

## Settore Pianificazione Territoriale

---

*Servizio Pianificazione Urbanistica*

### RELAZIONE ISTRUTTORIA

#### **OGGETTO:**

Contributo conoscitivo e valutativo nell'ambito della Consultazione Preliminare per la Variante n. 2 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, 7 novembre 2025

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

Fasc. 8.2.7.1/1/2025

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 Governo della rigenerazione urbana diffusa .....	4
2.2 Rischio alluvioni.....	5
2.3 Abitabilità della città storica interna ai viali.....	6
2.4 Altri aggiornamenti.....	6
2.5 Prime indicazioni per la Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale ...	6

## **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 due incontri di consultazione preliminare convocati dall'Amministrazione procedente in relazione alla variante in oggetto, che si sono svolti il 29.09.2025 e il 21.10.2025. Inoltre la Città metropolitana ha partecipato a due ulteriori incontri tematici connessi ai temi del rischio idraulico in data 16.10.2025 e 6.11.2025.

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, successivamente modificato con la variante n. 1 denominata “PUG+”, approvata con Delibera di Consiglio Comunale PG 803390/2024 ed entrata in vigore il 4 dicembre 2024.

In merito alla variante in oggetto è stata trasmessa una relazione per la consultazione preliminare, illustrata nella prima seduta di consultazione.

La variante proposta non riguarda una revisione degli obiettivi del PUG già definiti, 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, similmente a quanto già effettuato con la prima variante. I temi trattati in questa variante, secondo le denominazioni indicate nella relazione del Comune, sono i seguenti:

- (G) Governo della rigenerazione urbana diffusa;
- (N) Gestione del rischio alluvioni;
- (S) Abitabilità della “città storica interna ai viali”;
- (A) Altri aggiornamenti – relativi all'introduzione della valutazione di impatto di genere (VIG), alcune riformulazioni ad alcune azioni di piano per renderne più fluida l'applicazione, la raccolta in uno spazio autonomo dei dati di monitoraggio, l'aggiornamento di schede di “Profilo e Conoscenze e relativi approfondimenti” e della Tavola dei vincoli.

Per ciascun tema la relazione descrive in linea generale le questioni emerse da nuovi dati conoscitivi e le ipotesi di lavoro per la redazione della variante, senza dettagliare ancora le modifiche da apportare agli elaborati di piano vigenti.

## 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, anche per garantire la massima integrazione e complementarietà tra PTM e PUG. A tal fine, il presente contributo è stato redatto anche con il supporto dell'Area sviluppo economico e sociale della Città metropolitana rispetto alle questioni che attengono all'Edilizia Residenziale Sociale.

Si condivide la volontà di definire più accuratamente le azioni del PUG vigente, al fine di garantire una maggiore efficacia dello strumento urbanistico, con un orientamento che appare essere in linea di massima coerente con gli obiettivi strategici definiti dalla legge regionale n. 24/2017. Si segnala che la documentazione presentata ha un livello di dettaglio molto generale e non descrive in maniera specifica le modifiche che si intendono apportare agli elaborati del PUG vigente, pertanto anche il presente contributo conoscitivo e valutativo della Città metropolitana mantiene un grado di approfondimento coerente con le informazioni ricevute finora.

Si forniscono quindi alcune indicazioni utili alla redazione della variante in oggetto rispetto alla quale la Città metropolitana esprimerà comunque le proprie determinazioni nei tempi e con le modalità previste dalla normativa vigente, quindi nell'ambito del CUM, sulla base degli elaborati della variante al piano vigente adottata dal Consiglio comunale.

### 2.1 GOVERNO DELLA RIGENERAZIONE URBANA DIFFUSA

In relazione alla gestione delle trasformazioni urbane nei tessuti esistenti si condivide la volontà del Comune di orientare gli interventi di qualificazione edilizia trasformativa verso interventi urbanistici. In particolare, nella relazione viene avanzata l'ipotesi di *"correlare i cambi di destinazione d'uso verso usi residenziali, per tutte le tipologie di intervento e qualora riguardanti interi edifici, a modalità realizzative che prevedono un confronto con l'Amministrazione"*. A tal fine vengono individuate due modalità: la presentazione di Accordi operativi a seguito di bando indetto dal Comune ai sensi dell'art. 38 della LR 24/2017 e l'iscrizione all'Albo degli immobili resi disponibili per la rigenerazione urbana ai sensi dell'art. 15 della LR 24/2017. Considerando che l'Albo non è una modalità attuativa degli interventi di riuso e rigenerazione urbana, ma uno strumento che la LR 24/2017 promuove per favorire interventi di trasformazione urbana nell'ambito degli Accordi operativi, si invita il Comune a chiarire e dettagliare queste modalità di attuazione nella definizione degli elaborati di variante, prevedendo il ricorso allo strumento urbanistico attuativo (Accordi operativi) nei casi di cambi d'uso che interessano interi edifici, al fine di garantire una corretta valutazione del beneficio pubblico della trasformazione in termini di dotazioni territoriali e condizioni di sostenibilità da realizzare alla luce dell'incremento del carico urbanistico.

Rispetto alle dotazioni di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) il Comune evidenzia il progressivo aggravarsi della crisi abitativa con una crescente necessità di alloggi in affitto e di ERS. In aggiunta ai dati citati nella relazione per la consultazione preliminare si suggerisce di arricchire il quadro conoscitivo con i dati relativi alla fragilità sociale e povertà abitativa (incluso ad esempio dati sulla morosità incolpevole, il numero di convalide di sfratto per finita locazione/per morosità), l'indice di *affordability* della città di Bologna in relazione ai Comuni ATA limitrofi, oppure altri dati di indagini commissionate dal Comune di Bologna ("Stima delle abitazioni potenzialmente vuote a Bologna", OMSA 2024). Rispetto alle ipotesi di lavoro appare strategico l'ampliamento della platea dei soggetti che concorrono alla realizzazione di ERS anche attraverso operazioni di redistribuzione.

Nella relazione per la consultazione preliminare si legge anche che tali modifiche avverranno *"senza toccare le quantità richieste per gli interventi più grandi"* (pag. 6), ma che allo stesso tempo si otterrà l'effetto di diminuire *"il peso per quelli che erano più gravati dal precedente sistema di soglie"* (pag. 8). Pertanto, nella messa a punto delle modifiche normative su questo aspetto, si chiede di porre attenzione nella definizione delle richieste differenziate di contribuzione per i vari tipi di intervento in maniera coerente, garantendo un'effettiva maggiore efficacia nella realizzazione di ERS senza perdere di vista l'obiettivo quantitativo da raggiungere.

Viene anche proposto di rivedere la definizione di ERS, valutando la possibilità di ampliare le tipologie attualmente previste dal PUG, tra cui *“meccanismi che permettano la vendita ad un prezzo convenzionato degli alloggi dopo un periodo di affitto calmierato nella formula rent to buy”*. A riguardo si evidenzia come questa definizione non rientri tra quelle indicate dal PTM per i Comuni ad alta tensione abitativa come Bologna all’art. 41, comma 5, delle Norme, dove sono elencate le componenti dell’ERS correlate agli interventi di riuso e rigenerazione e di nuova urbanizzazione che i PUG possono selezionare: introdurre modalità di affitto con riscatto tra le definizioni reitera un modello di produzione di ERS che non conserva nel tempo la sua natura e non rimane a disposizione del sistema dei servizi di welfare cittadino, elementi necessari per affrontare il fabbisogno ERS di cui si evidenzia la costante crescita in città.

Su questo tema si suggerisce infine di evidenziare la necessità non solo di creare nuovi alloggi ERS nel territorio comunale, ma anche di investire sull’ERS esistente, soprattutto di tipo pubblico, tenendo conto che gran parte dell’ERS di patrimonio pubblico esistente risulta attualmente vetusto e bisognoso di interventi di ammodernamento/manutenzione.

## **2.2 RISCHIO ALLUVIONI**

La Città metropolitana di Bologna esprime condivisione di principio rispetto alla necessità di procedere all’aggiornamento del PUG sul tema del rischio alluvioni in coerenza con le nuove informazioni disponibili che arricchiscono l’attuale quadro conoscitivo. Le nuove informazioni conoscitive derivano sia dall’osservazione degli eventi alluvionali che hanno interessato il nostro territorio nei mesi di maggio 2023 e settembre-ottobre 2024 sia dagli approfondimenti svolti dal Comune in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna. Tale aggiornamento si ritiene essenziale al fine di garantire una pianificazione urbanistica coerente con le più recenti valutazioni di pericolosità idraulica e di rischio alluvionale, assicurando l’allineamento del PUG con le strategie e gli indirizzi della pianificazione di bacino e della normativa vigente in materia di difesa del suolo e gestione del rischio. Si evidenzia tuttavia che la documentazione attualmente disponibile nell’ambito della presente consultazione preliminare risulta ancora limitata. In assenza di elaborati cartografici di dettaglio e di un quadro normativo definito, non è al momento possibile formulare osservazioni puntuali di merito sui contenuti tecnici della proposta di variante.

In tale prospettiva, si apprezza la volontà di attivare un tavolo di confronto strutturato e continuativo con l’Autorità di Bacino Distrettuale del Fiume Po e con la Regione Emilia-Romagna, al fine di garantire la piena coerenza tra la pianificazione comunale e gli strumenti settoriali in corso di aggiornamento. In particolare, si richiama l’esigenza di coordinare le attività di aggiornamento del PUG con la prossima conclusione del secondo ciclo di aggiornamento del Piano di Gestione del Rischio Alluvioni (PGRA) e con la variante al Piano Stralcio per l’Assetto Idrogeologico (PSAI) del bacino del Reno, la quale sarà coerente con le nuove determinazioni del PAI Po. Si è certi che l’integrazione di tali strumenti e la condivisione dei relativi esiti conoscitivi consentiranno di migliorare la qualità e la precisione delle analisi di rischio a scala comunale, in particolare per quanto riguarda l’individuazione, la gestione e l’utilizzo operativo delle APSFR (Aree a Potenziale Rischio Significativo di Alluvione). Tale approccio favorirà l’individuazione di misure di mitigazione più efficaci e la definizione di indirizzi pianificatori coerenti con le politiche di resilienza e sicurezza territoriale. L’importanza di tale fase di aggiornamento normativo è fondamentale in considerazione soprattutto del fatto che l’attuale Piano Speciale Preliminare, con le misure di salvaguardia DSG 13/2025, decadranno con l’entrata in vigore della variante al PAI Po che interesserà il nostro territorio metropolitano.

A questo proposito, si ricorda che l’articolo 30 del PTM, relativo al rischio idraulico, dispone che il quadro conoscitivo del PUG, elaborato sulla base dei contenuti dei piani settoriali sovraordinati, includa approfondimenti specifici da assumere come riferimento indispensabile per i Comuni fin dalle fasi di costruzione delle proprie strategie di qualità urbana ed ecologico-ambientale. Tale norma prevede appunto rilievi territoriali finalizzati a individuare cartograficamente i settori caratterizzati da elementi morfologici naturali significativi per il deflusso delle acque di allagamento. Parallelamente, evidenzia l’importanza dei rilievi

antropici, utili a definire gli elementi morfologici di origine umana che possono influenzare il deflusso delle acque esondate. Anche gli studi idraulici locali sono stati ritenuti fondamentali, anche e soprattutto per i bacini minori, ed è stato previsto che debbano essere sempre condotti in stretto coordinamento con le autorità idrauliche competenti. Alla luce di quanto già previsto dal PTM in materia di gestione del rischio idraulico, si constata come oggi si stiano concretamente attuando le linee guida delineate in quella fase, ritenendo dunque essenziale mantenere e rafforzare la collaborazione, al fine di costruire un quadro conoscitivo sempre più dettagliato, base indispensabile per l'aggiornamento del quadro normativo e per il miglioramento continuo della gestione del rischio alluvionale. Si segnala che nella redazione delle modifiche normative si dovrà comunque garantire la coerenza con gli strumenti di pianificazione settoriali vigenti.

### **2.3 ABITABILITÀ DELLA CITTÀ STORICA INTERNA AI VIALI**

La variante propone di apportare modifiche al PUG sulla porzione della città storica interna ai viali di circonvallazione al fine di affrontare gli effetti negativi dell'aumento del turismo negli ultimi anni. Si apprezza in linea generale la volontà di territorializzare le limitazioni alla possibilità di cambio d'uso verso l'attività di affitto breve (b3), e allo stesso modo riconoscendo la nuova definizione di "Città storica interna ai viali" quale sottoinsieme specialistico della Città storica necessario all'applicazione di specifiche politiche urbane. Si raccomanda quindi in fase di redazione della proposta di variante di mantenere un rapporto tra capacità di carico turistica e sostenibilità residenziale.

Inoltre si suggerisce di valutare l'introduzione di limitazioni anche al mutamento di destinazione d'uso di interi edifici verso l'uso B3 per funzioni turistico ricettive più tradizionali, che allo stesso modo degli affitti brevi, influisce negativamente sulla capacità di offerta abitativa per i residenti del centro storico.

Si chiede, altresì, di porre attenzione alla possibilità di allargare la gamma degli usi ammessi per favorire l'abitabilità del centro storico rispetto a potenziali rischi naturali e di diminuzione della qualità urbana. In particolare, si esprime una posizione contraria rispetto alla possibilità di trasformare piani terra accessibili in parti non affacciate sui portici per usi residenziali per persone fragili e con difficoltà di movimento, sia per non creare una corrispondenza urbanistica, difficilmente governabile, tra età/utenza e destinazione d'uso, sia rispetto al potenziale rischio idraulico ampiamente diffuso nel territorio urbanizzato nonché oggetto della presente variante.

A tale proposito, in linea con quanto espresso nelle valutazioni della Città metropolitana sulla variante 1 al PUG, sia in sede di Contributo conoscitivo e valutativo (capitolo 2.4 "Disciplina del territorio urbanizzato") che nella relazione istruttoria al PUG adottato (capitolo 2.2 "Cambi di destinazione d'uso"), si richiama l'importanza di garantire all'interno della "città storica interna ai viali", un'adeguata presenza di spazi di servizio, come anche indicato tra le finalità della presente variante nella relazione per la consultazione preliminare, in particolare ai piani terra degli edifici, mantenendo le caratteristiche miste del tessuto storico, anche riconoscendo valore al piccolo commercio di vicinato come potenziale forma di presidio urbano.

### **2.4 ALTRI AGGIORNAMENTI**

Nella relazione per la consultazione preliminare vengono citati altri aggiornamenti che saranno apportati con la variante 2 al PUG, non entrando nel dettaglio degli stessi, con particolare riferimento alle possibili riformulazioni di alcune azioni, rispetto alle quali si attende di visionare la proposta di variante adottata per fornire le opportune valutazioni.

### **2.5 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 Metropolitan (CUM) avvalendosi del parere di competenza di ARPAE ai sensi dell'art. 19 c. 4 della LR n. 24/2017.

La relazione per la consultazione preliminare espone in maniera sintetica una prima valutazione dei possibili impatti dei temi di variante urbanistica proposti. Come noto, 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, il Comune dovrà predisporre, ai sensi degli artt. 18 e 19 della L.R. n. 24/2017, un rapporto ambientale e territoriale che valuti, sulle base delle effettive modifiche apportate dalla variante che saranno esplicitate nelle successive fasi, 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, anche attraverso gli indicatori, a partire da quelli 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