PUG
2020

redatto in forma associata dai comuni di
Montefiorino, Palagano e Prignano sulla Secchia

MONTEFIORINO

PIANO URBANISTICO GENERALE
RELAZIONE ILLUSTRATIVA
PARTE 1 - LE STRATEGIE E GLI INDIRIZZI



Progettisti
Ezio Righi
Claudio Fornaciari

Collaboratori
Emiliano Righi
Simone Ruini

novembre 2020

Il sindaco	Maurizio Paladini
Il responsabile del procedimento	Maurizio Paladini
I progettisti	Ezio Righi, Claudio Fornaciari
I collaboratori alla progettazione	Emiliano Righi, Simona Rotteglia, Simone Ruini, Anna Trazzi
Il consulente nelle materie sociali ed economiche	Giuseppe Sandro Dima
I consulenti per il sistema ambientale, la geologia e l'idrogeologia	Giorgio Gasparini di Arkigeo Daniele Piacentini
Il consulente in materia di acustica	Carlo Odorici con la collaborazione di Michela Malagoli
Il consulente in materia di archeologia	Alberto Monti
Il consulente in materia di microzonazione sismica e sostenibilità geologica del piano	Valeriano Franchi con la collaborazione di Alessandro Ghinoi
I consulenti in materia informatica	Lasitek di Simone Sava Labriola Roberta Coriani
hanno svolto la rilevazione del patrimonio edilizio	Edoardo Paladini, Cesare Cappelletti
Il referente dell'ufficio tecnico comunale	Pierluigi Croci

Presentazione

Con la formazione del PUG i Comuni di Montefiorino, Palagano e Prignano sulla Secchia adempiono alle disposizioni della legge regionale 24/2017, che consente di convertire in PUG i PSC adottati ma non ancora pervenuti all'approvazione.

È una conversione che non innova, ma conferma le scelte fondamentali che hanno guidato le determinazioni assunte con l'adozione del PSC e del RUE, con le correzioni e gli aggiustamenti che l'esperienza applicativa e le osservazioni raccolte hanno suggerito. Gli adeguamenti alle disposizioni della nuova legge urbanistica regionale non comportano difficoltà, in quanto gli strumenti adottati hanno largamente anticipato le forme degli elementi costitutivi del PUG che ne sono prescritte. Anche l'innovazione più incisiva della nuova legge, che vieta la previsione espressa di nuovi insediamenti, trova nella forma di piano già posta in atto con il PSC la soluzione più appropriata ad una continuità delle scelte adottate.

Mantengono anche piena validità le approfondite analisi effettuate nella elaborazione del quadro conoscitivo, sugli aspetti socioeconomici, ambientali, architettonici e paesaggistici, sul tessuto urbano e sul territorio rurale, anche in questo caso arricchite dalle integrazioni strettamente indispensabili implicate dalla legge regionale.

La realtà ed i problemi delle aree collinari e montane, così diversi da quelli delle aree forti del pedemonte e della pianura, propongono specifiche istanze, determinanti per il futuro di queste comunità, che non sempre incontrano una chiara percezione, né trovano appropriati istituti nell'ordinamento e nella pianificazione sovraordinata.

Pienamente confermati sono i risultati dell'impegno intenso dedicato a comprendere le problematiche di queste aree per poi individuare modi e forme di governo e disciplina del territorio, che dovranno essere necessariamente innovativi e diversi rispetto a quelli adottati nelle aree a forte dinamica economica e sociale.

E confermato è il nostro auspicio che questo impegno possa contribuire ad una comprensione più ravvicinata delle problematiche dei territori del nostro Appennino e alla adozione di ordinamenti appositamente concepiti, in grado di salvaguardalo.

I Sindaci

Fabio Braglia

Mauro Fantini

Maurizio Paladini

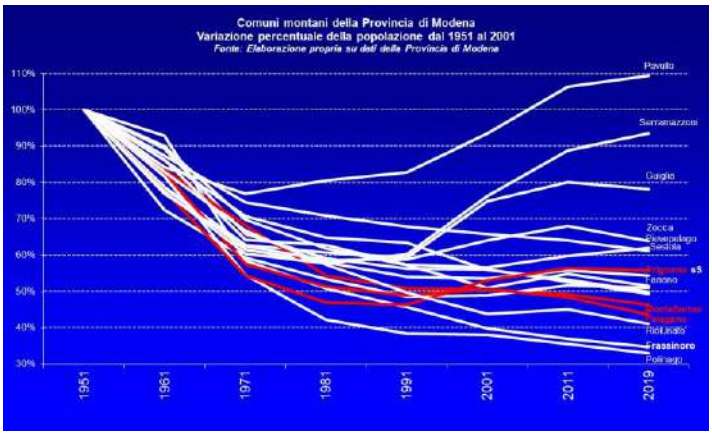
1 Le strategie e gli indirizzi

1.1 Gli obiettivi strategici

1.1.1 La popolazione residente: consolidare e recuperare

All'inizio delle epocali trasformazioni che hanno cambiato economia e società nel Paese, nel 1951, un abitante su cinque della nostra provincia risiedeva in collina e montagna; nel complesso centomila abitanti.

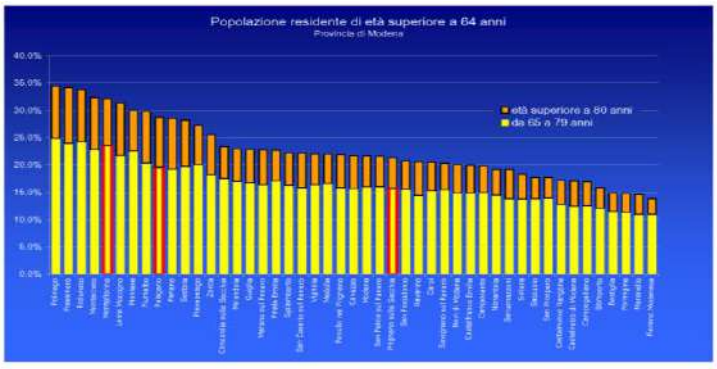
Oggi sono solo in poco più di sessantamila ad abitarvi, pari a un abitante su dieci della provincia. Il peso dei territori montani nel contesto provinciale quanto a popolazione si è dimezzato in cinquanta anni.



Tra il 1951 e il 2001 la popolazione della Provincia di Modena è aumentata del 127 %, più della media nazionale (120%) e regionale (112%).

Tutti i comuni della collina e della montagna hanno invece perso popolazione. La stessa Pavullo, l'unica in crescita da trent'anni, non ha ancora recuperato interamente l'originario popolamento.

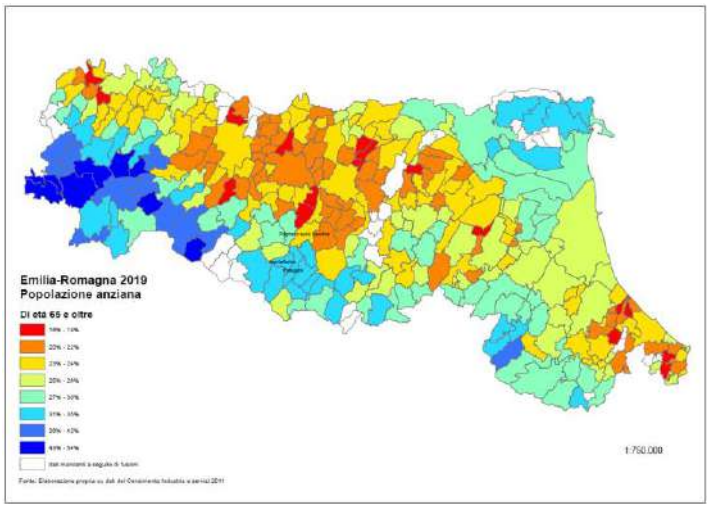
L'imponente afflusso migratorio del recente decennio ha poi portato in attivo nel 2007 tutti i comuni montani del bacino del Panaro, Sestola e Fiumalbo esclusi. Nell'Appennino modenese ovest è invece continuata la perdita di popolazione, con la sola Prignano in aumento a partire dal 1991.



La tendenza demografica negativa è aggravata dall'invecchiamento della popolazione residente nei territori montani.

Tutti i comuni con l'indice di vecchiaia più alto sono montani. A Montefiorino un terzo della popolazione ha oggi almeno 65 anni, a Palagano il 28%. Prignano, con il 21%, corrisponde invece esattamente alla media provinciale.

A Montefiorino il deficit nelle classi di età più giovani aggrava ulteriormente il problema, mentre gli altri due comuni risultano per questo aspetto solo di poco inferiori alla media provinciale.



Quanto a invecchiamento della popolazione, Montefiorino e Palagano sono partecipi della condizione di larga parte dei comuni montani, quelli che non hanno beneficiato di interventi infrastrutturali che ne abbiano accresciuto in misura sostanziale l'accessibilità.

Prignano condivide invece per questo aspetto la condizione della pianura.

Cardine di ogni strategia in questo territorio è mantenere e accrescere la popolazione residente, quale fattore strategico assolutamente indispensabile ad assicurare il presidio e la cura del territorio, la conservazione di patrimonio storico e culturale e delle tradizioni locali, una dimensione demografica sufficiente a sostenere i servizi e le infrastrutture essenziali, la cui cessazione avviterebbe processi di ulteriore spopolamento.

In assenza di miglioramenti sostanziali nell'accessibilità, quali hanno dato forza all'appennino bolognese, una tale strategia deve rivolgersi essenzialmente alle potenzialità e risorse locali, e alle opportunità offerte dagli accelerati mutamenti tecnologici.

Tra i fattori strategici della capacità attrattiva è quindi in primo luogo essenziale la crescita dell'offerta di lavoro, soprattutto attraverso lo sviluppo delle produzioni industriali già attive nel territorio, e il correlato graduale aumento dei posti di lavoro, attrattivo di nuova popolazione giovane. Non devono essere trascurate tuttavia altre opportunità di crescita di attività economiche, in particolare connesse alle potenzialità del turismo.

Il secondo fattore strategico consiste nella possibilità di un'offerta residenziale, che controbilanci la maggior distanza dalle principali concentrazioni di posti di lavoro e dai servizi idi rango territoriale superiore con l'elevata qualità del contesto ambientale e delle caratteristiche abitative, nonché con i vantaggi sui prezzi. La diffusione del telelavoro, quale razionale risposta ai costi del pendolarismo, è destinata ad accrescere convenienza e attrattive di una tale offerta.

Il terzo fattore consiste nella disponibilità e qualità dei servizi di base, determinante in particolare per richiamare e trattenere coppie giovani.

Vengono quindi qui di seguito presi in esame i fattori che si ritengono essenziali per una tale strategia:

- le prospettive dell'offerta locale di lavoro;
- l'offerta di opportunità abitative;
- la mobilità

1.1.2 Il lavoro: l'offerta locale e le sue prospettive

Il mantenimento e possibilmente il rafforzamento della popolazione implicano l'esistenza di un'economia sufficiente ad assicurarne il sostentamento con adeguati livelli di reddito. L'apporto della previdenza sociale, che in rapporto all'alta quota di anziani attualmente contribuisce in misura certamente significativa al reddito, è ineluttabilmente transitorio, ove venga a mancare il ricambio generazionale.

È di importanza vitale riequilibrare struttura sociale e sistema economico, recuperando popolazione giovane prima che il mancato ricambio generazionale si traduca nel completo e irreversibile spopolamento.

É determinante la possibilità di accrescere l'offerta di posti di lavori, quale condizione indispensabile ad attrarre e mantenere popolazione.

Dalla difesa e dal rafforzamento della produzione agricola, per quanto intensi ed efficaci, non può quindi venire un contributo risolutivo in termini di offerta di posti di lavoro.

Di conseguenza l'offerta occupazionale dell'industria è destinata a rimanere essenziale.

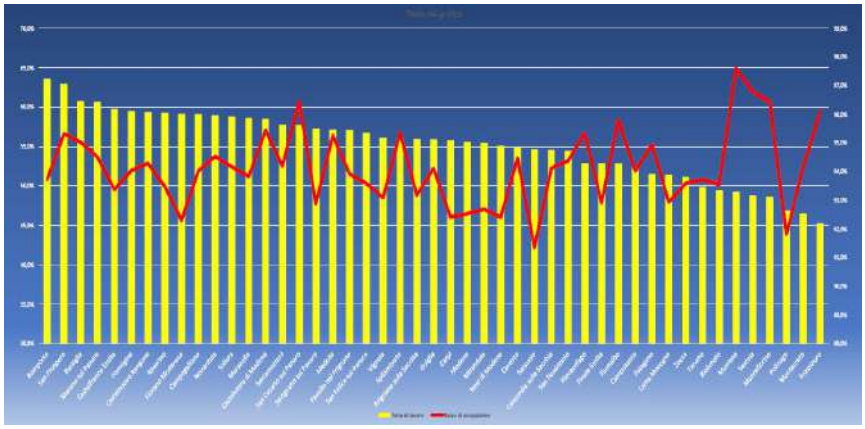
La struttura per distretti dell'industria nel territorio provinciale si fonda su un sistema di innumerevoli interrelazioni fra produzioni e lavorazioni diverse, ed esige appropriate economie esterne. Gli svantaggi dei territori montani per entrambi questi aspetti hanno drasticamente limitato l'insediamento e lo sviluppo di attività industriali, sia quantitativamente che nelle produzioni, generalmente appartenenti al settore ceramico, come irradiazione del distretto produttivo del pedemonte. Il carattere sostanzialmente monoculturale che ne consegue per l'industria in questo territorio ne accresce la fragilità, facendola dipendere dall'andamento e dalle prospettive di un solo settore. Esistono tuttavia esempi di aziende meccaniche tecnologicamente avanzate, che possono costituire interessanti modelli per prospettive di sviluppo e diversificazione produttiva.

Il rafforzamento e la qualificazione della produzione industriale in funzione della creazione di posti di lavoro deve costituire obiettivo permanente delle politiche nel territorio montano. Sarebbe tuttavia non realistico ritenere che il deficit occupazionale possa essere sanato attraverso lo sviluppo locale dell'industria.

Il terziario e i servizi hanno in questo territorio un ruolo notevolmente inferiore alla media provinciale, che comprende la vasta gamma di servizi funzionali alla base manifatturiera dell'economia.

Le rivoluzioni tecnologiche in corso aprono tuttavia nuove e interessanti prospettive: nel settore dei servizi il telelavoro potrebbe consentire di portare a coincidere fisicamente il luogo di lavoro e la residenza, in una misura che oggi difficilmente può essere ipotizzata; dal superamento del divario digitale che ha sinora penalizzato gran parte del territorio montano può quindi venire un ulteriore apporto di posti di lavoro.

Qui di seguito sono prese in esame le grandezze che possono assistere una comprensione delle criticità e delle opportunità presenti e prevedibili.

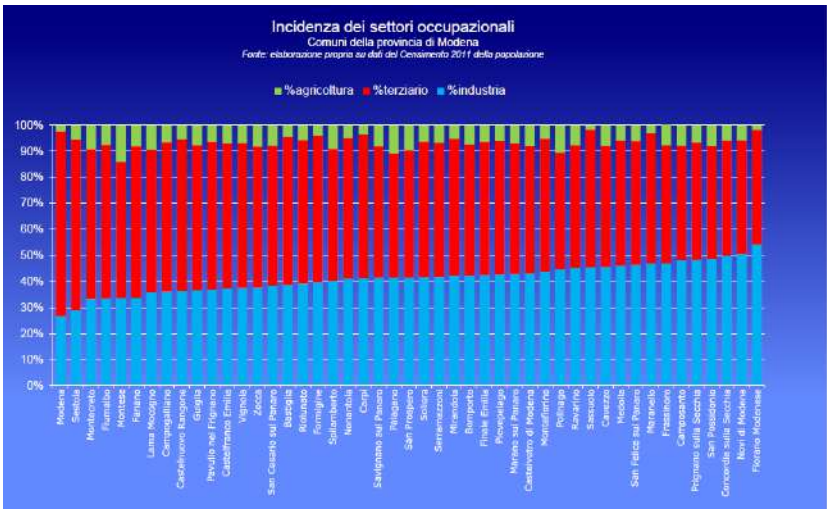


Fonte: Elaborazione propria su dati Censimento della popolazione 2011

Nella graduatoria provinciale Montefiorino e Palagano hanno una quota di popolazione attiva (barre gialle), prossima al 50%, rispetto alla media provinciale di 56,4%, in ovvia relazione all'incidenza di popolazione anziana, che come si è visto è massima

Le forze di lavoro godono tuttavia di un tasso di occupazione ai massimi livelli in ambito provinciale (linea rossa).

Il caso di Prignano corrisponde invece alla media provinciale.

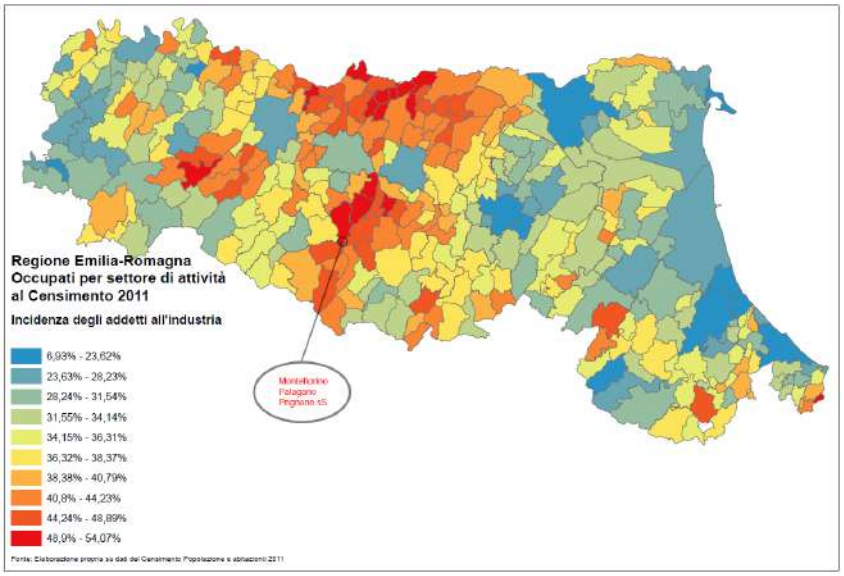


Fonte: Elaborazione propria su dati Censimento della popolazione 2011

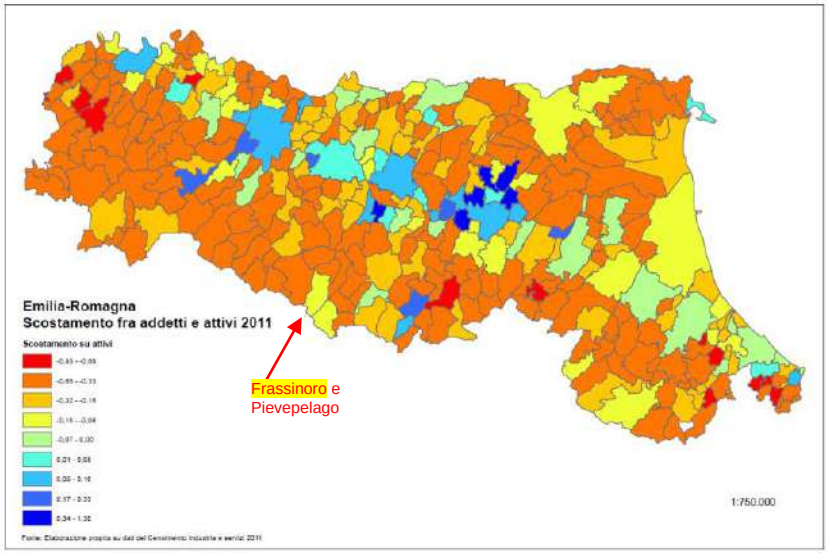
Dal censimento della popolazione 2011 tutti e tre i comuni hanno un tasso di occupazione nell'industria significativamente più elevao della media provinciale. Prignano eccelle, quinto nella provincia.

Palagano aggiunge al buon tasso di occupazione nell'industria una quota particolarmene elevata di occupati in agricoltura, secondo posto a scala provinciale, con il 10,87% rispetto alla media del 4,73%.

Montefiorino si distingue per la maggiore quota di occupati nel terziario.



I tre comuni condividono infatti l'alto tasso di occupazione nell'industria dell'Emilia centrale che, unico caso in regione, si è sviluppata in continuità nel territorio montano al confine delle province di Modena e Reggio, fino ai comuni di crinale.



Il cartogramma a lato mostra le differenze percentuali fra il numero di lavoratori residenti e quello dei posti di lavoro presenti nel comune, ai censimenti del 2011.
Anche questo valore evidenzia il vantaggio conferito all'alto Appennino bolognese dai doppi corridoi, stradale e ferroviario che lo attraversano.In territorio modenese e reggiano solo i comuni di Frassinoro e Pievepelago sono in condizione di equilibrio, in un contesto generale in cui i posti di lavoro sono da un terzo a due terzi in meno rispetto ai lavoratori che vi risiedono.

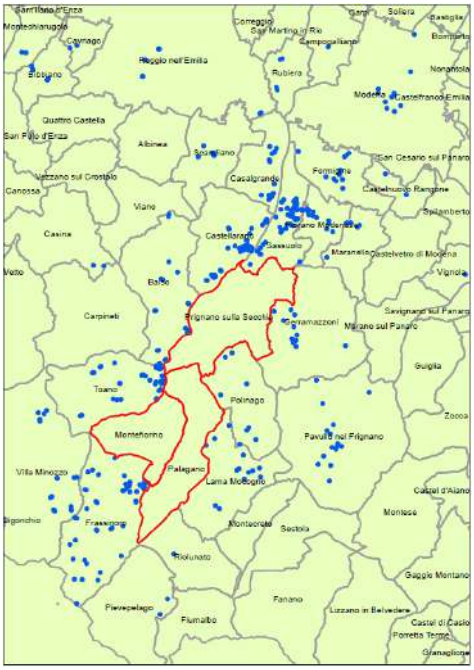
1.1.3 Le potenzialità di sviluppo dell'industria

Come si è visto al punto 1.1.2, al 2011 la quota di occupati nell'industria in tutti e tre i comuni risultava superiore alla media provinciale, con Prignano addirittura al 5° posto.

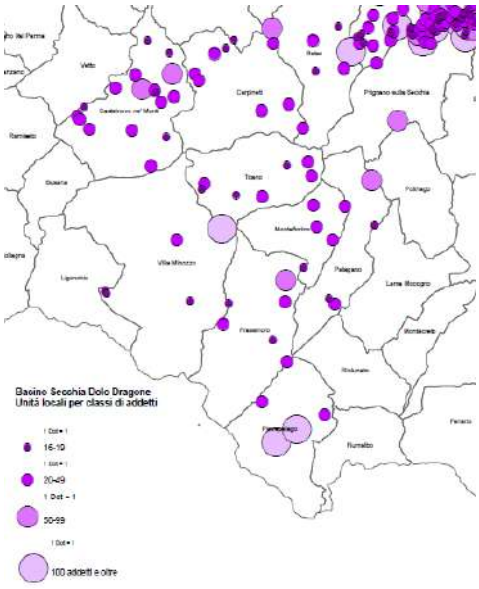
Il settore industriale, e segnatamente il manifatturiero, esercita dunque un ruolo essenziale per l'occupazione in questo territorio. Dalla sua tenuta e dalla sua crescita dipendono strettamente sia il mantenimento che la possibilità di incremento dell'attuale popolazione.

La condizione di sostanziale piena occupazione delle forze di lavoro in queste parti di territorio induce ad escludere significative possibilità di nuove forti localizzazioni industriali. Il livello qualitativo della manodopera e la consolidata cultura industriale possono tuttavia attrarre l'insediamento o l'avvio di nuove attività produttive.

É tuttavia nello sviluppo delle attività già presenti nel contesto territoriale che deve essere ricercata una crescita graduale dei posti di lavoro. Il riferimento va fatto al contesto territoriale con cui maggiori già risultano significativi scambi di lavoratori, con tempi di spostamento accettabili.



Provenienze dei 406 lavoratori pendolari in ingresso..
Fonte: Elaborazione propria su dati Censimento della popolazione 2011



Unità locali dell'industria con almeno 15 addetti.
Fonte: Elaborazione propria su dati Censimento della popolazione 2011

Il cartogramma di sinistra raffigura il dettaglio dei comuni di provenienza dei lavoratori occupati nei tre comuni. Sono notevoli sia l'entità degli arrivi (un punto corrisponde a un lavoratore), in particolare da Sassuolo, sia l'estensione ampia dell'ambito territoriale da cui provengono

Nell'immediato contesto territoriale delle valli del Dragone, Dolo e Secchia1 (cartogramma a destra), dal censimento 2011 risultano 32 aziende con almeno 16 addetti, di cui sei con almeno 50 e tre con oltre 100 addetti. Ma il totale complessivo di imprese con almeno tre addetti è di oltre 400, di cui metà manifatturiere.

Nelle imprese di maggiori dimensioni sono prevalenti produzioni appartenenti al settore ceramico, come irradiazione del distretto produttivo del pedemonte, ma è anche presente una buona rappresentanza di aziende meccaniche tecnologicamente avanzate, che possono costituire interessanti modelli per prospettive di sviluppo e diversificazione produttiva.

Esiste quindi in questo territorio un sistema produttivo industriale che non solo dà luogo ad una condizione di sostanziale piena occupazione, ma appare dotata di importanti potenzialità di crescita e sviluppo.

Il rafforzamento e la qualificazione della produzione industriale in funzione della creazione di posti di lavoro deve dunque costituire obiettivo costante delle politiche nel territorio montano. In particolare, la disciplina urbanistica del territorio deve consentire di soddisfare tempestivamente le esigenze di ampliamento per sviluppo, qualificazione e incremento occupazionale, e di cogliere prontamente le opportunità di insediamento di nuove attività, nel quadro di criteri di compatibilità, sostenibilità, coerenza agli obiettivi di sviluppo economico.

Per la eventuale localizzazione di nuove attività produttive, i condizionamenti limitativi od ostativi che il PUG ha il compito di imporre, senza dettagliare specifiche previsioni insediative, non graveranno di regola sulle parti di territorio adiacenti ad insediamenti esistenti, che rispondono allo scopo di circoscrivere gli impatti insediativi sul territorio, utilizzare le potenzialità inesauste delle infrastrutture esistenti, creare occasioni per interventi di mitigazione e riqualificazione paesaggistica. Con pari priorità è da considerare il recupero urbanistico di complessi zootecnici dismessi di maggiori dimensioni, compatibilmente con le dotazioni infrastrutturali e la tutela del paesaggio.

1.1.4 L'agricoltura

L'agricoltura in questi territori può essere ancora considerata l'attività primaria, se non in termini assoluti di reddito sicuramente per l'utilizzo predominante del territorio, e in quanto l'attività che più di ogni altra contribuisce alla manutenzione generalizzata del territorio. Deve quindi essere vista come attività di produzione di beni alimentari di alta qualità, ma anche per la sua capacità multifunzionale di mettere a disposizione dei cittadini delle limitrofe aree urbanizzate un territorio vivo e mantenuto nella sua qualità.



La disciplina urbanistica deve consentire efficientemente le trasformazioni edilizie necessarie all'economia agricola, e insieme impedire compromissioni e intrusioni di funzioni improprie. A questo fine deve essere non generica, ma riferita alle aziende effettivamente esistenti e alle loro strutture, aggregate nei centri aziendali. All'interno dei centri aziendali appositamente identificati deve essere lasciata la più ampia possibilità di adeguamento e sviluppo delle strutture, secondo criteri soprattutto qualitativi di rispetto e ricostituzione dei valori paesaggistici e testimoniali.

Al di fuori dei centri aziendali la realizzazione di strutture agricole rilevanti, compresi gli impianti per produzioni energetiche intensive, dovrà essere generalmente soggetta alla formazione di piani urbanistici attuativi.

La compresenza nel territorio rurale della conduzione agraria e di altre funzioni può ingenerare conflitti tra gli operatori agricoli e gli altri componenti della società locale, che sono da prevenirsi con il rispetto di appropriate distanze, e regolarsi con norme di reciproca convivenza e tolleranza, ferma restando la necessità imperativa che la normale conduzione agraria possa svolgersi senza impedimenti.

[1] Frassinoro, Montefiorino, Prignano sulla Secchia, Palagano, Pievepelago, Toano, Villa Minozzo

1.1.5 L’apporto dei servizi e del turismo

Il terziario e i servizi hanno in questo territorio un ruolo molto inferiore alla media provinciale.

Le rivoluzioni tecnologiche in corso aprono tuttavia nuove e interessanti prospettive: nel settore dei servizi il telelavoro potrebbe consentire di portare a coincidere fisicamente il luogo di lavoro e la residenza, in una misura che oggi difficilmente può essere ipotizzata. Dalla diffusione della banda larga nel territorio montano può quindi venire un ulteriore apporto di lavoratori attratti dalla superiore qualità del contesto ambientale e delle caratteristiche abitative, dai vantaggi sui prezzi della casa e da soddisfacenti prestazioni del sistema dei servizi di base.

Il maggiore contributo del settore terziario al rafforzamento dell’assetto sociale ed economico di importanti parti di questo territorio va cercato nel turismo.

Diverse realtà del crinale tosco-emiliano hanno trovato una nuova base economica nel turismo invernale. Frassinoro si è guadagnata un’importante posizione per lo sci di fondo.

Il territorio di Montefiorino, Palagano e Prignano non possiede le caratteristiche richieste da queste forme di turismo, ma possono esservi riconosciuti elementi di attrazione turistica di notevole interesse, che devono essere valorizzati, per coglierne le potenzialità quanto a posti di lavoro e rendimento del patrimonio esistente. Un ruolo centrale spetta certamente al turismo climatico estivo, per famiglie e terza età, ma un contributo importante può giungere dal turismo sportivo e del tempo libero, il turismo ambientale e culturale.

Particolare importanza va attribuita al soggiorno estivo, in seconde residenze o strutture ricettive appropriate (in particolare nella forma dell’agriturismo), attratto dai valori paesaggistici e dalle condizioni climatiche, ma anche da un’appropriata base di servizi e di opportunità dell’offerta turistica locale, dall’escursionismo all’osservazione naturalistica, all’attività venatoria, con il vantaggio della vicinanza alle aree urbane di Modena, Reggio e del comprensorio ceramico.

Un tale modello di sviluppo turistico richiede la disponibilità di seconde residenze, stagionali o permanenti, e di strutture ricettive nella forma dell’agriturismo, diffuse nel territorio rurale, da attuarsi sia mediante il recupero di patrimonio edilizio non utilizzato, sia con nuove costruzioni.





1.1.6 L’offerta abitativa

Negli anni dei grandi processi di urbanizzazione la quantificazione del fabbisogno abitativo e il corrispondente dimensionamento dell’offerta furono questioni centrali della pianificazione urbanistica, pietra di paragone della sua qualità, anche se raramente azzeccati.

Con l’esaurirsi di quei processi, è venuto meno il movente primario del deprecabile e deprecato sovradimensionamento delle zone di espansione. Anzi, l’imposizione IMU sulle aree fabbricabili, a fronte della caduta delle aspettative di valorizzazione, ha promosso la cancellazione di centinaia di ettari di espansioni previste dai piani urbanistici vigenti, in realtà urbane di ogni dimensione.

Non è stata quindi ardua l’innovazione introdotta dalla legge regionale 24/2017, che all’articolo 35 vieta espressamente la *rappresentazione cartografica delle aree idonee ai nuovi insediamenti*, demandando alla *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* individuare in modo ideogrammatico le parti di territorio che *non presentano fattori preclusivi o fortemente limitanti alle trasformazioni urbane e che beneficiano delle opportunità di sviluppo insediativo derivanti dalle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici*. In queste parti di territorio i privati proprietari avranno titolo per assumere l’iniziativa di accordi operativi che vi prevedano nuovi insediamenti, nel limite di un incremento del territorio urbanizzato che

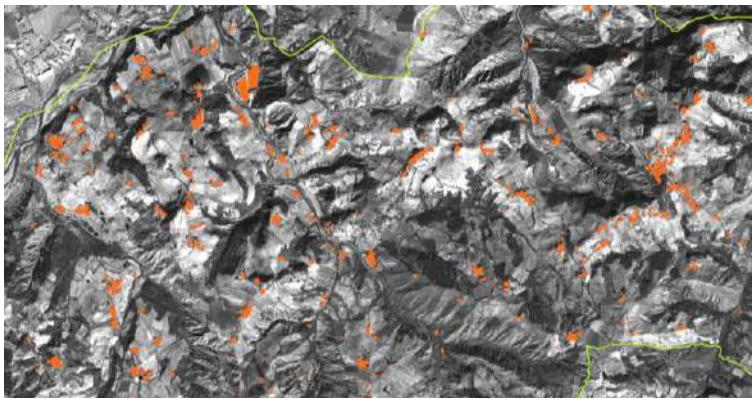
al 2050 non arrivi complessivamente a superare il tre per cento.

Ai fini della formazione dei PUG non sussiste più alcuna necessità di valutazioni previsionali sui fabbisogni di nuovi insediamenti di residenza, attività produttive, funzioni terziarie e commerciali.

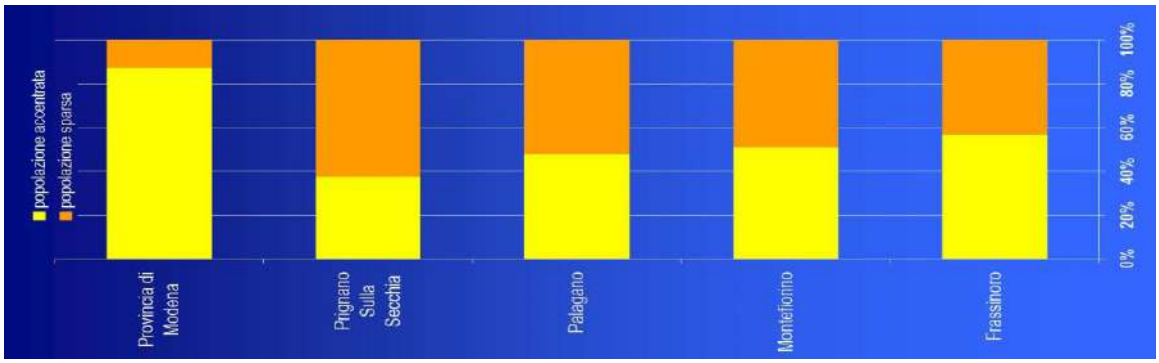
Con questo, tuttavia, non si esauriscono affatto le questioni che la politica abitativa pone alla disciplina urbanistica nel territorio montano, e che sono profondamente e intrinsecamente diverse rispetto a quelle proprie della pianura e del pedemonte, che hanno sinora orientato la produzione legislativa e la strumentazione disciplinare.

La diversità fondamentale è nella struttura insediativa dei territori montani, soprattutto nel bacino della Secchia. Qui l'emigrazione verso il pedemonte e la pianura ha prevalso rispetto all'agglomerazione nei centri abitati locali, largamente mantenendo un modello insediativo diffuso, anche se diradato.

Negli anni '50 metà della popolazione della pianura, tre quarti di quella della montagna era sparsa nel territorio rurale. Nel 2011 la quota di popolazione sparsa era scesa a meno di un decimo nella pianura, era ancora più di metà nei comuni dell'appennino ovest.



Nei comuni di Montefiorino, Palagano e Prignano la popolazione sparsa risultava infatti al censimento del 2001 rispettivamente del 49%, 52%, 62%, presentando i valori più elevati della provincia, assieme a Polinago e Montese. La media provinciale risultava invece del 13%. Meno di metà della domanda potenziale di incremento del patrimonio abitativo è destinata quindi a provenire da residenti nei centri abitati: per questi la risposta consisterà nelle forme consuete dell'offerta di suoli urbanizzabili, opportunamente proporzionata e regolata



Da metà a due terzi della potenziale domanda di incremento del patrimonio abitativo è destinata quindi a provenire dalle famiglie residenti in nuclei e case sparse, sia per esigenze connesse all'ambito familiare, sia quale offerta turistica produttrice di reddito. È evidente che entrambi questi generi di domanda non possono ragionevolmente essere soddisfatti da una disponibilità di suoli edificabili a margine dei centri abitati, ma devono trovare risposta diffusa sul territorio.

A questo scopo la risposta prioritaria deve essere certo venire dal recupero del patrimonio edilizio dismesso, soprattutto avendo riguardo agli obiettivi di tutela e valorizzazione del patrimonio di interesse storico, testimoniale e paesaggistico.

Quando non siano disponibili edifici da recuperare, il soddisfacimento della domanda dovrà tuttavia avvenire consentendo la possibilità di nuove edificazioni, strettamente integrate a quelle preesistenti e limitate nelle dimensioni, secondo un criterio di intensificazione degli aggregati abitativi esistenti che caratterizzano il sistema insediativo di questo territorio: dove c'è una casa, lì può starcene un'altra.

Un simile criterio, assolutamente inammissibile per la pianura, non trova in questi territori reali controindicazioni.

I servizi e i sistemi infrastrutturali sono già conformati in funzione di una popolazione che per oltre metà rimane sparsa sul territorio, e incrementi

di utenze intrinsecamente modesti e diffusi non potranno incidere significativamente. L'impatto sul paesaggio di ampliamenti e addizioni a complessi edilizi esistenti, se rispettoso dei valori in atto e di corretti criteri di relazione con le preesistenze, è certamente trascurabile rispetto a nuove urbanizzazioni per insediamenti residenziali e turistici concentrati. Può anzi essere occasione per interventi di miglioramento e mitigazione paesaggistica.

L'assetto territoriale e le questioni propri della pianura continuano tuttavia ad imperare nella produzione legislativa regionale, nei piani territoriali provinciali e nei correnti modelli di strumentazione disciplinare.

Per rispondere alle specifiche esigenze di incremento del patrimonio edilizio nell'appennino modenese occidentale sono dunque indispensabili un'applicazione evolutiva dei dispositivi regionali e provinciali e soluzioni profondamente innovative nella disciplina urbanistica.

Queste politiche di intensificazione dell'insediamento sparso nel territorio rurale possono esercitare un sostegno efficace alla capacità attrattiva di questo territorio, consentendo e promuovendo l'offerta di soluzioni abitative appetibili per la qualità del contesto ambientale e paesaggistico e a costi più accessibili, per attrarre nuovi residenti. Il dato degli oltre quattrocento pendolari che lavorano nei tre comuni, molti dal pedemonte, può essere rappresentativo di un potenziale interesse a prendere residenza qui.

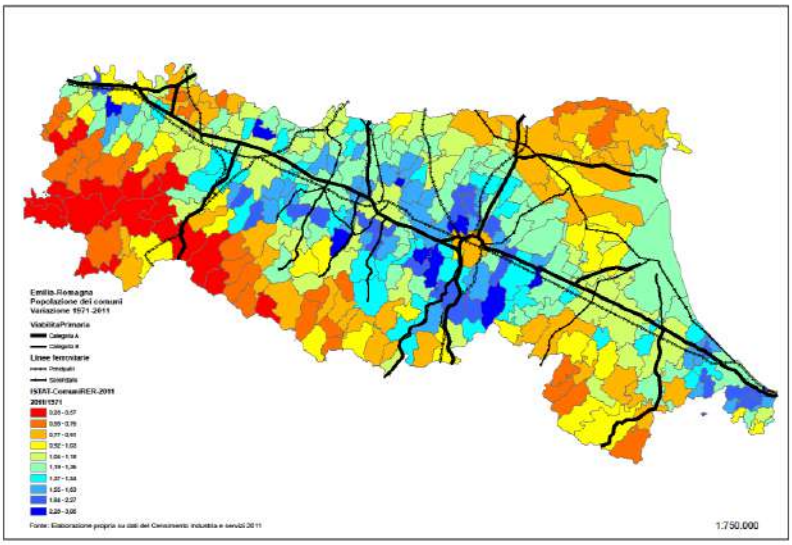
È significativo in proposito l'esempio di Prignano che dal censimento del 1991 a quello del 2011 ha guadagnato 704 residenti (quasi un quarto di popolazione in più), attratti dalla buona accessibilità dei posti di lavoro del comprensorio ceramico, dalle condizioni ambientali e dalla competitività dei prezzi del mercato edilizio.

Criteri analoghi sono applicabili anche alla capacità ricettiva turistica. Le strutture alberghiere e le residenze turistiche di tipo urbano, tipiche delle località di sport invernali, non sono funzionali alla crescita di un'economia turistica che necessariamente deve puntare sull'offerta di valori paesaggistici e ambientali, di immersione in ambienti rurali e naturali integri, di soggiorno prolungato in condizioni climatiche favorevoli.

1.1.7 Il lavoro e la mobilità sul territorio

L'accessibilità ai luoghi di lavoro e di studio e ai servizi di rango superiore è certamente fattore essenziale per mantenere e attrarre popolazione. Ne è buona dimostrazione il cartogramma che segue.

.



Le dinamiche demografiche nell'appennino sono state influenzate in misura determinante dalle condizioni di accessibilità dei territori.

Nel cartogramma a lato i comuni che tra il 1971 e il 2011 hanno accresciuto la popolazione appaiono in toni di azzurro, in rosso quelli in perdita. Sono evidenti gli effetti sui territi montani attraversati dal fascio infrastrutturale di Bologna, dal corridoio della Cisa e dall'E45,. Anche i tratti ad elevati livelli di servizio delle statali del Cerreto e Giardini hanno prodotto effetti di rilievo fino a Castelnuovo Monti e Pavullo.

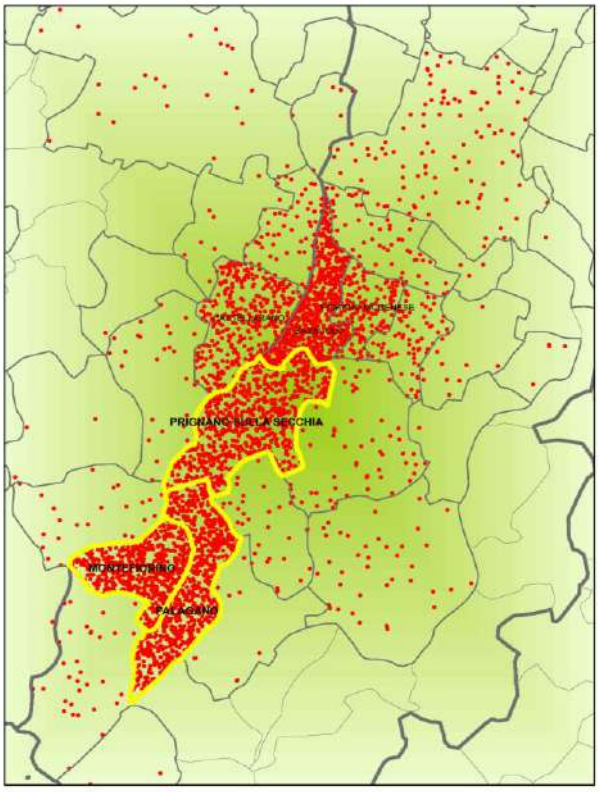
La crescita delle condizioni di accessibilità è quindi obiettivo permanente dei comuni del bacino della Secchia, nelle forme sia di miglioramenti dei livelli di servizio della viabilità esistente, sia di nuovi tracciati di viabilità primaria.

Per l'equilibrio occupazionale dei comuni di Montefiorino, Palagano e Prignano è determinante, e destinata a rimanere tale, l'offerta di lavoro delle concentrazioni produttive.

Per circa due terzi della popolazione dei comuni di Montefiorino e Palagano il luogo di lavoro è all'interno del comune di residenza, mentre a Prignano solo il 40% rimane a lavorarvi, e il 60% si sposta in altri comuni.

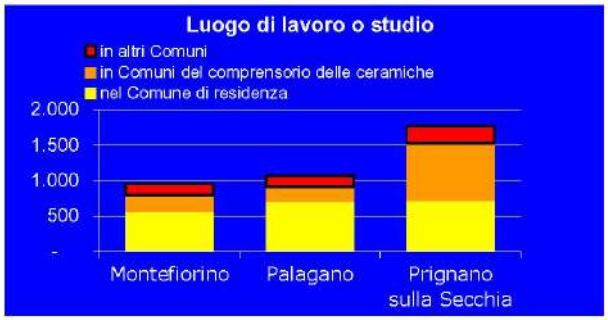
Per tutti e tre i comuni le destinazioni principali per lavoro sono Sassuolo, Castellarano, Fiorano, Modena.

Nella carta tematica sottostante ogni puntino rappresenta un lavoratore. È evidente l'elevata entità complessiva dei movimenti verso il pedemonte.



Luoghi di destinazione dei movimenti dei lavoratori dei tre comuni.

Fonte: elaborazione propria su dati del Censimento 2011

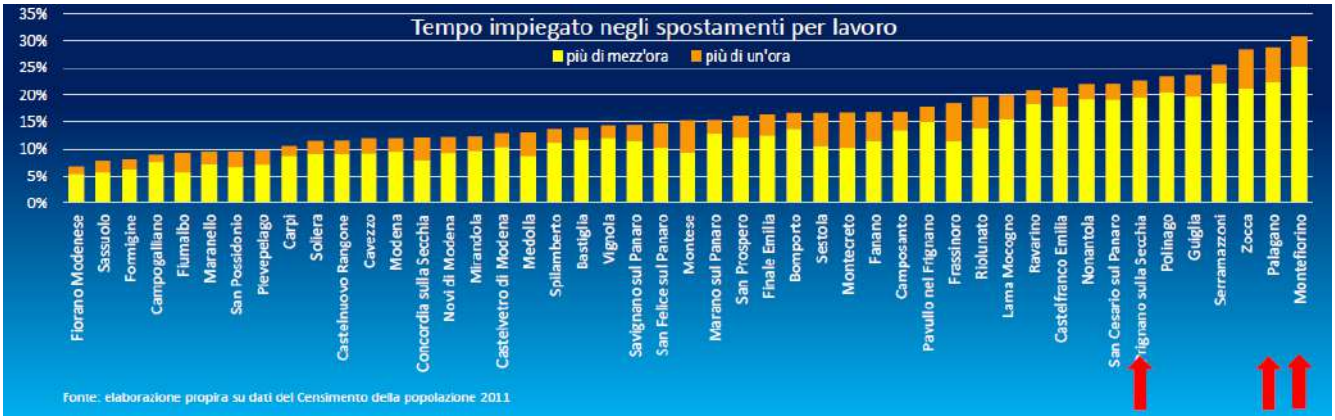


Il significativo aumento di popolazione registrato dal comune di Prignano a partire dagli anni '90 dimostra le buone potenzialità che condizioni abitative attraenti, situate a meno di mezz'ora dai luoghi di lavoro di Sassuolo e Fiorano, sono in grado di esercitare per il mantenimento e il recupero di popolazione.

È evidente l'importanza che avrebbe un sostanziale miglioramento delle relazioni di mobilità verso i luoghi di lavoro del distretto pedemontano per accrescere la disponibilità di posti di lavoro raggiungibili dal territorio montano in tempi e condizioni accettabili, fattore strategico del mantenimento e rafforzamento della popolazione residente.

Montefiorino risulta il comune più svantaggiato della provincia negli spostamenti per lavoro o studio: un quarto di questi richiede fra mezz'ora e un'ora, il 6% oltre un'ora. Palagano segue immediatamente, con valori di poco inferiori. Prignano è in condizione di relativo minor svantaggio.

Per le parti di territorio montano che rientrano nel raggio di gravitazione dei distretti industriali dell'alta pianura, o possono entrarvi mediante congrui interventi sul sistema della mobilità, la tenuta e il recupero di popolazione sono da sostenersi anche attraverso una crescita della funzione residenziale, che compensi i costi del pendolarismo con l'elevata qualità del contesto ambientale e delle caratteristiche abitative, nonché con la competitività dei prezzi del mercato edilizio.



Fonte: elaborazione propria su dati del Censimento 2011

Per il territorio dei tre comuni è dunque essenziale un guadagno sostanziale di mobilità, per:

- ridurre il disagio del pendolarismo verso i luoghi di lavoro della pianura, essenziale a trattenere la popolazione;
- una migliore integrazione ai distretti produttivi di Sassuolo-Scandiano e Modena, quale fattore critico della capacità attrattiva per l'insediamento di attività produttive;
- realizzare condizioni accettabili di accesso ai servizi di rango territoriale superiore, quali i servizi sanitari e i centri di istruzione superiore e formazione professionale.

I movimenti per lavoro e per studio che hanno origine o destinazione nei comuni del sub ambito montano dell'Unione Distretto Ceramico si distribuiscono sulla rete stradale nel modo indicato dalla simulazione appositamente effettuata sulla base della rilevazione del censimento 2001, qui a destra.

È evidente il ruolo essenziale assolto invece dalla direttrice della SP 486 Radici, che supporta quasi 1.500 movimenti in uscita, ovvero l'84% del totale, tutti convergenti sul nodo La Volta di Saltino – Lugo.

A questo calcolo sono da aggiungersi i movimenti con origine nei comuni di Frassinoro, Lama Mocogno, Polinago.

A fronte di questa domanda di mobilità la direttrice della SP 486 offre un livello di servizio molto variabile nei diversi tratti, ma complessivamente accettabile fra Cerredolo e La Veggia. Gravemente inadeguati risultano invece la connessione con la Pedemontana a Sassuolo e i tratti a monte, che indirizzano verso Cerredolo i movimenti generati da Frassinoro, Montefiorino e Palagano. Particolarmente sofferente è il tratto Ponte Dolo - Cerredolo, fiancheggiato da costruzioni in buona parte della sua estensione.

L'accantonamento dell'attuazione del terzo lotto della variante alla SP 486 fra Cerredolo e Ponte Dolo in territorio reggiano, nonché delle proposte formulate per il prolungamento dell'autostrada del Brennero fino a Lucca rende improbabili significativi miglioramenti nelle relazioni con le concentrazioni di luoghi di lavoro e con i servizi di rango territoriale.

Il fortissimo ruolo che l'accessibilità esercita a favore della consistenza demografica e della capacità attrattiva dei territori montani è stato documentato al precedente punto 1.3. Una più argomentata consapevolezza può dare maggiore forza alla rivendicazione di appropriate scelte politiche quando si presentino propizie opportunità.

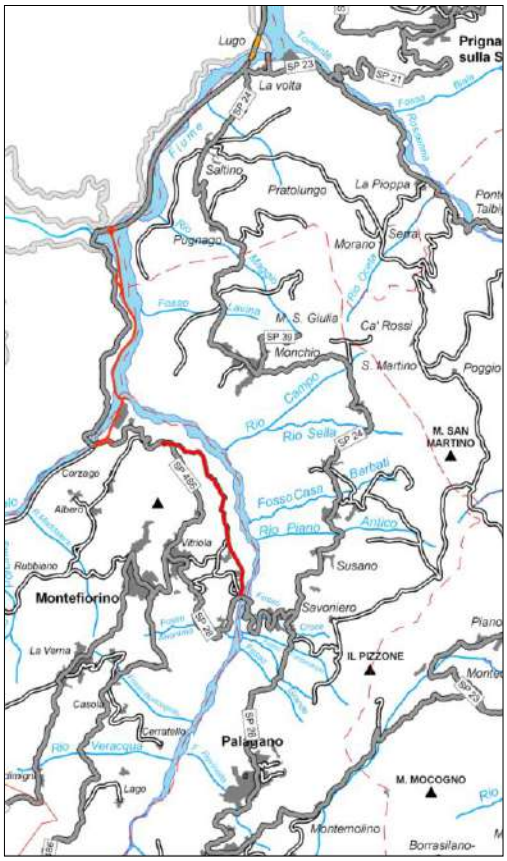


Per sanare il deficit di accessibilità dei territori di Montefiorino e Palagano è indispensabile l'attuazione del terzo lotto della variante alla SP 486, fra Cerredolo e Ponte Dolo. Il progetto definisce esecutivamente le opere di collegamento fra la SP 486 all'ingresso di Cerredolo e la strada recentemente aperta fra Caldana e Grovaieda, quale quarto lotto della variante suddetta.

Nell'immagine a destra è schematizzato in rosso il tracciato in riva sinistra del Dolo, per scavalcarlo subito a monte della confluenza del Dragone, e connettersi in località Le Piane con la provinciale esistente, da adeguarsi fino a Caldana.

Da quest'opera si attende una riduzione dei tempi di percorrenza fra Montefiorino e Sassuolo non inferiore a un quarto d'ora. Ancora maggiore è il vantaggio prevedibile per Palagano, che attraverso il ponte di Savoniero si collegherebbe a un itinerario di elevato livello di servizio.

Con un'osservazione avanzata al PTCP di Reggio Emilia la comunità montana ha proposto che vi sia inserito il tracciato di progetto nella parte in riva sinistra del dolo. Ha inoltre proposto che sia contemplato il prolungamento della prevista linea ferroviaria Rubiera – Casalgrande fino a Castellarano, quale collegamento alla rete ferroviaria regionale e nazionale, nonché un ulteriore scavalcamento del Secchia come accesso alternativo a Sassuolo, carrabile o anche solo riservato al traffico ciclopedonale e al trasporto pubblico appoggiato a parcheggi scambiatori.



1.2 I fattori condizionanti

1.2.1 La protezione dell'ambiente

Il principio di *sostenibilità ambientale* consiste nel coniugare uno sviluppo capace di soddisfare i bisogni attuali con la possibilità di riuscire a soddisfare i bisogni delle generazioni future. Ciò implica ragionare all'interno dei processi evolutivi per contrastare eventuali fenomeni di disfunzionalità o di rischio.

Grande parte delle misure di protezione dell'ambiente attuabili attraverso la disciplina urbanistica del territorio sono preventivamente disposte da molteplici specifiche discipline di settore. Nel caso della provincia di Modena tali misure hanno trovato nel PTCP espressione coordinata, ma rimasta priva di aggiornamenti.

La nuova legge urbanistica regionale 24/2017 introduce un'innovativa attenzione a questioni quali il *metabolismo urbano* e i *servizi ecosistemici.*

La giunta regionale ha approvato con deliberazione 384/2019 l'atto tecnico di coordinamento sulla *Strategia per la qualità urbana ed ecologica-ambientale* e sulla valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale, quali componenti essenziali del PUG.

1.2.2 Sicurezza e resilienza

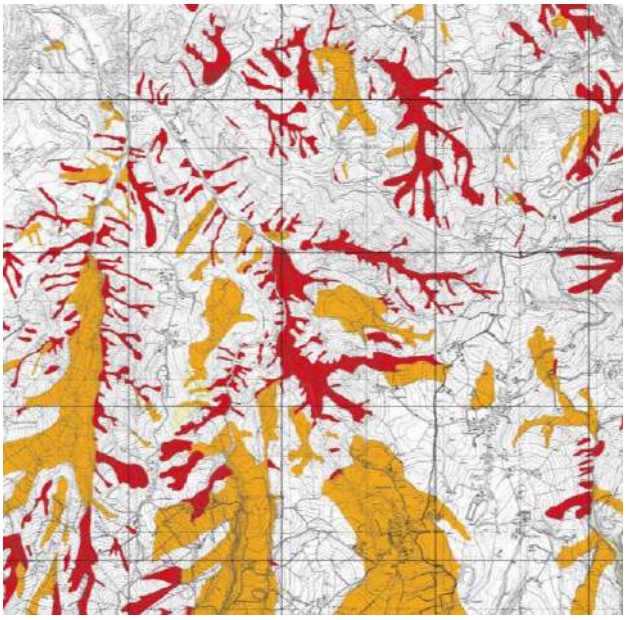
La nuova legge regionale urbanistica attribuisce importanza essenziale al requisito della resilienza del territorio, definita come capacità di adattamento dell'organismo urbano alle sfide ambientali e sociali e di reazione positiva anche alle emergenze traumatiche.

Gli studi che hanno accompagnato la elaborazione della nuova legge regionale hanno tutti come oggetto i contesti urbani, di cui discutono la capacità di tenuta alle minacce poste dal cambiamento climatico, dai pericoli di origine idrogeologica, dall'inquinamento, considerando e proponendo politiche e soluzioni migliorative.

Si tratta di questioni del largamente estranee a questi territori montani, in cui non sussiste alcuna delle problematiche proprie di contesti urbani sofferenti. Esistono certamente importanti vulnerabilità, per le quali sono da tempo mature politiche ed azioni preventive, che hanno ricadute dirette sulla disciplina del territorio, ovvero:

- l'instabilità dei suoli;
- il rischio sismico;
- il rischio idraulico.

Il PTCP dispone discipline a garanzia della sicurezza per ciascuno di questi ambiti. I provvedimenti successivamente intervenuti in materia di sicurezza sismica e di rischio di alluvioni hanno contribuito a specificare e accrescere le misure di protezione.



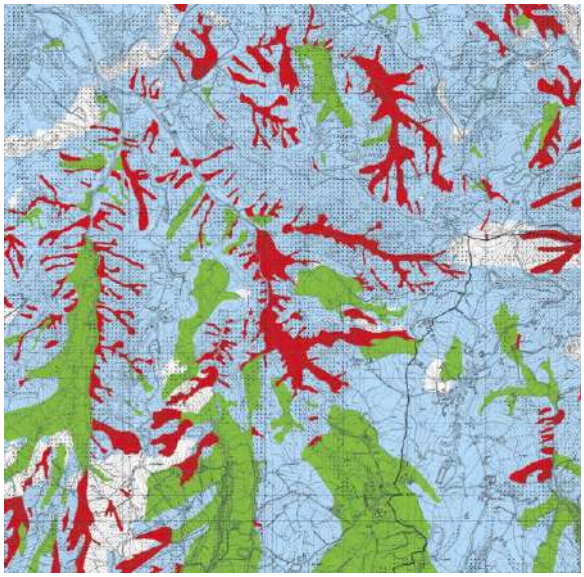
Montefiorino e Palagano hanno in ambito provinciale il massimo indice di franosità (dovuto principalmente alle frane quiescenti) con il 44 e 40 % del territorio.

Su queste e sulle aree potenzialmente instabili sono ammesse costruzioni di modesta entità, quando lunghi ed estesi monitoraggi ne valutino positivamente la compatibilità.

Considerando l'estensione territoriale e l'elevato numero di abitati coinvolti, la valutazione non è generalmente alla portata del singolo privato, sempre riguardando un'area molto più vasta di quella ipotizzata per l'intervento edilizio, magari l'intero versante. Serve un progetto regionale di monitoraggio sistematico, che preveda l'uso delle nuove tecnologie oggi disponibili come rilevamenti satellitari e interferometria, allo scopo di diagnosticare e classificare i diversi gradi di pericolosità.

Particolare attenzione è da dedicarsi alle questioni dei centri abitati da consolidare.

◂ *in rosso le frane attive, in arancio le frane quiescenti*



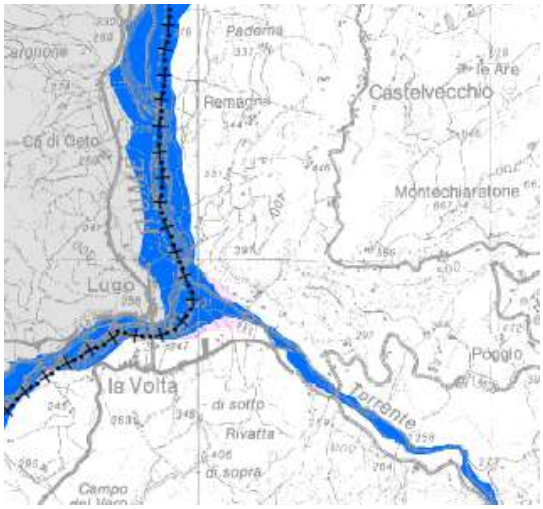
Strettamente legato al fenomeno dell'instabilità, è quello dei possibili effetti di amplificazione dell'onda sismica.

Il completamento della microzonazione sismica ha il complito di approfondire le conoscenze, limitatamente al territorio urbanizzato o suscettibile di nuove urbanizzazioni e ai corridoi delle reti infrastrutturali o assegnati al potenziamento della rete viaria, estendendo le indagini ad un'adeguata fascia limitrofa.

La microzonazione sismica non ha in linea generale efficacia discriminante sulla disciplina urbanistica. I maggiori costi delle strutture edilizie devono essere valutati in relazione ai costi di soluzioni alternative,

Limiti e condizioni cogenti alle trasformazioni fisiche e funzionali del territorio vengono invece dalla disciplina delle condizioni limite di emergenza, la sola forse riconducibile alle categorie della resilienza, e direttamente traducibile in disposizioni di disciplina urbanistica.

◂ *in rosso le aree instabili, in verde le aree potenzialmente instabili (entrambe soggette ad amplificazione), in azzurro e in bianco le aree potenzialmente soggette ad amplificazione*



Il PTCP comprende inoltre valutazioni sul rischio idraulico, che non è considerato significativo nelle aree montane, tanto che la stessa cartografia non si estende a monte di Prignano.

Anche il piano di gestione del rischio alluvioni (PGRA) non indica elementi di rischio in questo territorio.

1.2.3 Contrasto e mitigazione dei cambiamenti climatici

La nuova legge urbanistica regionale attribuisce importanza primaria alle questioni connesse ai cambiamenti climatici e sulle loro implicazioni verso attività e spazi antropizzati

In proposito esiste un patrimonio di conoscenze ed elaborazioni che costituisce un solido riferimento per le politiche, anche urbane e territoriali. Di particolare interesse per la pianificazione urbanistica sono il *Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici* (Ministero dell'Ambiente, 2017) e la *Strategia di mitigazione e adattamento per i cambiamenti climatici della Regione Emilia-Romagna* (Regione Emilia-Romagna 2018), che impartiscono linee guida sistematiche.

Delle centinaia di indicazioni che queste forniscono, poche unità sono tuttavia direttamente riconducibili al dominio della pianificazione urbanistica, e tutte sono riferite a problematiche previste per gli insediamenti urbani, difficilmente riconducibili alla realtà di questo territorio.

Se da altre politiche di settore saranno espresse istanze o condizionamenti delle trasformazioni del territorio implicate da mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, saranno coerentemente recepite dalla disciplina urbanistica.

1.2.4 Le risorse naturali e il paesaggio



Grande parte del territorio è interessata dalle altre tutele del PTCP riferite alle risorse paesistiche e storico-culturali (invasi ed alvei dei corsi d'acqua, zone di particolare interesse paesaggistico ambientale, calanchi, crinali, viabilità storica e panoramica, zone di tutela naturalistica, ecc.).

1.2.4.1 Il paesaggio e il territorio rurale

Nell'Atto di coordinamento della giunta regionale sulla *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* dei PUG (intrinsecamente orientato alle questioni delle grandi aree urbane) le risorse naturali compaiono essenzialmente nel tema dei servizi ecosistemici, che in questo territorio non presentano certo criticità.

Lo spopolamento e le modificate condizioni economiche hanno ridotto la pressione antropica portando all'abbandono delle zone meno utili all'agricoltura, o in quelle occupate da bosco ceduo, portando ad un aumento della copertura boschiva a scapito dei pascoli e delle coltivazioni erbacee. Ne sono seguite una maggiore diversificazione del paesaggio, ma anche situazioni di degrado dei suoli, sia quanto a stabilità del suolo che sotto il profilo idrogeologico.

La diminuzione della popolazione residente ha favorito la ripresa di molte specie animali: la presenza di vaste zone ormai completamente disabitate ha consentito l'immissione a scopo venatorio di ungulati come il cinghiale, il cervo, il daino e il capriolo portando anche al ritorno spontaneo del lupo. Nel nostro territorio sono inoltre osservabili numerosi rapaci; tuttavia sono relativamente poche le specie che vi nidificano e sono quasi tutte concentrate in prossimità delle strapiombanti pareti rocciose che caratterizzano le ofioliti.

Le attuali politiche faunistiche, che mirano ad armonizzare la salvaguardia del patrimonio naturale, paesaggistico e storico con le esigenze di sviluppo sociale, economico e culturale, prevedono tre forme di caccia: agli ungulati, alla selvaggina stanziale, e alla selvaggina migratoria.

I principali obiettivi sono la salvaguardia dei caratteri paesaggistici, naturalistici ed ambientali del territorio, la salvaguardia dei valori storici e culturali del patrimonio edilizio, la salvaguardia delle attività agricole. I principi di riferimento confermati dal PUG sono quindi:

- la valorizzazione e sostegno delle aziende agricole come garanti fondamentali del presidio e manutenzione del territorio;
- la tutela e valorizzazione del patrimonio edilizio di valore storico, architettonico e caratteristico delle tradizioni rurali locali;
- la promozione del recupero dell'edilizia rurale esistente, anche con coerenti ampliamenti;
- l'affermazione di criteri qualitativi per gli interventi nei nuclei rurali originari, per le nuove costruzioni e per le sistemazioni esterne;
- l'identificazione delle costruzioni che hanno elevato impatto sul paesaggio, al fine di orientare misure appropriate nelle occasioni propizie alla rimozione o mitigazione.

Tra le emergenze geologiche vanno citati per la loro peculiarità gli affioramenti di tipo ofiolitico presenti lungo il corso del torrente Dragone nella zona dei Cinghi di Boccassuolo e delle Rupi del Calvario e di Medola.

Nella valorizzazione del contesto paesaggistico, anche a fini turistici, è importante la grande rete dei sentieri escursionistici, da tutelare e valorizzare come bene culturale alla pari delle costruzioni di interesse storico e architettonico. La via Bibulca, asse medievale di collegamento transappenninico, conserva ancora oggi, come altri percorsi, caratteristiche di grande interesse legate non solo al tracciato, ma anche ai manufatti minori, come la pavimentazione e muretti di sostegno a secco, bisognosi e meritevoli di interventi di recupero.



Deve inoltre essere data risposta alle nuove forme di pressione antropica sul paesaggio, individuabili nell'evoluzione delle pratiche agricole legate alla produzione energetica (sfruttamento delle biomasse, campi fotovoltaici, eolico ecc.), per consentirne l'implementazione, ma prevedendo adeguate condizioni per l'inserimento nel paesaggio; mentre l'utilizzo delle biomasse pone problemi più facilmente risolvibili nell'ambito delle regole per la realizzazione dei manufatti, i campi fotovoltaici richiedono grande attenzione sia dal punto di vista localizzativo, che per quanto riguarda gli interventi di mitigazione.

1.2.5 Il patrimonio di interesse culturale



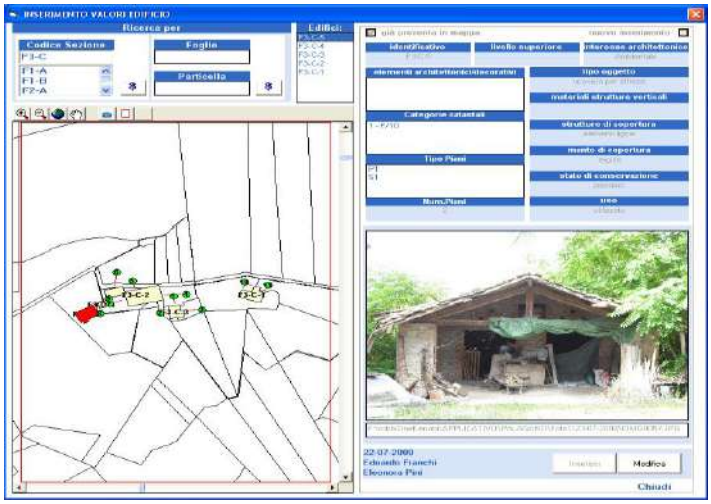


È costituito dai beni culturali (immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico) e dai beni paesaggistici (immobili ed aree costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio).

I Comuni di Montefiorino, Palagano e Prignano - consapevoli del ruolo loro assegnato nella conservazione del patrimonio culturale, e della sua importanza anche come risorsa economica – affidano al PUG in forma associata il compito di tutelarlo e valorizzarlo, in quanto elemento indispensabile per preservare la memoria e l'identità delle comunità locali e del loro territorio.

Nei tre Comuni, gli edifici vincolati ai sensi della Legge 1089/1939 sono complessivamente solo 40, ma il patrimonio culturale, che nei nostri territori costituisce anche un elemento fondamentale del patrimonio paesaggistico, è ben più ampio: gli insediamenti storici (ciascuno composto da diversi edifici) rilevati dai PRG vigenti ammontano infatti a un totale di 148 località, mentre la rilevazione condotta dall'Istituto per i Beni Culturali all'inizio degli anni '80 ne segnalava 171; la pianificazione dovrà quindi considerare la tutela e la valorizzazione di questo grande patrimonio, nel quale, ancora nel censimento del 2001 che rilevava (oltre alle case sparse) circa 80 nuclei abitati, risiede il 49% della popolazione di Montefiorino, il 52% della popolazione di Palagano, e il 62% della popolazione di Prignano.

La conservazione di questo patrimonio edilizio storico è un elemento fondamentale per la valorizzazione del paesaggio, e il PUG è chiamato a individuare soluzioni che, pur nei limiti propri della disciplina urbanistica e della salvaguardia dei valori e degli elementi di interesse, consentano e favoriscano il recupero degli edifici non più utilizzati.



Per consentire interventi appropriati sulle strutture insediative storiche, che costituiranno la parte più importante della pianificazione, si è resa necessaria una capillare operazione di censimento, in corso di ultimazione, che ha riguardato complessivamente circa 8.000 edifici. È così stata aggiornata in modo sistematico la schedatura dei piani regolatori previgenti, come riferimento essenziale per cogliere le tante opportunità e valorizzare le singolarità proprie di ciascuno di questi nuclei, e degli edifici isolati diffusi sul territorio.

Nelle politiche di valorizzazione del contesto paesaggistico, anche a fini turistici, si dovrà considerare la grande rete costituita dai sentieri escursionistici, da tutelare e valorizzare come bene culturale alla pari degli edifici che ad essa localmente si affiancano.
Ricordiamo che il territorio dei nostri Comuni è attraversato da un'importante asse medievale di collegamento transappenninico come la Via Bibulca; parte di essa, come di altri sentieri, conserva ancora oggi caratteristiche di grande interesse legate non solo al tracciato di crinale, ma anche ai manufatti minori, come la pavimentazione e muretti di sostegno a secco, bisognosi e meritevoli di interventi di recupero.

Parte della rete escursionistica potrà inoltre, se le caratteristiche del tracciato lo consentono, essere aperta ad altre frequentazioni, come l'ippoturismo o la pratica della mountain-bike.

1.3 I poteri e gli strumenti di governo del territorio

1.3.1 Efficacia e responsabilità della disciplina urbanistica del territorio

Contenuti e congegni degli strumenti di pianificazione devono discendere da una chiara determinazione del loro ambito di efficacia, allo scopo di non caricarli di compiti che non sono in grado di assolvere. Aspettative fallaci tolgono efficacia all'azione di governo del territorio, e quando deluse le portano discredito.

La sola, unica reale efficacia del PUG, quale strumento di disciplina urbanistica generale del territorio consiste nella capacità di impedire le trasformazioni fisiche e funzionali del territorio che contrastano con le finalità assunte nel pubblico interesse. A tale scopo determina le trasformazioni ammesse sulle diverse parti del territorio, e i requisiti a cui devono uniformarsi. Più precisamente, possono essere dominate dalla disciplina urbanistica le trasformazioni del territorio soggette alla disciplina dell'attività edilizia, quindi supportate da adeguati poteri di controllo, intervento e sanzionamento.

Sarebbe vano, e controproducente ad esempio addossare al piano urbanistico generale la disciplina delle attività, in confusione con la disciplina delle destinazioni d'uso, che riguarda i contenitori fisici, non le attività che vi sono esercitate. Quando necessario, attività e comportamenti devono essere materia di appropriati regolamenti, dotati di propri procedimenti abilitativi, modalità di controllo e sanzionamenti.

La generalità dei soggetti attivi nel territorio, pubblici e privati, è portatrice di istanze (esplicite o meno) tese alla trasformazione fisica o funzionale di costruzioni o suoli, sia come domanda di trasformazioni, sia in termini di limiti e condizionamenti da imporsi alle trasformazioni stesse. Appartengono alla prima categoria, ad esempio, la diffusa domanda di edificabilità proposta dalla proprietà fondiaria, o il fabbisogno di opere pubbliche; appartengono alla seconda, sempre ad esempio, le limitazioni richieste dalla tutela dell'ambiente, dalla riserva di suoli alle future necessità di infrastrutture, o dall'osservanza di convenienti distacchi fra edifici.

Spetta ai poteri istituzionali governare il territorio nella ricerca del migliore equilibrio, selezionando e condizionando le trasformazioni, mediante una disciplina codificata dagli strumenti della pianificazione urbanistica.

Il quadro conoscitivo, prescritto dalla legge urbanistica regionale nella fase preliminare della pianificazione, ha la funzione di esplorare con sistematicità e secondo criteri unitari queste istanze, analizzate quali fattori propulsivi o limitatori delle trasformazioni nel territorio.

Alla valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale spetta supportare il processo decisionale di formulazione della disciplina del territorio, studiando e confrontando sistematicamente le relazioni fra le istanze tendenti a promuoverne trasformazioni e le istanze tese a limitarle o condizionarle. Operando verifiche di compatibilità e comparazioni di alternative la valutazione deve giungere a proporre gli elementi di giudizio per la composizione dei conflitti fra istanze di opposto segno, alla ricerca del migliore equilibrio.

La legge regionale 21 dicembre 2017, n.24 ha innovato profondamente il sistema di pianificazione urbanistica a scala comunale.

Un unico strumento, il PUG (piano urbanistico generale) prende il posto del PSC e del RUE, le cui rispettive funzioni si ritrovano nelle due componenti del PUG, rispettivamente la *strategica* e la regolativa, che anche se non espressamente così designate, sono riconoscibili con chiara evidenza nel dispositivo della legge.

Scompare il POC, che verosimilmente dovrà essere sostituito dal programma pluriennale di attuazione (PPA) nei comuni di maggiore dimensione, che vi sono tenuti per legge nazionale.

Il regolamento edilizio ritrova invece esistenza autonoma.

Rispetto alla legge regionale 20/2000 le principali innovazioni introdotte dalla nuova legge urbanistica regionale sono tre:

- una disciplina delle nuove urbanizzazioni radicalmente diversa;
- l'istituzione della *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* quale riferimento centrale del PUG, oltre che suo elemento costitutivo;
- un'evoluta articolazione della disciplina urbanistica del territorio urbanizzato.

1.3.2 La componente strategica del PUG

Asse portante del PUG, secondo l'articolo 34 della legge, è la *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale,* che*..., persegue l'obiettivo di 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;*
- *l'incremento della resilienza del sistema abitativo rispetto ai fenomeni di cambiamento climatico e agli eventi sismici.*

Secondo il medesimo articolo la strategia indica altresì *i criteri e le condizioni generali che, specificando le politiche urbane e territoriali perseguite dal piano, costituiscono il quadro di riferimento per gli accordi operativi e per i piani attuativi di iniziativa pubblica. In particolare, la strategia fissa, attraverso l'indicazione di requisiti prestazionali e di condizioni di sostenibilità da soddisfare, gli obiettivi generali che attengono*:

- *a) ai livelli quantitativi e qualitativi del sistema delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture per la mobilità e dei servizi pubblici da realizzare nel territorio comunale;*
- *b) al grado di riduzione della pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale, di adattamento ai cambiamenti climatici, di difesa o di delocalizzazione dell'abitato e delle infrastrutture a rischio e di miglioramento della salubrità dell'ambiente urbano...*

Secondo il comma 5 dell'articolo 34, è anche compito della *Strategia* individuare le azioni richieste dal perseguimento di questi obiettivi assegnati *attraverso l'utilizzo delle risorse pubbliche*.

Da una lettura sommaria del testo di legge potrebbe apparire che la *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* del piano urbanistico debba assumere la titolarità di larga parte delle politiche del governo locale, e divenirne predominante attrice. L'atto di coordinamento tecnico *Strategia per la qualità urbana ed ecologica-ambientale e valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale del Piano Urbanistico Generale*, approvato con deliberazione della giunta regionale 2135/2019, appare confermare una concezione della *Strategia* quale centro di responsabilità e di azione su un'ampia latitudine di materie.

È chiaro che la concezione e la conduzione delle molteplici politiche che sostanziano il governo locale non possono essere sottratte agli organi decisionali e alle strutture amministrative che ne sono titolari, per essere assegnate a uno strumento di disciplina urbanistica del territorio (ovvero all'Ufficio di piano).

Quanto la *Strategia* può e deve fare è fondarsi sulle implicazioni territoriali di tutte le molteplici politiche in tutte le loro questioni – sociali, ambientali, economiche, culturali, infrastrutturali, territoriali - e nella complessità dei loro processi decisionali. Dalla formazione della *Strategia* devono venire coordinamento e sinergia delle politiche, non certo usurpazione.

Su tale fondamento la *Strategia* è in grado di enunciare gli obiettivi della disciplina del territorio disposta dal piano urbanistico generale: piano che sarebbe illusorio e fuorviante caricare di responsabilità su obiettivi che esulano dai compiti e dall'efficacia della disciplina urbanistica.

Va ricordato infatti che:

- l'oggetto della disciplina urbanistica consiste esclusivamente nelle trasformazioni fisiche e funzionali del territorio che rientrano nell'attività urbanistico-edilizia regolata dagli ordinamenti nazionale e regionale;
- la sua efficacia consiste esclusivamente in un'azione selettiva su tali trasformazioni, un filtro che ammette quelle conformi all'interesse pubblico e interdice quelle che lo contrastano.

La *promozione*, il *sostegno*, le *incentivazioni* competono alla pluralità di politiche che agiscono sul territorio, e non sono riconducibili in alcun modo alla disciplina urbanistica, efficace unicamente a prevenire guasti e a preservare la fattibilità di interventi.

Né possono essere riposte aspettative nel condizionare la concessione di maggiore edificabilità all'attuazione di interventi di qualificazione di patrimonio esistente, o di delocalizzazioni. Non è accettabile in linea di principio, in quanto la capacità insediativa ammissibile non è una variabile arbitraria, ma il risultato dell'accertamento della sua sostenibilità nell'ambito del processo di pianificazione. Soprattutto comunque non hanno efficacia incentivante, in quanto vanno a vantaggio del proprietario, che esige corrispondentemente un maggior prezzo da chi si proponga di attuare un intervento di rigenerazione o qualificazione.

Neppure possono essere riposte aspettative nella capacità della disciplina del territorio di acquisire risorse per interventi di utilità pubblica. Questo sia in ragione dell'ineluttabile esaurimento della necessità di nuova produzione edilizia, sia della disciplina regionale dei contribuiti di costruzione, rimasta per decenni rinunciataria e che nella nuova conformazione va anzi a sottrarre importanti quote di risorse, esentando dal contributo straordinario larga parte degli interventi nel territorio urbanizzato e consentendo ai privati attuatori di scomputare larghe quote degli oneri di urbanizzazione secondaria per l'esecuzione di urbanizzazioni primarie, prima interamente a loro carico.[2]

[2] Appaiono quindi contraddittorie le sollecitazioni della Regione, sia nell'atto di coordinamento citato, sia nella prassi istruttoria dei nuovi piani, affinché in linea generale gli interventi attuativi del PUG, anche di minore rilevanza,

La *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* va dunque concepita come visione unitaria delle politiche che hanno incidenza sulle trasformazioni del territorio, e sintesi del processo che ne raccoglie, valuta, sistematizza e compone nella disciplina del territorio le istanze concernenti le trasformazioni soggette al controllo urbanistico e edilizio.

Allo scopo di perseguire gli obiettivi enunciati, la *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale*

- definisce l'assetto spaziale di massima degli interventi e delle misure ritenute necessarie;
- individua i fabbisogni specifici da soddisfare negli areali urbani omogenei, anche fornendo indicazioni di massima di carattere progettuale e localizzativo.

Gli obiettivi generali che la legge fissa alla *Strategia* implicano necessariamente limitazioni sia quantitative che qualitative alla capacità insediativa delle diverse parti di territorio, che condizionano sia le prestazioni dei sistemi di dotazioni e infrastrutturali, sia la pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale.

Documentalmente la *Strategia* si esprime in quattro elementi costitutivi del PUG:

- la *Relazione illustrativa*;
- la tavola *Assetto strutturale strategico*, di cui all'articolo 34;
- i cartogrammi e le schede del fascicolo *Strategie locali*, comprendente *Sistemi ed elementi strutturali,* di cui all'articolo 35 e *Schema di assetto del territorio urbanizzato,* di cui all'articolo 33;
- le *Invarianze strutturali*, di cui all'articolo 32,

ed è esplicitata con disposizioni cogenti dalle *Norme generali* del PUG.

1.3.2.1 L'Assetto strutturale strategico

La tavola *Assetto strutturale strategico* ha la funzione di georeferenziare sull'intero territorio dei tre comuni le determinazioni di natura strategica, che assieme alla *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* richiesta dall'articolo 34 della legge urbanistica regionale, comprendono anche gli obiettivi di natura propriamente urbanistica, in un ampio ambito territoriale e su questioni aggiuntive a quelle espressamente indicate dalla legge.

1.3.2.2 Le Strategie locali

Per ciascuno degli areali individuati dallo *Schema di assetto del territorio urbanizzato*, il PUG dovrà dunque stabilire:

- le politiche che vi devono essere perseguite, e gli interventi necessari*,* quali motivazioni e riferimenti delle determinazioni di spettanza della componente regolativa;
- i carichi insediativi massimi;
- le dotazioni di attrezzature e spazi collettivi di infrastrutture che devono essere assicurate.

I contenuti e le caratteristiche così assegnate agli elementi costitutivi della componente strategica discendono dall'interpretazione che qui viene data della legge regionale. Altre e diverse interpretazioni saranno indubbiamente date, anche perché la legge regionale non fornisce chiari enunciati sugli elementi costitutivi del PUG, carattere *ideogrammatico* di talune rappresentazioni cartografiche a parte.

È tuttavia incontrovertibile che l'accertamento quantitativo dell'intensificazione sostenibile dalle varie parti del territorio urbanizzato sia contenuto essenziale della Strategia: non sarebbe possibile altrimenti determinare *le dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici ritenuti necessari*, come prescritto dall'articolo 33, comma 3, né i *livelli quantitativi e qualitativi del sistema delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture per la mobilità e dei servizi pubblici da realizzare nel territorio comunale* richiesti dall'articolo 34, comma 1, lett, a), e neppure le *significative carenze pregresse di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici* di cui al comma 2 del medesimo articolo.

La stessa valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (ValSAT) avrebbe ben scarso significato se astraesse dai carichi insediativi.

Rimane da aggiungere che la disciplina per strategie degli areali, disposta espressamente per il territorio urbanizzato, è peraltro una forma appropriata anche a regolare parti del territorio rurale che presentino realtà particolari, ad esempio insediamenti produttivi di maggiore rilevanza, o attività sportive all'aperto.

1.3.2.3 Le Strategie locali

1.3.2.3.1 I Sistemi ed elementi strutturali

Ad orientare la localizzazione di nuove urbanizzazioni, nel limite di incremento del tre per cento del territorio urbanizzato, l'articolo 35 richiede *una puntuale rappresentazione dei sistemi ed elementi strutturali esistenti e in corso di realizzazione,* ovvero:

a) il sistema delle infrastrutture per la mobilità, delle reti tecnologiche e dei servizi di rilievo sovracomunale esistenti o previsti dai piani e programmi;

b) il sistema delle tutele ambientali, paesaggistiche e storico-culturali;

c) le caratteristiche morfologiche o geologiche dei terreni;

d) le caratteristiche dei suoli e dei servizi ecosistemici da essi svolti;

---

siano subordinati dal piano stesso a prestazioni patrimoniali per interventi migliorativi della qualità, resilienza, sicurezza del territorio urbano.

e) le aree caratterizzate da situazioni di rischio industriale o naturale, comprese quelle che presentano situazioni di pericolosità sismica locale,

Sono inoltre da definirsi gli *ambiti destinati ad assicurare la fattibilità delle opere pubbliche e di interesse pubblico.*

Al comma 6 è inoltre prescritto che siano indicate, *attraverso apposita rappresentazione ideogrammatica... le parti del territorio extraurbano, contermini al territorio urbanizzato, che non presentano fattori preclusivi o fortemente limitanti alle trasformazioni urbane e che beneficiano delle opportunità di sviluppo insediativo derivanti dalle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici in essere o in corso di realizzazione, secondo quanto previsto dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale*.

1.3.2.3.2 Lo Schema di assetto del territorio urbanizzato

In adempimento dell'articolo 33, comma 2, *il PUG elabora lo schema di assetto del territorio urbanizzato, con il quale individua, con una cartografia a carattere ideogrammatico... le parti della città che presentano caratteristiche omogenee, dal punto di vista funzionale, morfologico, ambientale, paesaggistico e storico culturale, e che per questo richiedono una disciplina uniforme.*

Per ciascuna di queste parti di territorio[3], che Il successivo articolo 34 al comma 2 designa *areali urbani omogenei*, il PUG deve definire *gli obiettivi generali per il miglioramento della qualità urbana e ambientale e le dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici ritenuti necessari, ai sensi dell'articolo 34, nonché la gamma degli usi e delle trasformazioni ammissibili, stabilendo per ciascuno di essi i requisiti e le condizioni cui è subordinato l'intervento nonché gli incentivi urbanistici riconosciuti.*

Su questi riferimenti, è compito dello *Schema di assetto del territorio urbanizzato* disporre l'assetto urbanistico generale del territorio urbanizzato, accompagnato dagli schemi degli interventi di qualificazione espressi dalla *Strategia*, nonché individuare gli interventi di addensamento o sostituzione urbana subordinati alla stipula di accordi operativi o di piani attuativi di iniziativa pubblica e, complementarmente, gli interventi attuabili per intervento diretto.

É evidentemente nell'ambito di tale *Schema* che la *Strategia*, secondo il comma 2 dell'articolo 34, *tenendo conto delle significative carenze pregresse di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici... individua i fabbisogni specifici da soddisfare nei medesimi ambiti, anche fornendo indicazioni di massima di carattere progettuale e localizzativo*.

Non sarebbe ovviamente possibile equilibrare funzioni e dotazioni, né adempiere agli altri compiti impartiti dalla legge, senza un'affidabile quantificazione dei carichi urbanistici ammissibili, implicati dalle funzioni e dalle capacità insediative assegnate alle diverse parti di territorio. È compito della ValSAT accertare i limiti quantitativi di *sostenibilità delle intensificazioni* ammesse, è materia delle *Strategie locali*, unitamente alla determinazione delle dotazioni di attrezzature e spazi collettivi e di infrastrutture che devono essere assicurate.

Allo *Schema di assetto del territorio urbanizzato* va dunque essenzialmente riconosciuta la funzione di valutare e definire le politiche e gli equilibri di sostenibilità da perseguire nei diversi *areali* del territorio urbanizzato, individuandovi in particolare i fabbisogni specifici di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici e le situazioni di vulnerabilità. Il suo impianto riprenderà il dispositivo messo a punto nei PSC citati nel curriculum, che individua appunto areali di caratteristiche omogenee, a ciascuno assegnando capacità insediative e dotazioni di accertata sostenibilità, accompagnate da direttive e prescrizioni complessive.

Spetta infine allo *Schema di assetto del territorio urbanizzato* stabilire le modalità di intervento da osservarsi sul territorio, distinguendovi*:*

a) gli interventi di addensamento o sostituzione urbana subordinati alla stipula di accordi operativi o di piani attuativi di iniziativa pubblica...;

b) gli interventi sul tessuto urbano consolidato che possono essere attuati direttamente con la presentazione di un titolo abilitativo edilizio...

1.3.2.4 Le Invarianze strutturali di competenza comunale

Le *invarianze strutturali* prescritte dall'articolo 32 quale primo contenuto del PUG, consistono nella perimetrazione del territorio urbanizzato e dei centri storici, e nella individuazione delle costruzioni di interesse storico-architettonico o culturale e testimoniale.

La perimetrazione del territorio urbanizzato deve corrispondere ai criteri stabiliti dai commi 2, 3 e 4 di detto articolo. In prima applicazione deve essere riferita a quanto esistente al 1° gennaio 2018, data in cui entrò in vigore la legge regionale 24/2017.

[3] L'estensione media degli areali urbani omogenei a cui riferire la disciplina di PUG è nell'ordine di alcuni ettari ciascuno.

1.3.3 La componente regolativa del PUG

Le trasformazioni attuabili per intervento diretto sulla generalità degli immobili sono trattate distintamente dalla legge urbanistica regionale secondo si tratti del territorio urbanizzato o del territorio rurale.

1.3.3.1 La disciplina di dettaglio del territorio urbanizzato

La disciplina del territorio urbanizzato è conformata dall'articolo 33, comma 3 della legge regionale secondo due criteri alternativi radicalmente diversi.

Nelle parti che lo *Schema di assetto del territorio urbanizzato* assoggetta alla formazione di accordo operativo o piano particolareggiato di iniziativa pubblica, secondo il comma 5 del medesimo articolo *il PUG non può stabilire la capacità edificatoria, anche potenziale, né fissare la disciplina di dettaglio degli interventi*. Su queste parti urbane, ovviamente di massima importanza per politiche di rigenerazione e qualificazione può esprimersi solo la strategia, con indicazioni sostanzialmente qualitative e di massima.

Ove sono invece ammesse *trasformazioni attuabili per intervento diretto,* secondo il comma 4 sempre dell'articolo 33, *il PUG fornisce un'univoca rappresentazione cartografica degli immobili interessati e stabilisce la disciplina urbanistica di dettaglio da osservare.* Questo sulla base dell*'approfondita analisi dei tessuti urbani esistenti,* prescritta dall'articolo 22, comma 6 della legge regionale come parte del quadro conoscitivo.

La legge non si esprime sulla forma di questa *disciplina di dettaglio*, che quindi è lasciata alla più ampia autonomia decisionale dei comuni.

Nella corrente prassi di pianificazione urbanistica generale, i limiti alla capacità insediativa sono posti secondo due modalità sostanzialmente alternative. La prima consiste in indici di edificabilità differenziati al più su due o tre valori, la seconda si limita a confermare in linea generale la consistenza e le funzioni di quanto esiste.

Da entrambe queste modalità risultano trattate in modo indifferenziato parti di territorio sostanzialmente difformi fra loro, e diffusamente differenziate al loro interno quanto a tipologia edilizia, funzioni, caratteri qualitativi, dotazioni di servizi pubblici e di infrastrutture, condizionamenti ambientali, di sicurezza, di benessere abitativo.

Il ricorso a indici di edificabilità poco differenziati può produrre intensificazioni incompatibili col contesto, e negarle dove invece sono ammissibili. Il congelamento della consistenza fisica e funzionale di quanto esiste (anche detta *disciplina a capacità insediativa esaurita*) nega irragionevolmente qualsiasi adeguamento del patrimonio edilizio esistente, ammesso in modo erratico con l'introduzione della *premialità*, tanto casuale quanto indifferente alla realtà del contesto.

In sostanza nessuna di queste due modalità è in grado di rispondere all'istanza della sostenibilità dell'intensificazione, in cui si riassume l'essenza delle questioni del territorio urbanizzato.

È indispensabile quindi un sistema di disciplina in grado di tenere debito conto della variegata realtà del territorio urbanizzato, in modo duttile e possibilmente agile, e in un quadro di sostenibilità dare risposta alla domanda intensificazioni e integrazioni da parte di famiglie e imprese, non riconducibile a un quadro previsionale sistematico, come è stato di prassi nel corso dei processi di espansione accelerata.

Nei territori montani questa è un'istanza ancora più evidente che nelle realtà urbane della pianura, che hanno largamente polarizzato la riflessione disciplinare, la produzione legislativa e l'orientamento dei piani territoriali. A causa dell'andamento altimetrico è infatti raro incontrare regolarità nell'assetto fondiario, anche in insediamenti realizzati con piani urbanistici attuativi: e indici omogenei applicati a lotti di conformazione irregolare producono assetti volumetrici casuali, che possono dipendere tanto dalle diverse estensioni dei lotti quanto dalle pendenze che li interessano.

La tutela della qualità del paesaggio richiede da parte sua la prevenzione di interventi impattanti, possibile solo con una disciplina dettagliata e diversificata di tipologia e altezze.

La disponibilità aperta in anni recenti delle mappe e delle registrazioni del censuario catastale, del data base topografico regionale e di altre importanti fonti informative, e di efficienti sistemi per il loro analisi e il loro trattamento consente la più ampia e inedita latitudine di soluzioni nella disciplina del territorio urbanizzato.

La *Disciplina degli ambiti elementari* compresa nel RUE adottato si è avvalsa delle nuove potenzialità delle fonti informative e degli strumenti di trattamento per formare e impiegare la più ampia gamma di forme di disciplina, che secondo le necessità può consistere tanto in norme diffuse quanto in prescrizioni specifiche per singoli immobili.

Con i necessari aggiustamenti terminologici e gli opportuni aggiornamenti, la *Disciplina degli ambiti elementari* è pienamente corrispondente alla *Disciplina urbanistica di dettaglio* e *all'univoca rappresentazione cartografica degli immobili interessati* prescritte dall'articolo 33 comma 4 della legge regionale per le trasformazioni attuabili per intervento diretto.

1.3.3.2 La disciplina del territorio rurale

Sul territorio rurale la nuova legge conferma in linea generale i principi già vigenti di tutela e valorizzazione delle capacità produttive agroalimentari, di recupero del patrimonio edilizio

esistente, di salvaguardia dall'intrusione di funzioni estranee. Sono apportate tuttavia due importanti innovazioni.

La prima introduce la nozione di centro aziendale come riferimento essenziale, cui le nuove costruzioni richieste dalla conduzione agraria devono essere strettamente aggregate. Questo criterio, se ben applicato, può consentire il superamento della regolamentazione mediante indici di edificabilità, spesso incongrua e a volte causa di assurdità.

La seconda innovazione prende atto della legittima esistenza nel territorio rurale di funzioni estranee all'agricoltura e zootecnia, ma certamente nemmeno classificabili nel territorio urbanizzato. Diversamente dalla precedente legge, che nel territorio rurale ammetteva la realizzazione di nuove costruzioni esclusivamente se necessarie all'esercizio delle attività agricole, la nuova legge affida al PUG il compito di individuare e disciplinare l'edificato sparso o discontinuo non facente parte del territorio urbanizzato e le relative aree di pertinenza e di completamento. Diviene così possibile soddisfare esigenze di edificazione non relative alla sola conduzione agraria, in particolare per i nuclei abitati e per le attività produttive presenti nel territorio rurale.

1.3.4 Gli strumenti urbanistici di attuazione

1.3.4.1 Gli accordi operativi

L'*accordo operativo*, introdotto dall'articolo 38 della legge regionale 24/2017, riunisce in un unico strumento contenuti e funzioni che nella legge 20/2000 appartenevano distintamente agli accordi con i privati e alla formazione o modificazione di piani urbanistici.

Secondo la nuova legge, è lo strumento con cui si attuano principalmente *le previsioni del PUG relative al riuso e alla rigenerazione del territorio urbanizzato e alle nuove urbanizzazioni... fatte salve le trasformazioni soggette ad intervento diretto*.

In particolare, e soprattutto, è demandato agli accordi operativi il compito di definire la disciplina che viene attribuita alle parti di territorio che ne sono oggetto. Ne risultano così largamente sottratti al piano urbanistico generale potere e compito di determinare preventivamente l'assetto, le funzioni, i carichi insediativi e i requisiti qualitativi delle nuove urbanizzazioni e degli interventi di rigenerazione urbana, se non nei termini molto generali e imperativamente *ideogrammatici* della *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale*.

In contraddizione con i principi di unificazione del procedimento di piano affermati dall'articolo 43, il percorso di formazione e validazione degli accordi operativi è appositamente congegnato, con adempimenti e procedimenti sostanzialmente semplificati e abbreviati rispetto ai piani particolareggiati di iniziativa pubblica e alle modificazioni del PUG.

1.3.4.2 I piani particolareggiati di iniziativa pubblica

In quanto strumento disposto dalla legge urbanistica nazionale, il piano particolareggiato di iniziativa pubblica è riconosciuto dalla nuova legge regionale, che diversamente dalle precedenti non detta alcuna disposizione sulla sua natura e sul suo impiego, demandando interamente ai comuni la definizione delle modalità del suo impiego, ma sottoponendo la sua formazione e modificazione al medesimo procedimento disposto per la formazione del PUG, solo riducendo a trenta giorni il termine per l'espressione del parere da parte del comitato urbanistico

1.4 Le politiche e il territorio

1.4.1 Le nuove urbanizzazioni

L'innovazione più evidente e strutturata della nuova legge regionale riguarda la disciplina dei nuovi insediamenti, che finora è stata principale contenuto e travaglio della pianificazione urbanistica. Al PUG, piano urbanistico generale, che prende il luogo del PSC e del RUE, non è più chiesto - è anzi vietato - di quantificare, localizzare, regolare le previsioni di nuovi insediamenti residenziali e produttivi e le connesse dotazioni territoriali.

La legge regionale assegna ai privati proprietari il diritto e il compito di localizzare, dimensionare, definire di loro iniziativa i nuovi insediamenti, lasciando al comune il solo compito di verificarne la conformità al PUG entro termini decisamente brevi e perentori, e assentirne l'attuazione mediante accordi operativi da definirsi in progresso di tempo, in coerenza alla *Strategia,* e senza incrementare il territorio urbanizzato di oltre il tre per cento entro il 2050.

La formazione del PUG dovrà pertanto cancellare le zone di espansione o gli ambiti per nuovi insediamenti, già previsti dal piano regolatore o dal PSC previgenti, che non siano disciplinati da piani urbanistici attuativi o non siano oggetto di accordi operativi definiti e convenzionati entro il 2020.

La *Strategia* potrà comunque provvedere indirettamente alla conferma di quanto previsto dai PSC adottati, esercitando con attenzione i poteri rispettivamente di veto e di indirizzo correlati alla individuazione dei *fattori preclusivi o fortemente limitanti alle trasformazioni urbane* e delle *opportunità di sviluppo insediativo* prescritta dall'articolo 35 della legge regionale.

1.4.2 Le politiche del territorio urbanizzato

Nello *Schema di assetto*, su disposizione dell'articolo 33 devono essere individuate le parti del territorio urbanizzato in cui sono previsti *interventi di addensamento o sostituzione urbana*, da regolarsi mediante accordi operativi o di piani attuativi di iniziativa pubblica, e le parti in cui *gli interventi... possono essere attuati direttamente con la presentazione di un titolo abilitativo edilizio.*

Sui normali tessuti edilizi, soggetti a interventi diretti, deve essere invece disposta *un'univoca rappresentazione cartografica degli immobili interessati* e stabilita *la disciplina urbanistica di dettaglio da osservare.*

Riguardo ai centri e insediamenti storici è sostanzialmente confermato il dispositivo della legge regionale 20/2000, e quindi identicamente la disciplina stabilita dai PSC adottati.

1.4.2.1 Le trasformazioni intensive

A parte il caso del capoluogo di Palagano, nel territorio urbanizzato dei tre comuni non appaiono ricorrere casi suscettibili di interventi di sostituzione urbana. Anche gli addensamenti che la ValSAT può accertare come sostenibili sono comunque di entità sempre molto modesta.

Secondo l'atto di coordinamento approvato dalla giunta regionale con deliberazione 384/2019, e anche dalle indicazioni ricevute nei contatti con la Regione, gli interventi di una certa rilevanza devono concorrere al miglioramento della qualità del contesto urbano. Per adempiere a queste istanze devono essere individuati, oltre agli interventi soggetti ad accordo operativo, anche gli interventi di maggiore rilevanza da subordinare a permessi di costruire convenzionati.

1.4.2.2 Le trasformazioni diffuse

Capoluoghi a parte, il modello insediativo di questo territorio consiste di una diffusa pluralità di nuclei abitati, con popolazione generalmente non superiore a cento unità. Per quanto di dimensione molto ridotta, ciascuno di questi nuclei condivide natura e logiche del territorio urbanizzato, e non può in alcun modo essere regolato come territorio rurale.

La rarità di nuove costruzioni nella maggior parte di questi non significa affatto che siano *fermi*. Sono al contrario, almeno potenzialmente, oggetto di interventi diffusi, di adeguamento dimensionale e funzionale alle esigenze di famiglie e attività economiche, per guadagno di efficienza energetica e miglioramento sismico.

Come principio, sulla generalità del territorio urbanizzato sono da ammettere e promuovere diffuse ma non indiscriminate intensificazioni, accertandone e quantificandone la sostenibilità in relazione alle potenzialità inesauste delle infrastrutture a rete e dei servizi di quartiere, alla sicurezza e al benessere ambientale, nel rispetto dei caratteri insediativi e tipologici propri delle diverse parti del territorio urbanizzato, preservandone la coerenza e la qualità dall'intrusione di volumi incongrui, anche se non incompatibili con gli altri fattori limitativi.

I modelli di disciplina urbanistica tuttora più diffusi, originariamente concepiti per regolare sommariamente processi accelerati di edificazione,

non sono in grado di esprimere un governo delle trasformazioni del territorio urbanizzato che ne salvaguardi e migliori la qualità.

Non lo è l'attribuzione di indici di edificabilità omogenei, che applicati ad un assetto particellare multiforme hanno effetti incontrollabili, sia nei volumi, sia nella quantità di abitazioni, sia nei requisiti di abitabilità delle abitazioni stesse, con avarissime superfici. Non lo è il sistema che congela allo stato di fatto volumi e destinazioni d'uso.

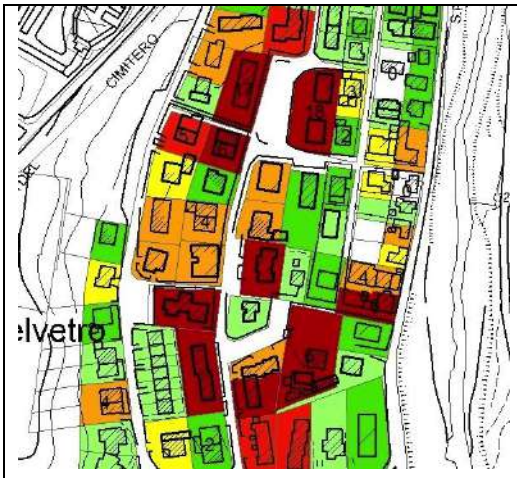
È quindi necessario un nuovo sistema di disciplina del territorio urbanizzato, in grado di tenere conto della variegata complessità fisica e funzionale dei tessuti esistenti e del patrimonio edilizio che li compone, e quindi porre l'azione di governo in grado di dare risposte diversificate secondo le specifiche esigenze e le opportunità che vi si manifestano.

E' una concezione che albeggia nella nuova legge urbanistica regionale, laddove all'articolo 33 dispone la formazione di una *disciplina urbanistica di dettaglio*, fondata su *un'approfondita analisi e valutazione dei tessuti urbani esistenti,* innovativamente prescritta dall'articolo 31 della nuova legge. Questa istanza che può trovare efficiente e approfondita risposta in forza delle conoscenze che in un recente passato sarebbe stato estremamente oneroso e lungo acquisire, e che in anni recenti sono divenute straordinariamente agevoli grazie alla disponibilità della cartografia e dei censuari catastali aggiornati, del Database Topografico della Regione.

Il relazionamento fra le mappe ed i censuari catastali fornisce il numero, destinazioni e superfici delle unità immobiliari, il numero di piani dei fabbricati, le superfici coperte, che possono essere ulteriormente elaborate per stimare densità fondiarie, rapporti di copertura. Dal database topografico regionale, oltre alla carta tecnica regionale, sono ricavabili per molti comuni i volumi e le altezze dei fabbricati, il grafo della viabilità e la numerazione civica. Le funzioni di Google Earth e Street View consentono ricognizioni su larghissima parte del territorio senza muoversi dalla stazione di lavoro, e da qui direttamente utilizzabili.

Come esempi del patrimonio informativo che può essere acquisito con queste modalità sono presentati qui a lato estratti di carte tematiche generate in tale modo.

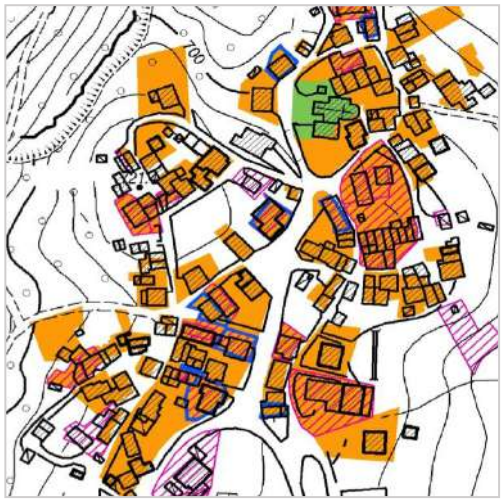
L'analisi delle registrazioni nei censuari catastali può inoltre agevolare notevolmente il censimento degli *edifici di scarsa qualità edilizia* quanto a *efficienza energetica e sicurezza sismica,* prescritto dall'articolo 22, comma 6 della legge urbanistica regionale. L'identificazione dell'età del fabbricato ne consente la correlazione alle disposizioni vigenti in materia all'epoca della sua costruzione, e una conseguente valutazione speditiva dei requisiti dell'edificio.



Numero di abitazioni per particella a Castelvetro: la gamma va dal verde chiaro (una abitazione) al rosso scuro (oltre sette).



Numero dei piani nelle medesime particelle: la gamma cromatica va dal verde chiaro (un piano fuori terra) all'arancione (quattro piani).



Categorie catastali nelle particelle di una frazione di Montefiorino: in arancio le residenziali, con bordo blu il terziario, a tratteggio viola negozi e laboratori.

1.4.3 Le politiche del territorio rurale

1.4.3.1 Le strutture aziendali agricole

Missione essenziale della disciplina del territorio rurale è consentire, anzi favorire le trasformazioni necessarie alle produzioni agroalimentari, evitando al contempo l'intrusione di funzioni estranee.

La normazione mediante indici di edificabilità è spesso insufficiente a corrispondere alle effettive esigenze delle aziende agricole, mentre la mancanza di regole sulla localizzazione delle nuove costruzioni può lasciare il varco a operazioni surrettizie.[4]

In realtà non c'è motivo di contingentare con avari indici le nuove costruzioni, se esse sono strettamente comprese nel centro aziendale, i cui fattori di disturbo escludono intenti insinceri.

A questo fine la disciplina del territorio rurale deve essere riferita alle aziende effettivamente esistenti e alle loro strutture, aggregate nei centri aziendali. All'interno dei centri aziendali appositamente identificati deve essere lasciata la più ampia possibilità di adeguamento e sviluppo delle strutture, secondo criteri soprattutto qualitativi di rispetto e ricostituzione dei valori paesaggistici e testimoniali.

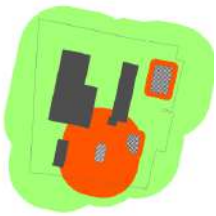
Questo criterio, se ben applicato, può consentire il superamento della regolamentazione mediante indici di edificabilità, spesso incongrua e a volte causa di assurdità. Al di fuori dei centri aziendali la realizzazione di strutture agricole rilevanti, compresi gli impianti per produzioni energetiche intensive, dovrà essere generalmente soggetta alla formazione di accordi operativi.

I PSC e i RUE adottati, formulati secondo questi principi, hanno trovato conferma nella nuova legge regionale urbanistica, che ha introdotto la nozione di centro aziendale quale nucleo di aggregazione delle eventuali nuove costruzioni richieste dalla conduzione agraria.

Gli schemi che seguono esemplificano le possibili localizzazioni di nuove costruzioni in un centro aziendale esistente, nel rispetto delle distanze massime da questo, e delle distanze minime per ragioni d'igiene.



Abitazioni rurali possono essere collocate nell'area di colore verde.



Allevamenti intensivi possono essere collocati nell'area di colore verde.



Servizi agricoli possono essere collocati nell'area di colore verde.



Allevamenti aziendali possono essere collocati nell'area di colore verde.

[4] L'articolo 36, comma 3 della nuova legge urbanistica regionale ha introdotto il principio di aggregazione dei nuovi fabbricati al centro aziendale, e la nozione di centro aziendale stessa.

1.4.3.2 Il riuso del patrimonio edilizio nel territorio rurale

La ristrutturazione epocale dell'agricoltura ha abbandonato un vasto patrimonio edilizio, frequentemente di interesse architettonico e paesaggistico, il cui recupero fa coincidere le due distinte finalità del soddisfacimento di un genere particolare di domanda abitativa e della salvaguardia di valori testimoniali e paesaggistici.

La compresenza nel territorio rurale della conduzione agraria e di altre funzioni può ingenerare conflitti tra gli operatori agricoli e gli altri componenti della società locale, che sono da prevenirsi con il rispetto di appropriate distanze, e regolarsi con norme di reciproca convivenza e tolleranza, ferma restando la necessità imperativa che la normale conduzione agraria possa svolgersi senza impedimenti.

Norme apposite (*Diritti degli agricoltori, doveri dei cittadini in campagna*) devono regolare le compatibilità dell'inserimento di funzioni abitative, tutelando prioritariamente agricoltura e zootecnia.

1.4.3.3 L'intensificazione dell'insediamento sparso

Al precedente punto 2.5 è stata considerata la necessità di dare soluzione alle esigenze abitative e di spazi di lavoro per le famiglie e le attività produttive non agricole, che in questi territori sono in larga parte diffuse sul territorio.

È evidente l'impossibilità di individuare preventivamente i lotti edificabili in ampliamento di nuclei anche minimi, necessari a soddisfare eventuali quanto indeterminabili fabbisogni.

La risposta a queste istanze deve essere trovata in un criterio procedimentale, che a fronte di riconosciute esigenze aggiorni la componente regolativa della disciplina del PUG, al caso anche mediante accordi operativi, in conformità ai criteri e ai casi stabiliti dalla componente strategica.

Un contributo di chiarezza a questo proposito è portato dalla nuova legge regionale, in cui è stato per la prima volta preso atto della legittima esistenza nel territorio rurale di funzioni estranee all'agricoltura e zootecnia, ma certamente nemmeno classificabili nel territorio urbanizzato. Diversamente dalla precedente legge, che nel territorio rurale ammetteva la realizzazione di nuove costruzioni esclusivamente se necessarie all'esercizio delle attività agricole, la nuova legge affida al PUG il compito di individuare e disciplinare *l'edificato sparso o discontinuo non facente parte del territorio urbanizzato e le relative aree di pertinenza e di completamento*. Diviene così possibile soddisfare esigenze di edificazione non relative alla sola conduzione agraria, in particolare per i nuclei abitati e per le attività produttive presenti nel territorio rurale, altrimenti non riconducibili né alla disciplina delle funzioni urbane né a quella dell'agricoltura.

1.5 Il sistema di disciplina del territorio

Per dare coerente attuazione ai principi e agli intendimenti della legge regionale, realizzandone appieno le potenzialità positive, è indispensabile che:

- la *componente strategica* del PUG definisca la disciplina del territorio comunale secondo partizioni territoriali estese, corrispondenti agli areali riconducibili a politiche omogenee, di cui all'articolo 34, comma 2 della legge regionale, al caso appropriati anche alla disciplina del territorio rurale;
- la conformazione dettagliata delle possibilità di trasformazione del territorio urbanizzato e del territorio rurale sia effettuata mediante la *componente regolativa*, col supporto di appropriate rappresentazioni cartografiche, anche a scale differenziate secondo il grado di dettaglio opportuno.

In entrambi i casi gli elementi costitutivi dovranno essere congegnati con la massima attenzione alle implicazioni sulla razionalità ed efficienza dell'attività amministrativa e gestionale, cogliendo anche per questo aspetto le potenzialità positive della legge regionale.

1.5.1 Le forme della componente strategica

Sul riferimento di quanto esposto ai punti precedenti, la *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* si esprime nel PUG con quattro elementi costitutivi:

a. la *Cartografia generale*, in scala 1/10000, in cui trovano rappresentazione:

· perimetro del territorio urbanizzato, centri storici, localizzazione delle costruzioni di interesse storico-architettonico o culturale e testimoniale (cioè le invarianze strutturali di cui all'articolo 32);
· fattori ostativi e opportunità per insediamenti di nuova urbanizzazione, di cui all'articolo 35;
· areali del territorio rurale estranei alla funzione agricola, soggetti a specifiche discipline;
· le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza;

b. lo *Schema di assetto* del territorio urbanizzato, in scala 1/5000, in cui trovano rappresentazione *ideogrammatica* e identificazione gli areali omogenei[5] di cui all'articolo 33, comma 2, quali partizioni dell'intero territorio urbanizzato appropriate a riferirvi gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici, nonché i relativi requisiti prestazionali, in conformità a quanto disposto dagli articol1 33 e 34 della legge urbanistica regionale;

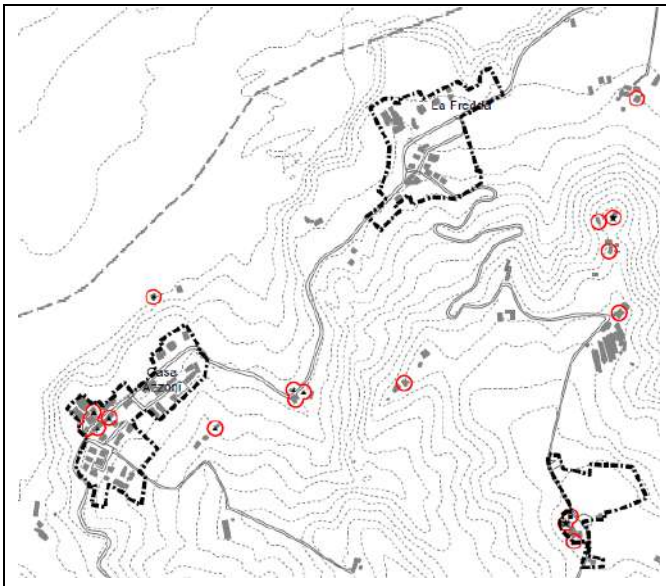
c. la *Strategie locali*, che mediante apposite schede stabilisce individualmente per ciascun areale le soglie di criticità, gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e i relativi requisiti quantitativi, qualitativi e prestazionali che le trasformazioni urbanistiche ed edilizie devono soddisfare;

d. norme della strategia e delle invarianze, quali parti del testo delle *Norme generali* condiviso con la componente regolativa.

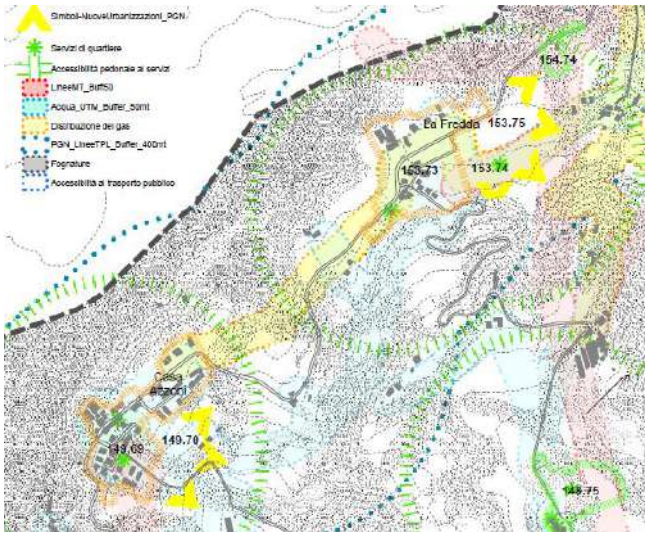
Come esempi dei diversi elementi costitutivi della componente strategica del PUG sono presentati alle pagine seguenti estratti dei seguenti elaborati:

- *Invarianze strutturali*
- *Sistemi ed elementi strutturali*
- *Schema di assetto del territorio urbanizzato*
- *Strategie locali.*

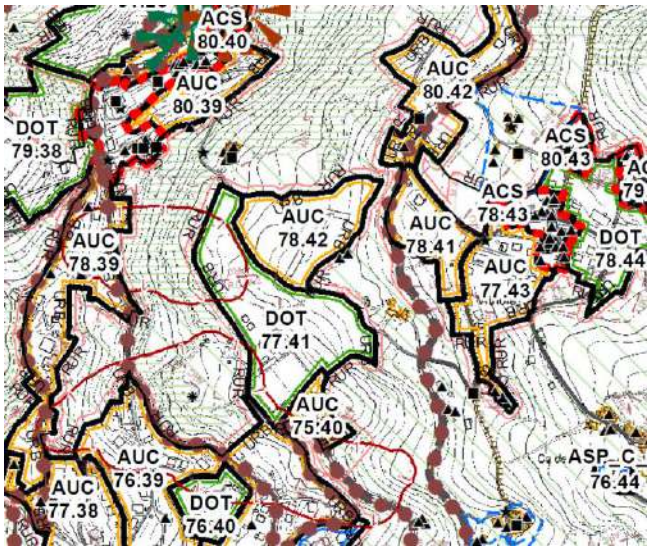
[5] identificati da una coordinata ettometrica per agevolarne il reperimento in cartografia



Estratto della tavola *Invarianze strutturali*, redatta in conformità all'articolo 32 della legge regionale 24/2017.



Estratto della tavola *Sistemi ed elementi strutturali*, redatta in conformità all'articolo 35 della legge regionale 24/2017.



Estratto della tavola *Schema di assetto del territorio urbanizzato*, redatta in conformità all'articolo 33 della legge regionale 24/2017.


PSC - DISCIPLINA DEGLI AMBITI TERRITORIALI

AUC 130.58 CASTELVECCHIO

Superficie territoriale (mq) 42.400

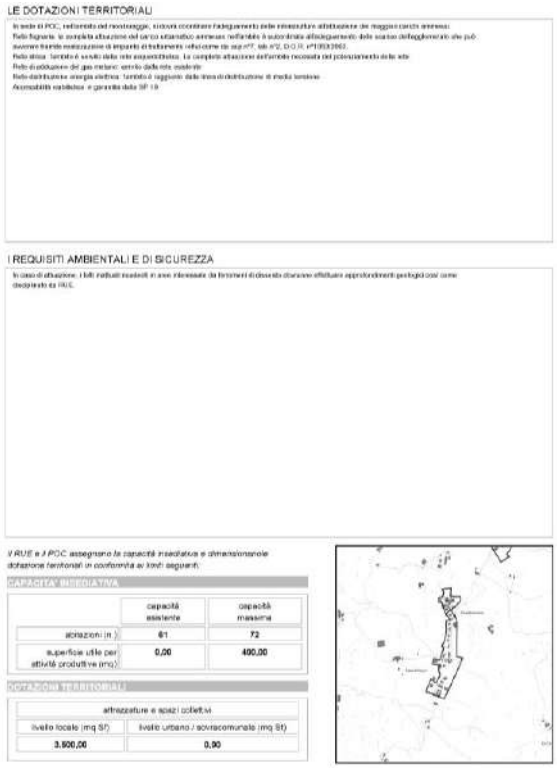
LO STATO ATTUALE

GLI OBIETTIVI

I REQUISITI

L'ASSETTO FUNZIONALE

L'ASSETTO INSEDIATIVO


LE DOTAZIONI TERRITORIALI

I REQUISITI AMBIENTALI E DI SICUREZZA

CAPACITA' INSEDIATIVA

	capacità esistente	capacità massima
abitazioni (n.)	61	72
superficie utile per attività produttive (mq)	0,00	400,00

DOTAZIONI TERRITORIALI

attrezzature e spazi collettivi	
livello locale (mq SI)	livello urbano / sovracomunale (mq SI)
3.600,00	0,00

Una scheda di *Strategie locali,* che dettaglia per ciascun areale gli obiettivi perseguiti e i criteri anche qualitativi da osservare, i requisiti in materia di dotazioni infrastrutturali, attrezzature e spazi collettivi, sicurezza, e quantifica la capacità insediativa massima ammessa e le dotazioni minime prescritte.

1.5.2 Le forme della componente regolativa

1.5.2.1 La Disciplina urbanistica di dettaglio

Sulle parti che lo *Schema di assetto del territorio urbanizzato* rimette a interventi diretti, l'articolo 33, comma 4, dispone che il PUG fornisca *un'univoca rappresentazione cartografica degli immobili interessati* e stabilisca *la disciplina urbanistica di dettaglio da osservare.*

Requisito irrinunciabile di questa *disciplina urbanistica di dettaglio* è la compiuta definizione di tutti gli elementi necessari a disciplinare le possibilità di trasformazione delle singole particelle fondiarie degli ambiti territoriali soggetti a trasformazioni diffuse. Non devono invece esserle addossate, nel modo più assoluto, funzioni che propriamente devono spettare a regolamenti locali, edilizio, di igiene, di polizia ad esempio, in particolare relativamente a limitazioni e obblighi per l'esercizio di attività specifiche, nell'ambito di destinazioni d'uso conformi al piano urbanistico.

Nella prassi più diffusa il territorio urbanizzato è disciplinato secondo due modalità alternative:

- una disciplina per norme diffuse, che impiega generalmente non più di due o tre densità e altezze massime, e raramente differenzia le destinazioni d'uso ammesse;
- la semplice conferma della consistenza fisica e funzionale esistente, demandando la possibilità di incrementi a meccanismi indifferenziati di *premialità* o a provvedimenti caso per caso.

È però immediato constatare come in centri urbani anche minori, e pur sviluppati in conformità a piani regolatori, la realtà dei tessuti edilizi sia multiforme, con importanti variazioni nella tipologia, nelle densità, nelle altezze, nelle funzioni presenti.

Ed è altrettanto immediato constatare la contraddizione fra questa multiforme e variegata complessità e l'uniformità intrinseca alla disciplina per norme diffuse, contraddizione che si tenta di superare con la forma alternativa del congelamento dei volumi e usi in atto. Ne sono compresse esigenze che non contrasterebbero con alcun criterio di sostenibilità, mentre al caso sono invece ammessi volumi e destinazioni conflittuali col contesto.

Le conoscenze di cui è oggi facilmente possibile disporre realizzano tuttavia le condizioni appropriate allo sviluppo di una disciplina del territorio urbanizzato ampiamente differenziata, appropriata a

contesti urbani anche di elevata complessità, cogliendo le potenzialità presenti nell'articolo 33 della nuova legge.

In rapporto al grado diverso di complessità dei tessuti edilizi e dalle scelte di pianificazione può differenziarsi ampiamente in forme e dettaglio, dalle norme diffuse utilizzabili su tessuti omogenei (non diversamente da un consueto piano regolatore) fino al disegno e dettaglio propri di un piano attuativo, e quindi in grado di tenere conto anche di particolarità su singoli lotti

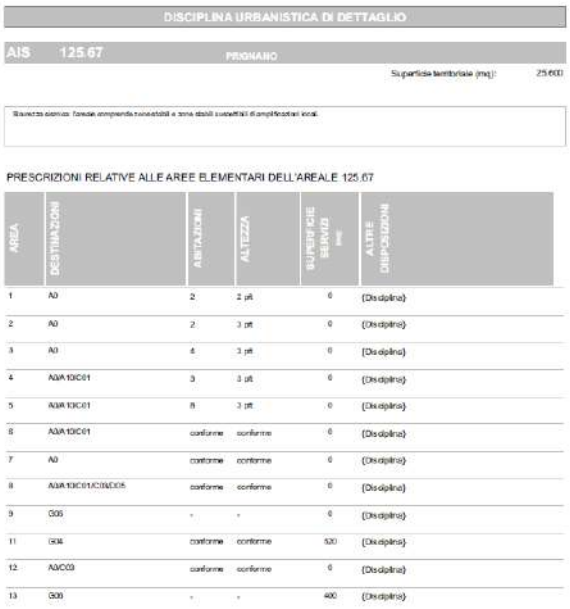
Nel PUG è quindi pienamente confermato il modello di disciplina del territorio urbanizzato congegnato e sperimentato nei PSC e RUE adottati, che dettaglia le disposizioni generali della *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* mediante schede che regolano le trasformazioni ammesse in ciascuno degli areali urbani omogenei in conformità alla *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale*, con particolare riferimento a:

configurazione tipologica degli insediamenti;

- capacità insediativa delle aree edificabili;
- modalità di trasformazione ammesse;
- destinazioni d'uso;
- dotazioni territoriali, aree loro assegnate e relativi requisiti.

In linea generale sono compresenti nelle schede dispositivi di generi diversi:

- norme diffuse, estese a porzioni di territorio di contenute dimensioni e con caratteristiche uniformi;
- discipline variamente particolareggiate, affini a quelle dei piani attuativi;
- prescrizioni specifiche, sia quantitative che qualitative, relative anche a singoli immobili;
- il rinvio ad appositi progetti urbanistici unitari da attuarsi nell'ambito di accordi operativi, piani particolareggiati di iniziativa pubblica o permessi di costruire convenzionati .



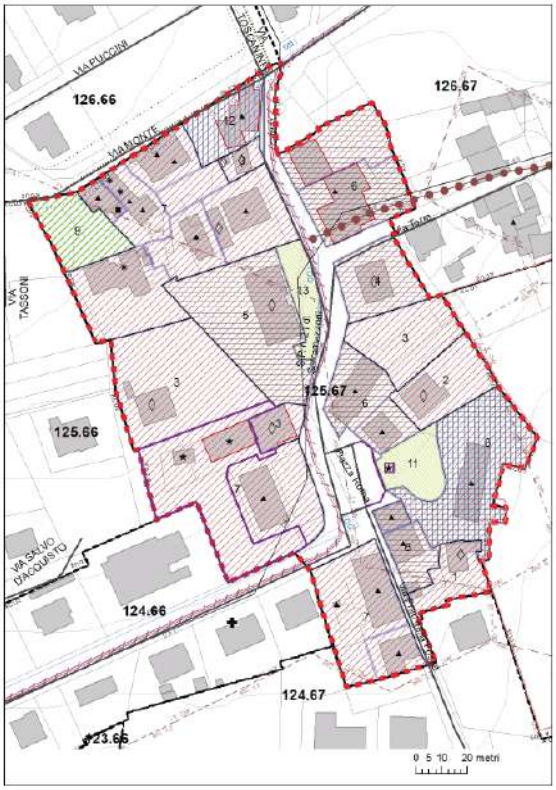
DISCIPLINA URBANISTICA DI DETTAGLIO

AIS 125.67 PRIGNANO

Superficie territoriale (mq): 25.600

PRESCRIZIONI RELATIVE ALLE AREE ELEMENTARI DELL'AREALE 125.67

AREA	DESTINAZIONI	ABITAZIONI	ALTEZZA	SUPERFICIE SERVIZI (mq)	ALTRE DISPOSIZIONI
1	A0	2	2 plt	0	(Disciplina)
2	A0	2	3 plt	0	(Disciplina)
3	A0	4	3 plt	0	(Disciplina)
4	A0/A1/C01	3	3 plt	0	(Disciplina)
5	A0/A1/C01	8	3 plt	0	(Disciplina)
6	A0/A1/C01	conforme	conforme	0	(Disciplina)
7	A0	conforme	conforme	0	(Disciplina)
8	A0/A1/C01/C01/C05	conforme	conforme	0	(Disciplina)
9	G05	-	-	0	(Disciplina)
11	G04	conforme	conforme	520	(Disciplina)
12	A0/C03	conforme	conforme	0	(Disciplina)
13	G05	-	-	400	(Disciplina)



Una scheda della *Disciplina urbanistica di dettaglio* relativa a un areale del territorio urbanizzato, ripartito in *aree elementari*, per ciascuna delle quali il prospetto prescrive destinazioni, capacità insediative, altezze, modalità di intervento ammesse, ed eventuali prescrizioni particolari.

Quando indicato dalla *Strategia*, la *Disciplina urbanistica di dettaglio* impiega tali schede anche per regolare porzioni del territorio rurale che richiedono specifiche e dettagliate discipline, quali in particolare gli stabilimenti industriali esistenti.

La raccolta completa delle schede è riunita nell'elaborato *Strategie locali*.

È da osservare infine che questo modello di disciplina del territorio urbanizzato è appropriato in particolare a sostituire i piani urbanistici attuativi, una volta ultimati, con una disciplina direttamente eseguibile, differenziata sulle singole particelle in coerenza allo strumento che ne viene sostituito, con molteplici vantaggi:

- possono essere conservate tutte le particolarità e le articolazioni tipologiche e morfologiche del piano attuativo;
- quando necessario possono essere formalmente interpretate le eventuali ambiguità e colmate le frequenti lacune normative;
- norme e prescrizioni dei piani attuativi, spesso generate con quadri normativi e in base a piani generali diversi, sono ricondotte a una comune base di definizioni e dispositivi;
- per l'accertamento della disciplina urbanistica vigente non sono necessari studi di archivio su vecchi progetti urbanistici, ma è sufficiente la consultazione della *Disciplina urbanistica di dettaglio*, come per un qualsiasi lotto edificato con intervento diretto.

Viene così superato il consueto sistema di pianificazione, non di rado piuttosto approssimativo, che distende sul territorio urbanizzato una disciplina omogenea o quasi degli indici di edificabilità, dei limiti di altezza e distanza, nonché delle destinazioni d'uso, in contrasto stridente con la realtà variegata e a volte assai complessa dei tessuti edificati.

Al sistema di indici di edificabilità indifferenziati il PUG sostituisce quindi un contingente complessivo attribuito a ciascuno degli ambiti consolidati che compongono il territorio urbanizzato dimensionato sia per confermare quanto esiste, sia per rispondere nel corso del tempo alle ulteriori specifiche necessità. Il filtro delle valutazioni di compatibilità con i fattori limitativi e condizionanti stabiliti dalla tutela dell'ambiente, del patrimonio culturale, dei fabbisogni di dotazioni territoriali, dei fattori di stabilità geologica, dalla salvaguardia dei caratteri insediativi meritevoli ha il compito di assicurarne la sostenibilità ambientale e territoriale.

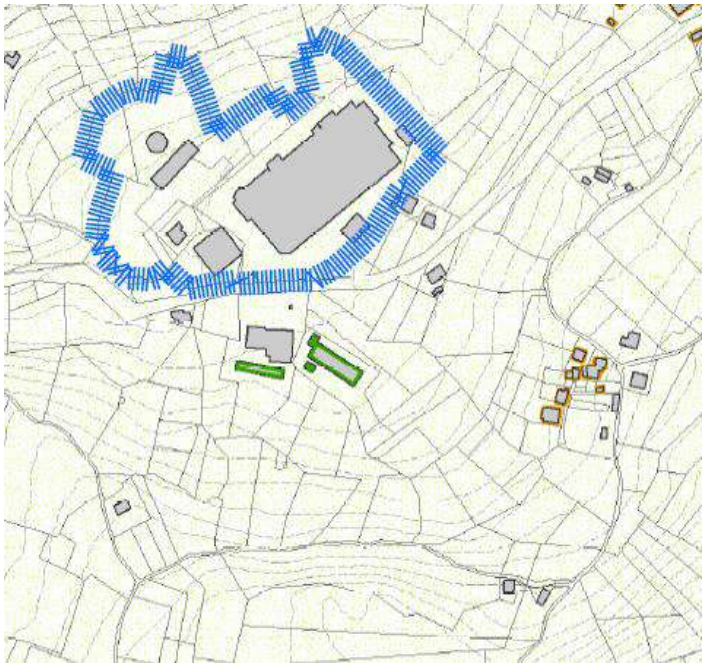
1.5.2.2 La disciplina del territorio rurale

Le tavole *Disciplina del territorio rurale* georeferenziano le disposizioni comprese nelle *Norme generali*, individuando:

- i fabbricati costitutivi dei centri aziendali agricoli;
- i fabbricati compresi in aree di valorizzazione degli elementi antropici, corrispondenti all'*edificato sparso o discontinuo* che è materia dell'articolo 36, comma 4 della legge regionale;
- gli areali che disciplinano porzioni di territorio con funzioni particolari non riconducibili a norme di efficacia generale;
- le opportunità di sviluppi insediativi;
- i corridoi e le aree per eventuali nuove infrastrutture o altre opere pubbliche,

Ai fini di un'efficiente ed univoca gestione del controllo edilizio e urbanistico questa cartografia è redatta sulla base catastale (con inquadramento geometrico congruente alla carta tecnica regionale), anche quale condizione per lo sviluppo e l'implementazione di applicazioni informatiche e gestionali per la digitalizzazione della pubblica amministrazione

.





Estratto della tavola *Disciplina generale del territorio*

1.6 La conversione di PSC e RUE in PUG

1.6.1 Le corrispondenze fra gli elementi costitutivi

L'analisi qui compiuta sulle caratteristiche e sui contenuti degli elementi costitutivi richiesti dalla legge urbanistica regionale per il PUG ne evidenzia una complessiva corrispondenza con il modello di disciplina sviluppato dal PSC adottato, in cui gli ambiti territoriali elementari corrispondono agli areali urbani omogenei, e la *Disciplina degli ambiti territoriali* provvede alla definizione degli obiettivi da perseguirvi, come richiesto dai commi 2 e 3 dell'articolo 33 e dal comma 2 dell'articolo 34.

Pienamente compatibile risulta anche la disciplina disposta dal RUE sul territorio urbanizzato e sul territorio rurale.

Corrispondenze fra gli elementi costitutivi del PUG e gli elementi costitutivi dei PSC e RUE adottati

articolo	comma	elementi costitutivi del PUG	contenuti degli elementi costitutivi del PUG	elementi del PSC e RUE corrispondenti	contenuti corrispondenti
quadro conoscitivo					
22	6	Approfondita analisi dei tessuti urbani esistenti		PSC Il sistema insediativo	Comprende l'analisi sistematica del patrimonio edilizio
22	6	Censimento degli edifici di scarsa qualità edilizia		nessuno	
componente strategica					
32	2	Invarianze strutturali	perimetro del territorio urbanizzato, centro storico, edifici di interesse culturale, tutele del PUG	PSC Classificazione e tutele del territorio PSC sviluppi di localizzazione degli edifici di interesse	Sono contenuti presenti nei piani adottati, da ricomporre nella cartografia generale della strategia
34		Sistemi ed elementi strutturali	fattori ostativi e opportunità per nuovi insediamenti	PSC Classificazione e tutele del territorio	
33	2	Schema di assetto del territorio urbanizzato		PSC Classificazione e tutele del territorio	
33	3	Strategie locali		PSC Disciplina degli ambiti territoriali	
componente regolativa					
36		Disciplina del territorio rurale	centri aziendali eedificato sparso o discontinuo	RUE Cartografia generale	centri aziendali, aree di valorizzazione degli elementi antropici, edifici impattanti, funzioni non agricole, tutele...
33		Disciplina urbanistica di dettaglio		RUE Disciplina degli ambiti elementari	
		Norme generali		RUE Norme generali	
tavola dei vincoli					
37	1	Tavola dei vincoli		CUT Tavola dei vincoli	
37	1	Scheda dei vincoli		CUT Scheda dei vincoli	
valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale					
18		ValSAT		PSC ValSAT RUE ValSAT	

1.6.2 Gli elementi costitutivi del PUG

Sul riferimento della legge regionale 24/2017 e dell'atto di coordinamento sulla *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* approvato con deliberazione della giunta regionale 384/2019, e dell'accertata generale corrispondenza e compatibilità fra gli elementi costitutivi dei PSC e RUE adottati e quelli prescritti dalla nuova legge urbanistica regionale, per la formazione del PUG sono da prevedersi gli elementi costitutivi di seguito considerati.

a. Quadro conoscitivo, comprendente:
   - La classificazione acustica;
   - Le potenzialità archeologiche;
   - Le aree percorse dal fuoco, relazione ricognitiva;
   - La carta dei beni culturali e paesaggistici;
   - L'indagine geologico-ambientale;[6]
   - Le reti infrastrutturali;
   - Il paesaggio;
   - Il patrimonio edilizio;
   - Le risorse naturali;
   - Il sistema agricolo;
   - Il sistema forestale e boschivo;
   - Il sistema insediativo;[7]
   - Studio e valutazione di incidenza;
   - Relazione geologica e sismica;
   - Microzonazione sismica;
   - Analisi della condizione limite per l'emergenza e relative schede.
   - Le prospettive socio-economiche;
   - Tavola dei vincoli;
   - Scheda dei vincoli.

b. *Relazione illustrativa*, comprendente la sintesi del quadro conoscitivo, la ValSAT con sintesi non tecnica, le motivazioni delle determinazioni assunte, la verifica di conformità ai vincoli e prescrizioni.

c. Dispositivo, composto da:
   Componente strategica, comprendente:
   - *Assetto strutturale strategico del territorio, in scala 1750000;*
   - *Invarianze strutturali di competenza comunale*, in scala 1/10000:
   - *Strategie locali*, schede contenenti gli schemi di assetto del territorio urbanizzato e le relative strategie degli areali omogenei, i sistemi ed elementi strutturali e le connesse opportunità di sviluppo insediativo.

   Componente regolativa, costituita da:
   - *Disciplina urbanistica di dettaglio,* con schede su base catastale*;*
   - *Disciplina generale del territorio*, in scala 1/5000, collimata alla base catastale;
   - Norme generali.

Gli studi e indagini specialistici che compongono il quadro conoscitivo adempiono anche alle disposizioni di origine nazionale, regionale o provinciale per le diverse materie.

Il quadro conoscitivo non include tuttavia:

- lo *studio sul bilancio idrico di area* prescritto dall'articolo 77, comma 2 del PTCP;
- gli approfondimenti in materia di energia prescritti dall'articolo 84, comma 1 del PTCP,
- studi richiesti dall'atto regionale di coordinamento sulla *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale*,

in quanto non significativi per la generalità dei comuni montani, e privi di efficacia discriminante sulle determinazioni di natura urbanistica, le sole che competono al PUG.
Non comprende inoltre il censimento degli edifici che presentano una scarsa qualità edilizia,

1.6.3 I requisiti tecnici degli elementi costitutivi

Gli elementi costitutivi del PUG devono essere prodotti in conformità ai requisiti disposti dalla deliberazione della giunta regionale 731/2020 *Atto di Coordinamento Tecnico per la raccolta, elaborazione e aggiornamento di dati conoscitivi e informativi dei piani urbanistici generali (PUG)*, avvalendosi degli *strumenti cartografici di supporto alla pianificazione territoriale* previsti dall'articolo 57 della legge urbanistica regionale.

La cartografia del PUG è quindi redatta in secondo i seguenti criteri:

- come base per gli elaborati della componente strategica è assunta la carta tecnica vettoriale resa disponibile dalla Regione con il data base topografico, nel sistema di coordinate ED 1950 UTM Zone 32N;
- gli elaborati della componente regolativa sono redatti su base catastale;
- • la documentazione di quadro conoscitivo è redatta su basi cartografiche di varia natura e origine; i relativi tematismi sono disponibili come shapefile con inquadramento geometrico congruente con i dati regionali.

[6] Comprese le questioni del contenimento e mitigazione dei cambiamenti climatici.

[7] Comprendente anche la rilevazione degli edifici che presentino una scarsa qualità edilizia, di cui all'articolo 22, comma 6, della legge regionale 24/2017.

Sommario

1 Le strategie e gli indirizzi ... 1
1.1 Gli obiettivi strategici ... 1
1.1.1 La popolazione residente: consolidare e recuperare ... 1
1.1.2 Il lavoro: l'offerta locale e le sue prospettive ... 2
1.1.3 Le potenzialità di sviluppo dell'industria ... 4
1.1.4 L'agricoltura ... 5
1.1.5 L'apporto dei servizi e del turismo ... 6
1.1.6 L'offerta abitativa ... 6
1.1.7 Il lavoro e la mobilità sul territorio ... 8
1.2 I fattori condizionanti ... 12
1.2.1 La protezione dell'ambiente ... 12
1.2.2 Sicurezza e resilienza ... 12
1.2.3 Contrasto e mitigazione dei cambiamenti climatici ... 13
1.2.4 Le risorse naturali e il paesaggio ... 14
1.2.4.1 Il paesaggio e il territorio rurale ... 14
1.2.5 Il patrimonio di interesse culturale ... 15
1.3 I poteri e gli strumenti di governo del territorio ... 17
1.3.1 Efficacia e responsabilità della disciplina urbanistica del territorio ... 17
1.3.2 La componente strategica del PUG ... 17
1.3.2.1 L'Assetto strutturale strategico ... 19
1.3.2.2 Le Strategie locali ... 19
1.3.2.3 Le Strategie locali ... 19
1.3.2.3.1 I Sistemi ed elementi strutturali ... 19
1.3.2.3.2 Lo Schema di assetto del territorio urbanizzato ... 20
1.3.2.4 Le Invarianze strutturali di competenza comunale ... 20
1.3.3 La componente regolativa del PUG ... 21
1.3.3.1 La disciplina di dettaglio del territorio urbanizzato ... 21
1.3.3.2 La disciplina del territorio rurale ... 21
1.3.4 Gli strumenti urbanistici di attuazione ... 22
1.3.4.1 Gli accordi operativi ... 22
1.3.4.2 I piani particolareggiati di iniziativa pubblica ... 22
1.4 Le politiche e il territorio ... 23
1.4.1 Le nuove urbanizzazioni ... 23
1.4.2 Le politiche del territorio urbanizzato ... 23
1.4.2.1 Le trasformazioni intensive ... 23
1.4.2.2 Le trasformazioni diffuse ... 23
1.4.3 Le politiche del territorio rurale ... 25
1.4.3.1 Le strutture aziendali agricole ... 25
1.4.3.2 Il riuso del patrimonio edilizio nel territorio rurale ... 26
1.4.3.3 L'intensificazione dell'insediamento sparso ... 26
1.5 Il sistema di disciplina del territorio ... 27
1.5.1 Le forme della componente strategica ... 27
1.5.2 Le forme della componente regolativa ... 29
1.5.2.1 La Disciplina urbanistica di dettaglio ... 29
1.5.2.2 La disciplina del territorio rurale ... 31
1.6 La conversione di PSC e RUE in PUG ... 33
1.6.1 Le corrispondenze fra gli elementi costitutivi ... 33
1.6.2 Gli elementi costitutivi del PUG ... 34
1.6.3 I requisiti tecnici degli elementi costitutivi ... 34