartiere, sulla base dei temi proposti.

Nei mesi di maggio e giugno 2019 si sono svolte sei assemblee nei quartieri aperte a tutti i cittadini, con l'obiettivo di raccogliere conoscenze e indicazioni di qualità sui singoli territori. I cittadini sono stati suddivisi in 26 zone, che ricalcano i confini degli areali indicati dal Piano.

L'output di questi incontri è stata una mappatura zona per zona dei luoghi della quotidianità considerati maggiormente frequentati, identitari, caratteristici e su cui è più urgente intervenire, con il dettaglio delle loro caratteristiche positive e negative.

Da settembre a ottobre sono stati realizzati 5 focus group con gli stakeholder della città per approfondire i temi guida del piano. Ai focus group hanno partecipato esponenti di istituzioni, associazioni e comunità del territorio che, per competenze ed esperienze, hanno potuto dare un contributo prezioso alla discussione. Gli incontri hanno avuto l'obiettivo di informare rispetto all'elaborazione del Piano, di acquisire ulteriori conoscenze, pareri, bisogni e visioni riguardo alle sfide che toccano trasversalmente tutta la città. Gli incontri sono stati ad invito e il criterio di scelta dei partecipanti ha riguardato l'interesse tematico delle rappresentanze. Nel periodo di settembre la Fondazione ha promosso l'iniziativa delle Passeggiate di quartiere. Sei quartieri di Bologna, sei percorsi guidati. Un racconto urbano partecipato sulle forme, relazioni e spazio pubblico al di là delle mura, attraverso itinerari diffusi alla ricerca di voci e luoghi della memoria ed identità culturale di quartiere. L'obiettivo è stato di coinvolgere i cittadini nella narrazione dei loro luoghi quotidiani, meno conosciuti, con il proposito di raccogliere racconti e storie di parti della città dalla voce di chi la città l'attraversa tutti i giorni.

E' stato infine somministrato un questionario on-line di supporto per la redazione del Piano, dal quale sono state raccolte più di mille risposte. L'obiettivo era realizzare un'indagine per raccogliere nuove informazioni, opinioni sulle 24 zone di Bologna, far evidenziare problemi, risorse e bisogni quotidiani. Il questionario era diviso in sezioni tematiche che riprendevano coerentemente e integravano i lavori dei Laboratori di Quartiere.

La Fondazione ha provveduto a realizzare del materiale informativo sia cartaceo che digitale, sviluppando una specifica sezione nel sito e utilizzando canali social. Il materiale della prima fase è stato integrato con quello dei Laboratori di Quartiere, mentre nella seconda (la fase degli stakeholder tematici, del questionario e delle passeggiate) è stato realizzato del materiale dedicato.

Con questo percorso sono stati coinvolti 7.000 cittadini nei Laboratori di Quartiere e nelle passeggiate, sono stati raccolti più di 1.000 questionari compilati e sono stati ascoltati gli interventi di 200 persone coinvolte nei focus group tematici

Questo percorso di confronto ha portato a modificare ed integrare un terzo degli obiettivi che la Giunta ha validato ad aprile 2019 ed a costruire una mappatura dei luoghi di interesse e di criticità che hanno arricchito le Strategie locali del Piano.

Il percorso è stato accompagnato da una ricca produzione di materiale comunicativo: 1 sezione del sito fondazioneinnovazioneurbana.it elaborata per il piano Urbanistico generale, 4 report tematici, 7 video interviste realizzate, 6 eventi FB, circa 30 post dedicati, 2.192 visualizzazioni delle prime quattro video interviste pubblicate.

3c Il percorso di elaborazione tecnica

A partire dagli obiettivi approvati dalla Giunta e implementati dall'ascolto, gli Uffici comunali coinvolti nella redazione del Piano Urbanistico hanno sviluppato e inquadrato i temi nel contesto normativo di riferimento e in coordinamento con gli strumenti di settore che incidono sulle politiche urbane ed in particolare di tutela e governo del territorio, lavorando a una nuova struttura di piano.

Hanno contribuito inoltre ad affrontare tematiche specifiche, oltre a Politecnico di Milano e Ambiente Italia per gli aspetti metodologici, in particolare:

- Alma Mater Studiorum - Università di Bologna:
 - Dipartimento di Architettura
 - Dipartimento di Ingegneria Civile, Chimica, Ambientale e dei Materiali
 - Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia
- Nomisma
- Studio Sangiorgi
- C.N.R. - Consiglio Nazionale delle Ricerche IBIMET- Istituto di Biometeorologia
- BAM! Strategie Culturali
- ARPAE

L'esito del processo partecipativo e la struttura del Piano sono stati presentati a novembre 2020 alla Giunta, alla Direzione integrata e alla Conferenza dei Presidenti, per poi consolidarsi negli elaborati della Proposta di Piano.

4. Il futuro del Piano: approvazione, gestione e implementazione

4a Approvazione del Piano

Per l'approvazione del Piano urbanistico generale la Giunta ha scelto di ricorrere al procedimento semplificato, ovvero alla unica variante generale prevista dall'art. 3 comma 2, con le procedure di cui all'art. 45 comma 2 della Legge. La proposta di Piano sarà quindi assunta dalla Giunta che ne curerà la pubblicazione per la raccolta di osservazioni e la successiva fase di controdeduzione. Il Piano sarà poi proposto al Consiglio per l'adozione e, dopo la fase di consultazione con le autorità ambientali e con gli Enti sovraordinati, verrà approvato.

Questa procedura, stabilita per i Comuni nelle condizioni di quello di Bologna (ovvero disporre di tutti gli strumenti previsti dalla Lr 20/2000: Psc, Poc e Rue), non prevede la formalizzazione della fase di consultazione preliminare di cui all'art. 44. Nonostante ciò, l'Amministrazione comunale ha deciso di organizzare numerose occasioni di consultazione dei cittadini e di stakeholder, includendo i soggetti competenti per la valutazione ambientale e per il rilascio di altri pareri, come riportato al precedente punto 3.

Per quanto riguarda l'approvazione del Regolamento edilizio, non normato in maniera specifica dalla legislazione regionale, si intende ricorrere a una delibera di approvazione da parte del Consiglio comunale. Data la volontà di rendere conoscibile l'intera disciplina per le trasformazioni urbanistiche ed edilizie, la Giunta ha deciso di mettere a disposizione per la consultazione una bozza del Regolamento già in sede di assunzione della proposta di piano. Il Regolamento verrà poi approvato prima dell'adozione del Piano, in modo da costituire riferimento per gli interventi diretti già a partire dalla fase di salvaguardia.

4b Formazione dell'Ufficio di piano

Gli articoli 55 e 56 della Legge, che trattano di Ufficio di piano e di Garante della comunicazione e della partecipazione, e la successiva deliberazione della Giunta regionale num. 1255 del 30/07/2018 ("Definizione degli standard minimi degli uffici di piano, in attuazione dell'articolo 55 della legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24") hanno introdotto e normato (come "misura organizzativa" per l'attuazione della legge) l'Ufficio di Piano, obbligatorio e con termine perentorio di costituzione. L'Amministrazione comunale ha quindi deciso di costituire l'Ufficio preliminarmente all'assunzione da parte della Giunta della "proposta di piano" (come previsto dalla Legge), dopo un periodo di sperimentazione che ha coinciso con la progettazione del Piano.

L'Ufficio è dunque una struttura, obbligatoria, che gode di autonomia organizzativa, cui sono attribuiti tutti i compiti attinenti alle funzioni urbanistiche del Comune. La Legge fissa anche un principio di

completezza delle competenze professionali presenti nell'Ufficio e indica la necessità di nominare un Garante della comunicazione e della partecipazione per tutti i procedimenti urbanistici.

Nel caso del Comune di Bologna, al fine di poter svolgere tutte le funzioni richieste e non potendo “residuare presso altre strutture comunali compiti attinenti alle funzioni urbanistiche”, l'Ufficio sostituisce la struttura denominata “Settore Piani e progetti urbanistici”.

Tutte le funzioni precedentemente esercitate dal Settore sono trasferite all'Ufficio, con l'aggiunta di quelle nuove previste dalla Legge (predisposizione e gestione del Piano urbanistico generale, valutazione degli Accordi operativi, progettazione e approvazione dei Piani attuativi di iniziativa pubblica, ma anche localizzazione di opere pubbliche e private di interesse generale come disciplinate agli artt. 53 e 54 della legge).

Per quanto riguarda la completezza delle figure professionali nell'Ufficio, considerata la dotazione di personale qualificato presente nel Comune di Bologna, si è ritenuto che alcune figure necessarie fossero reperibili tra i dipendenti già oggi assegnati al Settore (competenze professionali in materia pianificatoria e paesaggistica), oppure tra altri dipendenti dell'Amministrazione comunale (competenze in materia ambientale, giuridica ed economico-finanziaria). Solo qualora le competenze ritenute necessarie non risultassero disponibili si procederà alla acquisizione di professionalità all'esterno, come previsto dalla Legge. E' infatti importante prevedere l'integrazione dell'Ufficio di piano con competenze nel campo della gestione dei procedimenti edilizi, della pianificazione della mobilità, della tutela della salute e delle politiche abitative.

Oltre a questi profili, che derivano in maniera diretta dalla Legge e della delibera applicativa della Giunta regionale, è indispensabile considerare anche la necessità che l'Ufficio diventi la sede di coordinamento delle politiche settoriali che il Piano ha delineato per il conseguimento degli obiettivi di sostenibilità e che l'Amministrazione ha ad esso attribuite. Il conseguimento degli obiettivi specifici, attraverso la realizzazione delle azioni di piano, coinvolgerà tutte le strutture in cui è organizzato il Comune. Sarà dunque indispensabile individuare una funzione di coordinamento delle politiche urbane che incidono sulla qualità della città e dell'ambiente, che faccia riferimento alla responsabilità politica del Sindaco e di un assessore delegato e che sia incardinato (a livello di organizzazione del lavoro, responsabilità, funzioni di segreteria) nell'Ufficio di piano. L'attivazione di questa funzione, che sarà già rilevante nella fase finale di definizione del Piano, avverrà attraverso un Atto di orientamento della Giunta, che indicherà i Settori coinvolti attribuendo la responsabilità tecnica del coordinamento al Responsabile dell'Ufficio di Piano.

4c Implementazione

Un piano caratterizzato da una forte componente strategica non può non disporre di un meccanismo di adattamento alle modifiche del contesto in cui opera, il piano stesso deve essere “resiliente” e sapersi “rigenerare” come chiede di fare alla città.

La VALSAT del Piano è certamente una parte decisiva di questo meccanismo, in quanto già l'art. 18 della Lr 24/2017 ne definisce la significativa funzione processuale: il monitoraggio della attuazione del

Piano e del suo effetto sui sistemi ambientali e territoriali dovrà portare alla conseguente revisione o aggiornamento del Piano, secondo un processo circolare continuo:

1. scelta degli indicatori significativi in relazione agli obiettivi e alle strategie di Piano e associazione di ciascuno ad un valore target;
2. valutazione di scenari di riferimento e alternative di piano;
3. definizione degli obiettivi e verifica della loro coerenza;
4. valutazione degli interventi di attuazione del piano;
5. monitoraggio degli effetti, mediante aggiornamento annuale del set di indicatori che costituiscono il quadro ambientale.

Il monitoraggio ha quindi un ruolo di grande importanza nel verificare il livello di raggiungimento degli obiettivi (e quindi il progressivo attuarsi delle strategie di Piano in maniera coerente con le attese) oppure nel verificare la necessità di riallineare le strategie quando il raggiungimento degli obiettivi non si verifica. Il processo di valutazione è costantemente accompagnato da momenti di confronto con i cittadini e dalla loro costante informazione mediante l'aggiornamento dei dati e delle informazioni disponibili.

Un altro tipo di meccanismo deve consentire al Comune di raccogliere gli esiti dei percorsi pubblici di confronto sulla rigenerazione della città. Si tratterà di coordinare le attività svolte presso i Quartieri e quelle che hanno un respiro cittadino, oppure quelle che la città promuove su aspetti tematici. Per questo proseguirà il continuo lavoro di confronto e collaborazione tra Ufficio di piano e Fondazione innovazione urbana, il soggetto che per conto del Comune e grazie al sostegno scientifico dell'Università cura la gestione dei processi partecipativi nella città.

Il Comune, attraverso il Piano, promuove processi di rigenerazione urbana per accompagnare la conversione di immobili dismessi, la connessione di parti di città separate, la creazione di centralità mediante il rafforzamento di relazioni tra spazi aperti e attrezzature pubbliche. L'esito dei processi di rigenerazione che potranno essere avviati (con i criteri e requisiti definiti nella parte della Disciplina di Piano che descrive i Processi e le Procedure per la sua attuazione), insieme alla attuazione di progetti di interesse pubblico che discendono da politiche settoriali del Comune porterà alla necessità di integrare gli elaborati del Piano per renderli aderenti alle nuove attese della città.

La dimensione processuale del Piano richiederà un aggiornamento costante del suo apparato conoscitivo e di quello valutativo.

L'Ufficio di piano provvederà al monitoraggio dell'attuazione e dei suoi effetti secondo le modalità descritte nella Valsat, aggiornando periodicamente i dati del Quadro conoscitivo.

Il Consiglio Comunale sarà chiamato a modificare le rappresentazioni contenute nelle tavole Strategie locali e dei layer contenuti nel Catalogo dati cartografici allegato alla presente Disciplina, integrando le strategie con il procedere della loro implementazione che segue l'attuazione di politiche di settore.

Sindaco
Virginio Merola

Assessore Urbanistico, Edilizia privata, Ambiente, Tutela e
riqualificazione della Città storica
Valentina Orioli

Gruppo di lavoro intersettoriale costituito nel settembre 2018 con
determina del Capo dipartimento Urbanistica Casa Ambiente, dott.
ssa Marika Milani:

responsabile del procedimento arch. Francesco Evangelisti
componenti del gruppo: arch. Monica Cesari, arch. Giuseppe De
Togni (coordinatore), ing. Giovanni Fini, arch. Chiara Girotti, dott.
Marco Guerzoni, arch. Chiara Manaresi, dott. Claudio Savoia, ing.
Giancarlo Sgubbi, dott.ssa Silvia Silvagni

Hanno inoltre collaborato alla stesura del Piano
i dipendenti assegnati all'unità Progettazione urbanistica del Settore
Piani e progetti urbanistici (ing. Luciana Africani, ing. Valentina
Ballotta, arch. Valentina Disarò, ing. Gabriella Marra, ing. Silvia
Scarabelli, dott.ssa Thaina Correa Da Mota), i tirocinanti (Luca Carta,
Ana Maria Diac, Francesca Mancina, Margherita Masi, Susanna
Patata, Marta Ronzoni, Edoardo Seconi, Luca Sirri) e tutti gli altri
dipendenti assegnati al Settore Piani e progetti urbanistici

Collaborazioni

hanno contribuito alla progettazione del Piano i direttori e i
dipendenti dei settori Ambiente e Verde, Politiche Abitative,
Servizi per l'Edilizia, Mobilità Sostenibile e Infrastrutture, Edilizia e
Patrimonio, Area Economia e Lavoro, Area Programmazione, Controlli
e Statistica, Settore Agenda Digitale e Tecnologie Informatiche,
Dipartimento Cultura e Promozione della Città, Area Educazione,
Istruzione e Nuove Generazioni, Area Welfare e Promozione del
Benessere della Comunità

Contributi metodologici

Patrizia Gabellini, Bertrando Bonfantini e Cecilia Saibene -
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano
Maria Berrini e Lorenzo Bono - Ambiente Italia srl

Contributi

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna - Dipartimento di
Architettura

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna - Dipartimento di
Ingegneria Civile, Chimica, Ambientale e dei Materiali

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna - Dipartimento di
Sociologia e Diritto dell'Economia

ARPAE - Struttura Idro-Meteo-Clima

Caterina Gfeller

C.N.R. - Consiglio Nazionale delle Ricerche IBIMET- Istituto di
Biometeorologia

Fondazione Innovazione urbana

Nomisma

Studio Sangiorgi

Grafica e comunicazione

BAM! Strategie Culturali