

**20 ANNI**  
DI PIANIFICAZIONE IN  
**PROVINCIA DI MODENA**

---

STRUMENTI URBANISTICI COMUNALI  
**(1995 - 2015)**



*Al centro di Fedora, metropoli di pietra grigia, sta un palazzo di metallo con una sfera di vetro in ogni stanza. Guardando dentro ogni sfera si vede una città azzurra che è il modello d'un'altra Fedora. Sono le forme che la città avrebbe potuto prendere se non fosse, per una ragione o per l'altra, diventata come oggi la vediamo. In ogni epoca qualcuno, guardando Fedora qual era, aveva immaginato il modo di farne la città ideale, ma mentre costruiva il suo modello in miniatura già Fedora non era più la stessa di prima, e quello che fino a ieri era stato un suo possibile futuro ormai era solo un giocattolo in una sfera di vetro.*

*Le città invisibili – I. Calvino*

## INDICE

i numeri della pianificazione urbanistica in Provincia di Modena  
confronto tra P.R.G. e P.S.C.: la distribuzione territoriale  
confronto tra P.R.G. e P.S.C.: tempi di formazione / approvazione dei Piani  
la pianificazione urbanistica in forma associata  
la concertazione: accordi e procedure semplificate  
la rigenerazione urbanistica in Provincia di Modena

A cura di  
Lucia Bursi, Antonella Manicardi  
Servizio Pianificazione Urbanistica, Territoriale e S.I.T.  
Provincia di Modena

---



## I NUMERI della PIANIFICAZIONE URBANISTICA in Provincia di Modena

Nei venti anni di gestione delle funzioni in materia urbanistica (giugno 1995 - giugno 2015) gli strumenti inviati dai Comuni ed esaminati dalla Provincia di Modena sono **in complesso 2.327** suddivisi nelle seguenti tipologie:

<b>Strumenti ricevuti in complesso</b>	
<b>TIPO DI STRUMENTO</b>	<b>N.</b>
Varianti Generali al P.R.G.	25
Varianti specifiche al P.R.G.	998
Piani Particolareggiati e R.U.E.	1133
Piani Strutturali Comunali e loro varianti	45
Piani Operativi Comunali e loro varianti	115
Accordi di Programma	11
<b>TOTALE</b>	<b>2327</b>

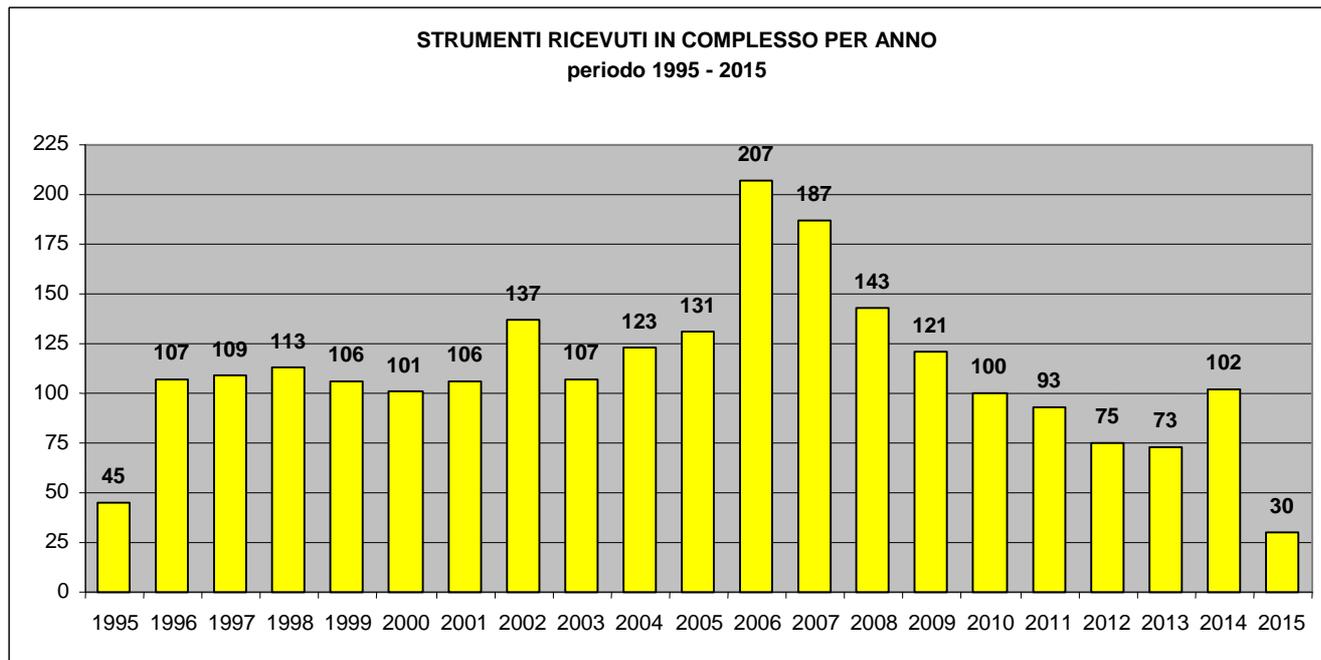
Di questi

**1.248** sono **strumenti attuativi e operativi** (P.P./P.U.A./R.U.E.-P.O.C.)

**1.079** sono **strumenti di Pianificazione** (P.S.C./P.R.G./Ad.P)

I numeri evidenziano come la pianificazione generale dei Comuni sia soggetta a continue variazioni, essendo che gli strumenti urbanistici attuativi, regolamentari ed operativi di poco superano gli strumenti generali e le loro numerose varianti.

La distribuzione ventennale \* degli strumenti urbanistici formati dai Comuni è la seguente:



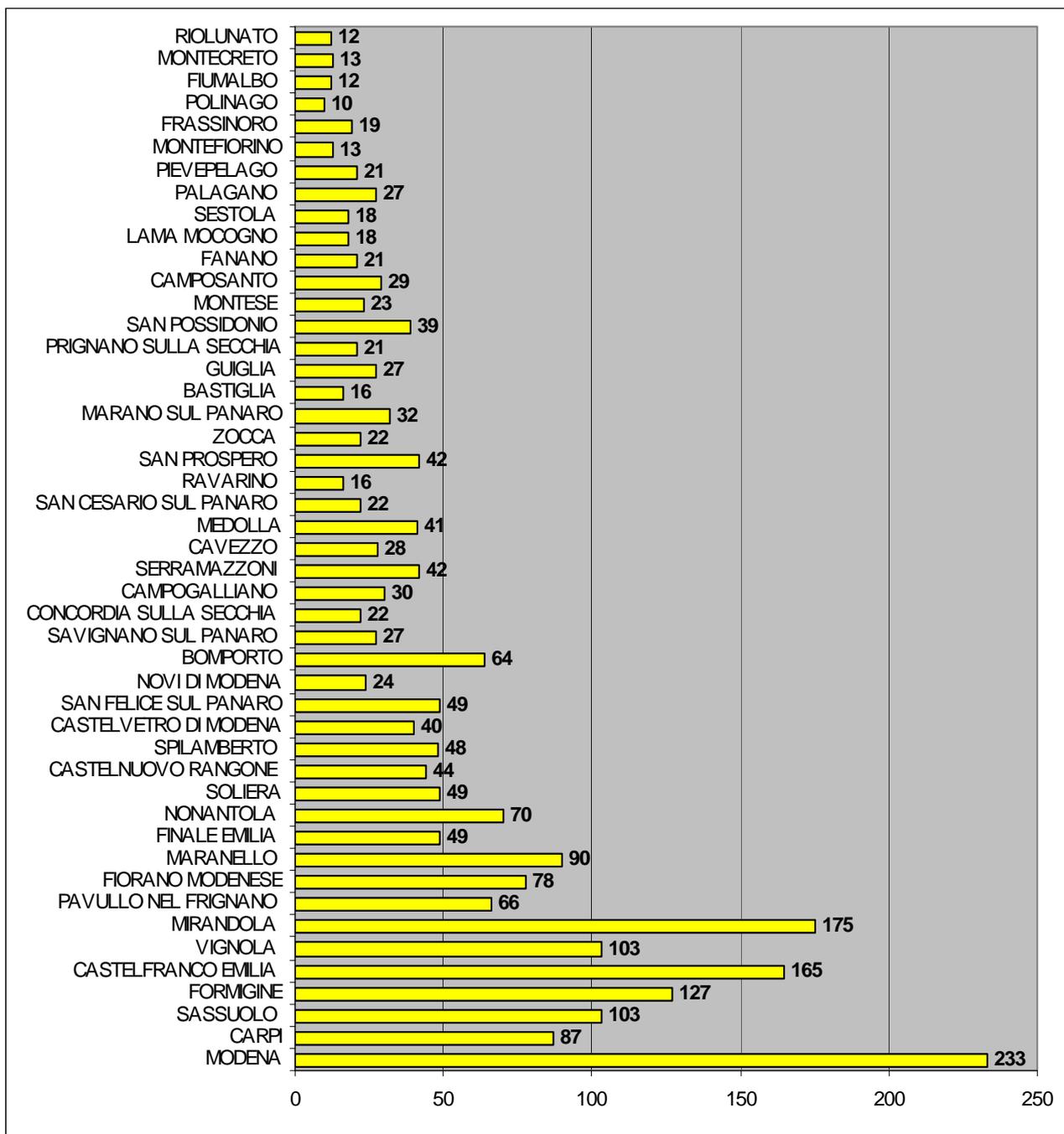
\* del 1995 e del 2015 è considerato solo il primo semestre (data del trasferimento delle funzioni e data del rilevamento) quindi sono dati annualmente comparabili.

Il picco anomalo registrato nel biennio 2006-2007 coincide sia con la scadenza delle norme transitorie della Legge Regionale 20/2000 e dall'altro con l'obbligo di trasmettere in Provincia gli strumenti attuativi per la verifica della riduzione del rischio sismico (entrata in vigore della normativa ottobre 2006), che ha consentito di registrare anche quegli strumenti attuativi (Piani Particolareggiati /Piani Urbanistici attuativi) che non sempre i Comuni inviavano per conoscenza all'Ente sovraordinato, seppur obbligati per legge.

Il picco 2014 coincide con la Legge di riordino istituzionale (Legge "Del Rio" e Legge Regionale 13/2014), ed una importante tornata di elezioni amministrative comunali.

Il 2015 mostra un decremento significativo dei piani che conferma il trend dei precedenti 6-7 anni.

L'attività urbanistica dei vent'anni **distribuita per Comune per classe demografica crescente** (Modena il maggiore, Riolunato il minore) mostra il seguente andamento rispetto alla "produzione" dei Piani e delle loro varianti:



Emerge che i Comuni di classe demografica più ampia mostrano un'attività più intensa, ma altri Comuni appartenenti a range demografici comparabili, hanno comportamenti molto differenziati.

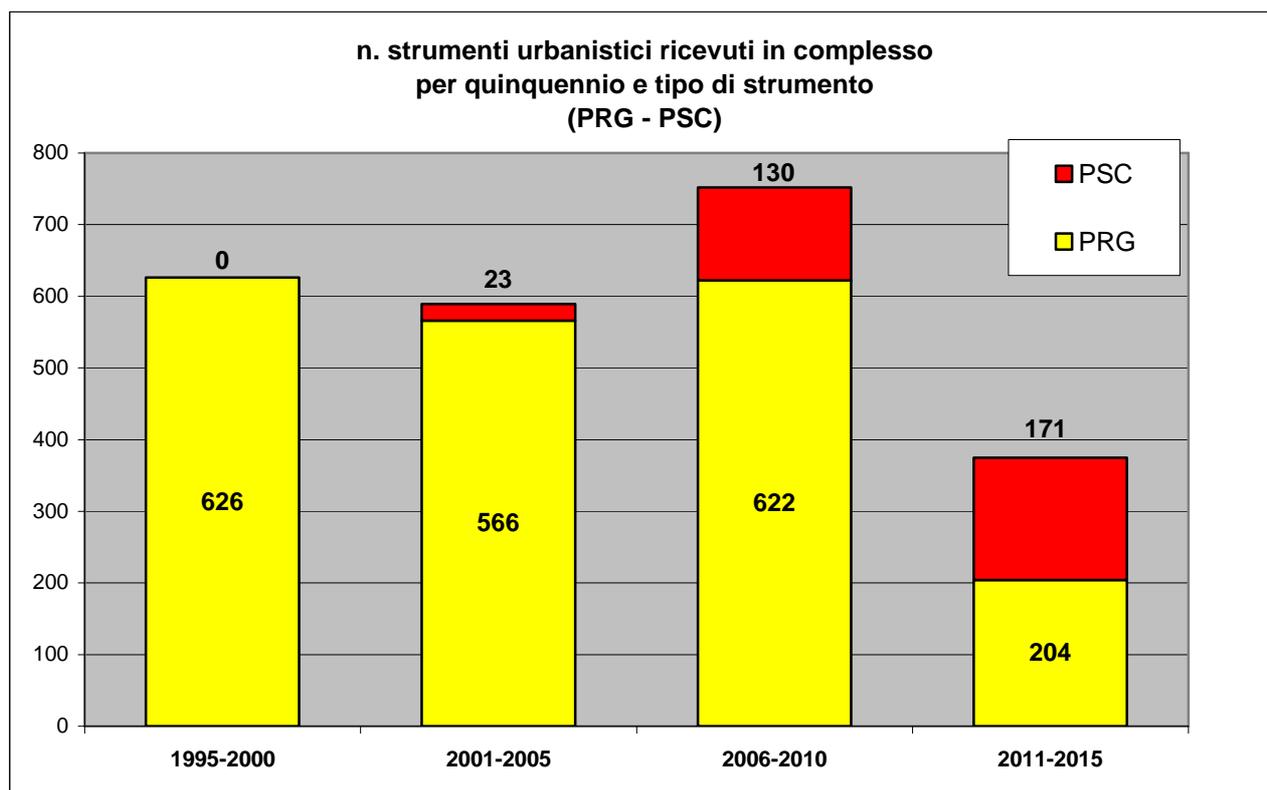
Quindi l'ampiezza demografica del Comune non è il solo fattore per la miglior "tenuta" dello strumento urbanistico generale, né per la formazione della pianificazione attuativa.

Il grande numero di Varianti di PRG (998) prodotti dai Comuni evidenzia sicuramente due aspetti:

- la rigidità della strumentazione urbanistica prevista dalla LR 47/78, che presenta scarsa flessibilità attuativa e quindi la necessità di variazione per modifiche anche non strutturali

(fattore che la legge 20/2000 ha inteso affrontare attraverso l'articolazione dei contenuti in livelli di pianificazione differenti con diversi procedimenti di modifica.)

- la scarsa propensione al rinnovo della pianificazione da parte dei Comuni che trova sponda in alcune disposizioni della LR 20/2000 con le quali il legislatore ha rinviato, oltre il ragionevole, la riforma delle pianificazioni comunali: da un lato la durata quinquennale delle norme transitorie (Art.41 comma 4 e 4bis) che hanno consentito di adottare varianti al PRG sino a 5 anni dalla entrata in vigore della LR20/2000, come del resto la possibilità di formare varianti al PRG anche nel corso della fase di concertazione dei nuovi strumenti di pianificazione.



In relazione a quanto sopra, da una analisi della distribuzione temporale degli strumenti ancora formati con la LR 47/78 nel periodo 2005-2015 rapportato alle scadenze di legge, emerge infatti che a fronte di 626 Piani e varianti prodotti sino all'entrata in vigore della LR 20/2000 (1995-2000), nel quinquennio di vigenza delle norme transitorie ed in quello successivo (dieci anni complessivi) non si è registrato un calo della pianificazione "vecchia" legge regionale 47/78, anzi il trend si è mantenuto ed in parte è anche incrementato.

Tale incremento può essere attribuito in parte all'emergere nell'anno successivo della pianificazione attuativa (2006-2007) e in parte ad un "affrettarsi" dei Comuni a formare varianti sostanziali ai loro PRG entro la scadenza del quinquennio "transitorio" oltre ad una "non tenuta" di strumenti ormai obsoleti e bisognosi di modifica nelle more della formazione dei nuovi strumenti generali, i PSC.

Nel quinquennio 2006-2010 emerge la "nuova pianificazione" in buona parte formata da strumenti attuativi di Comuni (Modena Soliera Cavezzo Fiorano M.) che hanno formato nel 2001-2005 i rispettivi PSC.

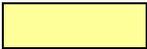
L'ultimo quinquennio, nell'evidente decremento dei Piani formati secondo la LR 47/78,

registra certamente gli effetti del rinnovo della pianificazione e l'entrata in campo dei nuovi strumenti, i PSC della LR 20/2000 delle loro varianti, POC e PUA, oltre ad una minor tensione alla trasformazione del territorio, attribuibile alla crisi economica.

## CONFRONTO tra P.R.G. e P.S.C. La distribuzione territoriale

La situazione della pianificazione comunale rispetto alla LR 47/78 (Piano Regolatore Generale) e la LR 20/2000 (Piano Strutturale) è la seguente.

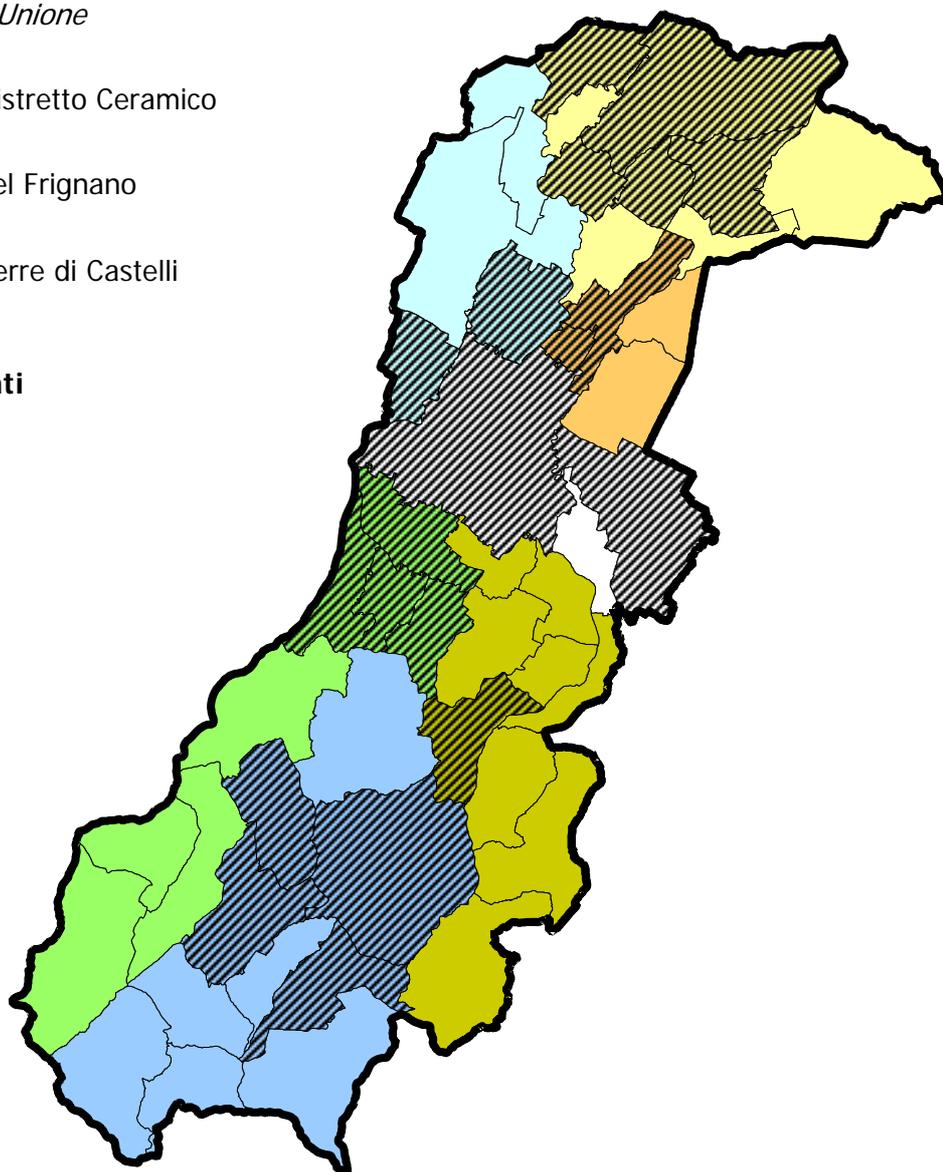
### Legenda Unioni

	Unione Area Nord
	Unione Terre d'Argine
	Unione Comuni del Sorbara
	<i>Nessuna Unione</i>
	Unione Distretto Ceramico
	Unione del Frignano
	Unione Terre di Castelli

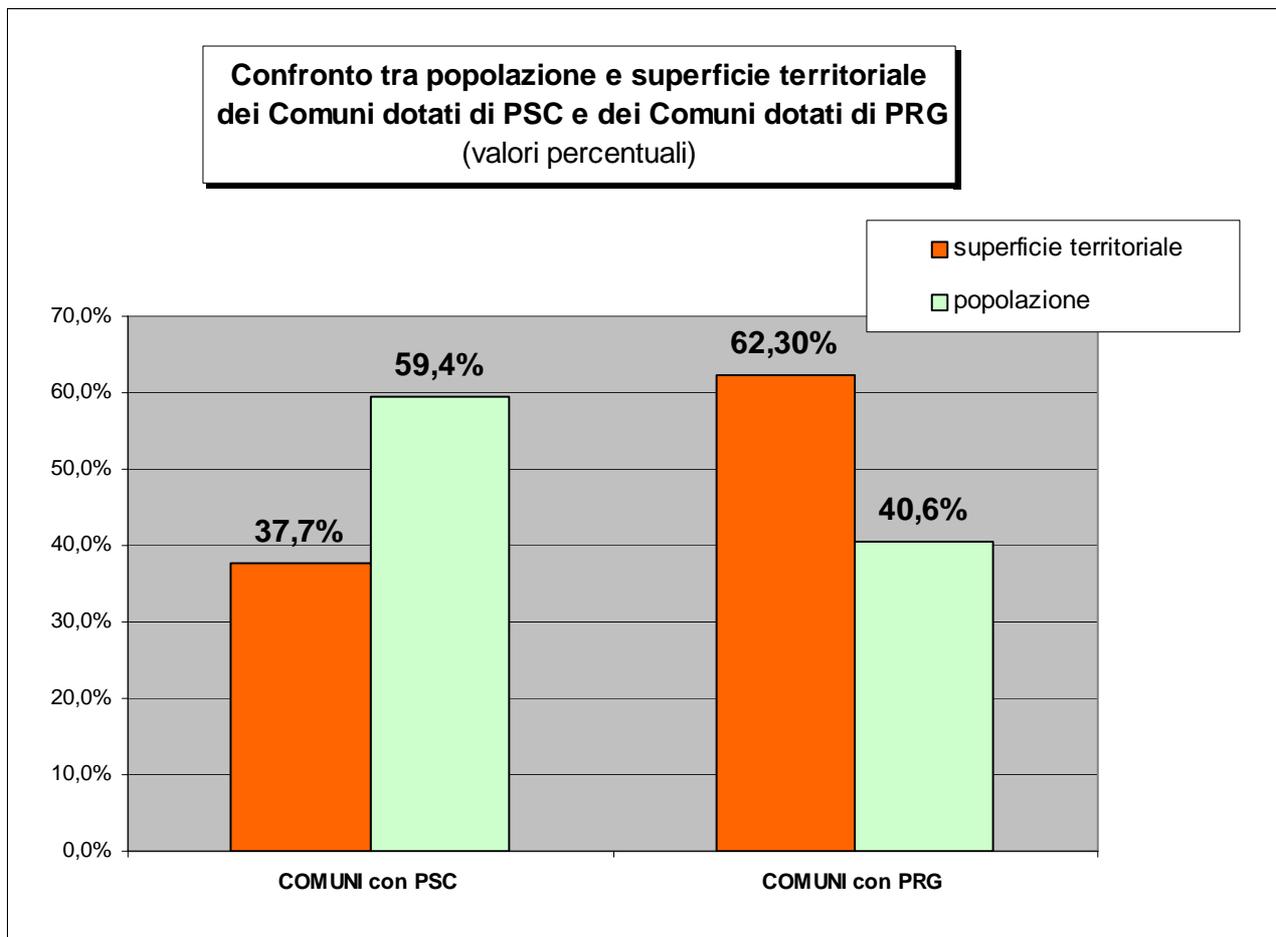
### Legenda Strumenti

	PRG
	PSC

Dei **47 Comuni** solo **20** si sono adeguati alla **20/2000** formando il PSC (di cui due mediante "spacchettamento" - il capoluogo Modena e Soliera) mentre i **27** restanti **Comuni** hanno ancora il **PRG**, dei quali **9** hanno avviato il percorso arrivando alla chiusura della Conferenza di Pianificazione.



Rispetto alla **strumentazione urbanistica in vigore**, la **copertura complessiva** del modenese valutata per ampiezza demografica e territoriale dei Comuni, risulta la seguente:



Si evidenzia come sia dotato di nuova regolamentazione urbanistica il 37,7% del territorio provinciale a fronte del 62,3 % di territorio ancora normato attraverso il PRG. Tuttavia il dato relativo alla popolazione, e quindi riferito prevalentemente al territorio urbanizzato, risulta complementare, quindi una parte superiore, il 59,4 % del territorio urbanizzato è regolato attraverso PSC, POC e RUE rispetto al 40,6 % ancora normato dal PRG.

Il ch  suggerisce anche che la pianificazione "strutturale" sia maggiormente consona a comuni di dimensione demografica medio-grande o grande, piuttosto che a comuni di dimensioni contenute o piccole.

A distanza di 15 anni dall'entrata in vigore della legge 20/2000 il livello di adeguamento sul territorio della Provincia di Modena appare dunque ancora molto parziale.

Tuttavia in un'analisi pi  di dettaglio dei Piani va considerato che rispetto alla strumentazione urbanistica in vigore nella Provincia di Modena, ben 16 Varianti Generali di PRG sono state approvate tra il 1998-2003; quindi sono strumenti che risultavano appena rinnovati all'entrata in vigore della LR 20/2000 e questo fatto ha certamente ritardato il processo di adeguamento alla nuova legge regionale. Va inoltre considerata anche la "vita media" di quindici anni dei Piani Regolatori Generali oltre alle mutate condizioni socio economiche.

Di questi sedici Comuni oggi la maggior parte ha avviato le procedure di affidamento

dell'incarico per l'elaborazione del nuovo strumento di pianificazione, altri nove Comuni hanno già svolto e concluso in forma associata le Conferenze di Pianificazione che si sono rispettivamente chiuse per Montecreto nel 2005 (in forma associata con Lama M. e Sestola); Montefiorino, Prignano s/S e Palagano nel 2012, per Vignola, Savignano, Spilamberto, Castelvetro e Castelnuovo nel 2014.

Queste ultime due considerazioni portano necessariamente a dover tenere presente che alla vigilia di una importante modifica alla legge urbanistica generale, in Provincia di Modena si stanno avviando o sono già avviati percorsi di redazione dei nuovi strumenti; si considera infine anche che a questi si aggiunge pure la Città di Modena, oltre alla riflessione aperta nell'Unione Terre d'Argine per l'avvio di un percorso comune di pianificazione.

## CONFRONTO tra P.R.G. e P.S.C.

### TEMPI di formazione / approvazione dei Piani

Il confronto della pianificazione regolata dal PRG o dal PSC ha visto negli anni differenti interlocutori e tempi di formazione / approvazione degli strumenti.

#### Tempi medi di approvazione degli strumenti urbanistici

<b>Procedimenti LR 47/1978</b>	numero	giorni
Varianti generali PRG	27	927
di cui		
<b>VG al PRG ante LR 6/95 *</b>	11	<b>1244</b>
<b>VG al PRG post LR 6/95 **</b>	16	<b>709</b>
<i>i dati sono riferiti al periodo 1980 - 2003</i>		
<b>* ante LR 6/95 - competenze di approvazione della Regione</b>		
<b>** post LR 6/95 - competenze di approvazione della Provincia</b>		
<b>Procedimenti LR 20/2000</b>	numero	giorni
<b>PSC</b>	20	<b>491</b>
<b>Conferenza di Pianificazione</b>	24	<b>257</b>
di cui		
con PSC approvato	18	283
in attesa di adozione PSC	6	178
ai sensi Art. 43 comma 5 *	2	
<i>i dati sono riferiti al periodo 2000 - 2015</i>		
<b>* LR 20/2000 - Art.43 comma 5 - spaccettamento senza Conferenza di Pianificazione</b>		

L'analisi dei tempi medi di approvazione degli strumenti urbanistici generali attraverso l'applicazione della Legge Regionale 47/78, evidenzia come per l'approvazione di un PRG o

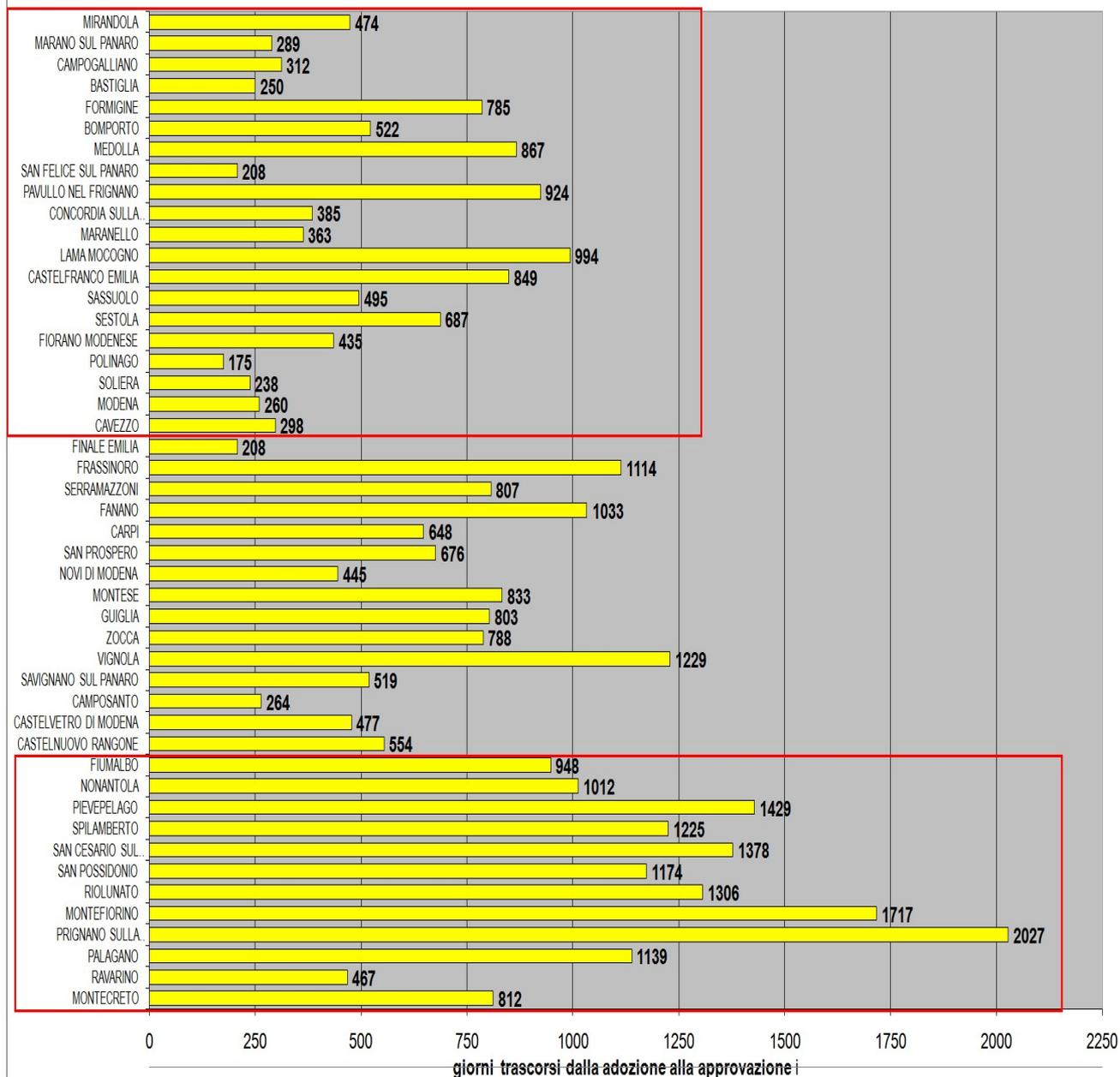
una sua Variante Generale occorressero in media di 927 giorni; il dato tuttavia va ulteriormente analizzato in quanto comprende due periodi normativamente diversi.

Infatti si osserva una sostanziale differenza dei tempi medi prima e dopo la modifica della legislazione regionale; con l'entrata in vigore della LR 6/95 la Regione interviene sia sul procedimento che sulle competenze attraverso il trasferimento delle funzioni alla Provincia per l'approvazione degli strumenti urbanistici comunali.

**Questo ha portato alla riduzione sostanziale dei tempi medi di approvazione; dai 1.244 giorni (procedimento in capo alla Regione) a 709 giorni (procedimento in capo alle Province): i tempi quasi di dimezzano.**

Per quanto riguarda i tempi di approvazione del Piano Strutturale Comunale, il nuovo strumento generale comunale introdotto dalla LR 20/2000, si osserva che il procedimento (a meno della necessità di INTESA) che consegna ai Comuni l'approvazione dello strumento generale ha **fatto scendere ulteriormente i tempi medi di approvazione a 491 giorni.**

### TEMPI DI FORMAZIONE-APPROVAZIONE DEI PIANI per data di adozione degli strumenti urbanistici



La durata dei tempi di formazione/approvazione dei Piani distribuita per Comuni è sintetizzata da grafico soprastante. I Piani sono ordinati per data di approvazione dello strumento comunale e viene indicata, comune per comune, la durata del procedimento espressa in giorni.

Nel grafico il riquadro rosso superiore evidenzia i Comuni dotati di PSC, quello inferiore i Comuni con PRG adottati ante LR 6/95 che ha modificato il procedimento e trasferito le funzioni di controllo alle Province.

E' evidente la progressiva riduzione dei tempi di formazione dei Piani.

Considerazioni a parte devono essere svolte per la Conferenza di Pianificazione in quanto momento di concertazione interistituzionale introdotta nel procedimento dalla LR 20/2000 che promuove un confronto con Enti ed Istituzioni sui contenuti fondanti del Piano con la possibilità di raggiungere l'Accordo di Pianificazione.

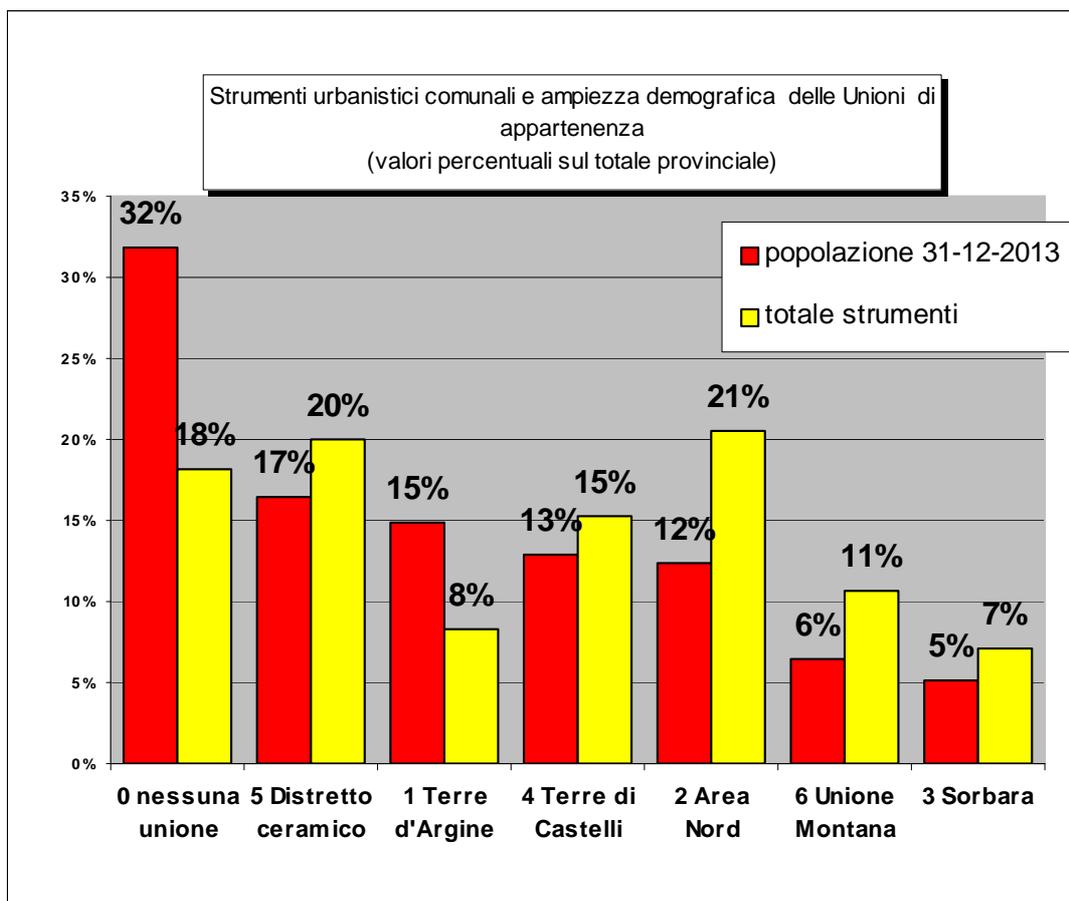
Questa fase, procedimentalizzata dalla LR 20/000, si è sviluppata in un tempo medio pari a **257 giorni**. Una parte di questo percorso si svolgeva di fatto anche per l'elaborazione dei PRG con incontri tra Enti ed Amministrazioni che concorrevano a dare contributi valutativi e di quadro conoscitivo, tuttavia non sono rendicontabili i tempi di tale processo di collaborazione istituzionale prima della LR 20/2000.

Resta inteso che i tempi riportati si riferiscono unicamente alla fase procedimentalizzata di formazione del Piano e che diverse considerazioni devono essere fatte per la prima fase di elaborazione dello strumento urbanistico in capo ai Comuni ed antecedente alla fase contabilizzata e documentata con l'avvio del procedimento di adozione in Consiglio Comunale o di avvio della Conferenza di Pianificazione.

Altra considerazione riguarda il concetto del tempo medio che intende mettere a confronto l'efficacia di differenti normative e procedimenti e non certo i tempi reali di approvazione dei Piani, che risultano evidentemente differenziati dalla diversa complessità e dimensione dei territori oggetto della pianificazione urbanistica.

## PIANIFICAZIONE URBANISTICA in FORMA ASSOCIATA

L'attività urbanistica dei Comuni raggruppata per Unioni di appartenenza ordinate per classe demografica crescente, mostra il seguente andamento.



Le Unioni dei Comuni di classe demografica comparabile (17%-12% della pop. sul totale provinciale) e cioè Distretto Ceramico (7 comuni) - Terre di Castelli (9 comuni) - Area Nord (9 comuni) e Terre d'Argine (4 Comuni) mostrano comportamenti marcatamente nervosi tra cui spicca in particolare l'Area Nord, mentre Terre d'Argine appare l'Unione marcatamente più stabile dal punto di vista della produzione urbanistica.

L'Unione del Sorbara (4 comuni) e l'Unione Montana (11 comuni) di classe demografica equivalente (6%-5% della pop. totale) ma allocate in contesti totalmente differenti (pianura e montagna) mostrano un andamento in proporzione simile agli altri.

Nella dicitura "nessuna unione" sono raggruppati il comune capoluogo Modena, Castelfranco E. e San Cesario s.P. che sommano il 32% della pop. provinciale; il

raggruppamento si mostra in significativa controtendenza, come le terre d'Argine rispetto agli altri.

Per quanto riguarda la **formazione di Piani associati**, la Provincia di Modena ha visto le seguenti esperienze in ordine cronologico.

<b>PRG ASSOCIATI</b>				<i>adozione</i>	<i>approvazione</i>	<i>gg</i>
Guiglia				15/05/98	26/07/00	<b>803</b>
Montese				15/05/98	25/08/00	<b>833</b>
Zocca				15/05/98	11/07/00	<b>788</b>
Marano s/P				08/05/98	28/08/01	<b>1175</b>
Savignano s/P				08/05/98	09/10/99	<b>519</b>
Vignola				08/05/98	18/09/01	<b>1229</b>

Dal 2002 sono iniziate le esperienze relative a PSC associati.

<b>PSC ASSOCIATI</b>	<i>apertura</i>	<i>chiusura</i>	<i>durata Conf. gg</i>	<i>adozione</i>	<i>approvazione</i>	<i>gg</i>
Fiorano Modenese	22/05/02	30/09/02	<b>131</b>	31/03/04	09/06/05	<b>435</b>
Sassuolo				15/06/06	23/10/07	<b>495</b>

Sestola	23/07/04	28/07/05	<b>370</b>	11/04/06	27/02/08	<b>687</b>
Lama Mocogno				22/12/06	11/09/09	<b>994</b>
Montecreto				<i>dopo 10 anni il PSC non è mai stato approvato</i>		

<i>Comuni parte dell'Unione Distretto Ceramico</i>						
Montefiorino	01/12/11	28/09/12	<b>302</b>	<i>A 3 anni dalla chiusura della Conf. i PSC non sono stati adottati</i>		
Palagano						
Prignano Sulla Secchia						

<i>Comuni parte dell'Unione Terre di Castelli</i>						
Castelnuovo Rangone	10/09/13	27/01/14	<b>139</b>	<i>A 2 anni dalla chiusura della Conf. i PSC non sono stati adottati</i>		
Castelvetro di Modena						
Savignano sul Panaro						
Spilamberto						
Vignola						

E' evidente che la pianificazione realizzata in forma associata ha visto esiti molto differenti tra quella formata con i PRG e quella con i PSC.

Le **due esperienze associative dei PRG** (3+3 comuni) iniziate nello stesso momento (metà 1998) hanno avuto inizio e conclusione contemporanea in ciascun Comune.

In queste positive esperienze fa eccezione del Comune di Vignola che si è distinto per la più faticosa approvazione del proprio PRG, arrivato a conclusione dopo tre anni dall'adozione rispetto all'anno circa dei due comuni "soci".

Le successive **quattro esperienze associative dei PSC** (2+3+3+5 comuni) sono risultate assai più lunghe, faticose e talvolta senza l'esito delle precedenti.

Tutti i gruppi di Comuni, ancorché associatisi per riformare la pianificazione, mostrano tempi di adozione dei rispettivi PSC non solo ampiamente differenziati tra i Comuni dell'associazione stessa (cfr. Fiorano-Sassuolo) ma adozioni distanti anni dalla chiusura della Conferenza di Pianificazione (4 anni Sassuolo) e talvolta i Piani non sono neppure mai adottati (3 anni Montefiorino & C) né addirittura approvati dopo l'adozione (10 anni Montecreto). La Conferenza dell'Unione Terre di Castelli, di breve durata ma preceduta da una gestazione lunghissima, a distanza di due anni non è seguita ancora dall'adozione dei rispettivi PSC.

Il confronto fra la tabella che contabilizza la "vivacità" urbanistica di alcuni Comuni e le più lunghe e faticose esperienze associative dei PSC, ne evidenziano una contestualità di appartenenza all'Unione.

Il trend verificatosi negli anni e le esperienze illustrate, sembrano evidenziare almeno in parte, **una relazione tra le modalità di pianificazione urbanistica del proprio territorio ed una minor propensione a condividere in modo fattivo percorsi e scelte comuni, e quindi la maggior o minor efficacia o successo dell'associazione, nella riforma degli strumenti di pianificazione urbanistica.**

E' palese il ridotto tempo occorso ai Comuni che hanno proceduto singolarmente nella formazione dei propri PSC rispetto agli esiti della pianificazione svolta in forma associata.

<b>PSC</b>	<i>apertura</i>	<i>chiusura</i>	<i>durata conf. gg</i>	<i>adozione</i>	<i>approvazione</i>	<i>gg</i>
Marano sul Panaro	12/11/13	13/01/14	<b>62</b>	07/04/14	21/01/15	<b>289</b>
Bastiglia	11/12/12	12/02/13	<b>63</b>	27/07/13	03/04/14	<b>250</b>
Polinago	24/06/02	02/09/02	<b>70</b>	23/09/03	16/03/04	<b>175</b>
Mirandola	06/05/13	15/07/13	<b>70</b>	09/04/14	27/07/15	<b>474</b>
Cavezzo	25/01/02	12/06/02	<b>138</b>	27/02/03	22/12/03	<b>298</b>
Bomporto	27/10/08	11/05/09	<b>196</b>	11/07/10	15/12/11	<b>522</b>
Pavullo nel Frignano	19/06/07	07/01/08	<b>202</b>	24/07/08	03/02/11	<b>924</b>
Maranello	06/06/05	16/01/06	<b>224</b>	31/07/07	28/07/08	<b>363</b>
Formigine	06/11/07	26/06/08	<b>233</b>	12/01/11	07/03/13	<b>785</b>
Castelfranco Emilia	29/05/03	23/04/04	<b>330</b>	11/12/06	08/04/09	<b>849</b>
San Felice sul Panaro	05/06/07	14/05/08	<b>344</b>	26/09/08	22/04/09	<b>208</b>
Concordia sulla Secchia	01/07/05	19/07/06	<b>383</b>	31/03/08	20/04/09	<b>385</b>
Medolla	17/04/03	25/11/04	<b>588</b>	16/04/09	31/08/11	<b>867</b>
Campogalliano	06/06/08	07/09/11	<b>1188</b>	20/02/14	29/12/14	<b>312</b>

Si nota altresì come Comuni, anche di piccola dimensione meno attrezzati sul fronte tecnico ed economico, e quindi sicuramente più "deboli", abbiano proceduto speditamente nel rinnovo dei Piani. Talvolta alcuni di essi hanno formato Accordi territoriali di collaborazione con la Provincia (Polinago, Bastiglia, Marano s/P etc...) per condividere banche-dati, formare il quadro conoscitivo, ridurre tempi e costi delle elaborazioni, realizzando senz'altro economie di scala che li hanno ampiamente favoriti nel lavoro.

## LA CONCERTAZIONE

### Accordi e procedure semplificate

La concertazione interistituzionale e negoziale negli anni recenti ha trovato applicazione anche con specifiche procedure introdotte dalla stessa LR 20/2000 e da successive modifiche :

- Accordi di Programma ai sensi dell'Articolo 40
- Procedure semplificate ai sensi dell'Articolo 14 bis
- Accordi Territoriali ai sensi dell'Articolo 15

Lo svolgersi di queste attività in Provincia di Modena ha portato alla definizione di

- **11 Accordi di Programma** in variante agli strumenti urbanistici.
- **9 Conferenze di servizi di cui all'articolo 14 bis** con varianti ai Piani vigenti, procedura specifica per le attività produttive esistenti.
- **48 Accordi di pianificazione e Accordi territoriali** per la formazioni di Piani e di loro varianti.

Particolare è stata l'attività svolta nell'ambito degli Accordi territoriali, determinati dal percorso di attuazione e da specifici approfondimenti del PTCP2009 di Modena per i due seguenti principali tematiche :

- la definizione delle **Aree produttive sovracomunali**, del "bilancio zero" sugli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale e l'attuazione dei **Poli funzionali** previsti nella pianificazione territoriale ed urbanistica, ha visto la predisposizione e definizione di 38 tra Accordi di Pianificazione e Accordi territoriali tra Provincia e Comuni interessati, con coinvolgimento di 21 Comuni in complesso.
- la **riduzione tendenziale del rischio sismico** mediante la definizione di norme con efficacia urbanistica sulla base di scenari di pericolosità locale rispetto all'evento sismico.

Questo lavoro di approfondimento e di attuazione del PTCP2009, art.14 e DAL 112/2007 è stato realizzato attraverso Accordi territoriali di collaborazione volti alla formazione di quadri conoscitivi locali che prendono le mosse dalla redazione degli studi di Microzonazione sismica (MS) e dall'Analisi della Condizione Limite per l'Emergenza (CLE) svolte a livello comunale con contributi ministeriali previste in sette annualità (2010-2017).

Il coordinamento scientifico della Regione Emilia-Romagna per la redazione degli studi e l'attivazione di collaborazioni formali volontarie promosse dalla Provincia con il coinvolgimento diretto dei Comuni, si sono concluse con procedure di variante alla strumentazione urbanistica per l'introduzione di specifiche norme di prevenzione del rischio sismico.

Questa attività ha visto la formazione di **10 Accordi con il coinvolgimento di 16 Comuni** e 1 Accordo con la regione stessa con il coinvolgimento dei 9 Comuni del Cratere, per un **totale di 25 amministrazioni**.

Nell'ambito delle procedure semplificate vanno annoverati per completezza anche i Piani della Ricostruzione in variante agli strumenti urbanistici, formati dai Comuni colpiti dal Sisma del maggio 2012 sulla base delle disposizioni della LR 16/2012. Le procedure per la valutazione dei PdR sono state svolte e attraverso il CUR (Comitato Unitario per la Ricostruzione) istituito dalla medesima legge che vede la partecipazione obbligatoria della Provincia.

Nel biennio 2013-2015 i **Piani della Ricostruzione, le loro varianti e stralci** che hanno interessato la Provincia di Modena sono stati complessivamente **36 con il coinvolgimento di 13 Comuni**.

Significativi i dati di popolazione, di territorio urbanizzato, imprese agricole e imprese manifatturiere e commerciali attive, presenti nei territori colpiti, riportati nelle tabelle sottostanti.

COMUNI MODENESI	Pop. Res. 1/01/2012	Imprese attive al 31.12.2011	Imprese agricole attive al 31.12.2011	Imprese manifatturiere attive al 31.12.2011	Imprese attive nel commercio e riparaz. al 31.12.2011	territorio insediato da PTCP2009
<b>VALORI ASSOLUTI</b>						
Comuni colpiti con intensità macrosismica > 6	93.390	9.386	1.931	1.877	1.781	3.277
Altri comuni colpiti dal sisma	164.615	16.137	2.383	2.968	3.207	4.570
<b>TOTALE COMUNI COLPITI DAL TERREMOTO (*)</b>	<b>258.005</b>	<b>25.523</b>	<b>4.314</b>	<b>4.845</b>	<b>4.988</b>	<b>7.848</b>
<b>Totale Provincia si Modena</b>	<b>705.164</b>	<b>68.296</b>	<b>9.222</b>	<b>10.548</b>	<b>15.028</b>	<b>21.997</b>
<b>Composizione % sul totale provincia</b>						
Comuni colpiti con intensità macrosismica > 6	13,2	13,7	20,9	17,8	11,9	14,9
Altri comuni colpiti dal sisma	23	24	26	28	21	21
<b>TOTALE COMUNI COLPITI DAL TERREMOTO (*)</b>	<b>36,6</b>	<b>37,4</b>	<b>46,8</b>	<b>45,9</b>	<b>33,2</b>	<b>33,2</b>
<b>Totale Provincia si Modena</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(*) di cui al D.L. 6 giugno 2012 n. 74 e del Decreto 1 giugno 2012 del Ministero dell'Economia e delle Finanze						

	Comuni modenesi	Centro Storico	Residenzial e Servizi Verde	Produttivo Commerciale	mobilità parcheggi	TOTALE (Ha)	fonte dati
<b>Comuni con IMCS &gt;6</b>	CAMPOSANTO		3	58	50	38	<b>150</b> MOSAICO PRG 2002
	CAVEZZO		4	144	118	29	<b>295</b> PSC
	CONCORDIA SULLA SECCHIA		24	239	119	2	<b>384</b> PSC
	FINALE EMILIA		28	437	430	117	<b>1012</b> MOSAICO PRG 2002
	MEDOLLA		0	174	144	53	<b>370</b> MOSAICO PRG 2002
	MIRANDOLA		30	571	342	4	<b>947</b> PRG
	NOVI DI MODENA		30	171	105	44	<b>350</b> MOSAICO PRG 2002
	SAN FELICE SUL PANARO		21	384	195		<b>600</b> PSC
	SAN POSSIDONIO		1	127	57	28	<b>214</b> MOSAICO PRG 2002
<b>TOTALE</b>		<b>140</b>	<b>2304</b>	<b>1560</b>	<b>316</b>	<b>4321</b>	
<b>Comuni con IMCS &lt;6</b>	BASTIGLIA		2	56	32	21	<b>111</b> PRG 2011
	BOMPORTO		9	238	149	3	<b>400</b> PSC
	CAMPOGALLIANO		3	125	131	122	<b>381</b> MOSAICO PRG 2002
	CARPI		28	1326	455	443	<b>2251</b> MOSAICO PRG 2002
	CASTELFRANCO EMILIA		49	841	255		<b>1145</b> PSC
	NONANTOLA		6	264	126	62	<b>458</b> PRG
	RAVARINO		0	107	54	60	<b>221</b> MOSAICO PRG 2002
	SAN PROSPERO		0	120,8	98,3	57,9	<b>277</b> MOSAICO PRG 2002
	SOLIERA		4	299	168		<b>471</b> PSC
<b>TOTALE</b>		<b>101</b>	<b>3377</b>	<b>1469</b>	<b>769</b>	<b>5715</b>	
<b>TOTALE COMUNI colpiti dal sisma</b>		<b>241</b>	<b>5681</b>	<b>3029</b>	<b>1085</b>	<b>10035</b>	



# RIQUALIFICAZIONE E RIGENERAZIONE URBANA

## in Provincia di Modena

### Percorso normativo nazionale e regionale

Diverse sono le leggi regionali di riferimento, anche in attuazione di disposizioni europee e nazionali, che disciplinano i contenuti dei piani comunali per la promozione della riqualificazione edilizia ed urbanistica:

- **LR. 20/2000 - Nuova disciplina del governo del territorio**
- **LR. 6/2009 - Governo e riqualificazione solidale del territorio**
- **LR. 19/2012 - Riqualificazione incentivata delle aree urbane**
- **LR 15/2013 - Art. 20 comma 3 – permesso di costruire in deroga**
- **LR. 17/2014 - Deroga per interesse pubblico**

La legge regionale sul governo del territorio (**LR 20/2000**) introduce nella disciplina urbanistica la necessità, in sede di redazione degli strumenti comunali, di analizzare i tessuti urbani esistenti per arrivare a definire:

- gli **Ambiti Urbani Consolidati** (*.... che presentano un adeguato livello di qualità urbana tali da non richiedere interventi di riqualificazione*)
- gli **Ambiti da riqualificare** (*.... parti del territorio urbanizzato che necessitano di politiche di riorganizzazione territoriale, che favoriscano il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano ed una più equilibrata distribuzione dei servizi, di dotazioni territoriali e di infrastrutture per la mobilità; ovvero necessitano di politiche integrate volte ad eliminare le eventuali condizioni di abbandono e di degrado edilizio, igienico, ambientale e sociale*)

Successivamente, con la **LR 6/2009**, legge sul governo e la riqualificazione solidale del territorio, la Regione modifica la Legge 20/2000 al fine di favorire la riqualificazione urbana e lo sviluppo economico, attraverso l'introduzione di specifiche norme per promuovere la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, nello specifico: gli articoli:

- **Articolo 7 ter** – Misure urbanistiche per incentivare la qualificazione del patrimonio edilizio esistente
- **Articolo A14 bis** - Misure urbanistiche per favorire lo sviluppo delle attività produttive

In particolare l'articolo 7 *ter* promuove interventi che devono concorrere al miglioramento del patrimonio edilizio esistente con la realizzazione di azioni di qualificazione dei tessuti urbani e del costruito sia in termini energetici che per quanto riguarda la sicurezza sismica dei fabbricati, senza tralasciare gli aspetti già da tempo previsti nel sistema normativo,

come il superamento delle barriere architettoniche e il miglioramento dei requisiti igienico sanitari dei luoghi di vita e di lavoro.

Pare opportuno riportarne il testo proprio per comprendere gli elementi messi in campo a favore della rigenerazione urbana.

### **Art. 7-ter (\*) - Misure urbanistiche per incentivare la qualificazione del patrimonio edilizio esistente<sup>1</sup>**

- 1 - Ferma restando l'attuazione delle misure straordinarie previste dal Titolo III della legge regionale in materia di governo e riqualificazione solidale del territorio, la urbanistica p pianificazione ersegue **l'obiettivo di favorire la qualificazione e il recupero funzionale del patrimonio edilizio esistente**, nel rispetto della disciplina relativa agli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale di cui all'articolo A-9 dell'Allegato e in coerenza con i caratteri storici, paesaggistici, ambientali ed urbanistici degli ambiti ove tali edifici sono ubicati.
- 2 - A tale scopo la pianificazione urbanistica **stabilisce incentivi volumetrici e altre forme di premialità progressive e paramtrate ai livelli prestazionali raggiunti**, per realizzare i seguenti obiettivi di interesse pubblico:
  - a) promuovere la riqualificazione urbana, anche attraverso interventi edilizi che qualifichino i tessuti urbani e, nel contempo, disincentivare la diffusione insediativa e il consumo di suolo;
  - b) realizzare un significativo miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, con l'applicazione integrale dei requisiti di prestazione energetica degli edifici e degli impianti energetici;
  - c) incentivare la realizzazione di interventi di adeguamento o miglioramento sismico, in applicazione della normativa tecnica per le costruzioni, in special modo nei comuni classificati a media sismicità. La progettazione degli interventi deve tener conto, in presenza di edifici in aggregato edilizio, delle possibili interazioni derivanti dalla contiguità strutturale con gli edifici adiacenti;
  - d) promuovere l'eliminazione delle barriere architettoniche;
  - e) assicurare il rispetto dei requisiti igienico sanitari degli abitati e dei locali di abitazione e lavoro, nonché dei requisiti relativi alla sicurezza degli impianti, alla prevenzione degli incendi e alla sicurezza dei cantieri;
  - f) realizzare la semplificazione e la celerità delle procedure abilitative, pur assicurando lo svolgimento dei necessari controlli sui progetti, sulle opere in corso d'opera e su quelle realizzate.
- 3 - Il Comune nel caso di riconoscimento degli incentivi e delle premialità di cui al presente articolo, **verifica specificamente il rispetto dei livelli prestazionali richiesti in sede di esame del progetto, nel corso dei lavori e alla loro conclusione**, ai sensi della legge regionale 25 novembre 2002, n. 31 (Disciplina generale dell'edilizia). In caso di difformità, trovano applicazione le sanzioni relative ai lavori realizzati in contrasto con il titolo abilitativo edilizio, di cui alla legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326).

---

<sup>1</sup> Articolo aggiunto da art. 16 L.R. 6 luglio 2009 n. 6, introdotti commi 3-bis e 3-ter dall'art.30 della L.R. 18 luglio 2014, n.17.

- 3 bis. - In attuazione dell'articolo 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), gli edifici esistenti, che siano oggetto di interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento ovvero di ogni altra trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente, **possono essere demoliti e ricostruiti all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, fermo restando il rispetto delle norme del codice civile e della disciplina di tutela degli edifici di valore storico architettonico, culturale e testimoniale di cui all'articolo A-9 dell'allegato della presente legge.** Gli eventuali incentivi volumetrici riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati con la sopraelevazione dell'edificio originario, anche in deroga agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con ampliamento fuori sagoma dell'edificio originario laddove siano comunque rispettate le distanze minime tra fabbricati di cui all'articolo 9 del medesimo decreto o quelle dagli edifici antistanti preesistenti, se inferiori.
- 3 ter. - **Le disposizioni di cui al comma 3 bis prevalgono sulle diverse previsioni sulla densità edilizia, sull'altezza degli edifici e sulle distanze tra fabbricati previste dagli strumenti di pianificazione urbanistica comunale.**

Inoltre, in merito alla applicazione dei disposti dell'articolo 7ter la Regione è intervenuta ulteriormente con la **LR. 15/2013** disciplinando che, nelle more del recepimento da parte dei Comuni di tale articolo, è possibile intervenire con specifica procedura attraverso il "Permesso di costruire in deroga" agli strumenti urbanistici (Art.20 comma 3), intendendo così la ***Riqualificazione urbana come elemento di Interesse pubblico.***

In ambito nazionale **Il D.lgs 7/2011** (art.5) convertito con modificazioni nella Legge 106/2011 detta disposizioni affinché le regioni disciplinino la **RIQUALIFICAZIONE INCENTIVATA DELLE AREE URBANE.**

Con l'**Art. 39 della LR 19/2012** la Regione Emilia Romagna ha stabilito che **la specifica normativa vigente esistente recepisce già tali indirizzi**, nello specifico la LR 20/2000 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio" e la LR 19/98 "Norme in materia di riqualificazione urbana" come già modificate.

L'articolo 39 della legge regionale prevede, infatti, che i Comuni, nella elaborazione o nella variazione degli strumenti urbanistici assicurino l'applicazione di quanto previsto all'Articolo 7 ter., attraverso l'utilizzo di incentivi volumetrici, oltre ad altre premialità, finalizzati alla qualificazione del patrimonio edilizio esistente.

Specifiche disposizioni vengono poi dettate dalla **LR 17/2014**, in materia di applicazione dell'articolo 7 ter della LR20/2000, per favorire la riqualificazione edilizia e la rigenerazione urbana in deroga a disposizioni di cui al DM 1444/1968.

**Art. 30 della LR 17/2014** - riguarda gli edifici esistenti oggetto di interventi di qualificazione, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento e di ogni altra trasformazione qualificata di interesse pubblico in quanto realizza miglioramenti igienico-sanitari, della prestazione energetica, della sicurezza sismica, ecc. Il nuovo comma, aggiunto all'art. 7-ter della LR 20 del 2000 tra le misure volte ad incentivare la qualificazione del patrimonio edilizio esistente, consente di eseguire gli interventi appena citati in deroga ai limiti fissati dal decreto interministeriale n. 1444 del 1968. Per

assicurare l'immediata e generalizzata applicazione delle nuove previsioni derogatorie su tutto il territorio regionale, è infine stabilito che le stesse prevalgono sulle diverse previsioni comunali; dunque tali deroghe trovano diretta e immediata applicazione e non necessitano del preventivo recepimento negli strumenti urbanistici.

Di fatto gli interventi regionali del 2013 e del 2014 anticipano anche parte dei contenuti delle modifiche al DPR 380/2001 disposti dall' **Articolo 17 dello Sblocca Italia 2014**.

**In sintesi, ad oggi, attraverso il sistema della legislazione e della pianificazione in materia urbanistica i principi e le azioni che guidano le norme per favorire la riqualificazione e la rigenerazione urbana sono di fatto:**

- **Riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale.**
- **Delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;**
- **Riduzione dei contributi di Costruzione e Oneri di Urbanizzazione per i suddetti interventi.**
- **Ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;**
- **Modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti.**
- **Permesso in deroga per interventi di ristrutturazione edilizia ed urbanistica attribuendo a tali interventi l'interesse pubblico.**

## Applicazione normativa nei Comuni della Provincia di Modena

### Comuni modenesi dotati di PSC

		approvazione	Var.P.S.C.	Var.P.S.C.	Var.P.S.C.
Soliera	Spacchettamento	03/12/2003	2009	2013	2015
Cavezzo	PSC	22/12/2003			
Modena	Spacchettamento	23/12/2003			
Polinago	PSC	15/03/2004			
Sassuolo	PSC	23/10/2007	2013		
Sestola	PSC	27/02/2008			
Maranello	PSC	28/07/2008	2013		
Castelfranco	PSC	08/04/2009	2014		
Concordia s/S	PSC	20/04/2009			
San Felice	PSC	22/04/2009	2011		
Fiorano M.	PSC	09/06/2009	2012	2014	
Lama Mocogno	PSC	11/09/2009	2014		
Pavullo	PSC	03/02/2011			
Medolla	PSC	31/08/2011			
Bomporto	PSC	15/12/2011			
Formigine	PSC	07/03/2013			
Bastiglia	PSC	03/04/2014			
Campogalliano	PSC	29/12/2014			
Marano s/P	PSC	21/01/2015			
Mirandola	PSC	27/07/2015			

	P.S.C. approvati successivamente alla LR 9/2006
	P.S.C. approvati successivamente alla LR 19/2012

Dall'analisi della pianificazione comunale svolta in relazione a quanto evidenziato nella tabella relativa alle date di approvazione degli strumenti, analizzando Comuni i cui strumenti generali o loro varianti sostanziali risalgono a dopo l'entrata in vigore della Legge Regionale 9/2006, emergono alcune elementi: Questi dati sono stati estrapolati dalle Relazioni di Piano dalle Norme di PSC e dai Regolamenti Urbanistici Edilizi.

#### Definizione Ambiti e Dimensionamento del Piano

Le norme introdotte sono relative alla disciplina degli **Ambiti Consolidati (AC - diversamente articolati in ragione alla lettura dei tessuti edilizi)**, per quanto riguarda rigenerazione e sostituzione edilizia con assegnate finalità relative alle

prestazioni energetiche dei fabbricati e nella strumentazione più recente viene introdotta anche la sicurezza sismica.

Gli aspetti relativi alla riqualificazione urbanistica sono normati attraverso l'inserimento delle aree negli **Ambiti da Riqualificare (AR -- articolati anche in funzione del grado di trasformazione previsto)** con disposizioni volte a definire azioni di riorganizzazione del tessuto edilizio con generali finalità di qualificazione ambientale (delocalizzazioni di attività) o dotazioni infrastrutturali e di servizi per il miglioramento della qualità di ampi tessuti urbani.

All'insieme di tali ambiti da "riqualificare" (AC e AR) viene assegnato un dimensionamento all'interno della dotazione insediativa del Piano in genere compreso tra il 10 % ed il 20 % (solo un caso fino al 35 %) **quindi si può constatare che le politiche generali del Piano non sono principalmente incentrate sulla riqualificazione.**

### Incentivi e premialità

Gli elementi di premialità messi in campo nelle norme per favorire i processi di trasformazione sono relativi ad incentivi volumetrici attraverso **incrementi calcolati in percentuali sulla superficie edilizia** (riscontrati tra il 20 % e il 35 %) o con assegnazione di modesti *una tantum* calcolati in valore assoluto per gli ambiti AC ed attuati direttamente o con Permesso di costruire convenzionato. Diversamente per la trasformazione degli ambiti AR, in genere da attuare attraverso l'inserimento nel POC, sono messi in campo **indici di edificabilità anche di carattere perequativo** che, tenuto conto dell'esistente, possano consentire la sostenibilità economica delle trasformazioni.

Un altro fattore di premialità nel caso della destinazione residenziale consiste nell'aumento della capacità insediativa in termini di realizzazione di un **maggior di numero di alloggi** e non solo di incremento della superficie edificabile

Ultimo fattore, anche se non sempre contenuto nelle norme di Piano (che può anche essere previsto in specifiche delibere consiliari) è **la riduzione degli oneri di urbanizzazione**, in genere quelli **di urbanizzazione secondaria**.

Oltre agli elementi sopra citati nel caso di delocalizzazioni di attività incongrue e ambientalmente incompatibili, al fine di favorire il processo di trasformazione, vengono messe in campo anche **procedure negoziali e semplificate**.

Più complessa è sicuramente l'attuazione di tali politiche attuata dal Comune di Modena attraverso due esperienze: **il POC MOW e il cosiddetto "Sbocca Modena"**:

### Conclusioni

Una parte dei Piani Urbanistici dei Comuni della Provincia di Modena ha quindi attuato quanto previsto dalla normativa nazionale e regionale per favorire la riqualificazione dei tessuti edilizi esistenti, tuttavia si è ben lontani da poter affermare che tali processi si sono messi in atto.

In sostanza si può dire che quanto definito dalla disciplina urbanistica nazionale e regionale per favorire la riqualificazione e la rigenerazione urbana ha di fatto nel tempo introdotto premialità, semplificazioni procedurali e deroghe, questo però non ha più di

tanto contribuito alla reale promozione di questi interventi, ne quando queste indicazioni sono state recepite negli strumenti comunali, ne attraverso l'uso di cosiddette "scorciatoie" procedurali.

Considerato che il tema della rigenerazione dei tessuti urbani e del patrimonio edilizio esistente resta oggi prioritario per dare qualità e resilienza alle nostre città è necessario studiare norme urbanistiche innovative in grado di introdurre nei processi di trasformazione ulteriori elementi.

Inoltre, si deve constatare che anche diverse problematiche di natura non urbanistica o edilizia continuano a pregiudicare l'avvio del processo di rigenerazione delle nostre città, tra cui:

- il perdurare delle difficoltà economiche che rende difficile prevedere investimenti
- la situazione proprietaria parcellizzata del costruito
- elementi di fiscalità nazionale e locale
- necessità di processi partecipativi complessi per attuare le trasformazioni
- necessità di una maggiore formazione tecnica e operativa (professionisti pubblici e privati ed imprese del settore)
- la definizione di quale possa essere il ruolo del pubblico all'interno dei processi di trasformazione

Potrebbe pertanto essere utile, oltre alle premialità di natura urbanistica e a processi di semplificazione procedurale, verificare quali possono essere altri elementi in grado di favorire il processo di trasformazione urbana. Alcuni fattori emergono dall'analisi della città costruita e di come si sta strutturando il sistema sociale e gli stili di vita che determinano una diversità di ruolo dei luoghi e delle funzioni e che necessitano di diverse modalità di disciplinare l'urbanistica.

Si tratta di intervenire (tolto i casi della completa sostituzione di ampie aree incongrue) su tessuti urbani fortemente eterogenei realizzati dal dopoguerra almeno fino agli anni '80 caratterizzati da una situazione di proprietà privata parcellizzata, dove devono essere ripensati: il ruolo e gerarchia degli spazi pubblici, la mobilità e l'accessibilità, le infrastrutture tecnologiche e una diversa integrazione funzionale; interventi necessariamente non contestuali che si articolano per parti. Una trasformazione di cui la Pianificazione Urbanistica rimane attore fondamentale ma non certo l'unico.

