

Comune di Frassinoro

Provincia di Modena

Formazione del piano urbanistico generale (PUG)

legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24

Indirizzi, criteri, modalità operative

Con la formazione del PUG il Comune di Frassinoro adempie alle disposizioni della legge regionale 24/2017, che ne richiede l'adozione entro il 2020.

Un adeguamento della disciplina urbanistica del nostro territorio è in ogni caso comunque indispensabile: il piano regolatore che è oggi in vigore fu originariamente adottato nel 2000.

Nel tempo trascorso da allora si sono introdotti e affermati nei metodi e nei principi della pianificazione urbanistica principi e criteri nuovi, da ultimo con la legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24, che consentono risposte più adeguate alle esigenze delle famiglie, dell'industria e dell'agricoltura.

Contemporaneamente sono andati esaurendosi gli epocali processi di trasformazione economica, sociale e territoriale che hanno indotto una crescita dei centri abitati senza precedenti nella nostra storia. L'oggetto principale del governo del territorio non consiste più, né più lo farà, nella regolazione di una grande quantità di nuove edificazioni, ma nell'incessante lavoro sul patrimonio edilizio esistente, per il suo adeguamento, rinnovamento, ricambio.

La realtà ed i problemi delle aree montane, tanto diversi da quelli delle aree forti del pedemonte e della pianura, propongono proprie 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.

Un impegno intenso va dedicato a comprendere le problematiche di queste aree, e quindi 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.

La perdita di popolazione, e il suo invecchiamento, pongono il problema essenziale per la nostra comunità, che esige l'impegno di ogni energia e risorsa, come priorità assoluta. È necessario che ogni opportunità sia colta per porre in atto politiche che trattengano e riportino popolazione: occupazione, comunicazioni, qualità dell'ambiente e del paesaggio.

La disciplina urbanistica del territorio può e deve esercitare un ruolo determinante. A questo scopo ne devono essere ripensati criticamente i dispositivi, all'origine impiegati per regimare massicci processi di edificazione, consolidati nel tempo, ma non di rado privi ormai di reale funzione, e anzi controproducenti. È tempo che limitazioni e divieti siano strettamente motivati da esplicite ragioni di pubblico interesse, che è compito del quadro conoscitivo proporre, della comunità valutare, della rappresentanza politica decidere.

Con questo documento di indirizzi intendiamo avviare questo processo, a orientamento della formazione del nuovo piano urbanistico generale, traendo anche vantaggio dal patrimonio di riflessioni ed esperienze innovative già condotte e tuttora in corso in questa medesima area montana.

Su questi indirizzi sarà dato luogo alla più ampia consultazione della cittadinanza, e delle rappresentanze sociali, dell'economia, della cultura. E il nostro auspicio è che questo impegno possa contribuire anche ad una comprensione più ravvicinata delle problematiche dei territori del nostro Appennino da parte della Provincia e della Regione, e alla adozione di ordinamenti appositamente concepiti, meglio in grado di sostenerlo e salvaguardarlo.

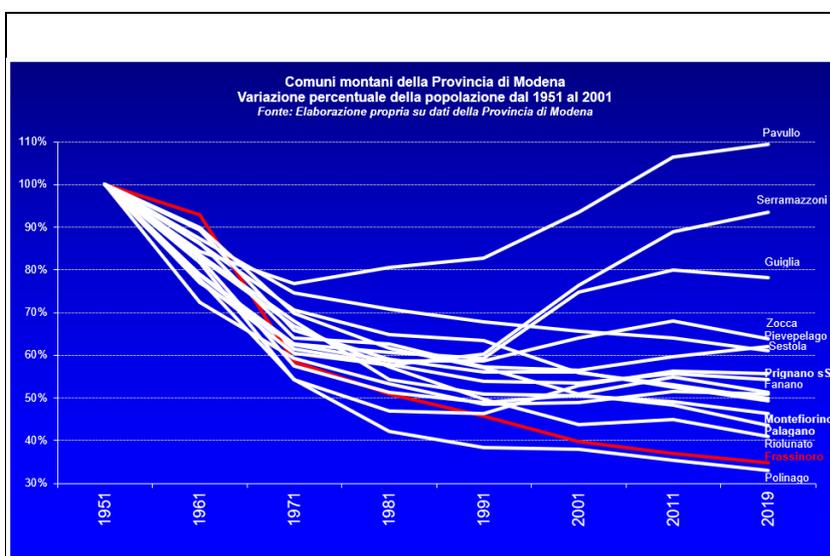
Il Sindaco

1 Le questioni

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.

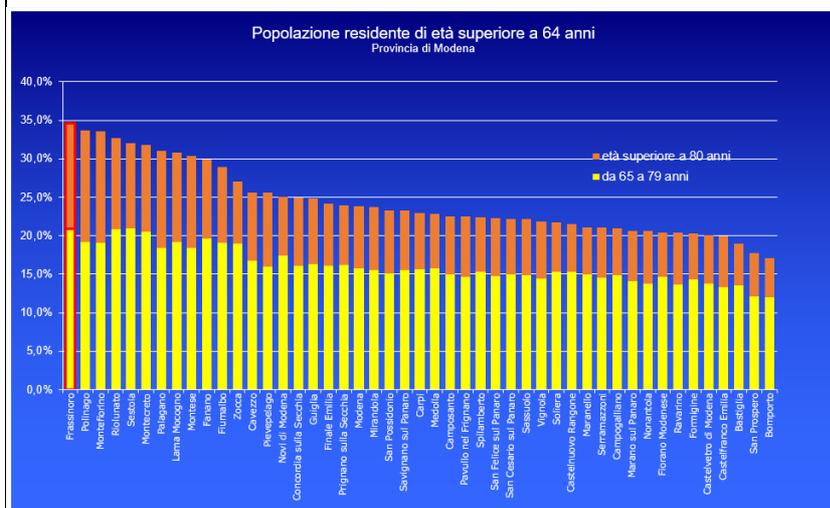


Tra il 1951 e il 2019 la popolazione della Provincia di Modena è aumentata del 42%, più della media nazionale (20%) e regionale (12%).

Tutti i comuni della collina e della montagna hanno invece perso popolazione. La sola Pavullo, ha recuperato l'originario popolamento, e Serramazzone vi si approssima.

L'afflusso migratorio a partire dagli anni '90 ha portato a un saldo sociale positivo più di metà dei comuni montani, interrotto dal 2011 salvo che per Pavullo, Serramazzone e Pievepelago. Nel bacino del Secchia è continuata la perdita di popolazione, salvo la sola Prignano, in aumento fra il 1991 e il 2011, ora stabile.

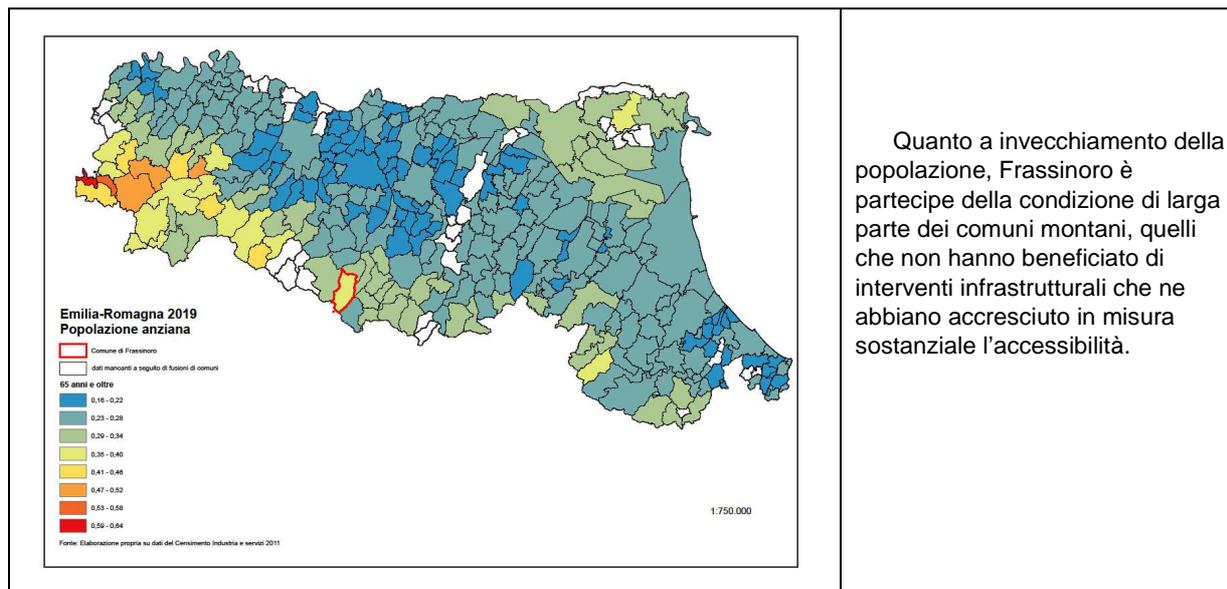
Fonte: Elaborazione propria su dati Censimento della popolazione 2011



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 Frassinoro un terzo della popolazione ha oggi almeno 65 anni, e il 15 per cento da 80 in su.

Il saldo migratorio positivo non riesce a compensare interamente il deficit del saldo naturale: dal 2011 al 2018 il saldo sociale è risultato complessivamente di 114 unità in meno.



Quanto a invecchiamento della popolazione, Frassinoro è partecipe 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.

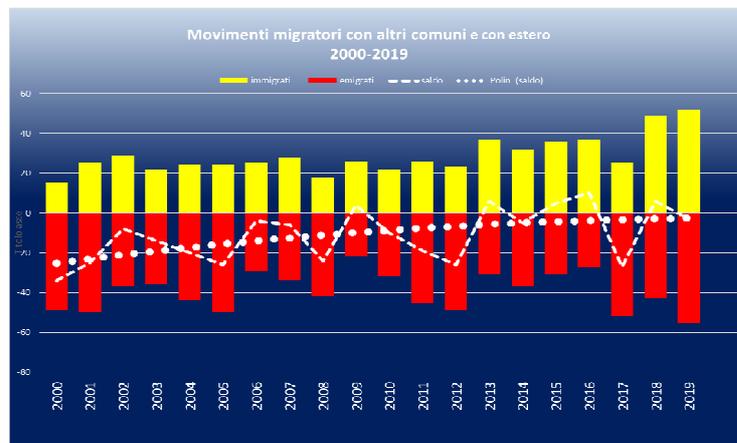
L'imperativo prioritario di ogni politica in questi territori è quindi mantenere e accrescere la popolazione residente, quale fattore strategico assolutamente indispensabile ad assicurare il presidio e la cura del territorio, la conservazione di patrimonio storico e culturale e delle tradizioni locali,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

Come mostra il prospetto che segue, il saldo naturale è fortemente deficitario, anche in relazione all'anzianità della popolazione, e non trova sufficiente compensazione nel saldo migratorio. Di conseguenza nell'ultimo decennio i residenti sono diminuiti in media di 14 unità ogni anno.

Nel medio termine, un consolidamento e recupero nel numero di residenti può ottenersi unicamente promuovendo l'arrivo di nuova popolazione, e il conseguente ringiovanimento della composizione sociale e del tasso di fecondità

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
popolazione inizio periodo	1997	1985	1952	1947	1923	1926	1918	1876
nati vivi	1	13	10	4	13	12	11	3
morti	8	40	38	31	31	25	34	16
saldo naturale	-7	-27	-28	-27	-18	-13	-23	-13
saldo migratorio interno	-10	-15	14	4	17	4	-18	10
saldo migratorio estero	1	4	11	-1	4	0	-1	11
saldo migratorio	-9	-11	25	3	21	4	-19	21
saldo totale	-12	-33	-5	-24	3	-8	-42	7

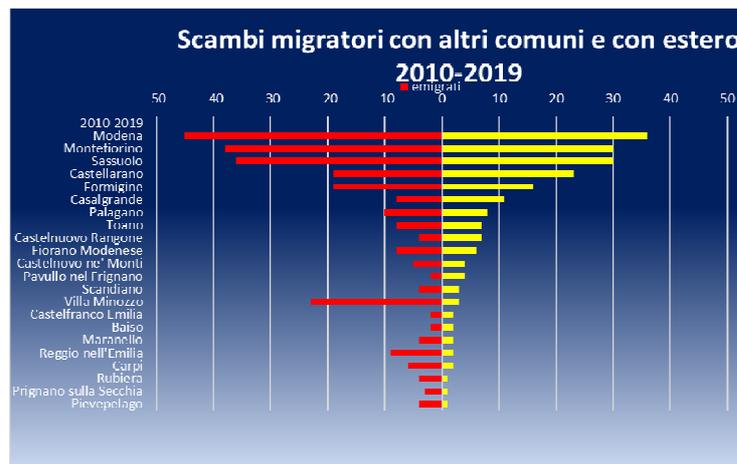
Per una valutazione delle potenzialità di miglioramento del saldo migratorio è utile l'analisi dei flussi migratori intervenuti nel ventennio 2000-2019, esposti nei diagrammi che seguono.



Seppure con consistenti oscillazioni, la tendenza è a un riequilibrio del saldo migratorio, verosimilmente correlato alla crescita dell'offerta occupazionale nel territorio comunale.

Un saldo migratorio in equilibrio non è tuttavia sufficiente a compensare il deficit nel saldo naturale.

Un aiuto alla comprensione dei fattori che agiscono sui flussi migratori può venire dal diagramma che segue, e che mostra i comuni con cui intervengono i maggiori scambi migratori.



Nell'ultimo decennio i principali scambi di popolazione sono intervenuti con Modena, Montefiorino, Sassuolo, Castellarano, Formigine, a testimoniare una capacità attrattiva di Frassinoro, soprattutto nell'ambito del distretto ceramico, ma anche dalla pianura. Le emigrazioni seguono un analogo modello, con l'eccezione di Villa Minozzo, sorprendente in quanto i movimenti pendolari del 2011 ne mostrano una forte dipendenza dai luoghi di lavoro di Frassinoro. Una migliore comprensione meritano anche le ragioni dello scambio di residenti con Montefiorino, con saldo a favore di questo.

Una strategica orientata al consolidamento e al recupero di popolazione di Frassinoro deve quindi ricercare sia un maggiore apporto dai movimenti migratori interni, sia una maggiore capacità di trattenere chi già vi risiede.

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

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

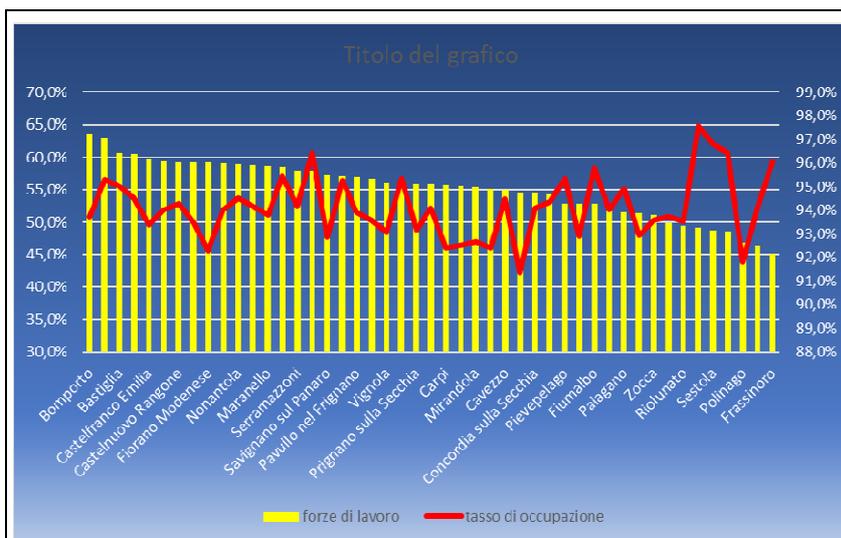
Il mantenimento e possibilmente il rafforzamento della popolazione implicano l'esistenza di un'economia sufficiente ad assicurarne il sostentamento con adeguati livelli di reddito. L'apporto della previdenza sociale, che in rapporto all'alta quota di anziani attualmente contribuisce in misura certamente 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.

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

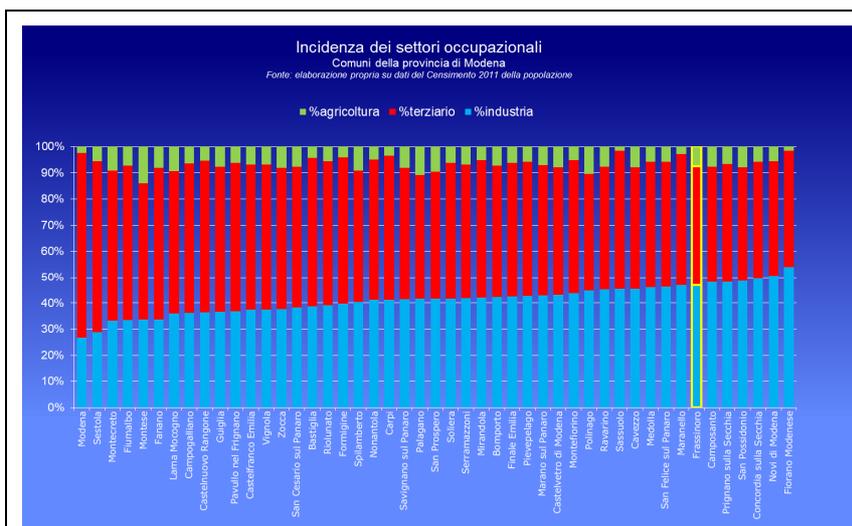
Qui di seguito sono prese in esame le grandezze che possono assistere una comprensione delle criticità e delle opportunità presenti e prevedibili.



Fonte: Elaborazione propria su dati Censimento della popolazione 2011

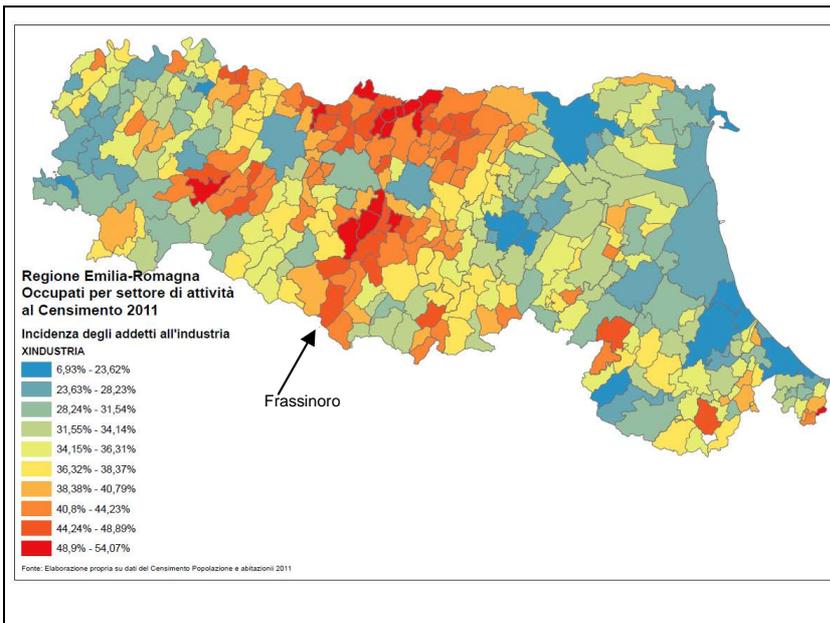
Nella graduatoria provinciale Frassinoro ha la più bassa quota di popolazione attiva (barre gialle), con 45,3% rispetto alle media provinciale di 56,4%, in ovvia relazione all'incidenza di popolazione anziana, che come si è visto è massima.

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

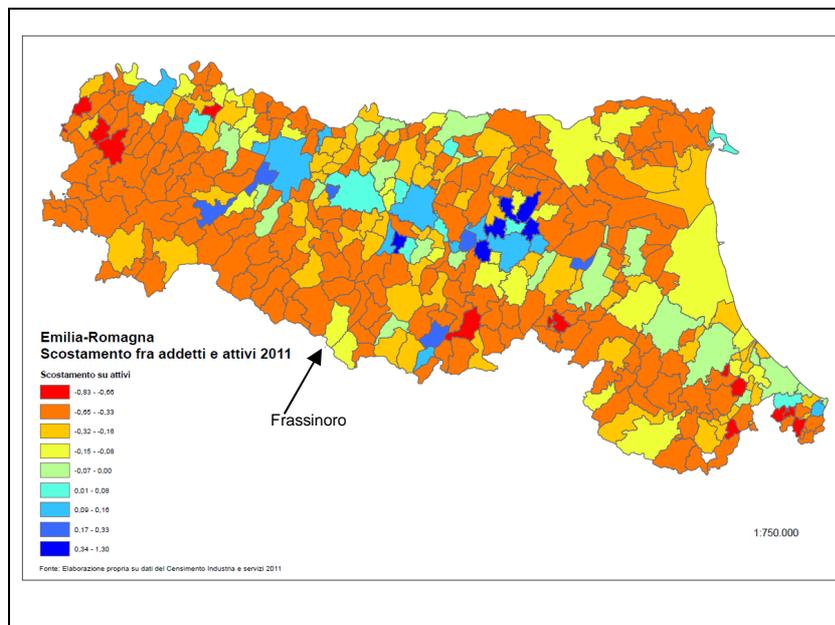


Incidenza dei settori occupazionali
Comuni della provincia di Modena
Fonte: elaborazione propria su dati del Censimento 2011 della popolazione

Secondo il censimento della popolazione 2011 il 45,5% degli occupati risultava nell'industria, rispetto al 38,02% medio della provincia. Frassinoro si poneva quindi al 7° posto a livello provinciale. È considerevolmente superiore alla media provinciale anche la quota di occupati in agricoltura, con il 7,52% rispetto al 4,73%.



Frassinoro condivide l'alto tasso di occupazione nell'industria con pochissimi altri comuni della montagna, Come sua estrema propaggine, è parte integrante del cuore manifatturiero della regione.

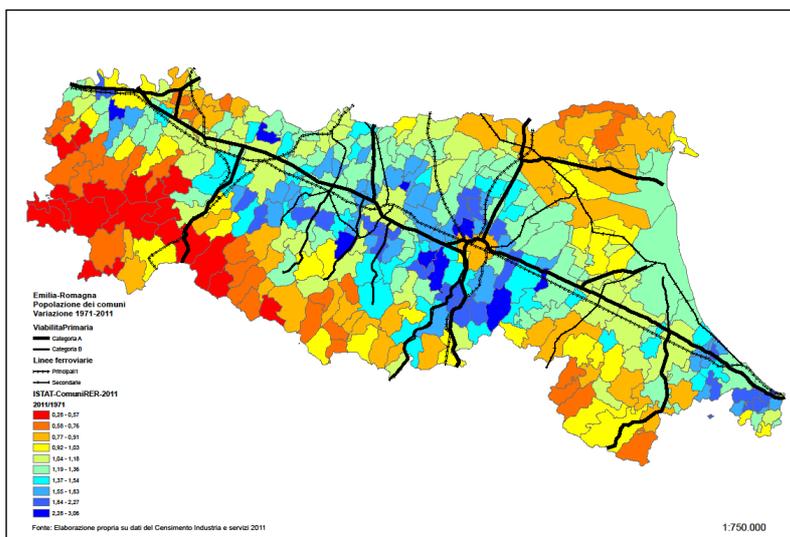


Il cartogramma a lato mostra le differenze percentuali fra il numero di lavoratori residenti e quello dei posti di lavoro presenti nel comune, ai censimenti del 2011. Nei comuni di Frassinoro e Pievepelago risulta una condizione di equilibrio, diversamente dai comuni circostanti, in cui i posti di lavoro sono fra un terzo e due terzi in meno rispetto ai lavoratori che vi risiedono.

1.3 Le relazioni territoriali

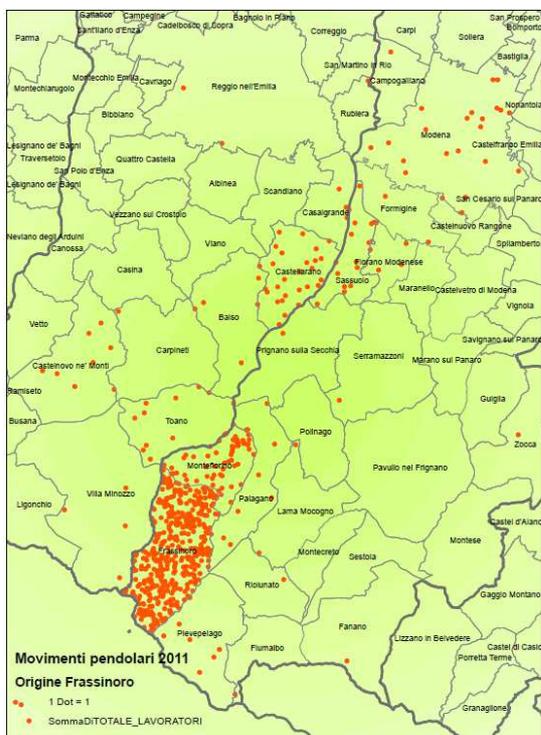
L'accessibilità ai luoghi di lavoro e di studio e ai servizi di rango superiore è certamente fattore essenziale per mantenere e attrarre popolazione. Il cartogramma che segue ne è dimostrazione.

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.



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 territori 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.

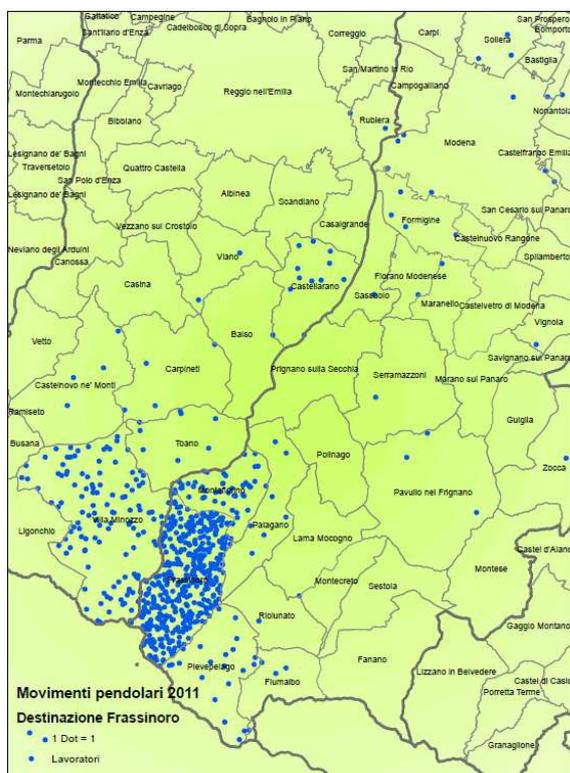
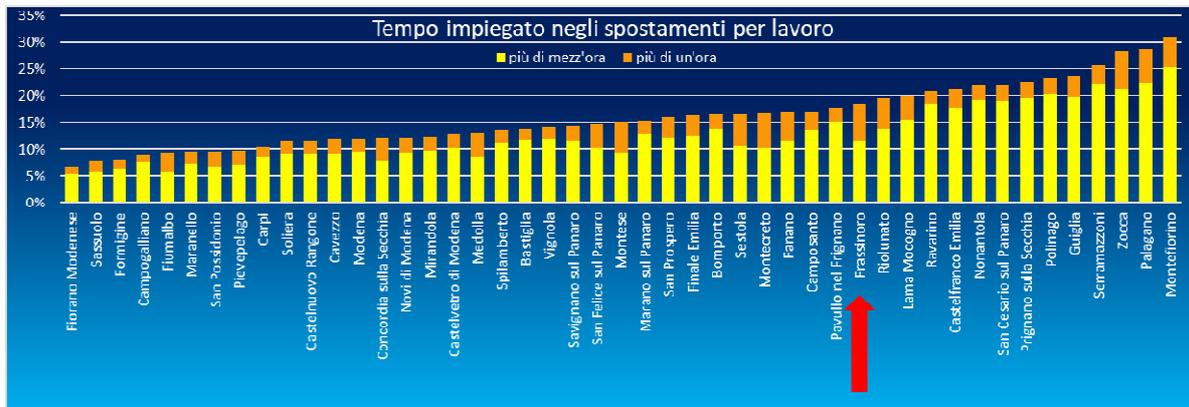


Riguardo agli spostamenti quotidiani per lavoro, la condizione di relativo vantaggio nel rapporto fra lavoratori e posti di lavoro nel territorio comunale riduce la necessità di movimenti pendolari. Dal censimento i lavoratori in uscita dal territorio comunale risultano 164, quindi tre quarti dei lavoratori rimangono nel territorio comunale. È decisamente modesta la quota diretta alle concentrazioni di posti di lavoro del distretto ceramico.

Di conseguenza i lavoratori che impiegano oltre mezz'ora per raggiungere il posto di lavoro sono meno del 20 per cento. Come mostra l'istogramma che segue, è una posizione prossima alla media provinciale, ma di importante vantaggio rispetto ai valori dei comuni di Montefiorino e Palagano.

Luoghi di destinazione dei movimenti dei lavoratori di Frassinoro

Fonte: elaborazione propria su dati del Censimento 2011



La condizione di relativo vantaggio nella dotazione di posti di lavoro è confermata dai movimenti pendolari per lavoro in arrivo, che superano di un centinaio di unità il numero di lavoratori in uscita verso altri comuni. Riguardo ai movimenti per lavoro con destinazione Frassinoro, i 207 ingressi complessivi da Villa Minozzo, Montefiorino, Pievepelago ne testimoniano l'importanza come polarità di produzione industriale nel contesto montano.

Luoghi di origine dei movimenti di lavoratori con destinazione Frassinoro

Fonte: elaborazione *propria* su dati del Censimento 2011

2 Le politiche

2.1 Accrescere la capacità di attrarre residenti

La questione fondamentale è riconosciuta nel mantenimento e recupero della consistenza demografica del comune, promuovendo l'afflusso di nuovi residenti, e il conseguente ringiovanimento della composizione sociale.

Perdute o accantonate le possibilità di miglioramenti sostanziali nell'accessibilità, una strategia deve fare assegnamento essenzialmente sulle potenzialità e risorse locali, e sulle opportunità offerte dagli accelerati mutamenti tecnologici.

Il permanere di una certa vivacità degli scambi migratori con altri comuni (una quarantina di iscritti e altrettante cancellazioni come media annua dell'ultimo decennio) suggerisce buona competitività nell'attrarre nuovi residenti, ma insufficiente capacità nel trattenerli.

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 di 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.

Nell'ultimo decennio ogni anno 40 persone hanno preso residenza a Frassinoro da altri comuni, e 36 si sono invece trasferite. Accrescere l'attrattività del comune, in particolare con l'aumento dei posti di lavoro, ma anche riuscire a trattenere una quota maggiore di chi attualmente migra in altri comuni.

Per mantenere invariata la popolazione e per un suo progressivo ringiovanimento, è necessario che ogni anno i nuovi arrivi da altri comuni superino i trasferimenti verso altri comuni di almeno venti unità.

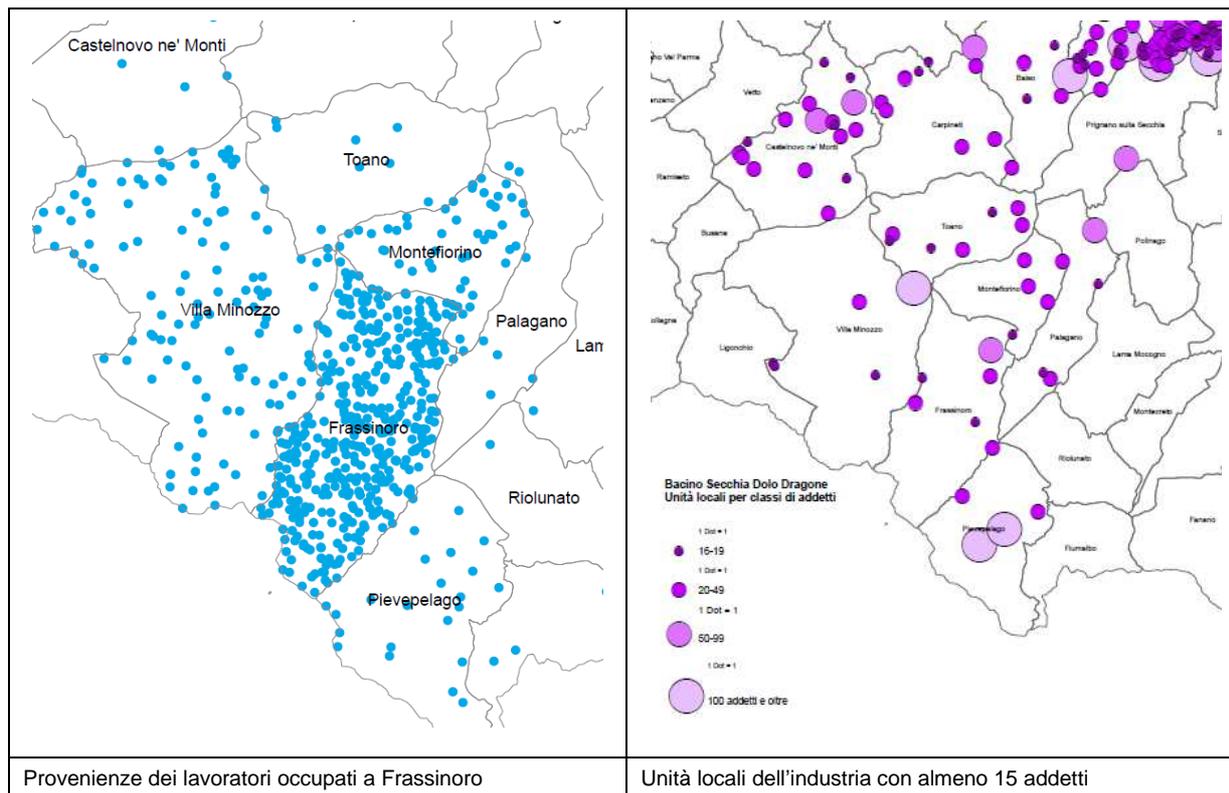
2.2 Le potenzialità di sviluppo dell'industria

Come si è visto al punto 1.2, secondo il censimento della popolazione 2011 il 45,5% degli occupati risultava nell'industria, rispetto al 38,02% medio della provincia. Frassinoro si poneva quindi al 7° posto a livello provinciale come tasso di industrializzazione.

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 grandi localizzazioni industriali. Il livello qualitativo della manodopera e la consolidata cultura industriale possono tuttavia attrarre l'insediamento o l'avvio di nuove attività produttive.

È tuttavia nello sviluppo delle attività già presenti nel contesto territoriale che va 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.



Il cartogramma di sinistra raffigura il dettaglio dei comuni di provenienza dei lavoratori occupati a Frassinoro. Sono notevoli sia l'entità degli arrivi (un punto corrisponde a un lavoratore) sia l'ambito territoriale molto circoscritto di questi movimenti, quasi esclusivamente in arrivo da comuni confinanti. I lavoratori in uscita da Frassinoro, come si osserva nel cartogramma al punto 1.3, sono invece prevalentemente diretti a Castellarano, Sassuolo o addirittura Modena.

Nell'ambito territoriale dei comuni circostanti a Frassinoro¹ (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 inesaurite delle infrastrutture esistenti, creare occasioni per interventi di mitigazione e riqualificazione paesaggistica. Con pari priorità sarà da considerare il recupero urbanistico di complessi zootecnici dismessi di maggiori dimensioni, compatibilmente con le dotazioni infrastrutturali e la tutela del paesaggio.

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

2.3 L'agricoltura



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

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 con decoro.

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.

2.4 L'apporto dei servizi e del turismo

Il terziario e i servizi hanno in questo territorio un ruolo notevolmente 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 condizioni abitative, dai vantaggi sui prezzi della casa e da soddisfacenti prestazioni dei servizi di base.

Un ulteriore importante contributo al rafforzamento dell'assetto sociale ed economico può venire dal 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.

Assieme agli sport invernali, a questa parte del territorio montano vanno riconosciute ulteriori promettenti potenzialità di attrazione turistica:

certainemente il soggiorno climatico estivo, per famiglie e terza età, ma anche nuovi prodotti quali il turismo sportivo e del tempo libero, il turismo ambientale ed il turismo culturale. Sono da esplorare anche le potenzialità di captazione del turismo itinerante, con spazi e servizi di sosta e soggiorno per camper.

Un apporto di rilevante importanza va atteso dal soggiorno estivo, in seconde residenze o strutture ricettive appropriate (in particolare nella forma dell'agriturismo), per un'utenza attratta 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. L'agevole accessibilità dalle aree urbane di Modena, Reggio e del comprensorio ceramico offre opportunità di intenso utilizzo.

In questa visione dell'offerta turistica, un fattore essenziale consiste nelle possibilità di un'offerta di soluzioni abitative di caratteristiche attraenti, anche nella forma di strutture agrituristiche dedicate.



2.5 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.

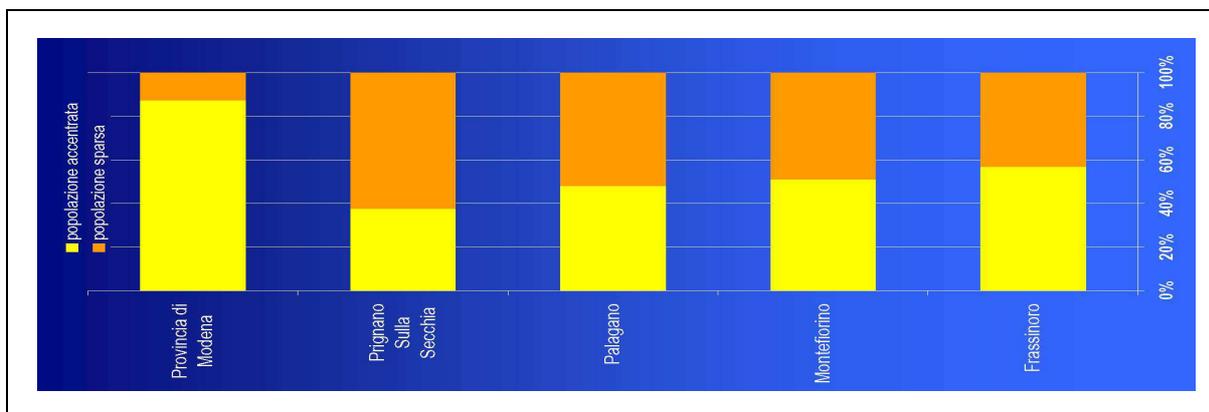
Non è stata quindi ardua l'innovazione introdotta dalla legge regionale 24/2017, che all'articolo 35 vieta espressamente la *rappresentazione cartografica delle aree idonee ai nuovi insediamenti*, demandando alla *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* individuare in modo ideogrammatico 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 sostanzialmente diverse rispetto a quelle proprie della pianura e del pedemonte.

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. Questo perché in pianura la popolazione che lasciava le campagne si è aggregata nei centri abitati, in montagna ha invece per larga parte abbandonato il territorio di origine, postandosi nel pedemonte e in pianura.



Da metà a due terzi della 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 esistano edifici da sottoporre a

recupero 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 Frassinoro, consentendo e promuovendo l'offerta di soluzioni abitative appetibili per la qualità del contesto ambientale e paesaggistico e a costi più accessibili.

I medesimi criteri appaiono validi anche relativamente 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 fondarsi sull'offerta di valori paesaggistici e ambientali, di immersione in ambienti rurali e naturali integri, di soggiorno prolungato in condizioni climatiche favorevoli.

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.

2.6 Il sistema della mobilità

Per il territorio dei tre comuni è indispensabile un guadagno sostanziale di mobilità, quale condizione 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

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.

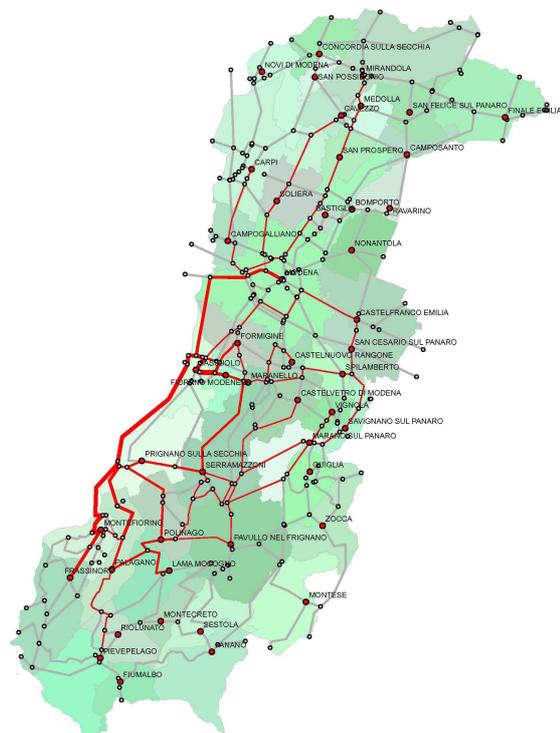
A fronte di questa domanda di mobilità la direttrice della SP 486 offre un livello di servizio molto variabile nei diversi tratti, ma complessivamente accettabile fra Cerredolo e La Veggia. Gravemente inadeguati risultano invece la connessione con la Pedemontana a Sassuolo e i tratti a monte, che indirizzano 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.

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.



3 I fattori che condizionano l'uso del territorio

3.1 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.

3.2 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*.

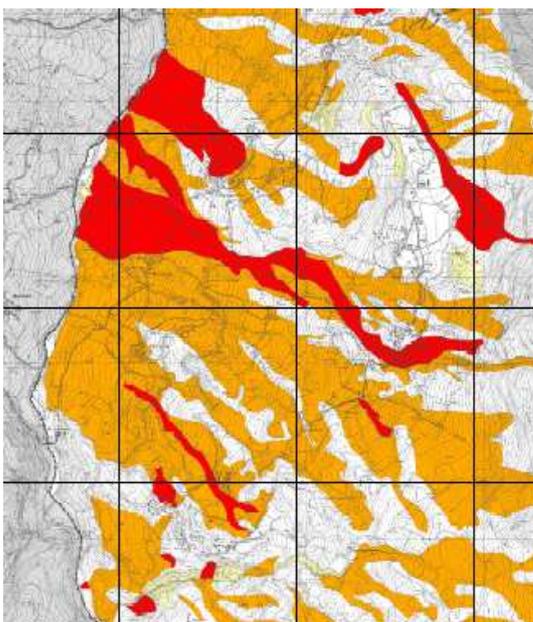
Gli studi che hanno accompagnato la elaborazione della nuova legge regionale hanno tutti come oggetto i contesti urbani, di cui discutono la capacità di tenuta alle minacce poste dal cambiamento climatico, dai pericoli di origine idrogeologica, dall'inquinamento, considerando e proponendo politiche e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



Un terzo del territorio di Frassinoro risulta in dissesto, prevalentemente classificato dal PTCP come frane quiescenti.

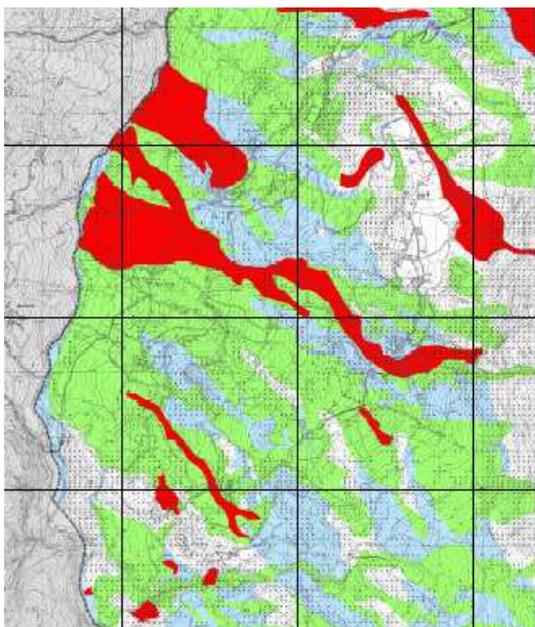
Su queste e sulle aree potenzialmente instabili sono ammesse costruzioni di modesta entità, quando lunghi ed estesi monitoraggi ne valutino positivamente la compatibilità.

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.

Si renderanno comunque necessari momenti di confronto con la Provincia, per eventuali correzioni cartografiche di aree instabili, anche nell'ambito della microzonazione sismica, nonché in riferimento alle limitazioni poste agli interventi interni al territorio urbanizzato che ricade su frane quiescenti o aree potenzialmente instabili.

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

◀ in rosso le frane attive, in arancio le frane quiescenti



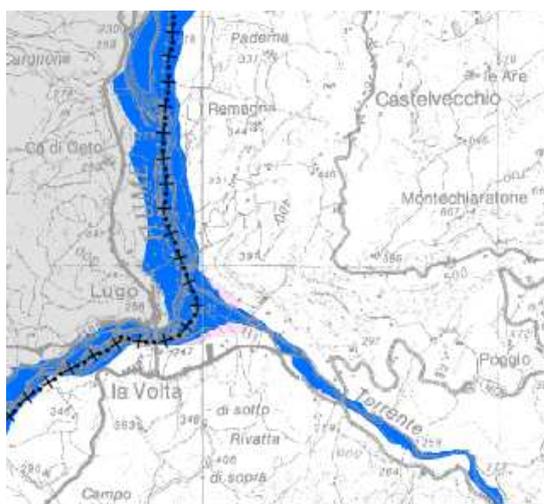
Strettamente connessi alle condizioni di stabilità dei suoli sono gli effetti di amplificazione dell'azione sismica.

Il completamento della microzonazione sismica ha il compito 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.

3.3 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, estranee 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.

3.4 Le risorse naturali e il paesaggio



Gran parte del territorio è interessato 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.); il PUG dovrà ovviamente affrontare tutti questi temi, puntando alla valorizzazione delle risorse ambientali congiuntamente alla loro tutela.

3.4.1 Le risorse naturali

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, in particolare di ungulati come il cinghiale, il cervo, il daino e il capriolo, che hanno indotto il 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 pareti delle 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 migratoria.

3.4.2 Il paesaggio e il territorio rurale

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 del PUG saranno 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.

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.

Il PUG dovrà infine rispondere efficacemente alle nuove forme di pressione antropica sul paesaggio, 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 .

3.5 Il patrimonio di interesse culturale

Nel territorio di Frassinoro gli edifici soggetti a tutela in quanto beni culturali o paesaggistici sono complessivamente solo quattro, ma il patrimonio culturale, che in questi territori costituisce anche un elemento fondamentale del patrimonio paesaggistico, ha consistenza molto maggiore.

Il piano regolatore disciplina otto insediamenti storici quale zona omogenea A: Cargedolo, Case Farioli, Case Stefani, Frassinoro, Muschioso, Romanoro, Rovolo, Sassatella, disponendovi la disciplina delle categorie di intervento e delle destinazioni d'uso prescritta dall'articolo 36 della legge regionale 47/1978.

Non sono considerati centri abitati pur importanti come Piandelagotti, San Pellegrino, Fontanaluccia.

In altrettante schede il piano regolatore individua inoltre 29 ulteriori nuclei, desumendoli dalla pubblicazione dell'Istituto Beni Culturali della Regione *Insedimento storico e beni culturali / Aita Valle del Secchia*. Per questi, tuttavia, non è disposta alcuna disciplina cogente di tutela.

Nessun elemento, né di tutela, né quantomeno conoscitivo, è poi presente nel piano regolatore in ordine al patrimonio edilizio sparso.

Il quadro conoscitivo del PUG dovrà quindi produrre per la rilevazione sistematica del patrimonio edilizio di interesse storico-architettonico, o culturale e testimoniale. Come riferimento fondamentale a questo scopo sarà assunta la cartografia catastale di primo impianto, per identificarvi le costruzioni tuttora esistenti di cui rilevare valori e caratteristiche.

Il patrimonio edilizio storico è elemento essenziale della memoria del luogo, della sua storia e della sua cultura, e insieme componente fondamentale del paesaggio. Il PUG, pur nei limiti propri della disciplina urbanistica, promuoverà il recupero degli edifici non più utilizzati, anche correlando la possibilità di nuove edificazioni, per quanto possibile, all'attuazione di recupero.

La disciplina da disporsi sulle costruzioni che risulteranno di interesse adotterà quindi criteri conservativi, riservando la possibilità di demolizione e ricostruzione alle situazioni strutturalmente collabenti, e accompagnandoli con prescrizioni qualitative, da osservarsi qualunque sia il genere di intervento posto in atto.



4 I poteri e gli strumenti di governo del territorio

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, ma da quest'ultimo sono sottratti i contenuti propri del regolamento edilizio, che ritrova esistenza autonoma. 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.

Le innovazioni principali introdotte dalla nuova legge urbanistica regionale sono tre:

- l'inserimento della *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* quale elemento costitutivo centrale del PUG;
- una disciplina delle nuove urbanizzazioni radicalmente innovata;
- un'evoluta articolazione della disciplina urbanistica del territorio urbanizzato.

4.1 La Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale

L'articolo 34 della legge, ai commi 1, 2 e 3, attribuisce alla *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* molteplici obiettivi e compiti:

- 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;
- indicare 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:
 - livelli quantitativi e qualitativi del sistema delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture per la mobilità e dei servizi pubblici da realizzare nel territorio comunale;
 - riduzione della pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale;
 - adattamento ai cambiamenti climatici;
 - difesa o delocalizzazione dell'abitato e delle infrastrutture a rischio;
 - miglioramento della salubrità dell'ambiente urbano, anche grazie all'attuazione delle misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale e alla realizzazione e al potenziamento delle dotazioni ecologiche e ambientali.

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

Da una prima lettura del testo di legge parrebbe 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 ecologico-ambientale e valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale del Piano Urbanistico Generale*, approvato con deliberazione della giunta regionale 2135/2019, conferma la concezione della *Strategia* quale centro di responsabilità e di azione su un'ampia latitudine di materie, che competono alla conduzione delle diverse politiche, non al dispositivo di disciplina urbanistica del territorio.

È da scoprire se nella *Strategia* possa trovare luogo appropriato un coordinamento sinergico di tutte le politiche locali, in tutte le loro questioni e nella complessità dei loro processi decisionali. In ogni caso le politiche territoriali e urbane ne sarebbero parte certo importante, ma non usurpatrice.

Natura e funzione della *Strategia*, quale elemento costitutivo del piano urbanistico generale, non possono quindi che essere viste come capacità di congegnare il rapporto fra le molteplici politiche di governo locale e la disciplina urbanistica, nei limiti della sua reale efficacia, riconoscendo che:

- l'oggetto della disciplina urbanistica consiste esclusivamente nelle trasformazioni fisiche e funzionali del territorio sanzionabili, se difformi;
- la sua efficacia consiste essenzialmente in un'azione selettiva su tali trasformazioni, che ammette quelle conformi all'interesse pubblico codificato dal piano, mentre interdice quelle che lo contrastano.

Le politiche urbane e territoriali pongono istanze proprie, ad esempio la sostenibilità

dell'intensificazione del territorio urbanizzato, ma la maggioranza dei fattori propulsivi o limitativi alle trasformazioni del territorio è proposta dalle politiche sociali, ambientali, economiche, di sicurezza, nonché dalle convenienze private, che devono trovare composizione nella disciplina del territorio.

La *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* del piano urbanistico generale è quindi

4.2 La disciplina del territorio

4.2.1 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. Questa funzione è demandata ad 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.

Queste disposizioni si tradurranno pertanto nella soppressione delle zone di espansione che non siano disciplinate da piani urbanistici attuativi o non siano oggetto di accordi operativi definiti e convenzionati entro il 2020.

Per assicurare la priorità dell'interesse pubblico sui processi insediativi, e riequilibrare i rapporti negoziali rispetto alla capacità di iniziativa che la legge riserva ai privati, è indispensabile utilizzare con la massima attenzione i poteri rispettivamente di veto e di indirizzo che i comuni possono esercitare determinando con il PUG i *fattori preclusivi o fortemente limitanti alle trasformazioni urbane e le opportunità di sviluppo insediativo*.

Non sarebbe tuttavia prudente non tenere debito conto dei processi tendenziali, soprattutto in quanto 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 molto brevi e perentori.

4.2.2 Il territorio urbanizzato

Innovazioni importanti sono introdotte nella disciplina del territorio urbanizzato, articolata in una componente *strategica* e una componente *regolativa*.

La componente strategica consiste nello *Schema di assetto del territorio urbanizzato*, cui l'articolo 33 della legge urbanistica regionale affida il compito di individuare 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

da concepirsi come la visione unitaria e sintesi del processo di pianificazione che raccoglie, valuta, sistematizza e compone nella disciplina del territorio le potenzialità e i limiti che tutte e ciascuna delle molteplici politiche che interagiscono col territorio propongono per le trasformazioni che ricadono nella sfera del controllo urbanistico e edilizio.

queste, o areali, la *Strategia individua i fabbisogni specifici da soddisfare...*, anche fornendo indicazioni di massima di carattere progettuale e localizzativo.

In coerenza a tale *Schema*, spetta alla componente regolativa del PUG distinguere le singolarità, quali stabilimenti in dismissione o concentrazioni di degrado, la cui disciplina è demandata a successivi accordi operativi o piani urbanistici attuativi di iniziativa pubblica. 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.

4.2.3 Il 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.

5.1 Le questioni del territorio urbanizzato

5.1.1 Le trasformazioni diffuse

A parte i tre centri abitati di Frassinoro, Fontanaluccia e Piandelagotti, il modello insediativo di questo territorio consiste di una diffusa pluralità di nuclei abitati, con popolazione inferiore 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 inesaurite 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 del territorio urbanizzato più diffusi, intrinsecamente concepiti per regolare sommariamente processi intensivi di edificazione, non sono in grado di dare risposta alle esigenze di 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 conoscenza

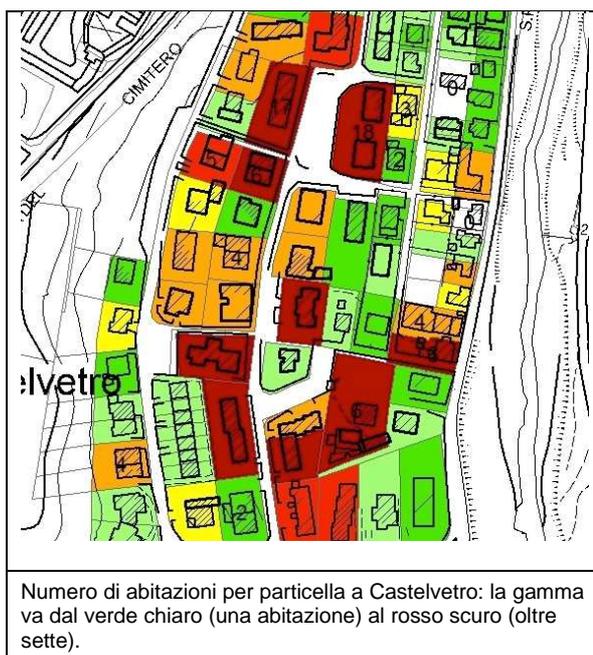
dei tessuti edificati, innovativamente prescritta dall'articolo 31 della nuova legge, che richiede *un'approfondita analisi e valutazione dei tessuti urbani esistenti*.

5.1.2 Le fonti informative

Conoscenze che in un recente passato sarebbe stato estremamente oneroso e lungo acquisire, sono divenute in anni recenti 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 fondiaria, 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.

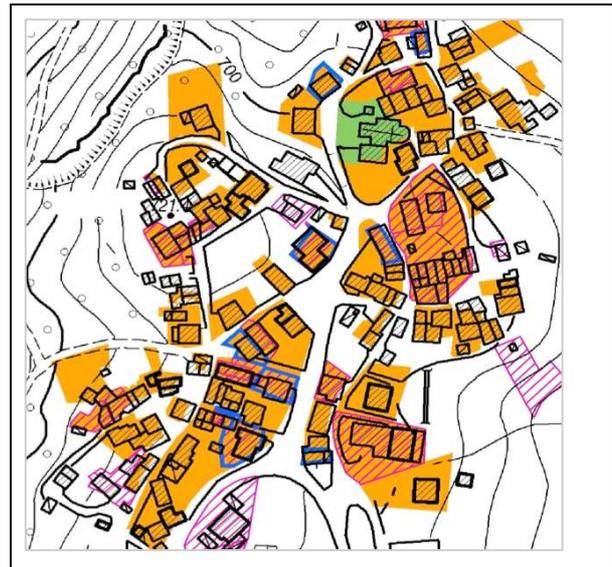
Come esempi del patrimonio informativo che può essere acquisito con queste modalità sono presentati qui di seguito estratti di carte tematiche così generate.



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.

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.

5.2 Il sistema di disciplina del territorio

È immediato constatare come in centri urbani anche minori, e pur sviluppatasi sotto la direzione di piani regolatori, la realtà dei tessuti edilizi sia multiforme, con importanti variazioni nella consistenza, nelle densità, nelle altezze, nelle funzioni presenti. Questo non solo nelle parti edificate tramite interventi diretti, ma ovviamente anche quando preordinate da PUA che differenzino l'assortimento tipologico e le destinazioni d'uso.

Emerge da queste analisi un'evidente e sostanziale contraddizione fra la variegata e variabile complessità dell'edificato, e l'uniforme semplicità intrinseca alla disciplina per norme diffuse, che impiega generalmente non più di due o tre densità e altezze massime, raramente differenzia le destinazioni d'uso ammesse, e talvolta si limita a congelare lo stato di fatto di volumi e usi. Ne sono comprese esigenze che non contrasterebbero con alcun criterio di sostenibilità, mentre al caso sono invece ammessi volumi e destinazioni conflittuali col contesto. E le discipline dei piani particolareggiati attuati non possono certo essere sostituite da norme diffuse.

Se portano in evidenza queste contraddizioni, la natura e il dettaglio delle conoscenze di cui è possibile disporre realizzano tuttavia anche le condizioni indispensabili per sostanziali progressi nella loro disciplina, cogliendo le potenzialità delineate dall'articolo 33 della nuova legge.

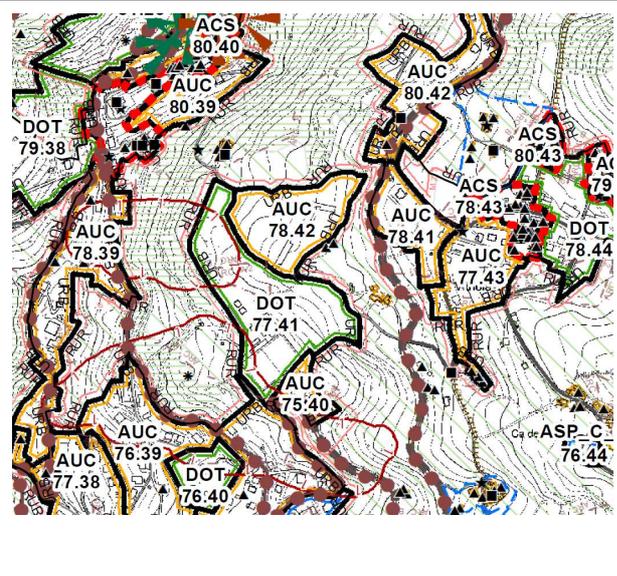
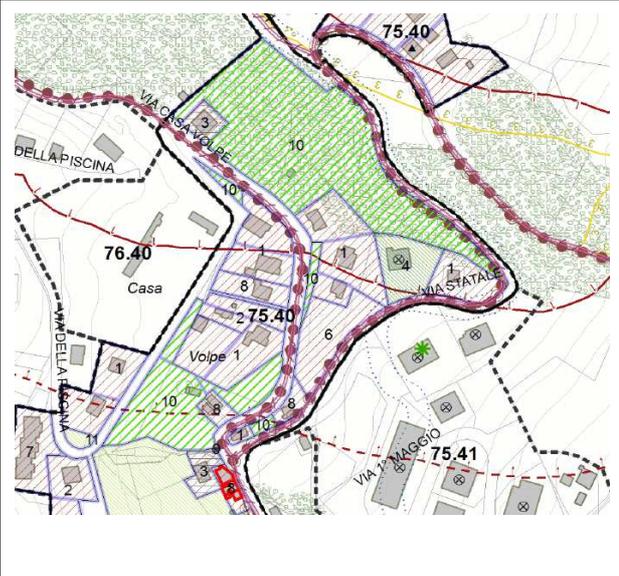
Lo *Schema di assetto del territorio urbanizzato* ha la funzione di valutare e definire le politiche e gli equilibri di sostenibilità da perseguire nei diversi *areali* del territorio urbanizzato, individuandovi in particolare i fabbisogni specifici di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi 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.

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*. La conoscenza dettagliata della consistenza e delle funzioni del patrimonio edilizio consente l'agevole sviluppo di una disciplina ampiamente differenziata, in grado di tenere conto anche di particolarità a livello di singolo lotto.

Qui di seguito a sinistra è riportato un estratto della cartografia proposta come esempio dello *Schema di assetto del territorio urbanizzato*, a destra è presentato un esempio delle schede che devono disciplinarne dettagliatamente gli areali. In entrambi i casi si tratta di un estratto della

documentazione più avanti compiutamente

presentata al punto 1.3.

	
<p>Estratto della cartografia dello <i>Schema di assetto del territorio urbanizzato</i> in scala 1/10000, esemplificato per Montefiorino, che identifica gli areali omogenei.</p> <p>La <i>Disciplina degli areali</i> dettaglia per ciascuna areale la capacità insediativa massima, le dotazioni minime, gli obiettivi perseguiti e i criteri anche qualitativi da osservare.</p>	<p>Estratto della scheda <i>Disciplina particolareggiata del territorio urbanizzato</i> relativa all'areale 75.40, che identifica in grande rapporto di scala i lotti compresi nell'areale. Un prospetto dettaglia, per ciascuno di questi, destinazioni, capacità insediative, altezze, modalità di intervento ammesse.</p>

5.3 La disciplina del territorio rurale

5.3.1 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.²

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 negano intenti insinceri.

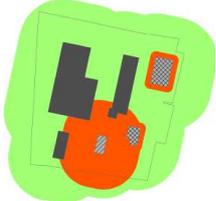
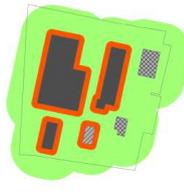
A questo fine la disciplina del territorio rurale deve essere riferita alle aziende effettivamente esistenti e alle loro strutture, aggregate nei centri aziendali. All'interno dei centri aziendali appositamente identificati deve essere lasciata la più ampia possibilità di adeguamento e sviluppo delle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

È da tempo sperimentata a Modena una disciplina innovativa, fondata sulla individuazione dei centri aziendali agricoli, che consente liberi adeguamenti purché strettamente integrati a questi, superando il ricorso a indici o altri parametri edilizi o urbanistici. Nel rispetto di norme che salvaguardino l'eventuale pregio degli edifici esistenti e il contesto paesaggistico, nuove costruzioni o l'ampliamento delle esistenti sono liberamente attuabili, se interni o in stretta aggregazione al centro aziendale, entro distanze minime e massime.

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.

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 igieniche.

² 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.

			
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.

5.3.2 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 la conduzione agraria e zootecnica.

5.3.3 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 territorio 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.

5.4 Elementi di semplificazione

Semplificare non è semplice.

L'esperienza mostra che non di rado misure intese a semplificazioni hanno portato a risultati opposti. La legge regionale 15/2013 tuttavia ha introdotto innovazioni che, se applicate seriamente, possono contribuire in misura importante a districare e riordinare, anche se non semplificare, la congerie di disposizioni che possono incidere sull'attività e sul controllo edilizio.

I cardini del provvedimento sono tre:

- il divieto di riprodurre negli strumenti di pianificazione urbanistica normative sovraordinate, in tutto o in parte;
- il coordinamento alle normative sovraordinate deve avvenire mediante richiami espressi alle loro prescrizioni che trovano diretta applicazione;
- la *Tavola dei vincoli* e la *Scheda dei vincoli* devono fornire la conoscenza di tutti i vincoli e le prescrizioni che precludono, limitano o condizionano l'uso o la trasformazione del territorio.

A queste disposizioni deve essere autenticamente adempito sia nel congegno dei dispositivi delle norme del PUG, sia con conformando propriamente la *Tavola dei vincoli* e la *Scheda dei vincoli*.

5.4.1 La semplificazione nella normativa di PUG

Nella normativa del PUG elementi di semplificazione vanno ricercati in primo luogo nei contenuti:

- seguendo un criterio generale di stringente relazione fra le disposizioni e le finalità che ne vengono perseguite;
- quantificando la capacità insediativa per residenza come numero di abitazioni, non di superficie utile o tantomeno di superficie complessiva, allo scopo di migliorare le caratteristiche dimensionali delle abitazioni e favorire una più qualificata e agevole progettazione;

- sopprimendo negli insediamenti produttivi le limitazioni della superficie utile, superflue quando siano osservati i limiti di altezza e distanza, e disposte le prescritte dotazioni di parcheggi di pertinenza;
- abbandono della disciplina delle costruzioni agricole per indici, sostituita dalla libera possibilità di ampliamenti dei centri aziendali.

Una semplificazione sostanziale deve giungere inoltre dalla fedele ed efficace applicazione del principio di non duplicazione nella normativa del PUG delle disposizioni di altra fonte, che godono comunque di autonoma efficacia. Lo scopo è prevenire sia gli inconvenienti interpretativi derivanti da contraddizioni e lacune, sia la necessità di apportare al PUG varianti in occasione di innovazioni nelle normative sovraordinate.

A questo scopo le norme del PUG devono essere strutturate in modo innovativo, per supportare una chiara e semplice correlazione fra le loro autonome disposizioni e le normative sovraordinate, o non appartenenti alla pianificazione urbanistica, che incidono sul medesimo oggetto.

5.4.2 La semplificazione della conoscenza

Per supportare efficacemente l'informazione ai cittadini, l'efficienza degli uffici e l'attività dei professionisti è da tempo riconosciuta la necessità di una fonte unificata e completa della disciplina che interviene sulle trasformazioni fisiche e funzionali

del territorio. Originariamente concepita dalla legge regionale 20/2000 come *Carta unica del territorio*, tale fonte unificata si è consolidata con l'istituzione della *Tavola dei vincoli* e della *Scheda dei vincoli*, che a esplicita pena di illegittimità devono essere incluse fra gli elementi costitutivi di qualsiasi piano urbanistico.

Per rispondere autenticamente alla finalità stessa della loro istituzione, *Tavola dei vincoli* e *Scheda dei vincoli* devono riunire esclusivamente tutte le disposizioni non appartenenti alla pianificazione urbanistica e che hanno rilevanza ai fini della *presentazione e del controllo dei titoli edilizi*; con esclusione quindi delle normative a monte di autorizzazioni, nulla osta, pareri obbligatori che al caso devono confluire nel procedimento abilitativo edilizio urbanistico.

La *Carta unica del territorio*, non più prescritta dalla legge regionale, diviene uno strumento d'ufficio, come stesura unitariamente coordinata delle disposizioni rilevanti ai fini della presentazione e del controllo dei titoli edilizi e dei piani urbanistici attuativi, contenute nel PUG, nella *Tavola dei vincoli* e nella *Scheda dei vincoli*.

L'aggiornamento della *Tavola dei vincoli* e della *Scheda dei vincoli* nel caso di modificazioni delle normative di origine non comunale è semplice, in quanto di mera matura ricognitiva, attuabile con deliberazione consiliare di presa d'atto o, auspicabilmente, con semplice determinazione dirigenziale.

6 Gli elementi costitutivi del PUG e la loro formazione

6.1 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, per la formazione del PUG sono da prevedersi gli elementi costitutivi di seguito considerati.

- 1) *Relazione illustrativa*, comprendente la sintesi del quadro conoscitivo, la ValSAT con sintesi non tecnica, le motivazioni delle determinazioni assunte.
- 2) *Quadro conoscitivo*, comprendente:
 - a) Il sistema insediativo
 - b) Le questioni dell'ambiente e dei cambiamenti climatici
 - c) Relazione geologica e sismica, comprendente in particolare:
 - Valutazione della sostenibilità geologica delle zone edificabili inattuate ricadenti in dissesto;
 - Valutazione della sostenibilità geologica degli ambiti del PSC;
- 3) *Dispositivo*, costituito da:
 - La riduzione del rischio sismico, comprendente 1° e 2° livello di approfondimento
 - Analisi della condizione limite per l'emergenza (CLE)
 - d) I beni culturali e paesaggistici e le costruzioni di interesse o pregio
 - e) Le potenzialità archeologiche:
 - f) Il paesaggio e le risorse naturali, comprensivo della valutazione di incidenza su zone SIC e ZPS
 - g) La classificazione acustica
 - h) La *Tavola dei vincoli*
 - i) La *Scheda dei vincoli*.
- 3) *Dispositivo*, costituito da:
 - *Componente strategica*, comprendente:
 - a) *Invarianze strutturali*, comprendente:
 - Elementi strutturali, tavole in scala 1:5.000;
 - Costruzioni di interesse storico-architettonico e di pregio storico-culturale e testimoniale, schede identificative e descrittive;

- b) *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale*, comprendente:
- Assetto generale del territorio, in scala 1:5.000;
 - Schema di assetto del territorio urbanizzato, in scala 1:5000;
 - Disciplina degli areali: requisiti e condizioni di sostenibilità;

Componente regolativa, costituita da:

- a) *Cartografia generale* in scala 1/5000, collimata alla base catastale;
- b) *Disciplina urbanistica* di dettaglio, schede su base catastale;
- c) *Norme generali*.

Ad eccezione dello studio sul sistema insediativo, di natura intrinsecamente urbanistica e territoriale, e pertanto da svilupparsi contestualmente alla formazione del piano, gli studi e indagini specialistici che compongono il quadro conoscitivo adempiono tutti a prescrizioni della legge regionale urbanistica e del PTCP.

L'elenco non include tuttavia:

- lo studio sul bilancio idrico di area che valuti la domanda e la disponibilità di risorse, la capacità del sistema fognario depurativo di convogliare gli scarichi e di trattarli prescritto dall'articolo 77, comma 2 del PTCP;

- gli approfondimenti del quadro conoscitivo del PTCP in materia di energia prescritti dall'articolo 84, comma 1 del PTCP,
- gli 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.

Tali esclusioni saranno comunque riscontrate e motivate; in particolare nell'ambito della relazione dedicata alle questioni dell'ambiente e del cambiamento climatico per quanto concerne le disposizioni dell'Atto di coordinamento suddetto.

I disciplinari d'incarico agli specialisti responsabili delle diverse materie esigeranno che le conclusioni raggiunte da ciascuno studio siano in forma di indicazioni esplicite riferite alla casistica di trasformazioni fisiche o funzionali del territorio soggette al controllo urbanistico edilizio, sia quanto a necessità di opere o interventi, sia quanto a limitazioni e condizionamenti da imporre loro.

La ValSAT avrà il compito di porre a confronto i risultanti fattori propulsivi o limitativi di trasformazioni del territorio, e comporli, risolvendo al caso gli eventuali conflitti.