

PUG

piano
urbanistico
generale

2023



UNIONE COMUNI
DISTRETTO CERAMICO

EC ► relazione illustrativa - parte 1 LE STRATEGIE E GLI INDIRIZZI



OTTOBRE 2023

amministratori

Oreste Capelli
sindaco

Giancarlo Palandri
vicesindaco

Flavio Biondini
RUP e assessore all'urbanistica

unità di pianificazione

Federica Manni
referente dell'ufficio tecnico

Ezio Righi
redazione del piano

Simone Ruini
redazione del piano

consulenti

Valeriano Franchi
*geologia, sismica, acque
e sicurezza del territorio*

Alberto Monti
potenzialità archeologiche

Roberto Odorici
zonizzazione acustica

Simone Ruini
patrimonio di interesse e paesaggio

Pietro Natale Capitani
agricoltura e zootecnia



I RIFERIMENTI, LE STRATEGIE, GLI INDIRIZZI

**Ezio Righi
Simone Ruini**

Giugno 2023

amministratori

Oreste Capelli
sindaco

Giancarlo Palandri
vicesindaco

Flavio Biondini
RUP e assessore all'urbanistica

unità di pianificazione

Federica Manni
referente dell'ufficio tecnico

Ezio Righi
redazione del piano

Simone Ruini
redazione del piano

consulenti

Pietro Natale Capitani
Agricoltura e zootecnia

Valeriano Franchi
geologia e sismicità

Alberto Monti
beni archeologici

Roberto Odorici
acustica

Simone Ruini
patrimonio di interesse e paesaggio

1 I riferimenti, le strategie, gli indirizzi

Sommario

1 Le strategie e gli indirizzi

1.1	Le finalità e i poteri del PUG nel governo del territorio	4
1.2	Le questioni e le criticità del territorio	2
1.1.1	La popolazione residente: consolidare e recuperare	2
1.1.2	Il lavoro: l'offerta locale e le sue prospettive	5
1.1.3	Le relazioni di lavoro e studio e la mobilità sul territorio	8
1.3	Le strategie del PUG	10
1.3.1	Le strategie sovracomunali che convergono sul territorio	10
1.3.2	Le implicazioni delle strategie sovracomunali sul PUG	12
1.3.3	Le strategie di ambito comunale	15
1.3.4	La Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale	22
1.4	I dispositivi del PUG	28
1.4.1	La disciplina del territorio urbanizzato	29
1.4.2	La disciplina del territorio rurale	33
1.4.3	La disciplina delle nuove urbanizzazioni	34
1.4.4	Elementi di semplificazione	36
1.4.5	Gli elementi costitutivi del PUG	36

1.1 Le finalità e i poteri del PUG nel governo del territorio

Funzione fondamentale e indefettibile della disciplina urbanistica è la regolazione delle trasformazioni fisiche e funzionali del territorio, soggette al controllo edilizio urbanistico, e che sono il risultato delle molteplici politiche espresse da molteplici strategie, pubbliche e private, e tradotte nei progetti e nelle azioni che le attuano.

L'efficacia del piano urbanistico consiste esclusivamente nel salvaguardare la fattibilità delle trasformazioni di interesse pubblico e nell'impedire quelle che lo contrastano. Non gli appartiene un ruolo attivo: anche incentivi e *premierità* altro non sono che modulazioni dei filtri che ammettono o negano trasformazioni del territorio.

La legge urbanistica regionale, all'articolo 34 attribuisce al PUG 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;

A questo scopo il PUG deve solidamente fondarsi su una pluralità di progetti di settore, che nell'ambito di visioni unitarie delle diverse politiche, e come parte delle azioni che ne sono implicate, stabiliscano in particolare quali trasformazioni fisiche e funzionali del territorio siano necessarie o e quali invece siano da escludere o quantomeno condizionare.

Compito della *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* è congegnare il rapporto fra le molteplici politiche che hanno implicazioni sulle trasformazioni del territorio e la disciplina urbanistica.

È solo da quelle politiche e dai progetti che ne sono espressi che Strategia può desumere *i requisiti prestazionali e di condizioni di sostenibilità da soddisfare, gli obiettivi generali che attengono:*

- *ai livelli quantitativi e qualitativi del sistema delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture per la mobilità e dei servizi pubblici da realizzare nel territorio comunale;*
- *al grado di riduzione della pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale mediante:*
 - *l'adattamento ai cambiamenti climatici;*

- *la difesa o delocalizzazione dell'abitato e delle infrastrutture a rischio;*
- *il 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,*

che l'articolo 34 della legge le richiede di fissare, e che non possono essere risultati se non di un'azione di governo complessa e inesauroibile, che peraltro non si esaurisce nei temi delle dotazioni della pressione sull'ambiente.

La conduzione delle molteplici politiche del governo locale in campo sociale, economico, ambientale, infrastrutturale, territoriale, compete ovviamente ai rispettivi centri di responsabilità, titolari delle azioni che nel tempo attuano gli obiettivi assunti, attivando le risorse, i soggetti e i processi necessari.

In questo quadro la disciplina urbanistica che il PUG deve disporre è una delle molteplici azioni del governo locale, con la specifica responsabilità di regolare le trasformazioni del territorio in coerenza alle istanze espresse dalle politiche pubbliche, sia locali che di altri ambiti di governo e istituzioni.

Per circoscrivere l'ambito di responsabilità della disciplina urbanistica, e non gravarla di aspettative e compiti che eccedono dalla sua reale efficacia è opportuno riconoscere 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;
- grande parte dei fattori propulsivi o limitativi di trasformazioni del territorio è proposta alla disciplina urbanistica dalle politiche sociali, ambientali, economiche, di sicurezza, nonché dalle convenienze private, che devono trovare composizione nella disciplina del territorio;
- le politiche urbane e territoriali pongono istanze proprie, primamente quella dell'equilibrio nel rapporto delle funzioni col loro contesto e con le dotazioni, e con essa la questione della sostenibilità dell'intensificazione del territorio urbanizzato.

La *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* del piano urbanistico generale è quindi da concepirsi come la sintesi del processo che raccoglie, valuta, sistematizza col quadro conoscitivo le istanze propulsive o limitative di trasformazioni del territorio proposte dal complesso delle politiche che vi agiscono,

per comporle in una disciplina unitaria di controllo urbanistico e edilizio, selettiva delle trasformazioni ammissibili.

È indispensabile quindi che il quadro conoscitivo accerti con sistematicità e completezza queste istanze, nel quadro dell'apporto delle consapevolezze necessarie ad un rapporto compreso e responsabile della pianificazione col territorio.

Compito della VAS-ValSAT è porre a confronto le istanze di trasformazione e i fattori ostativi o limitativi che possono opporvisi.

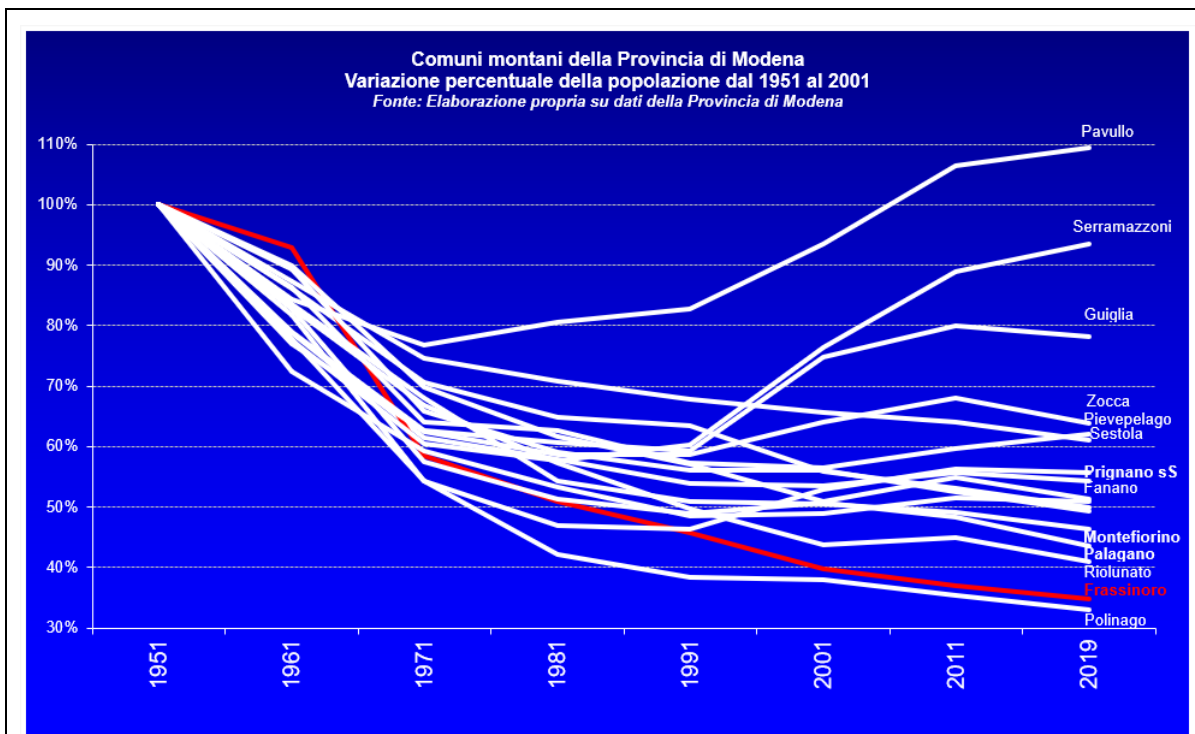
Le determinazioni conclusive provvedono a tradurre le risultanze della VAS-ValSAT in disciplina del territorio.

1.2 Le questioni e le criticità del territorio

1.1.1 La popolazione residente: consolidare e recuperare

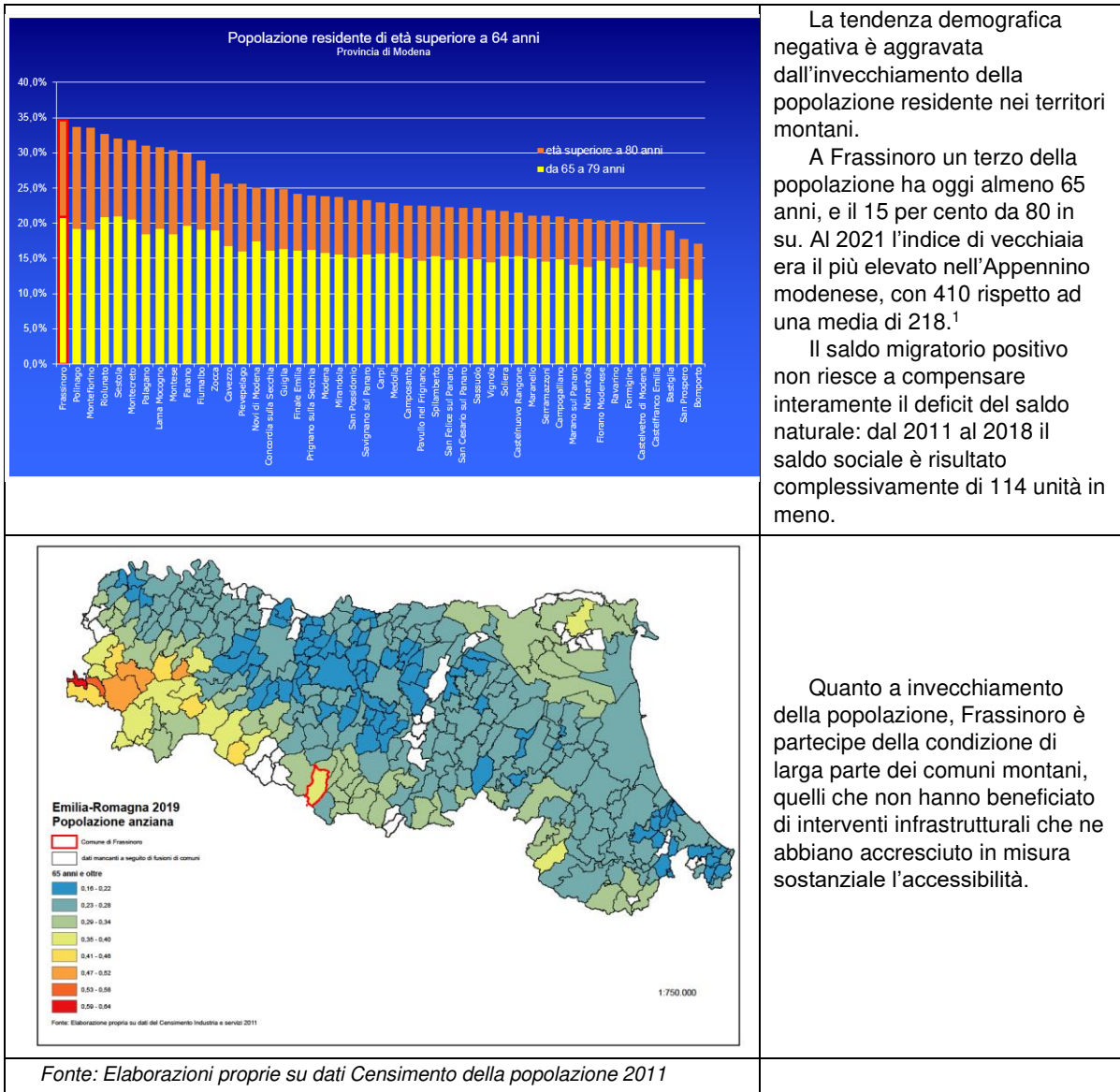
All'inizio delle epocali trasformazioni che hanno cambiato economia e società nel Paese, nel 1951, un abitante su cinque della nostra provincia risiedeva in collina e montagna; nel complesso centomila abitanti.

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 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 della Secchia è continuata la perdita di popolazione, salvo la sola Prignano, in aumento fra il 1991 e il 2011, ora stabile.



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.

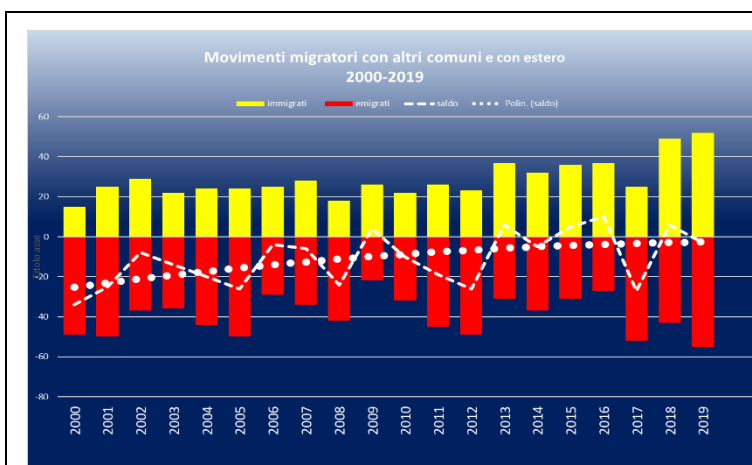
Come mostra il prospetto che segue, il saldo naturale è fortemente deficitario, anche in relazione all'anzianità della popolazione, e non trova sufficiente compensazione nel saldo migratorio. Di conseguenza nell'ultimo decennio i residenti sono diminuiti in media di 14 unità ogni anno.

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

¹ Regione Emilia-Romagna "Analisi socioeconomica Appennino modenese", Bologna, 2023.

	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

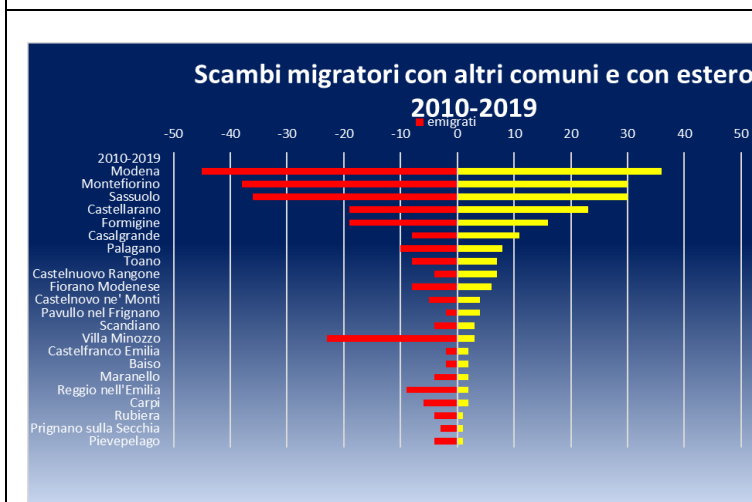
Per una valutazione delle potenzialità di miglioramento del saldo migratorio è utile l'analisi dei flussi migratori intervenuti nel ventennio 2000-2019, esposti nei diagrammi che seguono.



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

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

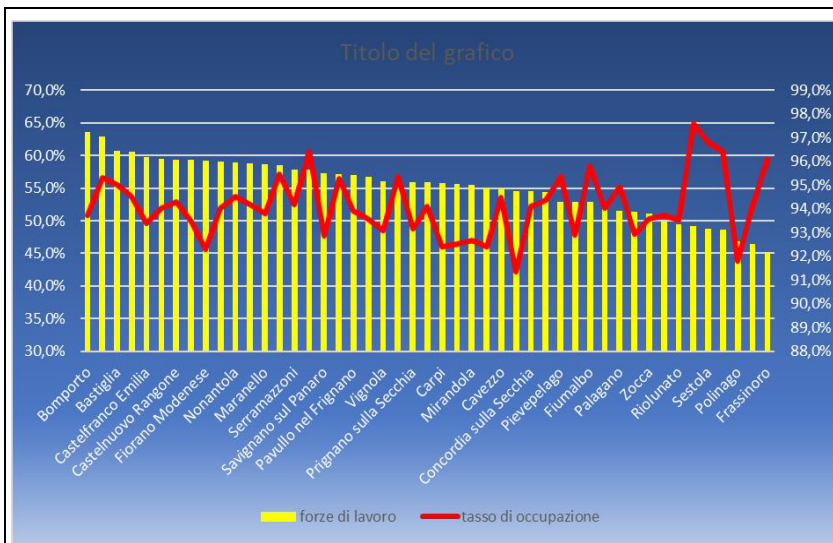
Il mantenimento e possibilmente il rafforzamento della popolazione implicano l’esistenza di un’economia sufficiente ad assicurarne il sostentamento con adeguati livelli di reddito. L’apporto della previdenza sociale, che in rapporto all’alta quota di anziani attualmente contribuisce in misura certamente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

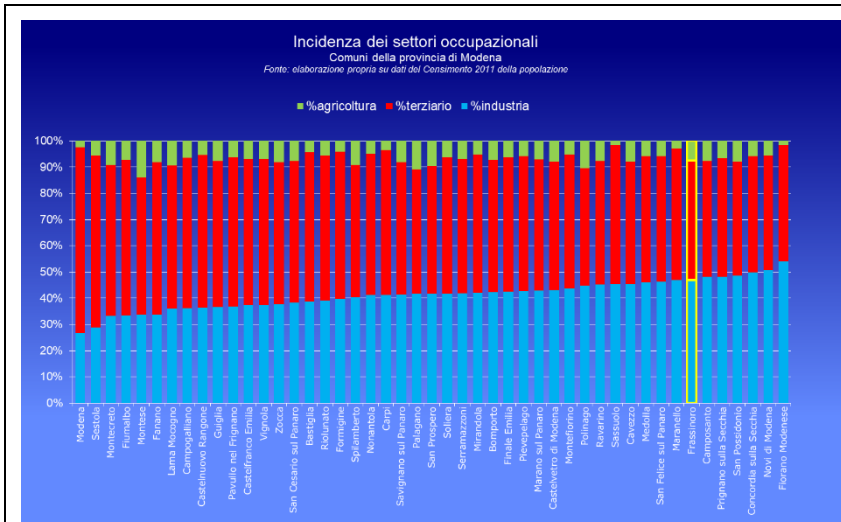
Qui di seguito sono prese in esame le grandezze che possono assistere una comprensione delle criticità e delle opportunità presenti e prevedibili.



Fonte: Elaborazione propria su dati Censimento della popolazione 2011

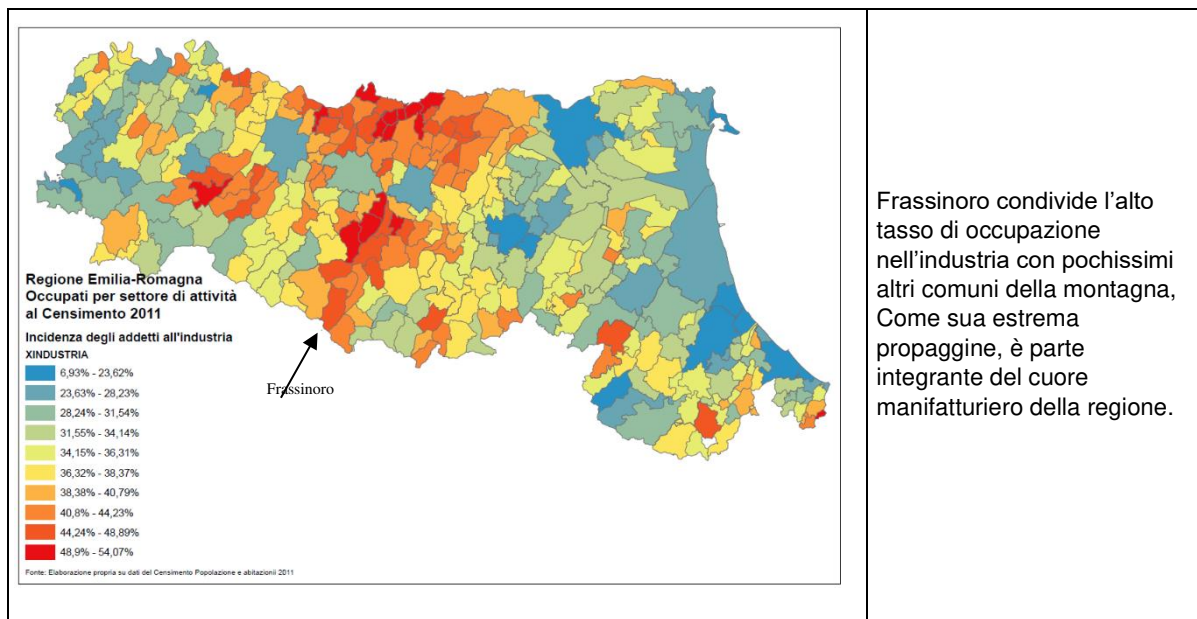
Nella graduatoria provinciale Frassinoro ha la più bassa quota di popolazione attiva (barre gialle), con 45,3% rispetto alle media provinciale di 56,4%, in ovvia relazione all’incidenza di popolazione anziana, che come si è visto è massima.

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

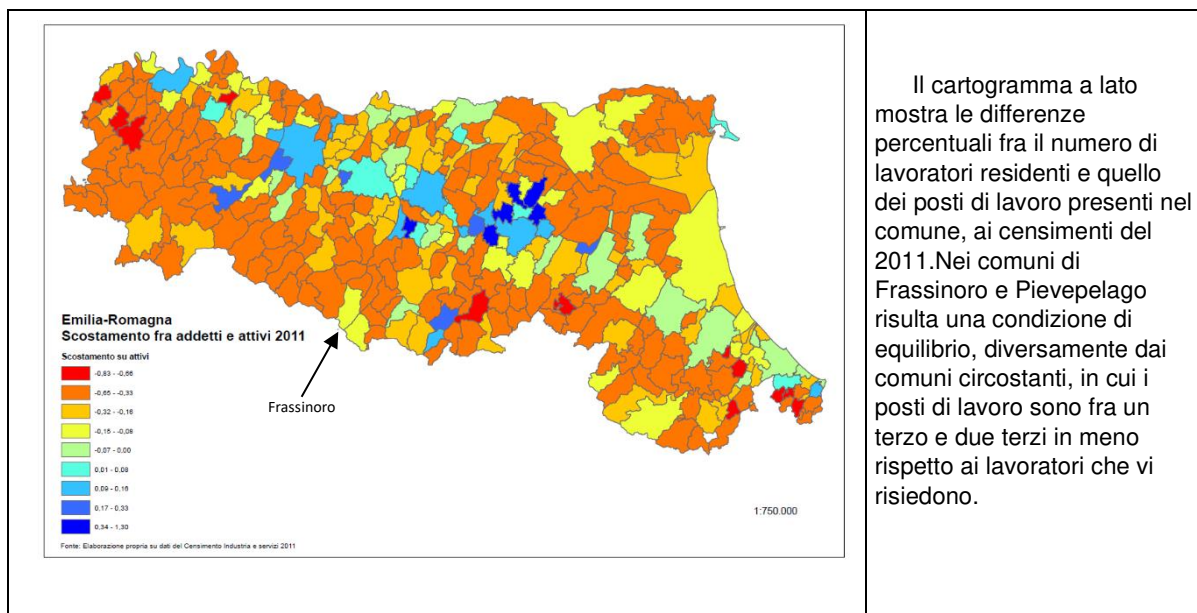


Secondo il censimento della popolazione 2011 il 45,5% degli occupati risultava nell’industria, rispetto al 38,02% medio della provincia. Frassinoro si poneva quindi al 7° posto a livello provinciale.

È considerevolmente superiore alla media provinciale anche la quota di occupati in agricoltura, con il 7,52% rispetto al 4,73%.



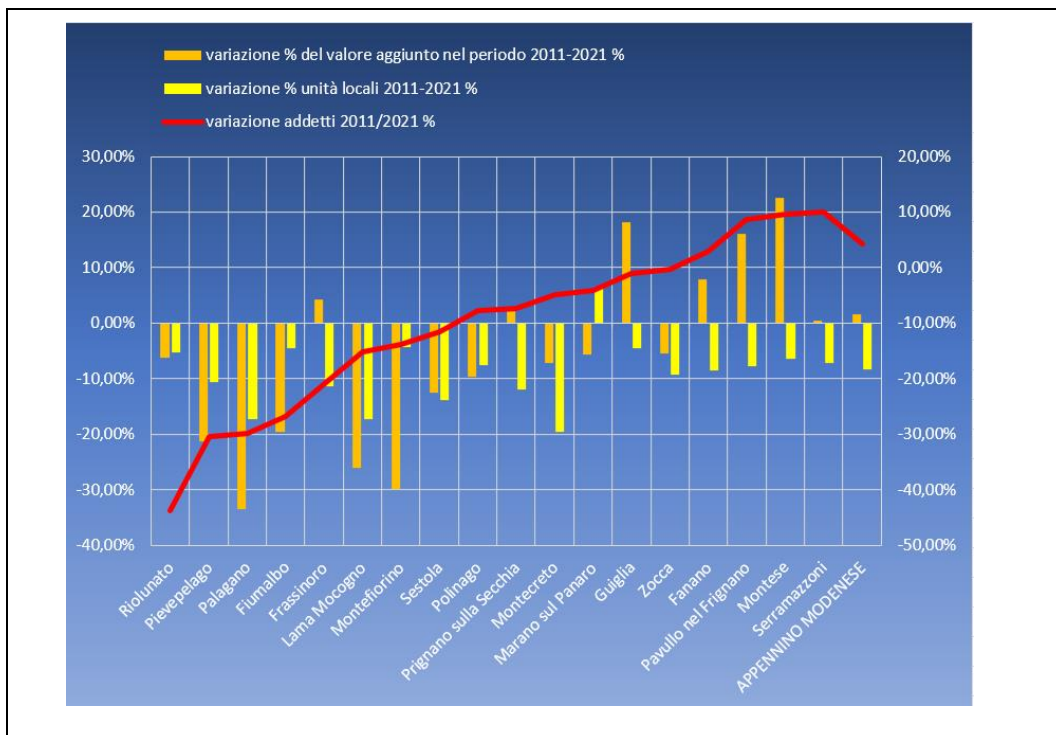
Frassinoro condivide l'alto tasso di occupazione nell'industria con pochissimi altri comuni della montagna, Come sua estrema propaggine, è parte integrante del cuore manifatturiero della regione.



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.

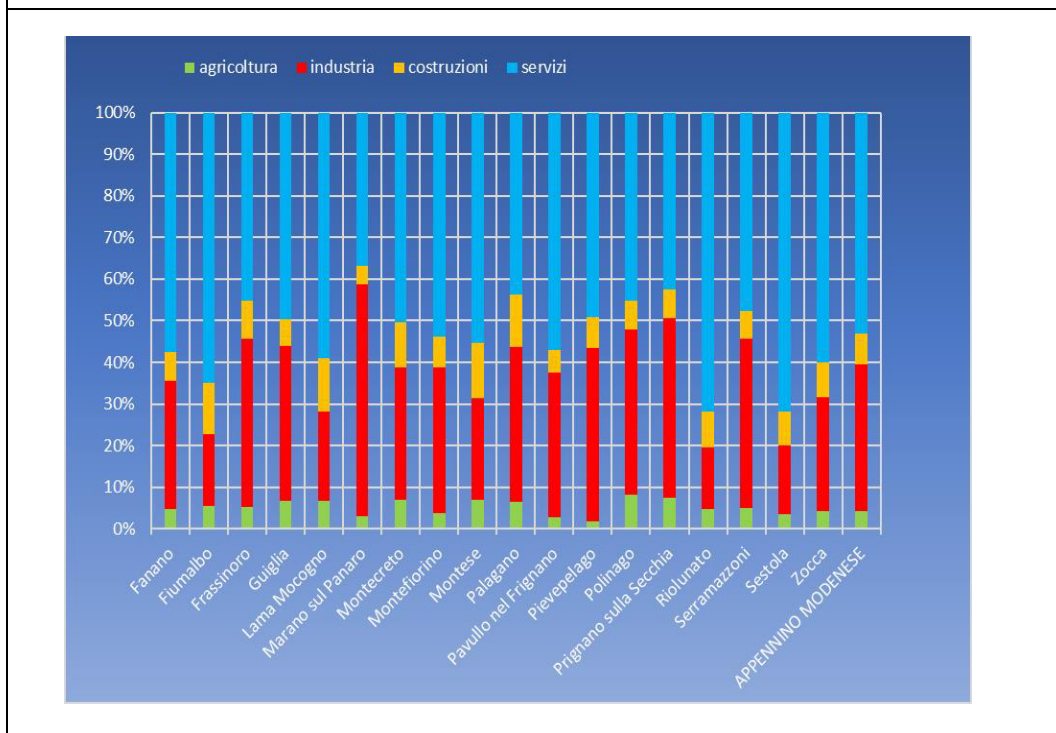
Dati aggiornati al 2022 sono resi disponibili dalla pubblicazione della Regione Emilia-Romagna *Analisi socioeconomica dell'area interna Appennino Modenese*, pubblicata nel gennaio 2023.

Di particolare interesse sulle condizioni e per le prospettive economiche e sociali sono i dati sulle variazioni nel numero di addetti e unità locali e sulla ripartizione del valore aggiunto fra macrosettori,



Variazioni del valore aggiunto e del numero di unità locali e addetti 2011-2021.

Fonte: elaborazione propria su dati di Regione Emilia-Romagna – Analisi socioeconomica Appennino modenese.



Quote del valore aggiunto per macrosettori 2021.

Fonte: elaborazione propria su dati di Regione Emilia-Romagna – Analisi socioeconomica Appennino modenese.

Gravemente preoccupante è la diminuzione intervenuta fra il 2011 e il 202 nei numeri delle unità locali (-11,4%) e degli addetti (-20,9%), che esige politiche efficaci nell’arrestare e investire la tendenza.

Dall’industria, e segnatamente dalla manifattura, viene metà del valore aggiunto nel comune, dall’agricoltura il 5,4%: è chiaramente solo dal rafforzamento dell’industria che può venire la maggiore offerta di posti

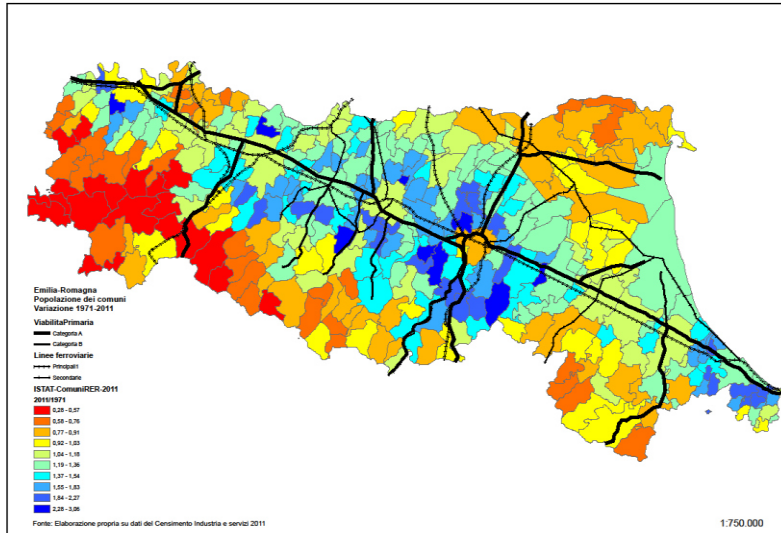
di lavoro da cui dipende il mantenimento e il recupero di popolazione residente.

1.1.3 Le relazioni di lavoro e studio e la mobilità sul territorio

L'accessibilità ai luoghi di lavoro e di studio e ai servizi di rango superiore è certamente fattore

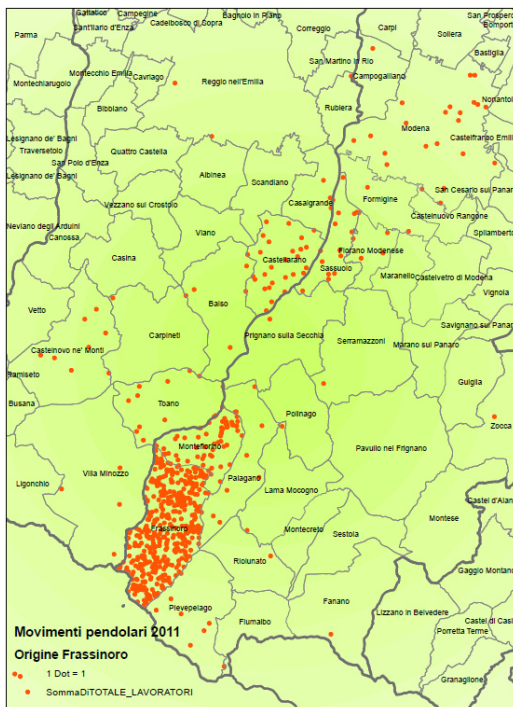
essenziale per mantenere e attrarre popolazione. Il cartogramma che segue ne è dimostrazione.

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.

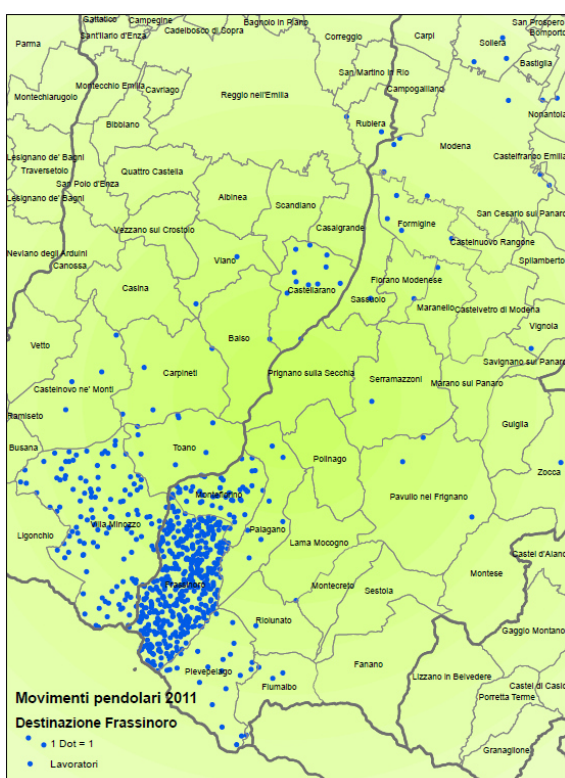
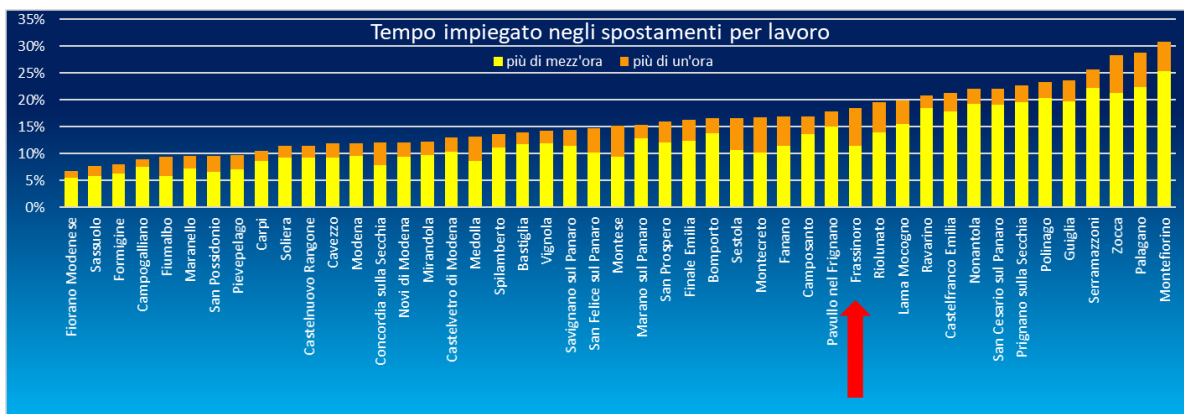


Riguardo agli spostamenti quotidiani per lavoro, la condizione di relativo vantaggio nel rapporto fra lavoratori e posti di lavoro nel territorio comunale riduce la necessità di movimenti pendolari. Dal censimento i lavoratori in uscita dal territorio comunale risultano 164, quindi tre quarti dei lavoratori 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, Pievepelgo 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

1.3 Le strategie del PUG

1.3.1 Le strategie sovracomunali che convergono sul territorio

Tradizionalmente la formazione di un piano regolatore, o di un piano strutturale comunale, procede dalla composizione dello scenario socioeconomico, sul cui riferimento quantificare i fabbisogni di sviluppi insediativi e le relative dotazioni di servizi e infrastrutture, nel solco del metodo affermato nel primo impianto della pianificazione urbanistica in questa regione.

L'esaurirsi delle epocali trasformazioni economiche, sociali e territoriali della seconda metà del secolo scorso pone alle politiche urbane e territoriali questioni di altra natura, e sollecita l'affermazione di metodi innovativi.

Sul piano del metodo, la nuova legge regionale urbanistica introduce un'innovazione fondamentale, sostituendo il contenimento della capacità insediativa, (che peraltro ha esaurito la sua funzione insieme all'esaurirsi dei processi di crescita insediativa) con il contingentamento delle nuove urbanizzazioni, e conferendo centralità all'approccio strategico, che non si esaurisce tuttavia nella strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale.

Approccio strategico tanto più importante in questo territorio montano, gravato dalle criticità lasciate da processi territoriali profondamente squilibrati, che si riassumono nel processo di spopolamento che permane.

Non è certo in ambito e con energie locali che tali criticità possono trovare contenimento e soluzione: in ambito europeo, nazionale e regionale sono consolidate strategie e sono attive forti azioni tese al superamento delle diseguaglianze territoriali, e senza queste non sono immaginabili prospettive di miglioramento. È però altrettanto certo che appropriate strategie e politiche locali sono indispensabili per rendere operanti tutte le potenzialità e opportunità aperte da quelle strategie ed azioni, in particolare riguardo al positivo concorso della disciplina del territorio.

Per fondare una confacente strategia del PUG è pertanto indispensabile partire da una sistematica ricognizione delle strategie di riequilibrio territoriale stabilite in ambiti sovracomunali, e da questa procedere per la formulazione delle strategie di livello comunale, compresa fra queste la strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale richiesta dalla legge urbanistica regionale.

Le questioni critiche qui considerate al paragrafo precedente sono oggetto fondamentale e costante

delle politiche e delle azioni del comune, di cui il PUG è strumento essenziale per il coerente governo delle trasformazioni del territorio. Sarebbe tuttavia illusorio e fuorviante addossare al comune la responsabilità di sanare quelle criticità, esito di processi epocali che nella seconda metà del secolo scorso hanno innovato dalle basi l'intero paese, con effetti stravolgenti.

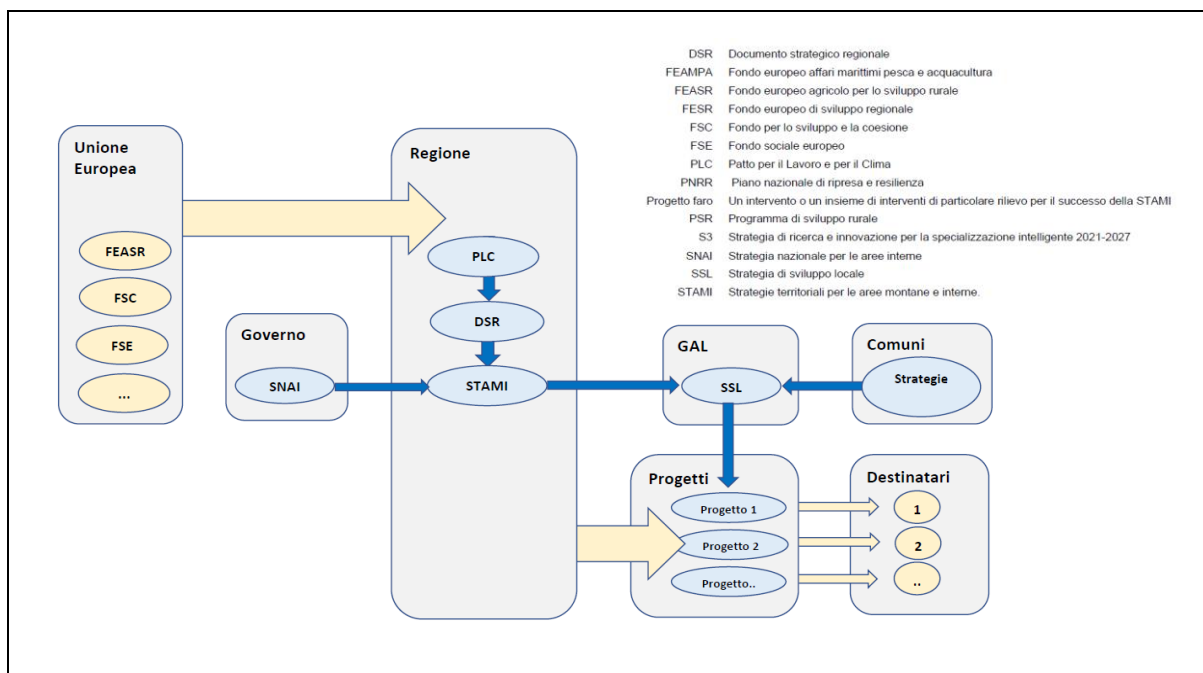
L'impegno del comune a questo scopo è senza dubbio determinante, in primo luogo come portatore delle istanze della comunità locale, ma soprattutto quale insostituibile terminale per l'attuazione di più ampie politiche che convergono sulla realtà locale anche dai più elevati livelli istituzionali,

Su questo territorio converge infatti una pluralità di strategie, che attraverso processi decisionali articolati e complessi si traducono in azioni mirate al contenimento, alla riduzione e al superamento delle criticità.

Allo scopo di comporre un quadro conoscitivo quanto più possibile sistematico delle strategie che hanno rilevanza per la realtà e le problematiche di questi territori, stabilite ai diversi livelli istituzionali, sono state sottoposte ad un'analisi le seguenti fonti:

- Regione Emilia-Romagna - Patto per il Lavoro e per il Clima (PLC)
- Regione Emilia-Romagna - Documento strategico regionale (DSR)
- Regione Emilia-Romagna - Programma regionale FESR 2021-2027
- Regione Emilia-Romagna - Strategia di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente 2021-2027 (S3)
- Regione Emilia-Romagna –Strategie territoriali per le aree montane e interne (STAMI)
- Legge 221/2015 – Green Community
- SNAI - Strategia nazionale per le aree interne
- UNESCO - MaB Riserva della biosfera dell'Appennino Tosco Emiliano
- Area Pilota Appennino Emiliano - Strategia d'Area
- GAL – Strategie di sviluppo locale
- Unione dei Comuni del Distretto Ceramico - Sub Ambito Montano– Strategia

I processi decisionali e l'allocazione delle risorse disposte dai diversi fondi sono schematizzati nel diagramma che segue.



A parte la legge sulla Green Community e la Riserva UNESCO, si tratta di documenti di programmazione di medio termine, prevalentemente riferiti al 2027, e potrebbe essere dubbia la loro significatività come riferimento per uno strumento, quale il PUG, che è di orizzonte pluridecennale, al 2050 se lo si deriva dalla limitazione posta dalla legge urbanistica regionale al consumo di suolo. Ma in realtà i programmi di spesa, anche se a breve o medio termine, in linea generale sono fondati su obiettivi e strategie di lungo termine, e sono appunto questi che hanno interesse e vanno ricercati.

L'elaborazione della Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale richiesta dalla legge regionale 24/2017 non può non essere strettamente correlata all'effettivo ambito di efficacia della disciplina urbanistica, la cui funzione essenziale è l'azione selettiva sulle trasformazioni del territorio, ammettendole, interdiciendole o condizionandole in conformità agli obiettivi stabiliti dalle molteplici politiche che hanno implicazioni per tali trasformazioni. Non debbono essere addossate al PUG responsabilità e compiti diversi da questi.

Il criterio principe per la selezione di obiettivi e strategie che hanno rilevanza per il PUG di Frassinoro è quindi la loro pertinenza con la disciplina delle trasformazioni del territorio, cioè con l'essenziale ed indefettibile funzione del piano urbanistico.

Su questa base, l'analisi di quadro conoscitivo è stata poi rivolta a individuare le parti delle diverse strategie riferite a questo territorio o altri a questo assimilabili, ricercandovi i contenuti che hanno implicazioni dirette sulle politiche urbane e territoriali.

Nei prospetti che seguono sono esaminati estratti dei documenti significativi a questi fini e per questo territorio: quanto è ritenuto non influente sui compiti

del PUG è campito in grigio; sono evidenziati i contenuti apparsi invece di importanza per le politiche e la disciplina urbanistica del territorio.

Le strategie dell'Unione Europea

Le strategie dell'Unione Europea possono essere riassunte negli strumenti di finanziamento su programmazione pluriennale che le concretizzano. Per questi territori hanno particolare rilevanza:

- FESR Fondo europeo di sviluppo regionale
- FSE Fondo sociale europeo
- -EASR Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
- FSC Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Le strategie nazionali

Sul piano nazionale la *Strategia nazionale per le aree interne* (SNAI) avviata nel 2014 ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità (cittadinanza) e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree.

Al primo obiettivo sono assegnate risorse nazionali appositamente previste, mentre al secondo obiettivo sono le Regioni a destinare i fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR, FEAMP...).

Strumento di cooperazione interistituzionale attuativo della SNAI è l'*Accordo di Programma Quadro* (APQ), per la Regione Emilia-Romagna tale accordo, sottoscritto nel 2018, individua l'area pilota Appennino Emiliano, composta da un'area progetto, interamente interna alla provincia di Reggio Emilia, circondata da un'area strategica, che del territorio modenese comprende il solo comune di Frassinoro.

È importante, inoltre, la *Strategia nazionale delle Green community*, istituita dall'articolo 72 della legge 221/2015.

Le strategie della Regione Emilia-Romagna

Per l'impiego delle risorse comunitarie, oltre che di proprie, la Regione Emilia-Romagna ha stabilito le proprie strategie in cinque corpi.

- Il *Patto per il lavoro e per il clima* è il progetto fondamentale di rilancio volto a generare nuovo sviluppo inclusivo e sostenibile, accompagnando la regione nella transizione ecologica e digitale, riducendo le fratture economiche, sociali, ambientali e territoriali e puntando alla piena parità di genere.

- Il *Documento strategico regionale 2021-2027* (DSR) per la programmazione unitaria delle politiche europee di sviluppo, che prevede strategie territoriali integrate condivise con gli Enti locali, coniugando l'esigenza di rilancio di breve periodo con le trasformazioni strutturali di lungo termine per raggiungere gli obiettivi del Patto.

1.3.2 Le implicazioni delle strategie sovracomunali sul PUG

Qui di seguito sono esaminate le implicazioni per la formazione del PUG che sono state tratte dall'analisi delle strategie di ambito sovracomunale, rivolta essenzialmente a coglierne le istanze propulsive o limitative di trasformazioni fisiche e funzionali del territorio soggette al controllo urbanistico edilizio.

In tutte è ben presente la consapevolezza delle criticità delle aree montane, in particolare nel *Documento strategico regionale*, che vi riconosce un accentuato fenomeno di spopolamento, una dotazione di servizi alla cittadinanza spesso insufficiente, una viabilità che rende più difficili gli spostamenti ed una maggior carenza di infrastrutture digitali, nonché la lontananza dai centri di servizio, che rendono più oneroso e complesso vivere, studiare e fare impresa.

Come prima sintesi, può concludersi che le strategie che concorrono nei territori montani individuano come fattori determinanti per contrastarne le criticità e attuarne il riequilibrio un complesso di azioni sistematiche che possono essere definite fattori di attrattività:

- rafforzamento del sistema universalistico dei servizi essenziali;
- sostegno al lavoro e all'impresa;
- miglioramento dell'accessibilità di luoghi di lavoro e servizi;
- infrastrutture di comunicazione, connettività e tecnologie informatiche;
- valorizzazione del patrimonio culturale, edilizio e ambientale;
- gestione sostenibile delle risorse naturali;
- sicurezza del territorio.

1.3.2.1 Le implicazioni delle strategie di riequilibrio

Riconoscendo alle strategie europee, nazionali e regionali il ruolo decisivo per il riequilibrio della

- La *Strategia di Specializzazione Intelligente 2021-2027 (S3)* che indirizza le politiche regionali per la ricerca e l'innovazione, al fine di favorire la crescita degli ambiti produttivi a forte potenziale di sviluppo;

- La *Strategia regionale Agenda 2030* per lo sviluppo sostenibile che declina a scala regionale gli obiettivi dell'Agenda ONU;

- L'*Agenda Digitale 2020-25 Data Valley Bene comune* che definisce strategia ed azioni per la transizione digitale del sistema regionale.

Le strategie locali

L'attuazione delle politiche stabilite dal Documento strategico regionale (DSR) che hanno rilievo per questo territorio è regolata dalle STAMI - Strategie territoriali per le aree montane e interne, cui spetta allocare le risorse disposte dai fondi europei e dalla strategia nazionale SNAI, selezionando le Strategie di sviluppo locale predisposte da comuni singoli o unioni, con il coordinamento dei Gruppi di azione locale (GAL).

condizione dei territori montani, l'obiettivo fondamentale del governo locale si identifica nel loro successo, quale condizione stessa per la continuità delle comunità locali nel lungo termine.

Le politiche del territorio influiscono in misura determinante sulle possibilità di tale successo, favorendole con le condizioni più favorevoli o al contrario ponendo ostacoli inutili quanto inconsapevoli. Come principale strumento di governo del territorio il PUG deve congegnare le condizioni necessarie a cogliere pienamente e tempestivamente le opportunità offerte dalle strategie che concorrono su questo territorio, nel rispetto della loro sostenibilità ambientale e territoriale. A questo scopo è indispensabile che la sua formazione proceda da un'approfondita riflessione critica sulle finalità e funzioni della disciplina urbanistica, allo scopo di affrancarla da diffuse quanto alienate persistenze che inutilmente contrastano politiche e interventi indispensabili al riequilibrio territoriale.

I modi in cui il PUG intende rispondere alle questioni implicate dalle diverse strategie, e supportarne le azioni, sono esposti nei punti che seguono, dedicati alla valutazione di ciascuno dei diversi fattori ne sono individuati, sia propriamente intesi al riequilibrio delle aree montane, sia più ampiamente riferiti all'ambito regionale.

1.3.2.2 Le implicazioni delle strategie dei servizi sul PUG

Nell'orizzonte di lunghissimo termine che gli è proprio il PUG non può rapportarsi alla specifica programmazione dei servizi, ma può e deve salvaguardare la futura fattibilità di strutture e impianti, riservando spazi adeguati in siti idonei, particolarmente quanto ad accessibilità e qualità del contesto, cautelandosi per soddisfare anche esigenze e fabbisogni oggi non prevedibili, anche nella

prospettiva del successo delle politiche di consolidamento e recupero demografico di cui la dotazione di servizi è fattore essenziale.

I nuovi fabbisogni devono trovare risposta adeguata e tempestiva nelle riserve strategiche di aree riservate allo sviluppo dei servizi, e in dispositivi normativi emendati da disposizioni inutilmente limitative, anche se consuete e diffuse.

Nell'assetto e organizzazione territoriali dei servizi il PUG deve consolidare la loro concentrazione in funzione della loro accessibilità e dei servizi di trasporto, e confermare o riservare spazi appropriati nei centri abitati per un'offerta di prossimità, con particolare riguardo agli spazi di aggregazione sociale.

1.3.2.3 Le implicazioni delle strategie del territorio

Nella prospettiva di una nuova legge regionale per la montagna la disciplina urbanistica dei territori montani può trovare fondamenta appropriate, che la affranchino da principi e modelli concepiti sul riferimento delle aree forti della pianura, e del tutto estranei alle realtà di questi territori.

Centrali nella strategia del PUG sono le implicazioni del sistema insediativo, che mantiene nel territorio rurale una metà della popolazione residente, e la cui struttura articolata in una ampia pluralità di piccole comunità ha valore strategico per il presidio diffuso del territorio.

Nella disciplina del territorio rurale il PUG deve dedicare ampia attenzione alla preservazione, e ove necessario al ripristino, della qualità del paesaggio, come indispensabile quadro di una disciplina urbanistica orientata alla massima facilitazione di agricoltura e zootecnia.

Riguardo ai centri storici e al patrimonio di valore storico architettonico o di interesse culturale e testimoniale, la sistematica e approfondita ricognizione del patrimonio edilizio di interesse culturale, testimoniale e paesaggistico, conferisce al PUG la conoscenza condivisa dei suoi valori. Possono così essere tutelati e supportati i valori dell'edificato e degli spazi pubblici e privati, consentendo la più ampia latitudine di attività, da condizionarsi alla sola compatibilità con la tutela del patrimonio.

Le disposizioni di un futuro piano di riqualificazione e resilienza dei tessuti urbani devono poter essere recepite dalle *Strategie locali* del PUG, e quindi tradotte in specifiche prescrizioni nella *Disciplina urbanistica di dettaglio*. I rispettivi dispositivi consentono un agevole recepimento delle implicazioni di un tale piano sulla disciplina delle trasformazioni fisiche e funzionali del territorio.

Esula invece completamente dalle facoltà della disciplina urbanistica la possibilità di attribuire incentivi per l'efficientamento energetico e la sicurezza sismica, soprattutto in questo contesto territoriale, in cui l'attività edilizia è interamente promossa e condotta dagli utilizzatori finali, e da tempo sono assenti iniziative imprenditoriali di produzione e offerta immobiliare potenzialmente interessate a *premiabilità*.

Il ruolo della connettività per il consolidamento e la diffusione del lavoro a distanza è strategico per il mantenimento e il recupero di popolazione in siti lontani dai luoghi di lavoro. Le opportunità di sviluppo insediativo e di intensificazione del territorio urbanizzato vanno valutate anche in riferimento alla connettività disponibile, oltre che alla disponibilità delle altre infrastrutture, alla dotazione di servizi e all'accessibilità al trasporto pubblico.

Riguardo alla sicurezza dal dissesto e alla tutela e valorizzazione del patrimonio boschivo la disciplina urbanistica si limita a recepire le discipline di settore, adeguandovisi.

1.3.2.4 Le implicazioni delle strategie per agricoltura, zootecnia, agroalimentare

In linea generale, ma in questi territori montani ancor più che altrove, le politiche del territorio devono creare le condizioni più favorevoli a sostenere il reddito, la competitività e l'efficienza produttiva delle imprese agricole, zootecniche, agroalimentari.

Il PUG di Frassinoro, come già quelli degli altri comuni del sub ambito montano, intende realizzare le condizioni affinché le esigenze di sviluppo e adeguamento delle strutture aziendali agricole, anche a vantaggio delle multifunzionalità, possano trovare la più completa e tempestiva risposta, con le sole limitazioni poste dalla sicurezza, dalla difesa dell'ambiente, dalla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico.

Tutte le visioni strategiche considerate propongono istanze che implicano la potenziale necessità di adeguamenti delle strutture e impianti aziendali, o di realizzarne altri, per supportare nuove o più evolute funzioni, non preventivabili.

La disciplina del territorio rurale deve consentire la più sollecita o immediata risposta positiva al presentarsi di tali esigenze. Più precisamente si chiede al PUG di introdurre innovativi ma sperimentati dispositivi, che ammettano direttamente, senza limitazioni quantitative, la realizzazione delle nuove strutture e gli ampliamenti necessari alla crescita quantitativa e qualitativa delle produzioni, condizionandola unicamente alla contiguità col centro aziendale ed a criteri di qualità paesaggistica, nel rispetto dei limiti e delle condizioni posti dall'assetto del territorio, dalla sicurezza dal dissesto, dal contesto ambientale, dalla tutela del paesaggio e del patrimonio di interesse culturale e testimoniale.

Questi criteri escludono a priori l'ipotesi stessa di incentivi e *premiabilità* intesi a promuovere pratiche culturali e gestionali virtuose: l'imposizione di artificiose limitazioni preventive alle strutture aziendali, da rimuoversi in cambio di specifici impegni di natura colturale, tecnica e comportamentale (peraltro non soggetti al controllo edilizio urbanistico) è intrinsecamente estranea alla disciplina del PUG.

1.3.2.5 Le implicazioni delle strategie per il turismo

Nel rigoroso rispetto dei condizionamenti posti dalle strategie e politiche espresse ai diversi livelli istituzionali, nel rispetto dei valori paesaggistici, culturali e ambientali e nella coerenza agli obiettivi strategici comunali assunti a sua base, il PUG va conformato dall'intento di accogliere e rendere operanti con la massima tempestività le misure di sostegno a favore di questo territorio, anche ricercando o preordinando la diretta e immediata eseguibilità della disciplina urbanistica.

Le strutture ricettive esistenti devono trovare nella disciplina del PUG possibilità di ampliamento e sviluppo, mentre nuove possono essere attuate preferibilmente mediante il recupero di patrimonio di interesse o con accordi operativi, nel caso di nuove costruzioni.

I fabbisogni e le opportunità di maggiore ricettività nel territorio rurale devono poter essere soddisfatti, in ordine decrescente di priorità, col recupero di patrimonio edilizio di interesse culturale, con integrazioni di centri aziendali agricoli o anche mediante nuove costruzioni integrative dell'edificato sparso e discontinuo.

Oltre alla tutela dei sentieri e dei cammini riconosciuti come itinerari escursionistici consolidati, nonché delle ciclovie allo studio, è importante nel PUG l'identificazione della viabilità storica, tutelandone gli originari caratteri superstiti e riconoscendo nella rete minore vaste opportunità di interessanti escursioni, che meritano definizione e valorizzazione.

Quanto al turismo sportivo, il PUG prefigura come sue strategie locali e salvaguarda nella sua disciplina i luoghi e le sistemazioni per le pratiche sportive, dallo sci di fondo, all'equiturismo, all'escursionismo.

1.3.2.6 Le implicazioni delle strategie per l'industria e le altre attività produttive

Il PUG contribuisce al perseguimento di questi obiettivi nell'ambito delle sue potestà, ovvero predisponendo le condizioni più agevoli per il tempestivo reperimento e allestimento delle sedi fisiche di nuovi luoghi di lavoro, sia nell'utilizzo di patrimonio edilizio esistente, sia predisponendo le condizioni per un'offerta sufficiente e tempestiva di possibilità insediative.

Nel rigoroso rispetto dei condizionamenti posti dalle strategie e politiche espresse ai diversi livelli istituzionali, e nella coerenza agli obiettivi strategici comunali assunti a sua base, il PUG va conformato all'intento di accogliere e rendere operanti con la massima tempestività le misure di sostegno a favore di questo territorio, anche ricercando o preordinando la diretta e immediata eseguibilità della disciplina urbanistica.

Allo sviluppo dell'imprenditorialità e alla capacità di attrazione di attività produttive la disciplina urbanistica può contribuire unicamente preordinando le condizioni più favorevoli per dare sollecita e confacente attuazione agli interventi promossi e programmati dalle strategie regionali e locali, e cogliere con tempestività

e piena efficacia le occasioni di nuovo insediamento o crescita di attività produttive.

A questo scopo il PUG individua sia gli immobili che possono essere recuperati e riconvertiti per accogliere attività industriali, artigianato, funzioni di servizio, sia i siti che presentano favorevoli opportunità di sviluppo insediativo a questo scopo. In linea generale la disciplina urbanistica del PUG deve favorire il riuso del patrimonio edilizio esistente anche a favore di nuove iniziative imprenditoriali, con priorità a quello di valore culturale e testimoniale, ammettendo la più ampia latitudine di destinazioni e attività compatibili con gli elementi di interesse.

La disciplina del PUG sugli insediamenti produttivi esistenti deve inoltre procedere da un'approfondita riconsiderazione dei modelli correnti, tesa a superare le immotivate limitazioni quantitative, sostituendole, con requisiti prestazionali in materia di dotazioni, al caso riferiti anche alle specifiche caratteristiche del sito. Le norme che regolano i fabbricati industriali o artigianali esistenti devono consentire la massima possibilità di ampliamenti e adeguamenti, nei limiti geometrici delle loro aree di pertinenza e di adeguate dotazioni di parcheggi. Il ricorso al procedimento unico è limitato al caso di ampliamenti su suolo con destinazione urbanistica non compatibile.

1.3.2.7 Le implicazioni delle strategie per la mobilità sul PUG

Nei limiti posti da una struttura insediativa in cui metà della popolazione e la totalità degli stabilimenti industriali risiedono e operano nel territorio rurale, il PUG deve trarre il massimo vantaggio dal sistema di trasporto pubblico selezionando come ammissibili opportunità di sviluppi insediativi i siti che ricadono nelle fasce di accessibilità pedonale alle linee del trasporto pubblico.

Analogo criterio vale in riferimento alle parti di territorio servite da infrastrutture di elevata connettività, quale promettente decisivo fattore di riduzione della necessità di spostamenti attuabile dall'affermazione e diffusione del lavoro in remoto,

Lo sviluppo dei percorsi ciclabili va previsto e tutelato in relazione ai progetti esistenti e in corso, quale importante componente dell'offerta turistica di questo territorio, senza che ne sia atteso un contributo significativo sui modi degli spostamenti per lavoro e per studio.

Il PUG, oltre a individuare e salvaguardare tracciati integrativi e correttivi della viabilità che rientrano nell'ambito di competenza comunale, deve estendere la propria riflessione e il proprio impegno ad una visione delle strategie di mobilità da proporre e rivendicare per la valle della Secchia, già avviata dai piani degli altri comuni del sub ambito montano dell'Unione dei comuni del distretto ceramico.

1.3.2.8 Le implicazioni delle strategie della transizione digitale sul PUG

La transizione digitale va riconosciuta come essenziale per il consolidamento e lo sviluppo del telelavoro e con esso dell'attrattività residenziale del territorio montano. Nell'ambito di una visione necessariamente di lungo termine, qual è intrinseca al piano urbanistico generale, appaiono altamente promettenti sia la diffusione della rete a banda larga già presente su buona parte del territorio, sia i dati positivi pubblicati dall'Analisi socioeconomica pubblicata dalla Regione nel gennaio 2023 sulla presenza di servizi interattivi nel territorio comunale e sul loro utilizzo dei servizi interattivi, che risultano a Frassinoro superiori a quelli sia dell'Appennino modenese, sia della regione nel suo complesso.

La riduzione della necessità di spostamenti che può derivare dall'affermazione e diffusione del lavoro in remoto può essere decisiva per compensare le oggettive attuali difficoltà di collegamento fra questi territori e le concentrazioni di luoghi di lavoro, trattenendo residenti e attraendone di nuovi.

Il ruolo della connettività per il consolidamento e la diffusione del lavoro a distanza è dunque strategico per il mantenimento e il recupero di popolazione in luoghi lontani dai posti di lavoro.

Le opportunità di sviluppo insediativo e di intensificazione del territorio urbanizzato devono quindi essere valutate anche in riferimento alla connettività disponibile e potenziale, oltre che alla disponibilità delle altre infrastrutture, alla dotazione di servizi e all'accessibilità al trasporto pubblico.

Riguardo alla digitalizzazione dei servizi della pubblica amministrazione per favorire e snellire le procedure burocratiche, il PUG deve contribuire in misura significativa disponendo congegni di diretta ed univoca applicabilità e provvedendo una corrispondente stesura dei propri elementi costitutivi funzionale alla consultazione e certificazione con strumenti informatici e telematici accessibili da un generale utilizzo.

1.3.2.9 Le implicazioni delle strategie della transizione ecologica sul PUG

Sulle produzioni energetiche, regolate principalmente da disposizioni nazionali e regionali, il compito del PUG è sostanzialmente circoscritto a regolare la compatibilità degli impianti con la qualità contesto paesaggistico e i valori culturali e testimoniali del patrimonio edilizio e infrastrutturale, escludendo dalla sua componente regolativa limitazioni residuali non più significative.

1.3.3 Le strategie di ambito comunale

Sul piano del metodo, la nuova legge regionale urbanistica introduce un'innovazione fondamentale, richiedendo alla pianificazione urbanistica di procedere da un approccio strategico. Tale approccio non può tuttavia esaurirsi nella *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* introdotta dall'articolo 34 e precisata dall'apposito atto di coordinamento, soprattutto in questi territori

Analogamente gli adeguamenti dimensionali e funzionali delle strutture aziendali esistenti, sia agricole che dell'industria, devono trovare maggiore e diretta possibilità in una disciplina liberata da disposizioni divenute inutilmente limitative.

Riguardo all'incentivazione dell'efficientamento energetico del patrimonio edilizio, nulla può essere atteso dalla disciplina urbanistica del territorio. Nella realtà montana non sono certo esportabili i sistemi immaginati in realtà territoriali in cui è ancora forte un'attività edilizia tesa all'offerta sul mercato immobiliare, che intendono promuovere interventi di sostituzione edilizia concedendo maggiorazioni di edificabilità tanto cospicui quanto indifferenti alla sostenibilità urbanistica, e comunque di trascurabile incidenza.

1.3.2.10 Le implicazioni delle strategie delle risorse naturali e paesaggio sul PUG

Alla tutela delle risorse naturali, in particolare del patrimonio forestale, provvedono dispositivi autonomi, che la disciplina urbanistica assume come fattori limitativi delle possibilità di trasformazione fisica e funzionale del territorio, e recepisce nella *Tavola dei vincoli* con funzione ricognitiva e informativa.

Nel rispetto di tali condizionamenti il PUG può contribuire al successo di queste strategie disponendo le condizioni appropriate alla efficiente realizzazione delle strutture, infrastrutture e impianti necessari alla conduzione forestale.

Il contributo specifico più rilevante che può e deve essere portato dal PUG consiste tuttavia nella protezione e valorizzazione del paesaggio, sia naturale che antropizzato, disponendo requisiti tesi a conseguire la massima compatibilità e la minima interferenza degli interventi edilizi e infrastrutturali,

Nel rispetto di tali condizionamenti il PUG può contribuire al successo di queste strategie disponendo le condizioni appropriate alla efficiente realizzazione delle strutture, infrastrutture e impianti necessari alla conduzione forestale.

Il contributo specifico più rilevante che può e deve essere portato dal PUG consiste tuttavia nella protezione e valorizzazione del paesaggio, sia naturale che antropizzato, disponendo requisiti tesi a conseguire la massima compatibilità e la minima interferenza degli interventi edilizi e infrastrutturali,

montani, gravati dalle criticità lasciate da processi territoriali profondamente squilibrati.

Nella consapevolezza che quelle criticità non possono certo essere superate con politiche di ambito locale, è stata dedicata massima attenzione alla ricognizione delle strategie espresse dai livelli istituzionali sovramunicipali, nelle parti rilevanti per il futuro di questo territorio e che insieme hanno implicazioni sulla sua disciplina urbanistica,

Dall'analisi delle strategie europee, nazionali e regionali condotta nella sezione precedente, il comune risulta agente terminale di una molteplicità di azioni, ultimo responsabile del loro concreto esplicarsi, e quindi del loro successo, per la continuità delle comunità locali nel lungo termine.²

Primo compito delle strategie di ambito comunale è quindi saldare le strategie sovraordinate alle politiche di governo locale. Politiche, queste, che non possono altrimenti scaturire e mantenersi che nei centri di responsabilità del governo locale, unici soggetti in grado di possedere la conoscenza aggiornata delle istanze e delle criticità della realtà locale, formulare gli obiettivi, disporre e condurre le appropriate politiche e le conseguenti azioni.

Le politiche del territorio sono in larga misura determinanti per le possibilità di successo delle strategie. Come principale strumento di governo del territorio il PUG deve congegnare le condizioni necessarie a cogliere pienamente e tempestivamente le opportunità offerte dalle strategie che concorrono su questo territorio, nel rispetto della loro sostenibilità ambientale e territoriale.

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.

È questo, d'altra parte, l'obiettivo condiviso e ribadito da tutte le strategie, dal Programma regionale FESR e APQ della Regione Emilia-Romagna, alla Strategia d'area dell'Unione Montana dei comuni dell'Appennino Reggiano.

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 abitativa capace di

controbilanciare, con l'elevata qualità del contesto ambientale e delle caratteristiche abitative, nonché con i vantaggi sui prezzi, la maggior distanza dalle principali concentrazioni di posti di lavoro e dai servizi di rango territoriale superiore. 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.

1.3.3.1 Una visione di prospettiva

Una visione di prospettiva sul futuro del sistema insediativo di questi territori non può proporsi altro che un totale, indefettibile impegno nel concepire e condurre le politiche che sostanziano le strategie per loro vitali. Quanto alle effettive dinamiche che nel medio e lungo termine riusciranno ad essere attivate, e alle loro interazioni con le politiche insediative e territoriali, deve essere accettata l'impossibilità di quelle previsioni deterministiche che tanto saldamente quanto illusoriamente dominano da un mezzo secolo la prassi di pianificazione urbanistica.

La diffusione del telelavoro potrebbe ad esempio rendere appetita la residenza in contesti di elevata qualità ambientale e paesaggistica, quali offerti dai territori montani. Il più favorevole rapporto fra costo e qualità delle abitazioni potrebbe compensare la minore offerta di servizi di rango superiore, in particolare per l'istruzione e il tempo libero, che tuttavia potrebbe trarre grande beneficio da sostanziali miglioramenti sul piano della mobilità. La connessione autostradale fra Modena e Lucca, o il collegamento della valle della Secchia alla rete ferroviaria sarebbero in grado di riprodurre in una larga fascia territoriale le vantaggiose condizioni che ad esempio hanno consentito all'appennino bolognese un sostanziale guadagno di popolazione, contrapposto allo spopolamento che ha interessato soprattutto la parte occidentale dell'appennino modenese.

² Le implicazioni delle strategie sovraordinate sulla disciplina urbanistica, comunque relative a trasformazioni fisiche o funzionali del territorio, dettagliatamente studiate nella relazione di quadro conoscitivo *Le strategie attive sul territorio di Frassinoro* sono esposte nella Parte 2 di

questa relazione, Sintesi del quadro conoscitivo. I modi in cui il PUG risponde alle istanze implicate dalle strategie sovraordinate, per supportarne le azioni, sono esposti nella Parte 3 della Relazione illustrativa, dedicata alle determinazioni di natura strategica del PUG.

Sono questi tutti fattori certamente non dominabili o influenzabili dalle realtà locali, che tuttavia vanno considerati quali possibili agenti propulsivi di future dinamiche del sistema insediativo. È necessario quindi che le politiche territoriali siano in grado di cogliere tempestivamente le nuove opportunità e necessità che vengano a manifestarsi, e disporre agilmente gli adeguamenti che ne siano comportati per la disciplina del territorio.

In questa consapevolezza della generale imprevedibilità dei fattori che potranno agire sul territorio nel medio e lungo termine, il solo dato su cui può essere fatto affidamento consiste nel ruolo prevalente che i processi di adeguamento e intensificazione del territorio urbanizzato e del territorio rurale sono destinati ad assumere rispetto ai processi di crescita fisica dei centri abitati, qui sostanzialmente conclusi negli anni Ottanta del secolo scorso.

In questo quadro, e sul riferimento delle strategie tutte convergenti all'obiettivo del consolidamento e recupero di popolazione, le istanze di insediamento di famiglie e attività produttive che si presentino nel corso del tempo, sia di origine locale che indotte da recuperi di popolazione, devono essere considerate quali altrettante opportunità, di massima importanza per quelle strategie. Deve dunque esserne ricercato con il massimo impegno il soddisfacimento nel quadro della compatibilità con i fattori ambientali, territoriali, culturali, paesaggistici, di sicurezza.

Diviene quindi essenziale per le politiche insediative e territoriali in questi territori:

- prefigurare i possibili processi tendenziali di trasformazione che hanno rilevanza urbanistica;
- accertare i limiti di sostenibilità di intensificazioni e integrazioni delle strutture insediative, a valle di una rigorosa riconsiderazione critica delle ragioni e delle modalità dei correnti fattori limitativi.

Risiede qui una delle differenze fondamentali che sussistono nelle questioni di politica del territorio fra pianura e montagna, fra aree forti tuttora in crescita e sviluppo e contesti fragili, con prospettive di impoverimento e abbandono. È necessario riconoscere che in questi territori non si tratta di porzionare la disponibilità di aree edificabili ad un fabbisogno teoricamente prevedibile e previsto, ma di attivare ampie opportunità di risposta positiva locale alle esigenze che si manifestano, ove non contrastino con principi di interesse pubblico, siano sostenibili dalle dotazioni territoriali, coerenti col contesto, rispettose dei valori culturali, testimoniali e paesaggistici e dei criteri di sicurezza.

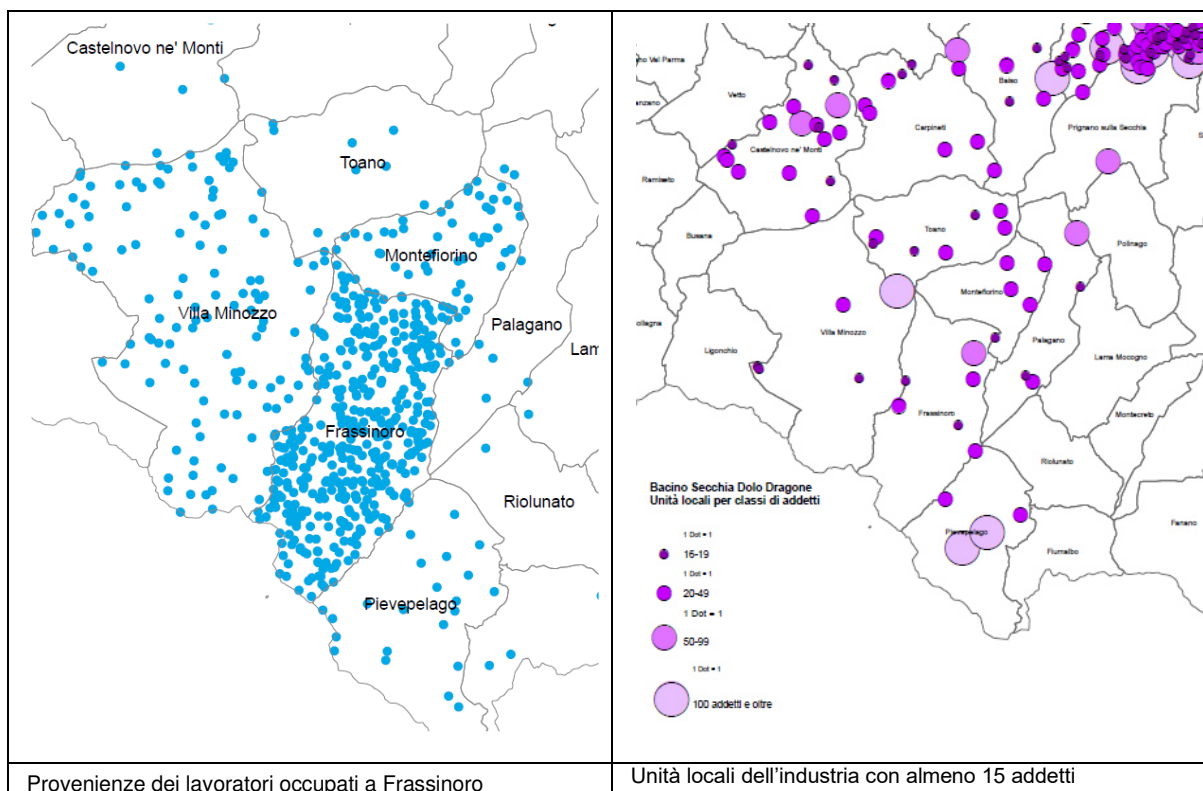
1.3.3.2 Le strategie di sviluppo dell'industria

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 soprattutto nello sviluppo delle attività già presenti nel contesto territoriale che va tuttavia 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 Frassinoro³ (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 sarà da considerare il recupero urbanistico di complessi zootecnici dismessi di maggiori dimensioni, compatibilmente con le dotazioni infrastrutturali e la tutela del paesaggio.

1.3.3.3 *Il sostegno all'agricoltura*

L'agricoltura in questi territori assolve una funzione primaria, se non in termini assoluti di valore aggiunto e occupazione, sicuramente per l'utilizzo predominante del territorio, e in quanto l'attività che più di ogni altra contribuisce alla

³ Frassinoro, Montefiorino, Prignano sulla Secchia, Palagano, Pievepelago, Toano, Villa Minozzo

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.

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.

1.3.3.4 L'apporto del terziario 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 sporti invernali, a questa parte del territorio montano vanno riconosciute ulteriori promettenti potenzialità di attrazione turistica: certamente 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.



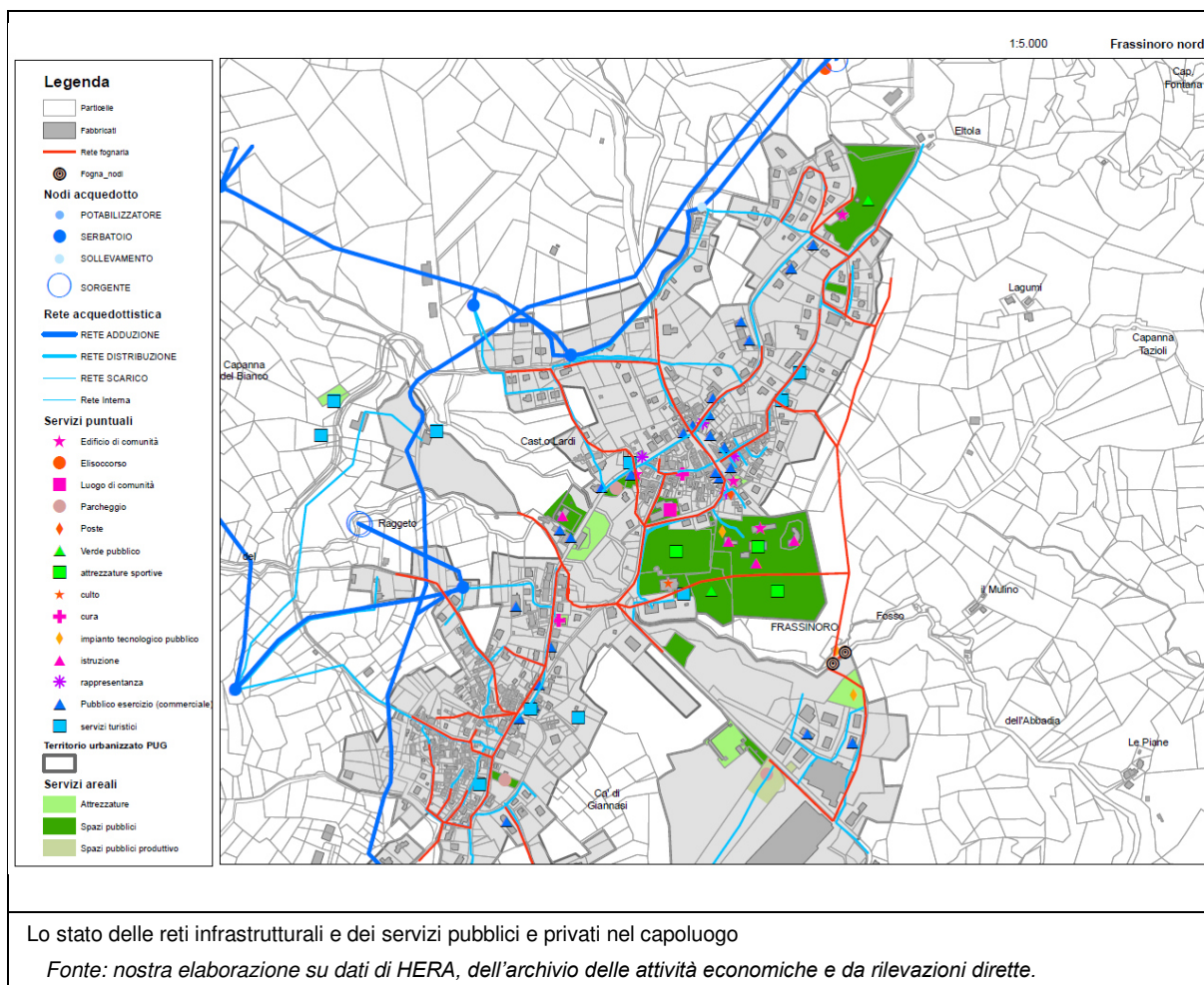
1.3.3.5 Il ruolo strategico dei servizi

L'esame preliminare delle dotazioni territoriali ha accertato una condizione soddisfacente sia per le reti infrastrutturali, sia per le attrezzature e spazi collettivi, sia per i servizi commerciali e alle persone, che non presenta fabbisogni arretrati di qualche entità.

Criticità minori localizzate, rilevate ad esempio in materia di qualità di spazi pubblici, sono da

considerare e avviare a soluzione nell'ambito delle *Strategie locali*.

Il cartogramma che segue presenta la sintesi dei risultati delle indagini condotte nel capoluogo, estratto dello studio svolto sull'intera estensione del territorio comunale.



1.3.3.6 Il condizionamento dell'accessibilità

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 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.

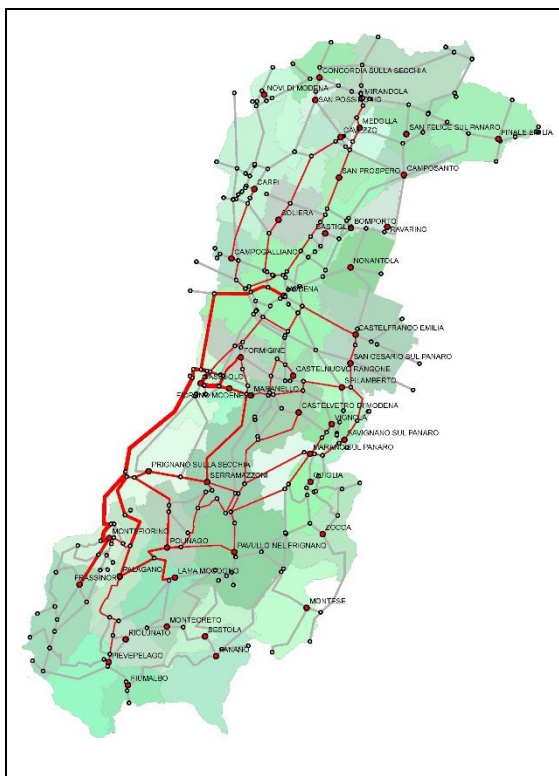
I movimenti per lavoro e per studio che hanno origine o destinazione nei comuni del sub ambito montano dell'Unione Distretto Ceramico si distribuiscono sulla rete stradale nel modo indicato dalla simulazione appositamente effettuata sulla base della rilevazione del censimento 2001, qui a destra.

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, 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.



1.3.3.7 *Il ruolo dell'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 deprecativo 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 temeraria 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*

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.

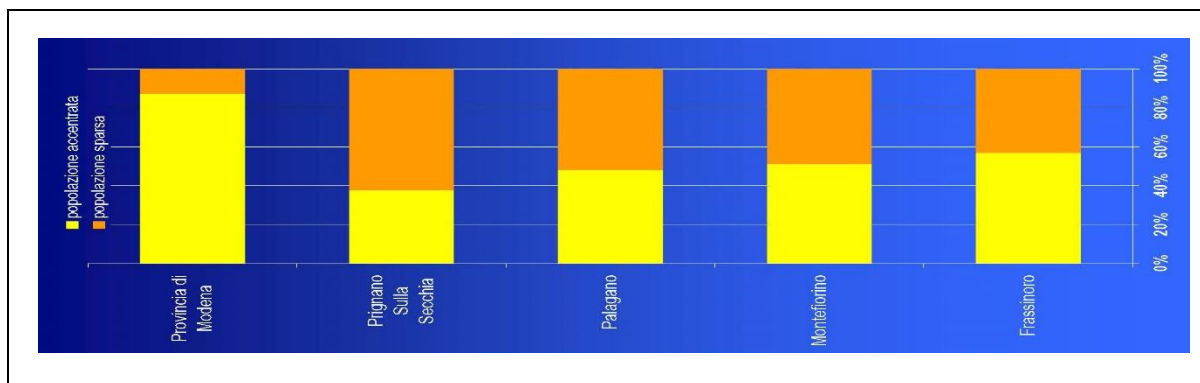
Il fortissimo ruolo che l'accessibilità esercita a favore della consistenza demografica e della capacità attrattiva dei territori montani è stato documentato al precedente punto 1.3. Una più argomentata consapevolezza può dare maggiore forza alla rivendicazione di appropriate scelte politiche quando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

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.



Almeno metà 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 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, certo 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 proprie della pianura permangono tuttavia il riferimento principale, se non unico, della produzione legislativa regionale e dei piani territoriali provinciali, con particolare riferimento alla disciplina dell'*edificato sparso o discontinuo* richiesta dal comma 4 dell'articolo 36 della legge regionale 24/2017. 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.

1.3.4 La Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale

Alla sezione 1.1 la *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* è stata considerata nel suo carattere di sintesi del processo che raccoglie, valuta, sistematizza col quadro conoscitivo le istanze propulsive o limitative di trasformazioni del territorio proposte dal complesso delle politiche che vi agiscono, per comporre in una disciplina unitaria di controllo urbanistico e edilizio, selettiva delle trasformazioni ammissibili.

Soprattutto nella realtà di questi territori sarebbe illusorio attendersi dal piano urbanistico una capacità propulsiva propria nel dare luogo o indurre trasformazioni. Qui non sono neppure immaginabili i processi di valorizzazione economica che altrove si attende finanzia molteplici interventi di qualificazione, come compensazioni di edificabilità. Da lungo tempo non hanno infatti più luogo iniziative immobiliari che possano trarre vantaggio economico da incrementi edificatori, e destinarne parte a benefici pubblici. Nuove costruzioni e qualificazioni

di patrimonio esistente, benvenute nell'ambito della strategia complessiva di consolidamento e recupero della consistenza sociale ed economica locale, sono attuate esclusivamente da famiglie o attività produttive per uso proprio, senza intenti né esiti di profitto immobiliare,

Richiamando il punto 2.1 dell'atto di coordinamento, in questi territori la *cogenza delle scelte di piano* può dunque esprimersi esclusivamente *in termini "difensivi" con l'esclusione e la limitazione di possibilità di trasformazione non sostenibili per ragioni di sicurezza, tutela, impiego di risorse.*

1.3.4.1 I valori del territorio



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.

1.3.4.1.1 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, quanto a stabilità e assetto idrogeologico.

La diminuzione della popolazione residente ha favorito la ripresa di molte specie animali, in particolare di ungulati, cui è seguito il ritorno spontaneo del lupo.

1.3.4.1.2 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:

- 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

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 *Insediamento 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.

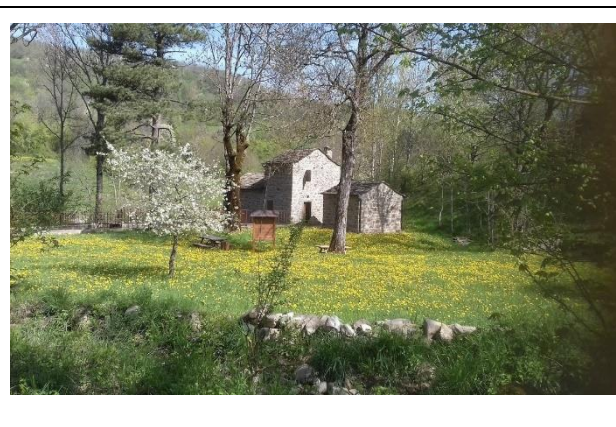
legate non solo al tracciato, ma anche ai manufatti minori, come la pavimentazione e muretti di sostegno a secco, bisognosi e meritevoli di interventi di recupero.

1.3.4.1.3 *Il patrimonio di interesse culturale*

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.



1.3.4.2 *I fattori che condizionano e limitano l'uso del territorio*

1.3.4.2.1 *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 disfunzionalità o rischi.

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. 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 a traumatismi.

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.

	<p>Un terzo del territorio di Frassinoro risulta in dissesto, prevalentemente classificato dal PTCP come frane quiescenti.</p> <p>Su queste e sulle aree potenzialmente instabili sono ammesse costruzioni di modesta entità, quando lunghi ed estesi monitoraggi ne valutino positivamente la compatibilità.</p> <p>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.</p>
	<p>Strettamente connessi alle condizioni di stabilità dei suoli sono gli effetti di amplificazione dell'azione sismica.</p> <p>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,</p> <p>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.</p> <p><i>in rosso le aree instabili, in verde le aree potenzialmente instabili, in azzurro e in bianco le aree potenzialmente soggette ad amplificazione</i></p>
	<p>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.</p> <p>Anche il piano di gestione del rischio alluvioni (PGRA) non indica elementi di rischio in questo territorio.</p>

in rosso le frane attive, in arancio le frane quiescenti

1.3.4.2.2 *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.

Della lunga sequenza 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

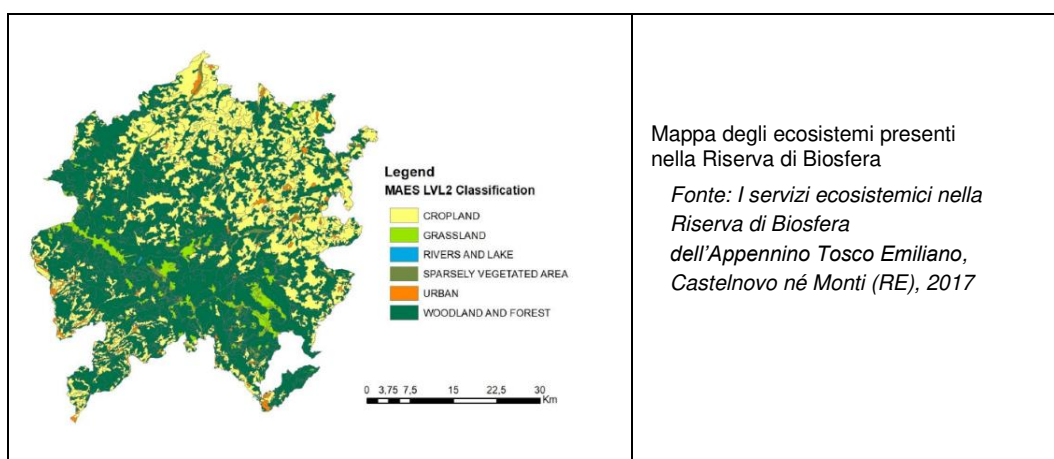
territorio implicate da mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, saranno coerentemente recepite dalla disciplina urbanistica.

1.3.4.2.3 *I servizi ecosistemici*

La Riserva di Biosfera dell'Appennino Tosco Emiliano (MaB Unesco) individua una pluralità di servizi ecosistemici, differenziati nei tipi *Approvvigionamento, Regolazione, Supporto, Culturale*.

Devono essere indagate le implicazioni dei diversi servizi sulla disciplina del territorio, in particolare per quanto concerne la loro preservazione e le esigenze di strutture e infrastrutture eventualmente proposte dall'approvvigionamento idrico e dall'impiego di biomassa legnosa per la produzione di energia.

Dalla *Mappatura e valutazione dei Servizi Ecosistemici* eseguita in conformità alle linee guida della Regione deve risultare la classificazione di ciascuna parte del territorio comunale in relazione ai servizi ecosistemici che ne sono offerti, come riferimento per le appropriate politiche, anche territoriali, che vi devono essere perseguite.



1.3.4.3 *Le questioni del territorio*

1.3.4.3.1 *L'intensificazione sostenibile del territorio urbanizzato*

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 relativa rarità di nuove costruzioni nella maggior parte di questi non significa affatto che siano *fermi*. Sono al contrario 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 risulta dalle analisi svolte nella

relazione *Il sistema insediativo* compresa nel quadro conoscitivo.

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 stabilità dei suoli, 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 pur compatibili con gli altri fattori limitativi.

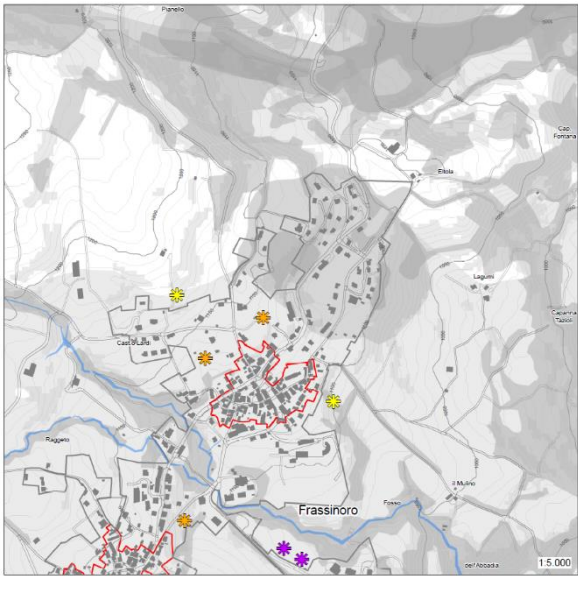
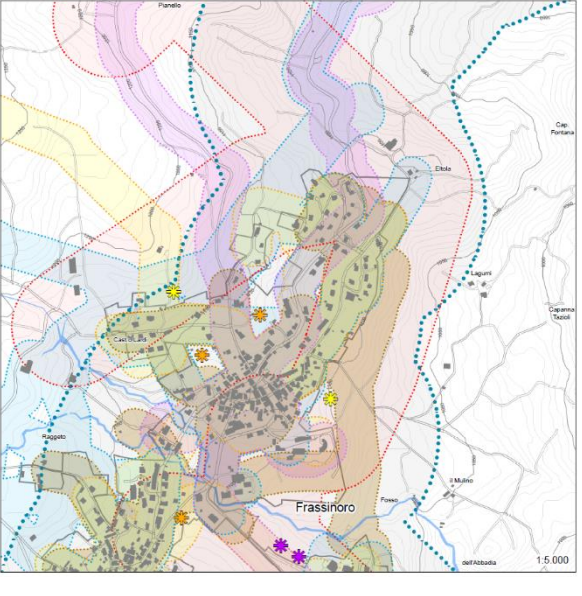
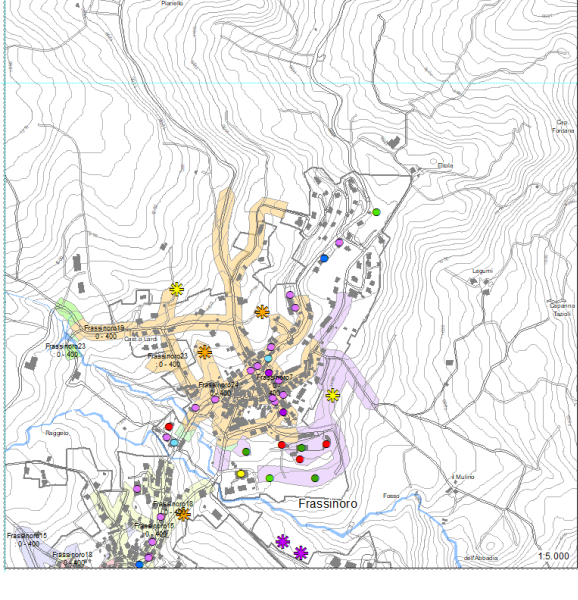
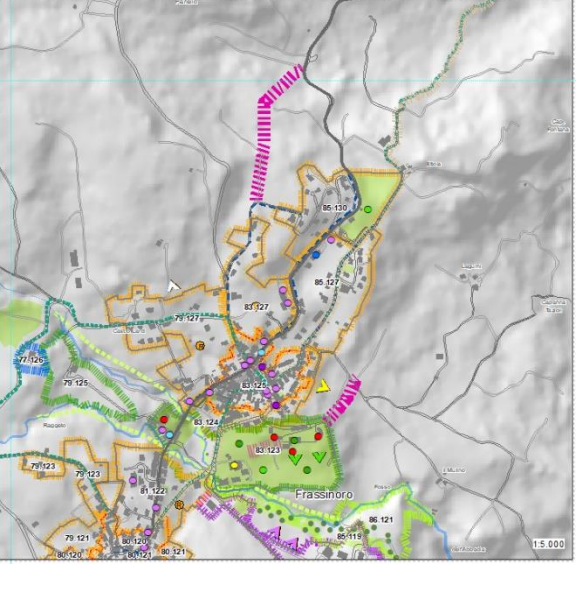
Viene così quantificata la massima capacità insediativa sostenibile nei processi di intensificazione del territorio urbanizzato.

In particolare, i lotti di completamento individuati dal piano regolatore e non edificati possono essere

confermati dalla *Disciplina urbanistica di dettaglio* solo quando sia verificata dalla strategia la sostenibilità della loro edificazione.

I fattori ostativi e le opportunità offerte dalle reti infrastrutturali e dai servizi di prossimità, che

devono intervenire nella valutazione delle intensificazioni e degli sviluppi insediativi ammissibili sono esemplificati per la parte nord del capoluogo dai cartogrammi che seguono.

	
<p>I fattori preclusivi o fortemente limitativi che interessano la parte nord del capoluogo sono rappresentati con toni di grigio, che appare di intensità crescente col numero di fattori sovrapposti.</p>	<p>Le fasce direttamente servite dalle reti di acquedotto, gasdotto, fibra ottica e fognatura (50 metri), media tensione (100 metri) e trasporto pubblico (400 metri).</p>
	
<p>I servizi di prossimità pubblici e privati che sono accessibili pedonalmente dalle diverse parti del territorio urbanizzato</p>	<p>Le strategie locali, con l'individuazione degli areali omogenei in cui sono ulteriormente specificate</p>

1.3.4.3.2 Le nuove urbanizzazioni

La nuova legge regionale ha innovato radicalmente natura e forma dei dispositivi regolatori delle 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 non è più chiesto – gli è anzi vietato - di quantificare, localizzare, regolare le previsioni di nuovi insediamenti residenziali e produttivi e le connesse dotazioni territoriali. Di conseguenza le zone di espansione previste dal piano previgente non possono essere confermate dal PUG, se non quando siano già disciplinate da piani urbanistici attuativi o accordi operativi

La predisposizione di nuove urbanizzazioni è demandata ad accordi operativi da definirsi in progresso di tempo, nel limite massimo del tre per cento nell'incremento del territorio urbanizzato entro il 2050, e nel quadro delle limitazioni e delle opportunità appositamente definito dalla Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale.

Il divieto di localizzazioni dettagliate, coniugato all'obbligatorio accertamento dei sistemi ed elementi strutturali e dei fattori ostativi, equivale ad una valutazione preventiva della idoneità del territorio periurbano ad accogliere nuove urbanizzazioni, attuata mediante il confronto tra *i fattori preclusivi o fortemente limitativi di trasformazioni urbane* e *le opportunità di sviluppo insediativo derivanti dalle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici in essere o in corso di realizzazione* (si veda in proposito la relazione Il sistema insediativo, parte del quadro conoscitivo).

Per le nuove urbanizzazioni non hanno quindi più senso le consuete valutazioni previsionali dei fabbisogni insediativi per residenza e attività produttive, peraltro di improbabile significato nell'orizzonte del 2050. Molto semplicemente, le strategie locali del PUG devono dunque valutare l'idoneità del territorio periurbano a nuovi insediamenti, se e quando sia richiesto da esigenze future, non espressamente previste né prevedibili.

1.3.4.3.3 *Le questioni del territorio rurale*

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.

1.4 I dispositivi del PUG

La disciplina del territorio deve dare risposta alle istanze che propongono, condizionano o negano trasformazioni fisiche o funzionali del territorio, ponendole a confronto nella VAS-VaSAT e componendole nelle determinazioni.

L'elaborazione del piano procede quindi essenzialmente con lo sviluppo di due componenti.

La prima di queste consiste nella formazione del quadro conoscitivo diagnostico, sul riferimento dell'*Atto di coordinamento tecnico*. La sua sintesi deve presentare in modo sistematico la ricognizione delle istanze che strategie e politiche propongono alla disciplina del territorio, sia esprimendo la necessità di trasformazioni fisiche o funzionali, sia – all'opposto - ponendo limitazioni e condizioni a tali trasformazioni.

Obiettivo strategico del PUG è realizzare le condizioni affinché le esigenze di sviluppo e adeguamento delle strutture aziendali agricole, anche a vantaggio delle multifunzionalità, possano trovare la più completa e tempestiva risposta, con le sole limitazioni poste dalla sicurezza, dalla difesa dell'ambiente, dalla tutela del patrimonio culturale e paesaggistico.

Questi criteri escludono a priori l'ipotesi stessa di incentivi e *premiabilità* intesi a promuovere pratiche culturali e gestionali virtuose: è intrinsecamente estranea alla disciplina del PUG l'imposizione di limitazioni preventive alle strutture aziendali, da rimuoversi in cambio di specifici impegni di natura culturale, tecnica e comportamentale, peraltro non soggetti al controllo edilizio urbanistico.

In questo territorio rurale è rilevante la presenza di patrimonio edilizio fin dall'origine estraneo all'agricoltura, in vario stato di utilizzazione. La rivoluzione epocale dell'agricoltura ha inoltre reso superfluo un vasto patrimonio edilizio, frequentemente di interesse architettonico e paesaggistico, il cui recupero fa coincidere le due distinte finalità del soddisfacimento di una domanda abitativa di affezione 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.

Sussiste infine la necessità di dare soluzione in luogo alle esigenze abitative e di spazi di lavoro per le famiglie e le attività produttive non agricole, largamente diffuse sul territorio, che è impensabile soddisfare nell'ambito del territorio urbanizzato.

La seconda componente consiste nella valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (VaSAT) e nella conseguente assunzione delle determinazioni che ne conseguono. Suo compito è confrontare i fattori che rispettivamente sollecitano o si oppongono a trasformazioni del territorio, risolvendone criticità e contraddizioni, a supporto del processo decisionale conclusivo.

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 dei piani regolatori, del PSC e del RUE previgenti; scompare il POC.

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;
- un'innovata disciplina del territorio rurale.

1.4.1 La disciplina del territorio urbanizzato

1.4.1.1 Le disposizioni della legge regionale

Innovazioni importanti sono introdotte dalla legge urbanistica regionale 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 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 immobili dismessi o situazioni 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.

1.4.1.2 I requisiti della disciplina del territorio urbanizzato

Requisito essenziale della disciplina del territorio urbanizzato è la determinazione univoca delle trasformazioni ammesse sugli immobili secondo la loro sostenibilità territoriale e ambientale, che peraltro è prassi consolidata nella disciplina urbanistica dal suo primo impianto.

Anche in riferimento alle istanze di semplificazione e alle strategie di transizione digitale, è necessario che i suoi dispositivi siano fondati su un'approfondita riflessione critica sulle finalità e funzioni della disciplina urbanistica, che la affranchi da alienate persistenze che inutilmente contrastano indispensabili politiche.

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, che l'interesse del costruttore costringe in avarissime superfici. Nemmeno lo è il sistema che congela allo stato di fatto volumi e destinazioni d'uso, subordinando ogni intensificazione a contropartite di *benefici pubblici* da definirsi caso per caso mediante accordi operativi.

È quindi necessario un nuovo sistema di disciplina, 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 esigenze e le opportunità che vi si manifestano anche nel corso del tempo.

È una concezione che si intravede nella nuova legge urbanistica regionale, che all'articolo 33 esige una *disciplina urbanistica di dettaglio*, fondata sull'approfondita conoscenza dei tessuti edificati innovativamente prescritta dall'articolo 31 della legge, che richiede *un'approfondita analisi e valutazione dei tessuti urbani esistenti*.

1.4.1.3 Le fonti conoscitive della disciplina del territorio urbanizzato

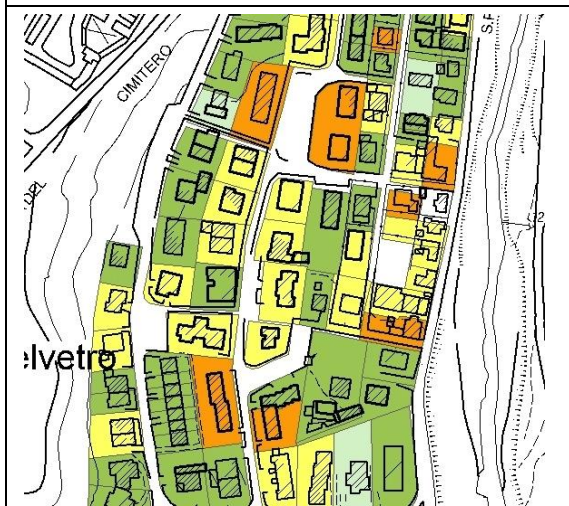
Conoscenze, che in un non lontano passato sarebbe stato estremamente oneroso e lungo acquisire, sono divenute straordinariamente agevolate grazie alla disponibilità della cartografia e dei censuari catastali aggiornati, del database topografico della Regione, di strumenti di esplorazione geografica dettagliatissima quali Google Earth e Street View.

La relazione 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.

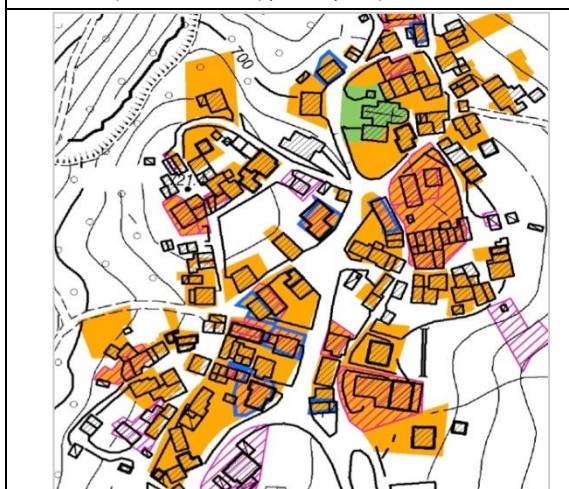
Come esempi del patrimonio informativo che può essere acquisito con queste modalità sono presentati qui a lato estratti di carte tematiche così generate.



Numero di abitazioni per particella: 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 Ivrea: in colore 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.

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.

1.4.1.4 Il sistema di disciplina del territorio urbanizzato

Il riferimento più specifico si trova nella parte conclusiva del punto 2.3 dell'Atto di coordinamento:

In sintesi, la Strategia anche attraverso lo Schema di assetto definisce le scelte di indirizzo e i capisaldi della struttura insediativa, che sono assunti come condizioni per le scelte operative e di dettaglio.

Nei progetti di trasformazione urbana (che saranno oggetto di accordi operativi) si potranno considerare le "alternative/opzioni attuative" come strumenti del progetto in grado di soddisfare gli obiettivi, entro il quadro della Strategia (obiettivi, limiti, requisiti, condizioni e prestazioni definite/richieste dal Piano), in quanto in tale fase attuativa verranno concretamente individuate le aree e definiti gli interventi da realizzare.

Negli interventi diretti, di qualificazione dei tessuti insediativi consolidati, da attuare attraverso titolo abilitativo edilizio, che hanno diversi gradi di intensità fino alla ristrutturazione urbanistica, la disciplina definisce compiutamente le modalità di intervento e le dotazioni territoriali necessarie, in coerenza con la Strategia.

Entrambe le tipologie di interventi sono guidate dallo schema di assetto del Piano.

1.4.1.4.1 Le Strategie locali

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

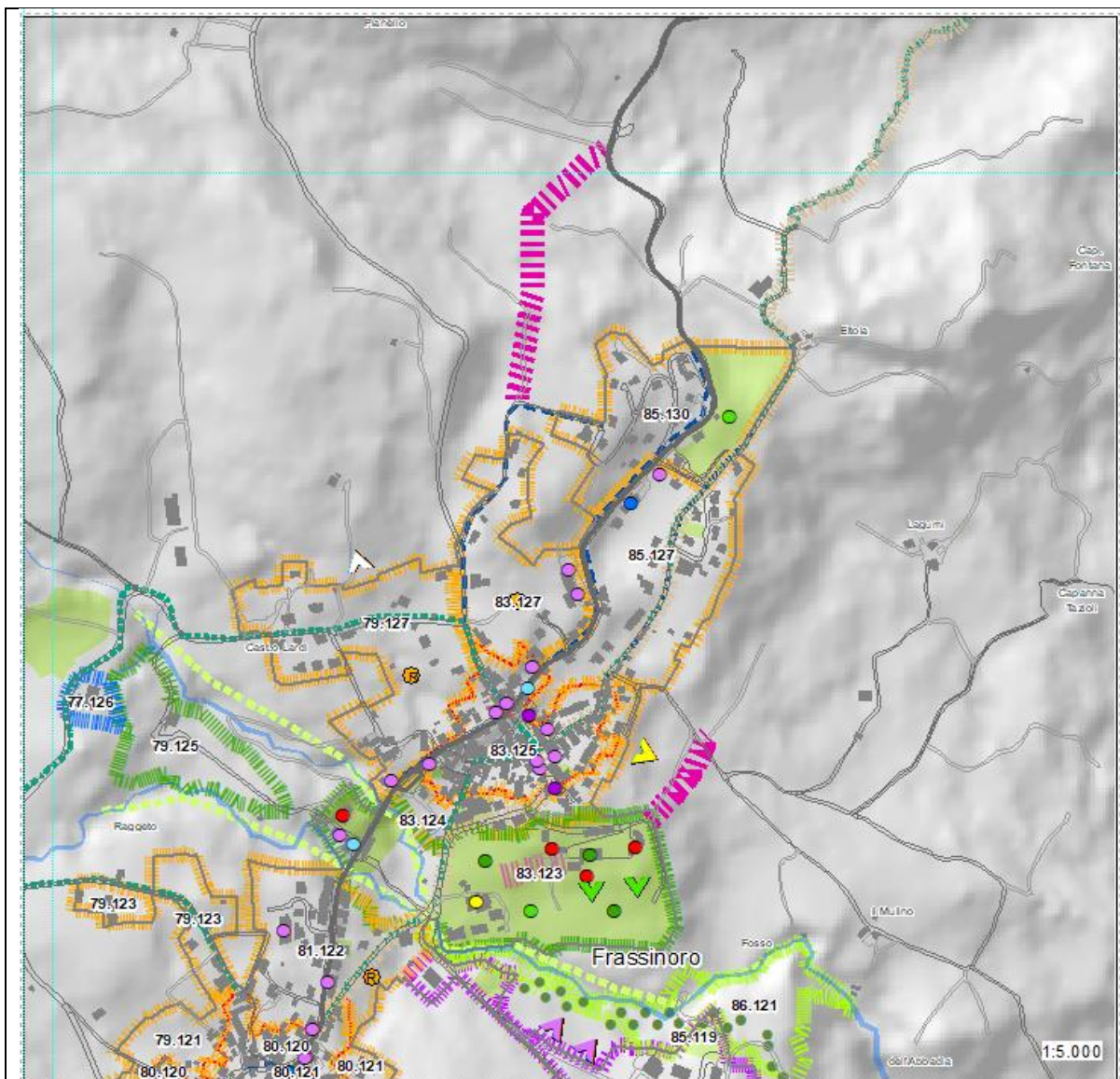
areali del territorio urbanizzato, individuandovi in particolare i fabbisogni specifici di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici e le situazioni di vulnerabilità, e a ciascuno assegnando capacità insediative e dotazioni di accertata sostenibilità, accompagnate da direttive e prescrizioni complessive disposte nelle schede delle *Strategie locali*.

Le entità complesse nel territorio urbanizzato su cui prevedere progetti di trasformazione urbana da definire e regolare con accordi operativi sono individuate con lo studio del sistema insediativo, e regolate con le *Strategie locali*, componenti, della

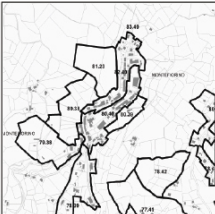
Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale

Qui di seguito è riportato un estratto esemplificativo delle schede delle *Strategie locali*, comprendente:

- lo *Schema di assetto del territorio*, che indica interventi di strategia e individua e identifica gli areali omogenei;
- la tabella tipo associata a ciascuna areale omogeneo, che ne specifica e dettaglia le strategie da seguire ed applicare.



Strategie locali: schema di assetto del territorio urbanizzato

STRATEGIA LOCALE																					
AIS 80.40	MONTEFIORINO																				
Superficie territoriale (mq): 36.900																					
LO STATO ATTUALE																					
L'areale storico è localizzato sulla linea di crinale spartiacque fra il Torrente Dolo e il Torrente Dragone, con una morfologia riconducibile ai borghi storici di crinale, anche se in questo caso le costruzioni, pur se allineate lungo l'impianto storico, sono più distribuite. Tra gli edifici di interesse storico-architettonico troviamo il castello, articolato in diversi corpi di fabbrica realizzati in periodi successivi, a partire dalla torre centrale attribuibile al XII secolo; il seicentesco oratorio dedicato alla Madonna di Loreto con pianta ad																					
GLI OBIETTIVI DELLA STRATEGIA																					
Recuperare e valorizzare gli edifici di interesse auspicandone un pieno utilizzo. Mantenere le caratteristiche attuali, sia dal punto di vista morfologico che funzionale, consentendo aumenti di capacità insediativa, soprattutto per soddisfare le future esigenze abitative delle famiglie residenti. Aumentare la qualità paesaggistica dell'insediamento.																					
I REQUISITI DISPOSTI DALLA STRATEGIA																					
L'ASSETTO FUNZIONALE																					
Le funzioni ammesse sono residenziale e le funzioni a questa compatibili.																					
L'ASSETTO INSEDIATIVO																					
La Disciplina urbanistica di dettaglio disciplina le trasformazioni specifiche dell'areale.																					
LE DOTAZIONI TERRITORIALI																					
<p>Rete fognaria: la completa attuazione del carico urbanistico ammesso nell'areale è subordinata al collegamento della rete esistente all'agglomerato di Montefiorino-Vitriola.</p> <p>Rete idrica: la rete di adduzione esistente assicura la sostenibilità delle trasformazioni previste.</p> <p>Rete di adduzione del gas metano: areale servito dalla rete di distribuzione esistente.</p> <p>Rete distribuzione energia elettrica: areale servito dalla rete di distribuzione esistente.</p> <p>Accessibilità viabilistica: accessibilità garantita da via Mazzini.</p>																					
I REQUISITI AMBIENTALI E DI SICUREZZA																					
Non se ne individuano.																					
<p>La Disciplina urbanistica di dettaglio assegna le capacità insediative e individua le dotazioni territoriali in conformità ai seguenti limiti:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="3" style="text-align: left; background-color: #cccccc;">CAPACITÀ INSEDIATIVA</th> </tr> <tr> <th></th> <th style="text-align: center;">capacità esistente</th> <th style="text-align: center;">capacità massima</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: left;">abitazioni (n.)</td> <td style="text-align: center;">116</td> <td style="text-align: center;">130</td> </tr> <tr> <td style="text-align: left;">superficie utile per attività produttive (mq)</td> <td style="text-align: center;">1.750</td> <td style="text-align: center;">1.900</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th colspan="2" style="text-align: left; background-color: #cccccc;">DOTAZIONI TERRITORIALI</th> </tr> <tr> <th colspan="2" style="text-align: center;">attrezzature e spazi collettivi</th> </tr> <tr> <th>livello locale (mq Sf)</th> <th>livello urbano / sovracomunale (mq Sf)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">4.500</td> <td style="text-align: center;">6.900</td> </tr> </tbody> </table>		CAPACITÀ INSEDIATIVA				capacità esistente	capacità massima	abitazioni (n.)	116	130	superficie utile per attività produttive (mq)	1.750	1.900	DOTAZIONI TERRITORIALI		attrezzature e spazi collettivi		livello locale (mq Sf)	livello urbano / sovracomunale (mq Sf)	4.500	6.900
CAPACITÀ INSEDIATIVA																					
	capacità esistente	capacità massima																			
abitazioni (n.)	116	130																			
superficie utile per attività produttive (mq)	1.750	1.900																			
DOTAZIONI TERRITORIALI																					
attrezzature e spazi collettivi																					
livello locale (mq Sf)	livello urbano / sovracomunale (mq Sf)																				
4.500	6.900																				
																					

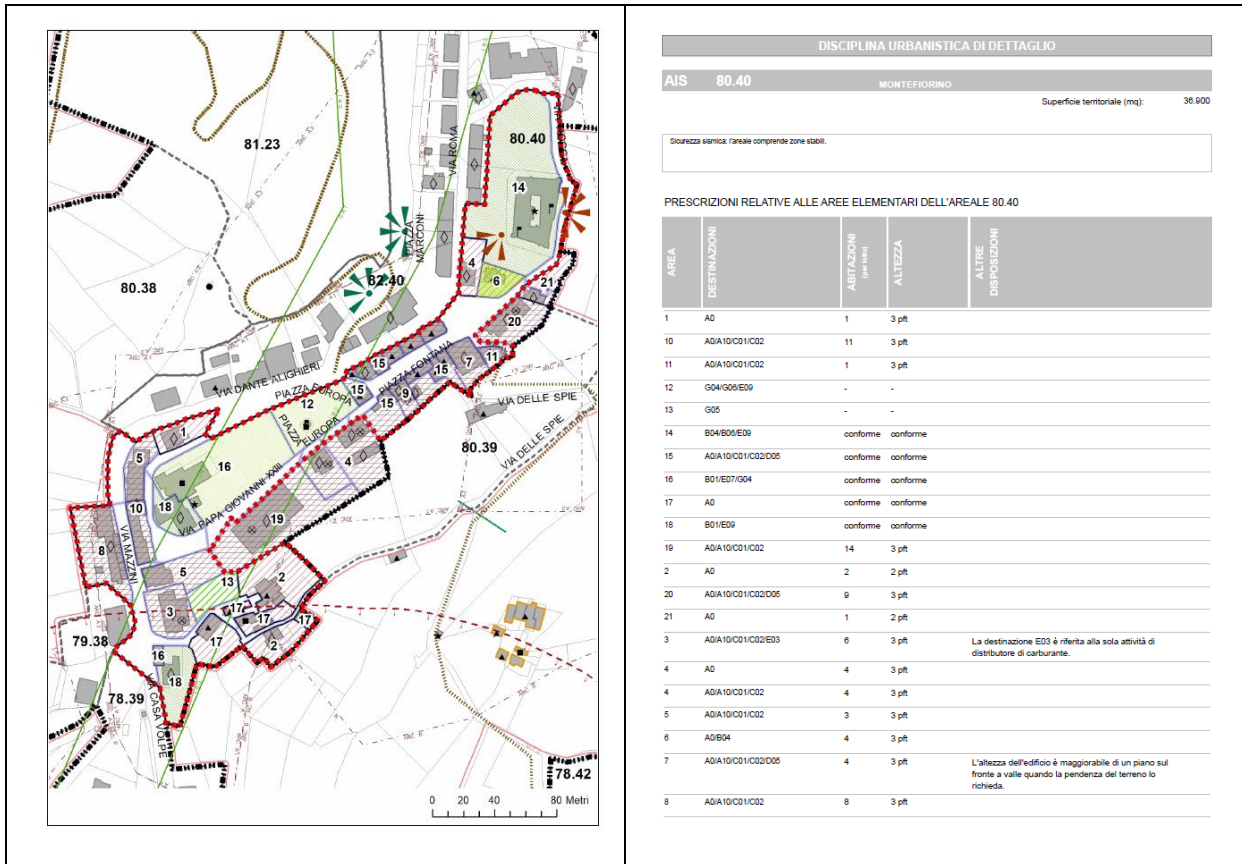
Strategie locali: scheda dispositiva

1.4.1.4.2 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. 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.

A seguire è presentato un esempio delle schede della *Disciplina urbanistica di dettaglio* del territorio urbanizzato, ciascuna riferita ad uno degli areali omogenei identificati dallo *Schema di assetto*.

Il cartogramma suddivide il territorio urbanizzato in *aree elementari*, assegnano ad ognuna un identificativo. Per ciascuna area elementare la scheda specifica i requisiti da osservarsi nelle trasformazioni edilizie, in particolare destinazione, capacità insediativa, altezze, distanze, corredati al caso da prescrizioni specifiche.



1.4.2 La disciplina del territorio rurale

1.4.2.1 Il territorio rurale nella legge urbanistica regionale

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.

1.4.2.2 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 elusioni.⁴

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. Nell'ambito dei centri aziendali appositamente identificati deve essere lasciata la più ampia possibilità di adeguamento e

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.

1.4.4 Elementi di semplificazione

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 adempiuto sia nel congegno dei dispositivi delle norme del PUG, sia con conformando propriamente la *Tavola dei vincoli* e la *Scheda dei vincoli*.

1.4.4.1 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.

1.4.4.2 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.

1.4.5 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 elencati.

a. Quadro conoscitivo, comprendente:

- *Le strategie attive sul territorio di Frassinoro*
- *Il territorio di Frassinoro: strutture, infrastrutture, istanze, strategie*
- *I valori storici, testimoniali, architettonici del territorio*
- *Le potenzialità archeologiche;*
- *Il paesaggio;*
- *Le aziende agricole: loro esigenze e loro strutture*
- *Il sistema naturale: struttura fisica del territorio, risorse idriche e rischi naturali;*
- *Lo studio di microzonazione sismica;*
- *Analisi della condizione limite per l'emergenza e relative schede;*
- *La classificazione acustica;*
- *Tavola dei vincoli;*
- *Scheda dei vincoli.*

b. Relazione illustrativa, comprendente:

- *1. Le strategie e gli indirizzi;*
- *2. Sintesi del quadro conoscitivo;*
- *3. Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (ValSAT-VAS), comprensiva della verifica di conformità ai vincoli e prescrizioni;*
- *4. Le determinazioni: la componente strategica*
- *5. Le determinazioni: la componente regolativa*

c. Rapporto ambientale e valutazioni:

- *Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (ValSAT-VAS);*
- *Studio di incidenza ambientale;*
- *Sintesi non tecnica della ValSAT.*

d. Dispositivo, costituito da:

c1. Componente strategica, costituita da:

- *Assetto strutturale strategico del territorio: la visione d'insieme, in scala 1:55000;*
- *Assetto strutturale strategico del territorio: le strategie territoriali, in scala 1:25000;*
- *Invarianze strutturali di competenza comunale, in scala 1/5000, con sviluppi in scala 1/2000;*
- *Strategie locali, schede contenenti i fattori preclusivi o limitanti ed i sistemi ed elementi strutturali, con i correlati schemi di assetto e le relative strategie differenziate per areali omogenei e per sviluppi insediativi.*

c2. Componente regolativa, costituita da:

- *Disciplina generale del territorio in scala 1/5000, collimata alla base catastale;*
- *Disciplina urbanistica di dettaglio, schede su base catastale e tabelle;*
- *Norme generali e relativo allegato A Le costruzioni di interesse storico-architettonico, di pregio storico-culturale e testimoniale, di documentazione fotografica e descrittiva.*

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.

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.

			
Abitazioni rurali possono essere collocate nell'area di colore verde.	Servizi agricoli possono essere collocati nell'area di colore verde.	Allevamenti intensivi possono essere collocati nell'area di colore verde.	Allevamenti aziendali possono essere collocati nell'area di colore verde.

1.4.2.3 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.

1.4.2.4 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.

1.4.3 La disciplina delle nuove urbanizzazioni

La nuova legge regionale ha innovato radicalmente natura e forma dei dispositivi regolatori delle nuove urbanizzazioni.

L'istituzione del limite quantitativo di incremento del territorio urbanizzato ha reso intrinsecamente superflue le valutazioni previsionali dei fabbisogni insediativi per residenza e attività produttive.

Il divieto di localizzazioni dettagliate, coniugato all'obbligatorio accertamento dei sistemi ed elementi strutturali, equivale ad una valutazione preventiva della idoneità del territorio periurbano ad accogliere nuove urbanizzazioni, attuata mediante il confronto tra i *fattori preclusivi o fortemente limitativi di trasformazioni urbane* e le *opportunità di sviluppo insediativo derivanti dalle dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici in essere o in corso di realizzazione*, in stretta analogia al metodo descritto al precedente punto per quantificare l'intensificazione sostenibile del territorio urbanizzato.

Va ricordato tuttavia che 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.

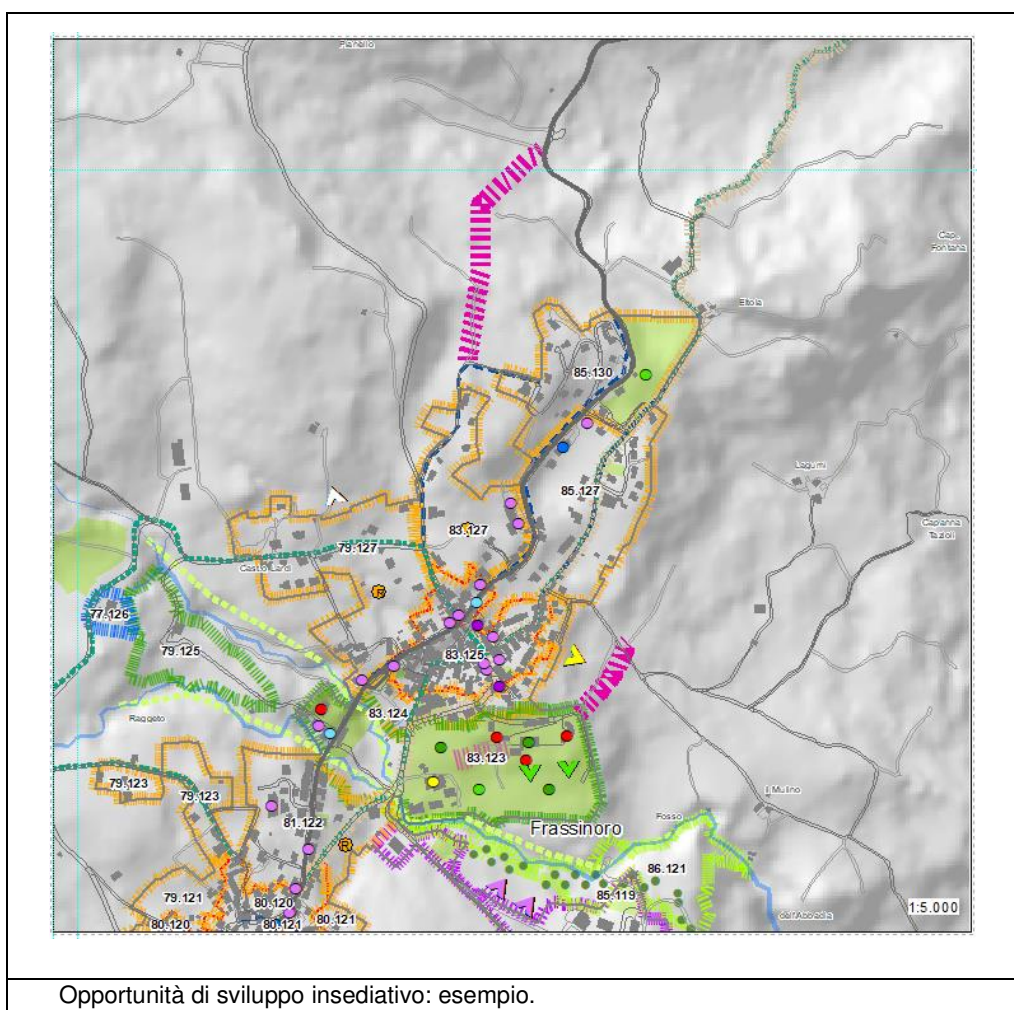
Per assicurare la priorità dell'interesse pubblico sui processi insediativi, e riequilibrare i rapporti negoziali rispetto alla capacità di iniziativa che la legge riserva ai privati, è indispensabile utilizzare con la massima attenzione i poteri rispettivamente di veto e di indirizzo che i comuni possono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

Nell'individuazione di tali opportunità le *Strategie locali* pongono limiti quantitativi di sostenibilità, in quanto le potenzialità inesauste delle dotazioni pongono intrinsecamente limitazioni ai nuovi fabbisogni generati dall'incremento del carico urbanistico. Stabilisce inoltre i criteri e i requisiti quantitativi e qualitativi che devono essere osservati dalla nuova urbanizzazione per assicurarne la sostenibilità, il concorso alla qualificazione del contesto paesaggistico, le dotazioni di verde e servizi, al caso quantificate anche in funzione di fabbisogni arretrati.

Qui di seguito è presentato un estratto di *Strategie locali*, nel quale sono rappresentati la presenza di fattori limitativi e le potenzialità delle dotazioni territoriali determinanti per il riconoscimento nel sito di opportunità di sviluppi insediativi.

A tali opportunità la *Strategia locale* pone limiti quantitativi, in quanto le potenzialità inesauste delle dotazioni pongono intrinsecamente limitazioni ai nuovi fabbisogni generati dall'incremento del carico urbanistico. Stabilisce inoltre i criteri e i requisiti quantitativi e qualitativi che devono essere osservati dalla nuova urbanizzazione per assicurarne la sostenibilità, il concorso alla qualificazione del contesto paesaggistico, le dotazioni di verde e servizi, al caso quantificate anche in funzione di fabbisogni arretrati.

La presenza di una accertata opportunità di sviluppo insediativo, in assenza di fattori preclusivi o fortemente limitanti, è pertanto esplicitata con apposita simbologia (freccette gialle o viola, secondo la funzione prevalente assegnata). I relativi criteri, requisiti e condizioni di sostenibilità sono precisati da una corrispondente scheda delle *Strategie locali*.



Opportunità di sviluppo insediativo: esempio.