

Area Pianificazione Territoriale e Mobilità Sostenibile

Servizio Pianificazione Urbanistica

RELAZIONE ISTRUTTORIA

OGGETTO:

Contributo conoscitivo e valutativo nell'ambito della Consultazione Preliminare per la Variante al Piano Urbanistico Generale (PUG)

Proposto da:

Comune di Bologna

PROCEDIMENTO:

Procedimento di variante al Piano Urbanistico Generale (PUG)
Consultazione preliminare ai sensi dell'art. 44 della L.R. 24/2017

Bologna, 10 luglio 2023

Allegato n. 1 all'Atto del Sindaco metropolitano di Bologna

Fasc. 8.2.7.1/3/2023

1. QUADRO DI RIFERIMENTO	3
1.1 Premessa	3
1.2 Contenuti della consultazione preliminare	3
2. CONTRIBUTO CONOSCITIVO E VALUTATIVO DELLA CITTÀ METROPOLITANA	4
2.1 Disciplina del territorio rurale	4
2.2 Attività produttive e commerciali	6
2.3 Attrezzature	6
2.4 Disciplina del territorio urbanizzato.....	7
2.5 Tavola dei vincoli	7
2.6 Prime indicazioni per la Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale ...	7

1. QUADRO DI RIFERIMENTO

1.1 PREMessa

La LR n. 24 /2017 “Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio”, in vigore dal 1° gennaio 2018, principalmente finalizzata al contenimento del consumo di suolo ed alla promozione del riuso e della rigenerazione urbana, definisce i nuovi strumenti urbanistici comunali, con contenuti innovativi rispetto ai previgenti.

Il Capo III della stessa legge urbanistica disciplina il procedimento unico di approvazione dei piani e delle relative varianti, comprese quelle al Piano Urbanistico Generale (PUG). L'art. 44 disciplina in particolare la consultazione preliminare che viene attivata dall'amministrazione procedente con l'autorità competente per la valutazione ambientale, ARPAE e i soggetti competenti in materia ambientale. Agli incontri intervengono inoltre tutte le amministrazioni competenti al rilascio di ogni parere, nulla osta o altro atto di assenso, comunque denominato, richiesti dalla legge per l'approvazione della variante. Gli enti partecipanti forniscono, nel corso della consultazione preliminare, contributi conoscitivi e valutativi e avanzano proposte in merito ai contenuti di piano illustrati e alla definizione della portata e del livello di dettaglio delle informazioni da includere nel documento di ValSAT.

La Città metropolitana di Bologna ha partecipato ai 3 incontri di consultazione preliminare convocati dall'Amministrazione procedente, in relazione alla variante in oggetto, che si sono svolti il 01.06.2023, il 07.06.2023 e il 22.06.2023.

Ai sensi degli artt. 19 e 46 della legge regionale n. 24/2017, la Città metropolitana esprimerà, con un successivo atto, le determinazioni di propria competenza sulla variante al PUG nell'ambito del parere motivato del Comitato Urbanistico Metropolitano (CUM).

1.2 CONTENUTI DELLA CONSULTAZIONE PRELIMINARE

Il Comune di Bologna è dotato di PUG, approvato con Delibera di Consiglio Comunale PG 342648/2021 del 26.07.2021 ed entrato in vigore il 29.09.2021.

In merito alla variante in oggetto è stata trasmessa una relazione per la consultazione preliminare “Modifiche agli strumenti di governo del territorio 2023”, i cui contenuti sono stati ulteriormente approfonditi all'interno delle tre sedute di consultazione.

La variante proposta non riguarda una revisione degli obiettivi del PUG, ma modifiche alle azioni e agli strumenti per raggiungerli, con l'obiettivo di renderli meglio aderenti alle Linee programmatiche per il mandato amministrativo 2021 - 2026 in termini di efficacia ed efficienza nel controllo delle trasformazioni urbane. Su indirizzo della Giunta comunale i temi del PUG interessati dalla variante sono i seguenti:

- la regolamentazione degli interventi diffusi di qualificazione edilizia e ristrutturazione urbanistica, considerando aspetti quali le altezze massime degli interventi, le densità massime realizzabili, le dotazioni territoriali e di edilizia sociale, la protezione del verde esistente;
- l'agevolazione degli interventi di riuso e rigenerazione della città costruita che, in una logica di riduzione delle diseguaglianze e coerentemente con gli obiettivi di una città a zero emissioni, contribuiscano all'incremento dell'offerta abitativa rivolta alle diverse categorie che oggi hanno difficoltà nel reperimento di alloggi in affitto, come ad esempio lavoratori e giovani coppie in “fascia grigia”, studenti internazionali e studenti a basso reddito familiare, ricercatori internazionali e lavoratori “ad alto tasso di specializzazione”;
- la regolamentazione dell'installazione di antenne per le trasmissioni radio e telefoniche;
- l'incentivazione di interventi di riuso e rigenerazione urbana delle aree dismesse, secondo gli obiettivi sopra richiamati, anche mediante l'implementazione della mappatura e l'aggiornamento delle Strategie locali del Piano, da verificare all'interno dei Laboratori di Quartiere e coordinare con il percorso del Piano dei Quartieri;

- la promozione e incentivazione di interventi edilizi e urbanistici coerenti con le indicazioni che derivano dalla partecipazione del Comune alla Missione “100 città neutrali climaticamente entro 2030 dai cittadini e per i cittadini;
- il pieno adeguamento al Piano Territoriale Metropolitan, in una logica di maggiore armonia e coordinamento con la Città Metropolitana, nell’ottica della Grande Bologna;

Inoltre il Comune ha colto l’occasione della variante per un primo aggiornamento degli strumenti urbanistici, considerando gli esiti del primo periodo della loro attuazione.

Per ciascun tema la relazione descrive in linea generale criticità e obiettivi, i contenuti delle modifiche proposte e i possibili effetti ambientali.

2. CONTRIBUTO CONOSCITIVO E VALUTATIVO DELLA CITTÀ METROPOLITANA

Lo scopo del presente contributo è quello di supportare l’Ufficio di Piano del Comune di Bologna fornendo un primo contributo valutativo e conoscitivo al fine di definire i contenuti della variante al PUG, avanzando suggerimenti e proposte in merito a quanto finora presentato, per garantire la massima integrazione e complementarietà tra PTM e PUG.

Si condivide la volontà di definire più accuratamente le azioni del PUG vigente, al fine di garantire una maggiore efficacia dello strumento urbanistico senza alterare gli obiettivi scelti dal Piano. Le modifiche proposte, con un livello di dettaglio non ancora approfondito rispetto alle specifiche norme nella relazione presentata, paiono essere in linea generale coerenti con gli obiettivi strategici definiti dalla legge regionale n. 24/2017 e declinati sul territorio metropolitan attraverso il Piano Territoriale Metropolitan (PTM), approvato con deliberazione del Consiglio metropolitan n. 16 del 12.05.2021.

Evidenziando che, in armonia con le disposizioni della legge regionale, il PUG e il PTM sono piani con un forte carattere di complementarietà e con precisi ambiti di competenza, il presente contributo mira a sottolineare i temi di interesse primario per la Città metropolitana che presentano un alto grado di interconnessione con le politiche di scala metropolitana, con particolare riferimento al proposto ulteriore adeguamento del PUG al PTM. Si forniscono quindi con il presente contributo alcune indicazioni utili alla redazione della variante in oggetto rispetto alla quale la Città metropolitana esprimerà comunque le proprie determinazioni nei tempi e nelle modalità previste dalla normativa vigente, quindi nell’ambito del CUM.

Pertanto, rispetto ai temi trattati nella variante che interessano principalmente aspetti disciplinari di dettaglio interni al perimetro del territorio urbanizzato, quali la promozione di interventi per la neutralità climatica, il controllo della qualità delle trasformazioni diffuse, l’incremento dell’offerta abitativa sociale, l’aggiornamento degli strumenti di governo del territorio e la promozione di interventi di riuso e rigenerazione delle aree dismesse, non si ravvisano ad una prima analisi elementi di potenziale criticità in relazione agli obiettivi e alle strategie della pianificazione metropolitana, se non per quanto segnalato nei successivi capitoli.

2.1 DISCIPLINA DEL TERRITORIO RURALE

Si evidenzia, in premessa, che i recenti eventi atmosferici estremi hanno messo in luce la fragilità ambientale degli ecosistemi agricoli e naturali nonché criticità diffuse, anche in corrispondenza di porzioni del territorio comunale non soggette a particolari vincoli di natura idraulica e idrogeologica. Pertanto, condividendo la necessità, emersa in sede di Consultazione, di una approfondita riflessione che dovrà condurre all’aggiornamento del PUG rispetto a tali problematiche, si fa presente che solo attraverso azioni di pianificazione volte a limitare in modo significativo gli interventi in territorio rurale si potrà dare una risposta efficace.

Si ricorda, a tale proposito, che ai sensi dell’art. 15 comma 7 del PTM, il Comune può declinare attraverso il PUG la disciplina del territorio rurale al fine di dettare disposizioni di maggior dettaglio, tenendo conto delle specifiche esigenze e/o caratteristiche del territorio comunale. Pertanto, il PUG può introdurre disposizioni maggiormente restrittive rispetto a quelle di livello metropolitan, sulla base di esigenze territoriali specifiche anche con riguardo alla sicurezza idraulica e idrogeologica. A titolo esemplificativo, rispetto agli usi agricoli elencati al comma

17 dell'art. 16 del PTM, il Comune può operare la scelta di limitare in tutto o parte del territorio comunale l'insediamento di talune attività o di individuare soglie inferiori rispetto a quelle del PTM in ragione degli obiettivi di tutela individuati dalla strategia del PUG stesso, quali, ad esempio, la salvaguardia del paesaggio collinare. Pertanto, appare utile, proprio alla luce di un numero così elevato e diffuso di fenomeni di dissesto idrogeologico, approfondire come ammettere la possibilità di nuova costruzione di edifici di servizio agricolo in zona collinare.

Rispetto alle proposte di variante, nella relazione per la consultazione preliminare un capitolo è dedicato alle modifiche apportate al PUG per declinare la disciplina del territorio rurale definita dal PTM negli aspetti di dettaglio in relazione alle specifiche esigenze del territorio comunale, anche attraverso approfondimenti e integrazioni di alcune informazioni di base.

Si evidenzia innanzitutto la coerenza delle integrazioni che il Comune intende apportare al Quadro conoscitivo, quali ad esempio la quantificazione del numero di alloggi presenti in territorio rurale, con gli indirizzi che fornisce il PTM rispetto alle analisi conoscitive per gli ecosistemi agricoli.

Inoltre, apprezzando la volontà di allineare in maniera maggiormente organica le azioni 1.1a e 3.4a del PUG con la disciplina metropolitana, rispetto a cui si invita a richiamare il "Glossario dei termini riguardanti il territorio rurale" in appendice al PTM, si avanzano le seguenti prime considerazioni rispetto ad alcune proposte di disciplina di dettaglio. Il Comune dovrà tenere conto di tali indicazioni nella redazione delle modifiche al PUG, in modo da garantirne la coerenza con gli obiettivi perseguiti dal PTM di tutela e valorizzazione del territorio rurale.

Nel corso delle sedute di consultazione preliminare è emersa la proposta di escludere dal limite massimo dei 2 alloggi per edificio negli interventi di riuso dei fabbricati non di interesse storico-architettonico e culturale e testimoniale, indicato dall'art. 16, c. 6 e 7, del PTM, le forme di abitare condiviso e solidale. Pur condividendo l'obiettivo di favorire l'incremento dell'offerta di edilizia residenziale sociale e sviluppare forme innovative dell'abitare, si ricorda che le norme di maggior dettaglio dei PUG devono comunque rispettare la disciplina strutturale individuata dal PTM, al fine di perseguire gli obiettivi di tutela del territorio metropolitano. Pertanto, le forme di abitare condiviso solidale potranno essere previste nel rispetto di quanto indicato dall'art. 16 PTM in merito al numero massimo di alloggi, ricordando che il Piano metropolitano non detta limitazioni in merito al numero di residenti e che il PUG potrà inoltre meglio disciplinare il recupero di superficie non residenziale per spazi legati all'abitare condiviso, quali ad esempio locali per i servizi comuni.

La variante propone, inoltre, di ampliare le possibilità di trasferire volumi esistenti a seguito della desigillazione di aree impermeabilizzate, attualmente prevista soltanto per le aree fluviali, ad aree valutate strategiche per la realizzazione delle politiche comunali ed il conseguimento degli obiettivi di potenziamento delle dotazioni ecologico ambientali della città. Dato atto che tali previsioni si attuerebbero tramite Piano Attuativo di Iniziativa Pubblica (PAIP), questo approccio potrebbe comunque avere un generale impatto significativo sulle possibilità di ampliamento al margine esterno del territorio urbanizzato, molto ridotte nel PUG vigente, vista l'assenza di criteri precisi rispetto a quali aree potrebbero essere desigillate all'interno e all'esterno del territorio urbanizzato e, al contempo, a quali condizioni verrebbero indicate per un "atterraggio" dei volumi da trasferire. Perciò risulta necessario effettuare gli opportuni approfondimenti per circoscrivere il campo di applicazione della norma proposta per la desigillazione di aree impermeabilizzate, legandola maggiormente a strategie ben individuate da perseguire, similmente a quanto fatto per le aree fluviali, incentivando la ricollocazione dei volumi in aree interne al perimetro del territorio urbanizzato. Si ricorda che tutte le eventuali espansioni del territorio urbanizzato devono comunque essere coerenti con la griglia degli elementi strutturali individuata dal PTM.

Si richiama anche la necessità di ammettere in territorio rurale la realizzazione di nuovi fabbricati "soltanto qualora sia necessaria alla conduzione del fondo, all'esercizio dell'attività agricola e di quelle ad essa connesse", come prevede l'art. 36, comma 2, della L.R. n. 24/2017. Ad esempio, la possibilità di realizzare piccoli manufatti connessi alle aree ortive con finalità sociale dovrà essere ricondotta a modalità e caratteristiche che si limitino alla previsione di manufatti temporanei, che escludano comunque la nuova costruzione.

Infine, rispetto alla volontà di potenziare l'agrivoltaico "innovativo", si invita il Comune a favorire nella declinazione di tale azione la massima tutela del territorio rurale, nel rispetto delle normative di settore.

2.2 ATTIVITÀ PRODUTTIVE E COMMERCIALI

Per le attività di impresa insediate la variante propone all'interno dell'azione 3.2a il riconoscimento di un incremento un tantum pari al 10% del volume esistente, previa verifica di alcune condizioni quali l'inserimento paesaggistico e funzionale nel contesto e la sostenibilità ambientale e territoriale, più un eventuale ulteriore incremento del 10% se l'intervento riguarda l'intero edificio e comporta un miglioramento energetico, sismico per l'intero stabile e un miglioramento sull'accessibilità nel caso in cui sia attività aperta al pubblico. Gli ampliamenti che prevedano incrementi ulteriori sarebbero invece oggetto di procedimento unico, di cui all'art. 53 della L.R. n. 24/2017.

Condividendo la necessità di fissare delle soglie di intervento per gli ampliamenti delle attività economiche, si osserva tuttavia che, dagli approfondimenti forniti nel corso della consultazione preliminare, con questa variante, tali possibilità di ampliamento sarebbero rese ammissibili a tutte le attività insediate, comprese quelle esterne al territorio urbanizzato. Fermo restando che la sostenibilità ambientale e territoriale di previsioni attuabili mediante intervento diretto deve essere valutata in sede di PUG e non può essere rimandata a fasi successive in assenza di strumenti attuativi del piano (AO e PAIP), non si condivide l'estensione generalizzata delle possibilità di ampliamento anche per le imprese insediate in territorio rurale, in quanto in contrasto con l'art. 5, c. 7, lett. b, del PTM. Analogamente sarebbe opportuno individuare nel territorio urbanizzato i tessuti idonei rispetto a queste possibilità di ampliamento.

Pertanto, richiamando anche quanto espresso in premessa al precedente paragrafo 2.1 e quanto disposto dall'art. 5 del PTM, l'azione 3.2 a deve essere riferita al solo territorio urbanizzato, come già previsto nel PUG vigente, prevedendo il ricorso al procedimento unico ai sensi dell'art. 53 per gli ampliamenti (di qualsiasi entità) delle attività economiche insediate in territorio urbanizzato qualora tale ampliamento coinvolga aree esterne a tale perimetro e ammettendo al più per le attività economiche insediate in fabbricati isolati in territorio rurale ampliamenti che non siano di natura pertinenziale e circoscritti entro il limite del 20% del volume dell'edificio principale, non assumendo i contorni di un intervento di nuova costruzione, come disposto dal PTM per contrastare la dispersione insediativa.

2.3 ATTREZZATURE

Rispetto ai parchi periurbani si prevede il superamento della soglia di 7.000 mc per parco per l'ampliamento e la costruzione di attrezzature e dotazioni pubbliche. Sebbene si proponga per lo sviluppo di nuove dotazioni il ricorso al PAIP, si invita il Comune a valutare in maniera approfondita l'opportunità di indicare una tale soglia rilevante all'interno di parchi esterni al territorio urbanizzato di limitata estensione, tenendo conto che gli stessi PAIP sarebbero sottoposti a una valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale in base alle specifiche caratteristiche del contesto.

Nel corso della consultazione preliminare sono state inoltre illustrate possibili modifiche alla disciplina delle attrezzature, proponendo l'ammissibilità di nuova realizzazione e ampliamento per le attrezzature pubbliche e private di interesse pubblico in territorio rurale. Richiamando quanto sopra evidenziato rispetto ai parchi periurbani, è opportuno che il Comune individui modalità di realizzazione per le attrezzature pubbliche e di interesse pubblico in territorio rurale tramite strumenti attuativi del PUG o in variante al piano, che prevedano ai sensi della legge urbanistica una valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale, al fine di ottenere una ponderazione di ciascun intervento in base all'entità dello stesso e del particolare contesto in cui è inserito.

2.4 DISCIPLINA DEL TERRITORIO URBANIZZATO

Si esprime particolare apprezzamento per la scelta di favorire la riqualificazione e la realizzazione delle dotazioni territoriali, includendo alcune tipologie di interventi di qualificazione edilizia tra quelli chiamati a concorrere al rafforzamento del sistema delle dotazioni nonché la scelta di individuare strumenti di governo per l'edilizia residenziale sociale, ampliando il campo di applicazione della disciplina dell'ERS anche agli interventi edilizi diretti e introducendo così nuove possibilità per aumentare l'offerta.

Appare in linea con il carattere flessibile e interdisciplinare che la LR n. 24/2017 assegna al PUG, la scelta di integrare le strategie locali con le conoscenze acquisite nell'ambito dei percorsi partecipativi inerenti alla formazione dei Piani di quartiere.

Rispetto alle proposte di modifiche all'azione 2.2c in relazione alle attività commerciali, si suggerisce di valutare con attenzione le possibili modifiche alla disciplina dei cambi d'uso, come emerse in sede di consultazione, rispetto a una maggiore flessibilità verso la funzione residenziale. In particolare si evidenzia come sia opportuno garantire all'interno della città costruita un'adeguata presenza degli spazi di servizio, in particolare ai piani terra degli edifici.

2.5 TAVOLA DEI VINCOLI

Nella relazione vengono indicati gli aggiornamenti proposti per la tavola dei vincoli, tra cui vengono citati degli aggiornamenti cartografici relativi al PTM per l'ecosistema delle acque correnti e le "limitazioni per gli interventi all'esterno del territorio urbanizzato".

Per queste ultime, che nel PUG vigente raggruppano gli elementi delle reti ecologiche, della fruizione e del turismo di cui all'art. 47 del PTM, la puntuale ricognizione e identificazione delle aree e degli elementi rappresentati nella tavola 5 del PTM è demandata dal Piano metropolitano ai Piani urbanistici comunali. Si invita il Comune quindi a esplicitare nelle successive fasi della variante al PUG gli specifici aggiornamenti che si intendono apportare alle "limitazioni per gli interventi all'esterno del territorio urbanizzato", per garantire comunque la sussistenza degli elementi individuati dal PTM.

Per quanto riguarda gli ecosistemi naturali il PTM ha assunto le individuazioni e le ricognizioni effettuate dai soggetti titolari delle corrispondenti funzioni, segnatamente attraverso i relativi piani e strumenti, generali e settoriali, compreso il PTCP in riferimento alle relative componenti cartografiche che costituiscono pianificazione regionale. A sua volta il PTM chiede ai PUG di individuare le corrispondenti aree sulla base del relativo Quadro conoscitivo, già riconosciute all'interno del PUG di Bologna vigente. Si chiede quindi di dettagliare gli aggiornamenti proposti in merito all'ecosistema delle acque correnti, corredati dalle motivazioni alla base degli stessi.

2.6 PRIME INDICAZIONI PER LA VALUTAZIONE DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E TERRITORIALE

La Città metropolitana, in qualità di Autorità competente, si esprimerà in merito alla valutazione preventiva della Sostenibilità Ambientale e Territoriale (Valsat) del PUG nella fase di approvazione della variante, nell'ambito del Comitato Urbanistico Metropolitano (CUM) avvalendosi del supporto istruttorio dell'Area Autorizzazioni e Concessioni Metropolitana (AACM) di ARPAE ai sensi dell'art. 19 c. 4 della LR n. 24/2017 nonché della Direttiva Regionale approvata con D.G.R. n. 1795 del 31/10/2016 "Approvazione della direttiva per lo svolgimento delle funzioni in materia di VAS, VIA, AIA ed AUA in attuazione della L.R. n. 13 del 2005, in sostituzione della direttiva approvata con DGR n. 2170/2015".

La relazione per la consultazione preliminare indaga in maniera molto sintetica per ciascun tema di variante i possibili effetti ambientali stimati, evidenziando modifiche più o meno impattanti. Fermo restando che la valutazione ambientale e territoriale della variante al PUG deve costituire parte integrante della stessa dalla fase di elaborazione fino alla sua approvazione e non è prevista per i titoli abilitativi o modalità di attuazione diversi dagli strumenti attuativi del PUG (AO e PAIP), è necessario che il Comune predisponga, ai sensi degli artt. 18 e 19 della L.R. n. 24/2017, un rapporto ambientale e territoriale che valuti, rispetto alle modifiche apportate dalla variante, le ragionevoli alternative idonee a realizzare gli obiettivi perseguiti e i relativi effetti sull'ambiente e sul territorio, a partire dalla Valsat del PUG vigente. In particolare, la

Valsat dovrà effettuare una sintesi diagnostica delle criticità emerse alla base delle scelte di variante al PUG, per poter poi valutare i potenziali effetti delle modifiche al Piano effettuate di conseguenza.

All'interno della valutazione assumono quindi un ruolo fondamentale gli indicatori. Rimandando all'Atto di coordinamento tecnico sulla Strategia per la Qualità Urbana ed Ecologico-Ambientale e la Valsat dei PUG, approvata con D.G.R. n. 2135 del 22.11.2019, si invita il Comune a effettuare una ricognizione degli indicatori già presenti nella Valsat del PUG, valutando eventuali modifiche nelle modalità di misura o nei target prescelti da introdurre in relazione ai temi di variante, oltre alla possibilità di introdurre nuovi indicatori anche connessi a quelli individuati nel PTM, per garantire la quantificazione e la misurazione degli elementi di novità apportati dalla variante in oggetto.

Firmato:

Responsabile Servizio
Pianificazione Urbanistica
Ing. Mariagrazia Ricci

Firmato:

Funzionario tecnico Servizio
Pianificazione Urbanistica
Ing. Francesco Selmi