

Laboratorio tematico digitale “PUG | Abitabilità e Inclusione”

14 maggio 2020

OBIETTIVO

Il giorno 14 maggio 2020 si è svolto il primo (dell'anno 2020) Laboratorio tematico del percorso di partecipazione del Piano Urbanistico Generale.

Questo incontro fa parte del processo di ascolto e coinvolgimento dei cittadini accompagnato dalla Fondazione per l'Innovazione Urbana sulla proposta di Piano Urbanistico Generale assunta dalla Giunta a Febbraio 2020. Obiettivo dell'appuntamento è stato presentare l'obiettivo strategico del Piano “Abitabilità e inclusione”, fornire chiarimenti, accogliere riflessioni dai partecipanti e informare sulle possibilità di invio dei contributi al piano, in continuità con il percorso di partecipazione intrapreso nel 2019.

Si sono svolti altri due incontri tematici: “Resilienza e ambiente” e “Attrattività e lavoro”.

PROGRAMMA

- **Benvenuto** di Giovanni Ginocchini, Direttore della Fondazione per l'Innovazione Urbana (FIU)
- **Introduzione** istituzionale dell'Assessora all'Urbanistica Valentina Orioli
- **Presentazione del percorso** di Giovanni Ginocchini
- **Presentazione del tema** di Francesco Evangelisti, Direttore Settore Ufficio di Piano
- **Approfondimento** di Marco Guerzoni, Comune di Bologna, Settore Politiche Abitative
- **Confronto** con i partecipanti, moderato da Giovanni Ginocchini
- **Chiusura**

Introduzione

L'incontro digitale ha avuto la durata di circa due ore e vi hanno preso parte oltre cento persone, rappresentanti di Ordini Professionali, associazioni di categoria, rappresentanti di cooperative e istituti di ricerca.

Dopo una breve introduzione del direttore della FIU, Giovanni Ginocchini, la Vicesindaca e Assessora all'Urbanistica Valentina Orioli, ha avviato l'incontro illustrando il quadro di riferimento, la visione e gli obiettivi del percorso di revisione del Piano Urbanistico Generale (PUG).

Allo stato attuale il PUG è stato assunto dalla Giunta e pubblicato, per ricevere osservazioni e pareri da parte dei cittadini. Con questo incontro si è voluto riprendere il confronto, avviato

nel 2019 durante il processo di costruzione del Piano, e in particolare sul tema dell'abitabilità.

In questo primo momento è stato importante sottolineare che lavorare sul Piano e quindi su una visione così di lunga prospettiva, in un momento di emergenza come questo, sia utile ragionare e progettare il futuro, partendo da questa esperienza e dagli obiettivi che ci si erano già posti. Il PUG infatti è un piano strategico che riguarda dei temi che possono anche rispondere a molti degli interrogativi di oggi, come la questione dell'abitabilità.

Il Piano ha al centro una visione chiara: Bologna è il cuore di una piccola metropoli europea. Queste ambizioni, già in parte realizzate, sono ancora valide, così come è ancora valido immaginare una città disegnata per le persone in una dimensione di abitabilità a tutto tondo. E quindi abitabilità non solo come offerta di casa, ma anche come capacità di offrire servizi, essere inclusiva e costruire un buon ambiente di vita per le persone che abitano la città. Oggi questi obiettivi sono più che mai attuali, e il PUG ci dà occasione di aprire un ragionamento su questi temi, anche in una prospettiva futura più ampia. In questa logica è utile continuare a discuterne, anche attraverso le Osservazioni e questi momenti di confronto.

Presentazione del percorso

A questo punto Giovanni Ginocchini ha ricordato il percorso del piano, avviato nel 2019 su impulso della Giunta e del gruppo di lavoro tecnico, che ha già visto una prima fase di apertura e ascolto della città, sia dei cittadini, attraverso i Laboratori di Quartiere, le Passeggiate di Quartiere e il questionario, sia dei rappresentanti e portatori d'interesse, con 5 incontri dedicati tra Settembre e Ottobre 2019.

Dal 4 marzo 2020 la proposta di Piano (PUG) e lo schema di regolamento Edilizia (RE) è stato reso pubblico ed è disponibile ad un nuovo confronto con la città. Il Direttore ha inoltre ricordato che attraverso il [sito della Fondazione](#) è possibile tenersi aggiornati sugli appuntamenti dedicati al PUG e che sul [sito del Comune](#) sono disponibili e consultabili tutti i materiali che sintetizzano i contenuti del Piano.

Presentazione del tema

Il Direttore del Settore Ufficio di Piano ha quindi raccontato del processo di costruzione del piano a partire dalle attività svolte nel 2019, in particolare sul tema dell'abitabilità a seguito dell' incontro tra stakeholder sull'abitare: *“Come garantire un sistema abitativo equilibrato e inclusivo”*.

Dalla discussione era emersa la **domanda di casa**, da inquadrare in una visione complessiva di un sistema abitativo che comprende la casa insieme al sistema di spazi e servizi della città. Ricostruendo il profilo della città dieci anni dopo il Piano Strutturale, i dati hanno fornito un'immagine diversa della città, in cui si è riscontrata la crescente domanda di alloggi in locazione, le dinamiche di richiesta e competizione per l'alloggio tra diversi soggetti.

La casa è al centro dell'idea di abitabilità, aperta a soggetti diversi, ognuno con le proprie esigenze. Tra i tratti significativi del Profilo di Bologna è emerso un importante cambiamento della popolazione caratterizzato dall'aumento della popolazione giovane di origine straniera,

l'attitudine della popolazione verso forme di cittadinanza attiva e la diffusione di luoghi e centralità per la fruizione di servizi e d'occasione di eventi culturali e per il tempo libero. Risalta la **dimensione di prossimità nelle relazioni quotidiane della città**, la dimensione dello spazio pubblico per tutti che integra la casa per comporre la qualità che è propria dell'essere di una città.

A partire dalla rilettura di questi dati si è quindi partiti con la definizione della proposta di Piano Urbanistico, attraverso la costruzione di assetti, strategie e obiettivi che vogliono portare alla revisione dell'assetto della città. Tra questi obiettivi "Abitabilità e inclusione", costituiscono uno dei tre obiettivi fondamentali del Piano. Le strategie del piano infatti sono raccolte intorno a tre obiettivi: Resilienza e ambiente, Abitabilità e inclusione, Attrattività e lavoro.

Le strategie di cui il piano si è dotato per raggiungere l'obiettivo relativo a Abitabilità e inclusione sono:

- estendere l'**accesso alla casa**, per offrire risonanza alle questioni emerse nell'incontro tematico del 12 settembre 2019 e per la particolare importanza che ha oggi questo tema;
- garantire la diffusione di una **rete equilibrata di attrezzature e servizi di qualità**, puntando alla continua riqualificazione delle dotazioni territoriali; sostenere la diffusione di servizi culturali, commerciali e artigianali, lavorando sulla dimensione della sostenibilità di una nuova logistica urbana sempre più importante; sperimentare forme di gestione temporanea delle aree dismesse
- ridisegnare degli **spazi aperti** che devono sempre essere meglio progettati per rispondere alle esigenze dei cittadini che cambiano e con riferimento anche allo spazio stradale
- conservare i **caratteri storici del paesaggio storico urbano** rinnovandone il ruolo, attraverso innanzitutto il riconoscimento in modo condiviso e collettivo delle parti di città che costituiscono elementi del paesaggio storico, a partire dai portici. La città storica può essere ancora ben abitabile se si possono controllare i fenomeni che rischiano di stravolgerne la vivibilità. Su questo il Piano lavora con proposte che modificano le norme vigenti, la valorizzazione delle parti storiche è obiettivo da perseguire nella disciplina del Piano e anche nelle prescrizioni del Regolamento Edilizio, strumenti integrati tra di loro che andremo ad approvare contestualmente.

Gli assetti e le strategie hanno anche una declinazione locale. Sulla base delle descrizioni e dell'osservazione degli interventi in corso programmati e delle priorità emerse con i Laboratori di quartiere, ogni **strategia locale** evidenzia lo spazio pubblico, percorsi e infrastrutture e suggerisce nuove connessioni funzionali e di significato per vivere la dimensione di prossimità di questa abitabilità diffusa.

Il Piano intende innescare nei prossimi anni **processi di rigenerazione urbana** sia attraverso interventi di carattere urbanistico che interventi diretti, con progetti che integrino disegno urbano, innovazione sociale e investimenti immobiliari, progetti di conversione di immobili dismessi che coinvolgano una pluralità di attori, che incidano a diverse scale della città, anche nell'utilizzo temporaneo degli spazi da riconvertire e nello spazio pubblico come spazio di sperimentazione delle relazioni.

Approfondimento

A seguito della presentazione, Marco Guerzoni ha approfondito il tema relativo alla questione abitativa di Bologna.

Bologna in questi ultimi anni può vantare alcuni elementi di successo, per i quali si identificano allo stesso tempo degli elementi di criticità nello sviluppo urbano.

In particolare, negli studi conoscitivi del Piano abbiamo tracciato alcuni cambiamenti:

- crisi delle grandi trasformazioni urbanistiche contrapposta alla **vivacità dei piccoli interventi di carattere diretto** sul tessuto esistente;
- tendenza in **crescita della domanda di alloggi in locazione a canoni sostenibili**;
- crescenti **dinamiche di competizione** per l'alloggio in locazione tra diverse fasce di popolazione, soprattutto in alcune aree della città (studenti, turisti, lavoratori in mobilità geografica);
- **longevità della popolazione** e quindi necessaria attrezzatura legata ai servizi per anziani;
- **aumento della componente giovane di origine straniera** che comincia ad essere un numero significativo che ha esigenze molto specifiche;
- attitudine della popolazione verso forme di **cittadinanza attiva** che hanno ricadute sul tema dell'abitabilità (cohousing).

Ci sono quindi elementi di possibile crisi: la pressione sul nucleo antico della città da parte di studenti e turisti (oggi grande punto di domanda per il futuro), fragilità economiche e sociali concentrate negli ambiti di edilizia economica e sociale.

Questi elementi di diagnosi hanno portato a delle riflessioni nel Piano per raggiungere l'obiettivo di migliorare la qualità dell'abitabilità.

Sono stati quindi individuati nel Piano **otto aree a rischio marginalizzazione**, in cui si concentra la maggior parte dell'edilizia sociale esistente, in particolare di proprietà pubblica e di cui si ritiene indispensabile rigenerare gli spazi ma non edificare ulteriormente con interventi di edilizia sociale, poiché il carico è già alto.

Il Piano definisce l'"**abitare sociale**" in relazione alle specifiche esigenze emerse, cioè alloggi in affitto o a proprietà indivisa, a canoni concordati, per almeno 20 anni, indirizzati a specifiche categorie. Si tratta di una scelta del Piano molto netta rispetto a una disciplina generica della legislazione nazionale e regionale.

Importanti novità nella definizione di edilizia sociale apportate dal Piano sono inoltre: il riconoscimento come **edilizia sociale dell'edilizia universitaria per gli studenti**, interventi in contesti specifici per gli anziani (senior house), il cohousing (abitare solidale e collaborativo, come da art. 29 del R.E.), edilizia cooperativa a proprietà indivisa.

Oltre agli obiettivi qualitativi, il Piano si pone un **obiettivo quantitativo: 6.000 alloggi di Edilizia Residenziale Sociale** nei prossimi 10 anni. Il Comune sta mettendo a disposizione risorse e nuovi programmi (come il piano "Mille case per Bologna"), ma in questo anche **il mercato deve giocare un ruolo importante**, contribuendo nella realizzazione di quegli obiettivi quantitativi e qualitativi dell'abitare sociale nelle sue nuove accezioni. Per

concorrere a soddisfare il fabbisogno di edilizia sociale, sono quindi individuate le seguenti disposizioni:

- negli interventi di addensamento o sostituzione urbana di oltre 20.000 mc è fatto obbligo di riservare minimo il 30% dello stesso volume per ERS,
- negli interventi di ristrutturazione urbanistica di oltre 7.000 mc è fatto obbligo di riservare minimo il 20% dello stesso volume per ERS,
- avviare processi di rigenerazione degli spazi e delle attrezzature pubbliche negli otto aree a marginalizzazione individuate dal Piano,
- a tutti gli interventi di ERS, così come definiti e disciplinati dal Piano, non si applica il contributo di costruzione.

Uno dei collegamenti tra PUG e R.E. è legato all'**abitare collaborativo**, riproponendo una disciplina specifica per i cosiddetti cohousing, come già disciplinato dal RUE.

In ultimo, in relazione a questa situazione di imprevista emergenza sanitaria, è necessario mettere in luce che il Piano prevede un processo di aggiornamento delquadro conoscitivo e delle conseguenti azioni tattiche. Il tema della **qualità** e della **prossimità** assumeranno nuovo significato non solo come fattore sociale, ma anche come fattore di rilancio dell'attrattività della città.

Confronto

A partire da queste premesse, si è aperta la fase di confronto, che riguardato in particolare i seguenti temi: accessibilità, incentivi, ERS, co-housing e sperimentazioni, alloggi turistici.

All'incontro hanno partecipato i rappresentanti di: Città Metropolitana di Bologna; Università di Bologna; ASP Città di Bologna, Servizi Abitativi; UILDM Bologna; A.I.P.I. Bologna; AIAS Bologna onlus; Cooperativa Edificatrice Giuseppe Dozza; Centro Adattamento Ambiente Domestico Bologna; INVIMIT; Legacoop Bologna; Cooperativa Ansaloni; APE Bologna Confedilizia; ER.GO, Azienda Regionale per il Diritto agli studi superiori; ANCE Emilia; Piazza Grande Cooperativa sociale; Nomisma; Politecnico di Milano; Cooperativa Opengroup ; EnArgo; Fondazione Ceur; FS Sistemi Urbani; Cohousing Giardino dei Folli; BAM! Strategie Culturali; Cna Bologna; Collegio dei Geometri di Bologna; Ordine degli Architetti di Bologna; Ordine degli Ingegneri di Bologna.

Accessibilità

Rispetto al tema dell'accessibilità si sono poste diverse questioni, soprattutto in relazione alle previsioni del PUG e del R.E. in termini di accessibilità alle persone con disabilità, sia nell'ambito degli spazi pubblici che nell'ambito residenziale: secondo alcuni partecipanti è infatti necessario un focus specifico sul tema.

Il patrimonio abitativo della città è assolutamente obsoleto e di fronte a questo scenario le norme del R.E. sembrano molto modeste. Il riferimento legislativo continua a essere un decreto dell'89, ormai inadeguato, nonostante la crescita in termini culturali e di sensibilizzazione rispetto al tema delle barriere architettoniche. Inoltre emerge di grande importanza la relazione tra le condizioni di accessibilità e la conservazione del paesaggio storico, che per ragioni conservative e di tutela impedisce spesso l'abbattimento delle barriere architettoniche.

Rispetto a queste sollecitazioni è stato sottolineato che questo tema dal punto di vista strategico è molto importante e va nella stessa direzione della **candidatura di Bologna al premio Città Europea Accessibile 2021**. Inoltre si ritiene necessario dotarsi di strumenti per accelerare la discussione pubblica rispetto all'accessibilità sullo spazio urbano.

Rispetto alla citata legge 13 del 1989 si riscontrano grandi limiti, e pertanto con il nuovo PUG si è deciso di lavorare sugli **incentivi**. Bologna nel PSC e nel RUE ha già sperimentato gli incentivi relativi all'efficienza energetica. Dati quindi per assodata la qualità degli immobili legata all'efficienza energetica, con questo nuovo piano **si sposta l'attenzione dell'incentivo su sicurezza sismica e accessibilità**.

Si prevedono quindi incentivi legati all'accessibilità urbana ed abitativa, in misura maggiore rispetto a quelli previsti dalla legge 13. Questo è un contributo significativo almeno in termini di accessibilità residenziale. Si rende inoltre esplicita l'importanza di ragionare anche in termini di accessibilità degli spazi pubblici e allargare progressivamente lo sguardo.

Incentivi

Il citato tema degli incentivi ha suscitato ulteriori questioni e dubbi degli operatori del settore immobiliare. Ridurre della metà l'incentivo nel PUG rispetto agli strumenti urbanistici oggi in vigore è molto critico.

Viene inoltre messo in luce che la realizzazione dei 6000 alloggi di edilizia residenziale sociale è prevista soprattutto in aree di riconversione di aree industriali e artigianali dismesse, che hanno importanti costi di bonifica, per cui si ritiene che la riduzione della quantità di incentivo sia un problema per le aziende che devono intervenire.

Inoltre si ritiene che il tema degli **incentivi** vada ampliato e ripensato alla luce della crisi in cui ci troviamo: premialità non solo volumetrica, ma anche riduzione degli oneri di urbanizzazione. Dovrebbe essere favorita una maggior snellezza nel cambio uso perchè il più delle volte il proprietario cambia utilizzo per seguire il mercato molto vivace. La **flessibilità** è un'esigenza dei proprietari immobiliari, soprattutto in termini di ampliamenti, frazionamenti.

Su questo si è voluto chiarire **l'ambito d'azione dell'incentivo e l'ambito d'intervento**, che non è strettamente correlato alla definizione degli indici. L'onere relativo ai grandi comparti di rigenerazione viene disciplinato attraverso gli accordi (accordo conformativo per la verifica di sostenibilità del progetto).

ERS

Il tema dell'Edilizia Residenziale Pubblica è stato oggetto di diverse osservazioni, sotto vari punti di vista.

In relazione alle innovazioni che può apportare il Piano, si condivide l'importanza di agire sulle fragilità economiche e sociali attraverso il **ripensamento dei luoghi delle relazioni**, integrati ai luoghi dell'abitare, per creare migliori condizioni. Così come la possibilità di accesso alla casa con **canoni sostenibili**: obiettivo da realizzare con l'impegno di tutte le forze presenti sul territorio, attraverso protocolli sempre più rispondenti alle varie realtà.

In risposta a queste esigenze e alla crescente domanda di casa, si cerca di incoraggiare la realizzazione di nuovi alloggi ERS ed ERP. Sono stati infatti conclusi tutti i nuovi alloggi ERS (35/40) previsti ad oggi e si sta per concludere il progetto "1000 case".

La quantità di alloggi realizzati attraverso il meccanismo normativo delPSC ad oggi è molto ridotta, poiché la quota di ERS è stata per scelta monetizzata dal Comune in quanto la proposta di ERS non rispondeva alle reali esigenze della comunità. In questo Piano si è quindi scelto di dare una definizione più specifica di ERS, per trovare una convergenza sugli obiettivi.

La direzione è quella di un costruire un sistema di **welfare inclusivo**, per garantire la massima risposta in termini sia di offerta che di accessibilità, con un ragionamento anche sul tema degli spazi comuni all'interno dei comparti abitativi, soprattutto alla luce delle nuove dinamiche di convivenza negli spazi comuni, conseguenza della pandemia.

Altra questione è relativa anche al tema della **riqualificazione**, anche **energetica** degli ERS a proprietà indivisa. Si ritiene infatti che questi programmi pianificati diventano operativi se coincidono anche una serie di attenzioni sul piano dei finanziamenti pubblici, del costo delle aree, della disponibilità degli operatori.

Co-housing e sperimentazioni

Tra i partecipanti c'è chi ritiene che la qualità della vita sia nettamente superiore in un **cohousing** per la possibilità di **condividere risorse e relazioni**, aspetto che si è reso ancor più evidente in questo periodo di emergenza. In particolare per le fasce più fragili della popolazione, la realizzazione degli ambienti condivisi, servizi alla persona combinati alla residenza, è fondamentale ed è altrettanto importante **coprogettare gli interventi insieme agli abitanti**, in quell'ottica di welfare inclusivo a cui si ambisce.

Si ritiene inoltre necessario operare una differenziazione di sperimentazioni che possano essere condivise, verificate e ampliate, e favorire una progressiva integrazione e **facilitazione nelle sperimentazioni**. Occorrono norme che incentivino l'utilizzo del patrimonio pubblico da tutti quei soggetti che convergono intorno a quegli obiettivi. In generale, la linea strategica di indirizzo deve essere quella di **liberare le energie dal basso**, anche negli interventi di manutenzione in autocostruzione. Bisogna inoltre adottare una strategia che miri ad un'accoglienza molto diffusa per superare le maxistrutture e le condizioni di criticità ad esse legate.

Alloggi turistici

Rispetto al tema della turistificazione di alcune parti di città ci si aspetta dal PUG una strategia che faccia leva su nuove **forme redistributive e non estrattive** delle logiche del mercato turistico.

Chiusura

Il confronto si chiude con un ultimo intervento dell'Assessora Orioli che evidenzia come molti dei temi evocati, soprattutto rispetto alle questioni relative alla casa sono già state affrontate e superate (schede R.E.), e certamente si possono migliorare attraverso le osservazioni. Questi temi sono caldi soprattutto adesso in cui è forte l'esigenza di flessibilità e adattabilità. Anche dentro la strategia sul tema dell'Attrattività e del lavoro si parla della questione della flessibilità con interessanti elementi di novità.

Infine, Giovanni Ginocchini, rinnovando i ringraziamenti per la partecipazione, ha ricordato nuovamente gli strumenti a disposizione dei cittadini per interagire con il Piano:

Osservazioni PUG: <http://dru.iperbole.bologna.it/progetti/show?progetto=4727&rev=12120>
 Quaderno degli attori dove raccogliere le posizioni rispetto al piano da parte delle diverse organizzazioni e istituzioni: <http://partecipa.comune.bologna.it/proposte-miglioramento-pug>

Visualizzazione di sintesi
 elaborata da Simona Beolchi, FIU

PUG: LAB TEMATICO ABITABILITA' INCLUSIONE

ABITARE SOCIALE: alloggi in affitto o a proprietà indivisa, a canoni concordati, per almeno 20 anni, indirizzati a specifiche categorie.

Riconoscimento come edilizia sociale dell'**edilizia universitaria per gli studenti**, interventi in contesti specifici per gli anziani (**senior house**), il **cohousing** (abitare solidale e collaborativo, come da art. 29 del R.E.), **edilizia cooperativa a proprietà indivisa**.

Obiettivo quantitativo: 6000 alloggi ERS nei prossimi 10 anni.

ERS

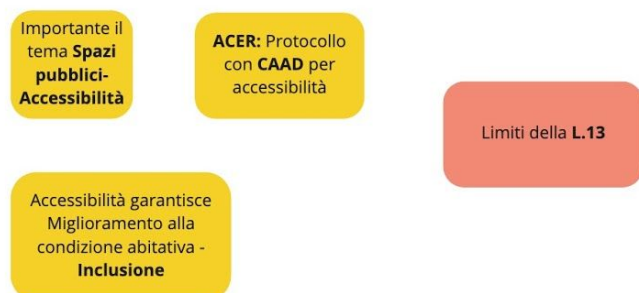


CO-HOUSING e SPERIMENTAZIONI



Welfare inclusivo: mix sociale- accessibilità- servizi alla persona

ACCESSIBILITA'



ACCESSIBILITA' - INCENTIVI



miro