

---

**Area Pianificazione Territoriale**  
**Servizio Pianificazione Urbanistica**

**RELAZIONE ISTRUTTORIA**

**OGGETTO:**

Contributo conoscitivo e valutativo nell'ambito della Consultazione Preliminare  
per il Piano Urbanistico Generale (PUG)

Proposto da:

**Comuni di Monzuno, Castiglione dei Pepoli, San Benedetto Val di Sambro**

**PROCEDIMENTO:**

Approvazione del Piano Urbanistico Generale (PUG)  
Consultazione preliminare ai sensi dell'art. 44 della L.R. 24/2017

Bologna, 18 luglio 2022

Allegato n. 1 all'Atto del Sindaco metropolitano di Bologna  
fasc. 8.2.7.1/6/2022

1. QUADRO DI RIFERIMENTO .....	3
1.1 Premessa .....	3
1.2 Contenuti della consultazione preliminare .....	3
2. CONTRIBUTO CONOSCITIVO E VALUTATIVO DELLA CITTÀ METROPOLITANA .....	4
2.1 Territorio rurale .....	5
2.2 Nuove urbanizzazioni .....	6
2.3 Insediamenti Produttivi e Commercio .....	7
2.4 Rigenerazione urbana, dotazioni e servizi .....	8
2.5 Edilizia Residenziale Sociale .....	10
2.6 Reti infrastrutturali, mobilità sostenibile e reti ecologiche, della fruizione e del turismo .....	11
2.7 Sicurezza del territorio .....	12
2.8 Prime indicazioni per la Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale	12

## **1. QUADRO DI RIFERIMENTO**

### **1.1 PREMESSA**

La Legge Regionale n. 24 /2017 “Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio”, in vigore dal 1° gennaio 2018, principalmente finalizzata al contenimento del consumo di suolo ed alla promozione del riuso e della rigenerazione urbana, definisce i nuovi strumenti urbanistici comunali, con contenuti innovativi rispetto ai previgenti, indicandone i relativi procedimenti di approvazione. L’art. 4 della suddetta legge prevede che i Comuni debbano avviare il processo di adeguamento della pianificazione urbanistica vigente entro quattro anni dalla data dell’entrata in vigore della legge regionale concludendolo nei due anni successivi.

Il Capo III della stessa legge disciplina il procedimento unico di approvazione dei piani, compreso il Piano Urbanistico Generale (PUG). L’art. 44 disciplina in particolare la consultazione preliminare che viene attivata dall’Amministrazione procedente con l’Autorità competente per la valutazione ambientale, ARPAE e i soggetti competenti in materia ambientale. Gli enti partecipanti forniscono, nel corso della consultazione preliminare, contributi conoscitivi e valutativi e avanzano proposte in merito ai contenuti di piano illustrati e alla definizione della portata e del livello di dettaglio delle informazioni da includere nel documento di ValSAT.

La Città metropolitana di Bologna, in qualità di autorità competente per la valutazione ambientale, ha partecipato ad entrambi gli incontri di consultazione preliminare del PUG intercomunale convocati dall’Amministrazione procedente, ossia il Comune di Monzuno in qualità di capofila per i Comuni di Castiglione dei Pepoli e San Benedetto Val di Sambro, che si sono svolti il 01.04.2021 e il 24.06.2022, oltre ad aver preso parte ad ulteriori riunioni tecniche, in particolare in data 24.11.2021 per un confronto con Regione Emilia-Romagna e Comuni.

Ai sensi degli artt. 19 e 46 della LR 24/2017, la Città metropolitana esprimerà, con un successivo atto, le determinazioni di propria competenza sul Piano nell’ambito del parere motivato del Comitato Urbanistico Metropolitano (CUM).

### **1.2 CONTENUTI DELLA CONSULTAZIONE PRELIMINARE**

I Comuni di Monzuno, Castiglione dei Pepoli e San Benedetto Val di Sambro hanno trasmesso i seguenti elaborati, aggiornati e definitivi, così raggruppati:

Materiale di analisi, suddiviso nelle seguenti cartelle

- "Allegati al Quadro Conoscitivo Diagnostico (QCD) intercomunale" nella quale sono presenti tutti gli elaborati (testi e tavole) allegati al Quadro Conoscitivo Diagnostico intercomunale;
- "Schede e tavole comuni ai tre territori", riportante i diversi materiali di supporto alle analisi di livello intercomunale;
- "Castiglione dei Pepoli", "Monzuno" e "San Benedetto Val di Sambro", nella quale si ritrovano i risultati delle analisi conoscitive effettuate specificatamente per ciascun territorio comunale;
- "Analisi MS e CLE", contenente i testi e le cartografie riferite ai temi geologici e sismici.

Tavole di progetto

- "Tavola delle Discipline";
- "Tavola dell'Assetto Strutturale del Territorio Urbanizzato";
- "Tavola dei Vincoli" comprensiva della Scheda dei Vincoli;

Testi, con all’interno tutti i documenti testuali del PUG intercomunale:

- La strategia per la rigenerazione urbana e la qualità ecologica e ambientale;
- Quadro Conoscitivo Diagnostico intercomunale;
- Quadro Conoscitivo Diagnostico. Approfondimenti specifici al Comune di Castiglione dei Pepoli;
- Quadro Conoscitivo Diagnostico. Approfondimenti specifici al Comune di Monzuno;
- Quadro Conoscitivo Diagnostico. Approfondimenti specifici al Comune di San Benedetto Val di Sambro;
- Regole del PUG;
- Valsat;
- la cartella "Allegati ai testi" riporta tutti i documenti che completano i testi suddetti, in particolare la ValSAT e il Quadro conoscitivo.

## 2. CONTRIBUTO CONOSCITIVO E VALUTATIVO DELLA CITTÀ METROPOLITANA

Lo scopo del presente contributo è quello di supportare l'Ufficio di Piano attraverso un apporto valutativo e conoscitivo utile a perfezionare e rafforzare l'attività conoscitiva del PUG e avanzare suggerimenti e proposte nel merito dei contenuti della Strategia per la Qualità Urbana ed Ecologico Ambientale (SQUEA), delle norme e della ValSAT del piano, per garantire la massima integrazione e complementarietà tra PTM e PUG.

La redazione di un PUG intercomunale, che interessa il territorio di tre Comuni confinanti in ambito appenninico caratterizzato dalla ricchezza di risorse naturali e paesaggistiche e al contempo da elementi di fragilità del sistema socio-economico e demografico, costituisce un'opportunità importante per la definizione di politiche integrate che possano rispondere in maniera efficace e soprattutto coordinata alle esigenze e alle criticità che emergeranno dal quadro conoscitivo diagnostico.

Prima di entrare nel merito dei singoli temi oggetto di approfondimento da parte della Città metropolitana, si vuole quindi sottolineare l'importanza di aver dato avvio al percorso di formazione del PUG rendendo così possibile un attivo e costruttivo confronto con la Città metropolitana, anch'essa chiamata all'elaborazione del nuovo strumento di pianificazione e con gli altri Enti coinvolti nel processo di pianificazione. È infatti evidente che anche attraverso i PUG sarà possibile garantire l'attuazione e il perseguimento degli obiettivi e delle strategie fissate nel PTM. Pertanto il presente contributo mira a sottolineare i temi di interesse primario per la Città metropolitana e quelli che presentano un alto grado di interconnessione con le politiche di scala metropolitana oggetto del PTM, al fine di garantirne la massima integrazione, fornendo indicazioni utili alla redazione della proposta di piano rispetto alla quale la Città metropolitana esprimerà comunque le proprie determinazioni secondo quanto previsto dalla normativa vigente.

Al fine di supportare l'impegno teso alla produzione di un piano intercomunale che fornisca strategie e norme adeguate a tutti i territori interessati tenendo conto delle relative specificità, si forniscono delle prime indicazioni principalmente sull'impostazione del quadro conoscitivo diagnostico e degli obiettivi strategici finora individuati, anticipando alcune considerazioni in merito a conseguenze di rilievo sulla disciplina del piano.

Da una prima analisi della documentazione messa a punto per comporre il quadro conoscitivo diagnostico, preme evidenziare la necessità di inquadrare i dati, le considerazioni emerse a livello locale, le strategie individuate e la bozza di apparato normativo all'interno di una più ampia cornice metropolitana, in coerenza con il principio di competenza. Il PUG e il PTM sono infatti piani con un forte carattere di complementarietà, risultando per tale ragione decisivo evitare ogni forma di duplicazione e riconoscere a ciascuno di essi gli ambiti di propria competenza, così come definiti dalla legge regionale. Gli elementi conoscitivi del PTM, di cui la Città metropolitana ha messo a disposizione online

([https://www.ptmbologna.it/ptm\\_approvato](https://www.ptmbologna.it/ptm_approvato)) sia i documenti approvati che i file vettoriali di riferimento, costituiscono la base delle strategie del PTM, declinate nelle 5 sfide del piano.

A tale riguardo, con riferimento alla strategia proposta relativa al coinvolgimento della Città metropolitana e della Regione nella condivisione dei principi ispiratori del PUG, che propone di “Dettagliare il PTM della Città Metropolitana di Bologna con i risultati scaturiti dal PUG Intercomunale per avere due strumenti completamente coerenti e trasparenti” è necessario chiarire che eventuali proposte di modifica ai piani sovraordinati dovranno essere esplicitate secondo le modalità previste dall’art. 51 della L.R. 24/2017 e dovrà essere acquisita l’intesa degli enti titolari dei piani di cui il Comune proporrà variante nell’ambito del Comitato Urbanistico Metropolitan. Pertanto si invita a un’attenta riflessione su questo aspetto anche alla luce delle indicazioni fornite successivamente.

In premessa si evidenzia, dunque, una generale necessità di collegare con maggior chiarezza gli obiettivi, le Strategie e l’apparato normativo individuati, esplicitando le relazioni con le risultanze del Quadro Conoscitivo Diagnostico attraverso la Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale, come anche richiamato successivamente rispetto ai singoli temi trattati dal Piano.

## 2.1 TERRITORIO RURALE

La prima sfida del PTM riguarda, com’è noto, la tutela del suolo e concentra la sua azione sul territorio rurale. Si prende atto a tal proposito di un primo riconoscimento nelle tavole conoscitive degli ecosistemi naturali e agricolo individuati dal PTM. Tuttavia la declinazione dell’ecosistema agricolo alla scala locale presenta alcune incoerenze rispetto ai contenuti del PTM.

Nel quadro conoscitivo, il territorio rurale corrispondente all’ecosistema agricolo metropolitano viene suddiviso in diversi sottosistemi. Da un lato vengono riconosciuti i “sistemi agricoli produttivi”, per i quali i Comuni intendono assumere gli obiettivi e la disciplina del PTM e costituiscono meno della metà della superficie dell’ecosistema agricolo di collina/montagna del piano metropolitano, come esplicitato nella tavola “Comparazione ecosistema agricolo PTM e Sistemi agricoli produttivi”. Il quadro conoscitivo individua poi ulteriori sotto-sistemi, che nelle tavole della disciplina sono definiti “sistemi di ecosistemi e componenti antropiche che completano l’insieme delle superfici di competenza comunale”, che, pur essendo a tutti gli effetti territorio rurale, sono quindi classificati come di competenza comunale.

In questi sistemi rientrano a titolo di esempio gli “ambiti specialistici” o gli “areali di completamento dell’attività agricola” e solo una parte è classificata come edificato sparso e discontinuo, costituito da “piccoli borghi di antica origine”, “agglomerati (cluster) costituiti da singoli edifici e relative pertinenze” e “singoli edifici sparsi”. Tale classificazione comporta di fatto l’esclusione della quasi totalità degli edifici presenti in territorio rurale dall’applicazione della disciplina di competenza metropolitana e non risulta coerente con la definizione di edificato sparso e discontinuo contenuta all’art. 6 del PTM introdotta anche al fine di perseguire le strategie metropolitane con particolare riguardo alle specificità della montagna bolognese: *“L’edificato sparso e discontinuo è costituito dai raggruppamenti di edifici collocati lungo la viabilità di rango almeno comunale, con origine diversa da quella agricola, utilizzati per funzioni residenziali, produttive e di servizio, ma privi delle dotazioni minime necessarie per configurarli come territorio urbanizzato, da consolidare nella conformazione attuale in coerenza con la legge regionale 24/2017 e comunque in modo tale da garantirne la sostenibilità ambientale e territoriale, in particolare per ciò che riguarda le infrastrutture per l’urbanizzazione e per la mobilità. Nel territorio montano, i nuclei residenziali costituiti da raggruppamenti di più edifici collocati lungo la viabilità di impianto, il cui mantenimento concorre al presidio territoriale e alla conservazione della struttura insediativa di matrice storica di carattere sparso, sono considerati edificato sparso e discontinuo”.*

Alla luce di queste caratteristiche, si invitano i Comuni a rivedere la classificazione attuale del territorio rurale, includendo nell’edificato sparso e discontinuo solo le aree che possiedono i requisiti di cui sopra, come ad esempio le “borgate a differente grado di conservazione”, ed escludendo quelle che ricadono invece all’interno degli ecosistemi agricoli o naturali metropolitani, come ad esempio i “singoli edifici sparsi”, nell’ottica condivisa di preservare e

valorizzare queste aree al quale corrispondono strategie e norme di tutela di competenza metropolitana finalizzate alla salvaguardia delle risorse e il miglioramento della qualità di vita della Comunità metropolitana. Pertanto è necessario che tutti i sistemi individuati dai Comuni esterni al territorio urbanizzato e non inclusi nella corretta classificazione di edificato sparso e discontinuo debbano rientrare all'interno degli ecosistemi metropolitani del territorio rurale ed essere coerenti con le relative strategie e disciplina, di cui agli artt. 15-26 delle norme del PTM, potendo eventualmente declinare aspetti di maggior dettaglio in risposta alle particolari esigenze del territorio montano garantendo comunque il rispetto delle suddette disposizioni.

Si chiede quindi ai Comuni di procedere a una ricognizione più approfondita, in particolare degli ecosistemi agricoli, a partire dalla perimetrazione effettuata nel PTM individuando le corrispondenti aree per le quali la Strategia del PUG dovrà essere coerente con la disciplina metropolitana.

La disciplina del PUG sugli edifici non aventi interesse storico-artistico appartenenti al territorio rurale afferente agli ecosistemi agricoli dovrà inoltre essere coerente con le disposizioni del PTM, di cui si ricorda in particolare l'ammissibilità per tutti gli edifici dei soli interventi di qualificazione edilizia funzionali al riuso dei fabbricati esistenti nel rispetto delle specifiche norme sugli usi ammessi e la soglia massima di due alloggi per edificio nei casi di frazionamento. Tali norme sono state messe a punto in piena coerenza con le disposizioni della legge urbanistica regionale che all'art. 36 ammette la costruzione di nuovi fabbricati soltanto qualora sia necessaria alla conduzione del fondo, all'esercizio dell'attività agricola e di quelle ad essa connesse. In relazione agli ecosistemi naturali si rammenta inoltre che la disciplina di riferimento è quella dettata dalla pianificazione di settore (PTPR, PTA, PSAI) così come richiamata nel PTM, secondo quanto previsto dal principio di competenza.

Si ritiene necessario quindi rivedere le norme del PUG in tal senso, anche con riguardo ai cosiddetti "sistemi agricoli produttivi" per portarli a coerenza con la disciplina di competenza metropolitana, sulla base di un approfondito quadro conoscitivo e di conseguenti strategie specifiche per il territorio rurale.

Per garantire un'efficace azione della strategia del PUG sul territorio rurale è utile inoltre procedere a una prima individuazione degli edifici dismessi, anche in relazione alla tipologia e in particolare agli alloggi esistenti, al fine di mettere a punto strategie efficaci per il riuso dei fabbricati, in armonia con le previsioni del PTM e pienamente rispondenti alle varie esigenze in parte già emerse dalle analisi in un territorio con una forte vocazione paesaggistica come quello dei Comuni di Monzuno, San Benedetto Val di Sambro e Castiglione dei Pepoli.

Il PUG dovrà inoltre riconoscere gli edifici non più funzionali all'attività agricola, dismessi o in corso di dismissione, compresi i casi di edifici produttivi esistenti nel territorio rurale, per i quali l'art. 36 della LR n. 24/2017 e il PTM prevedono una disciplina differenziata, che promuove la loro totale rimozione per il miglioramento della qualità ambientale e paesaggistica del territorio rurale o la loro delocalizzazione e parziale recupero della superficie originaria all'interno del Territorio Urbanizzato o in aree ad esso strettamente contigue.

## **2.2 NUOVE URBANIZZAZIONI**

Nell'esercizio delle proprie competenze il PTM definisce all'interno della sfida 5 la disciplina delle nuove urbanizzazioni individuando altresì i criteri per l'attribuzione differenziata delle quote di superficie territoriale consumabile nei limiti previsti dalla legge urbanistica regionale, perseguendo l'obiettivo di accrescere l'attrattività e la competitività del territorio metropolitano, riservando una quota minoritaria per gli insediamenti di livello locale che non potrà eccedere l'1% del Territorio Urbanizzato (TU) come definito dal PUG.

La restante quota di superficie territoriale, complessivamente consumabile a livello metropolitano sarà destinata a insediamenti di rilievo sovracomunale. In generale le nuove urbanizzazioni dovranno garantire il rispetto della griglia degli elementi strutturali, dei requisiti prestazionali e delle condizioni di sostenibilità per la rigenerazione urbana indicati nella sfida 3 e richiamati in seguito, la contemporanea realizzazione delle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti, la coerenza con le condizioni di accessibilità definite dal PUMS nonché la contiguità al perimetro del TU.

Si rammenta inoltre che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 5 c. 4 della LR 24/2017 e all'art. 41 del PTM, la realizzazione di nuovi insediamenti residenziali è possibile solo se funzionale ad interventi di riuso e rigenerazione e/o alla realizzazione di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) e sempre in coerenza con il ruolo dei centri abitati così come stabilito dal PTM all'articolo 50 delle norme. Tali disposizioni dovranno essere assunte ed esplicitate nella disciplina del PUG, che dovrà quindi dare evidenza agli elementi strutturali che connotano il territorio extraurbano e che costituiscono riferimento necessario per le nuove previsioni all'interno della propria Strategia, individuati dal PTM nella griglia come specificato all'art. 10.

Rispetto agli approfondimenti del sistema insediativo, si rileva la necessità di fornire un quadro d'insieme relativo alla gerarchizzazione dei centri abitati dei tre Comuni, oggetto singolarmente di alcune analisi puntuali, nel Quadro Conoscitivo. In merito al ruolo assegnato dal PTM ai centri di cui all'art. 33, si prende atto della proposta di individuare di Riveggio come centro minimo, e si richiama a tal proposito quanto espresso in sede di risposta alle osservazioni presentate al PTM nonché i contenuti dell'Allegato 13 del Quadro conoscitivo del PTM che ha effettuato la classificazione dei centri sulla base di una effettiva ricognizione dei servizi esistenti e del grado di accessibilità degli stessi. Si rammenta che tale classificazione, oltre a rappresentare una lettura del sistema insediativo metropolitano, si configura come condizione a cui è subordinata la possibilità di realizzare nuove dotazioni metropolitane, nuovi insediamenti commerciali e nuovi insediamenti residenziali all'esterno del TU, nei limiti di consumo di suolo stabiliti dalla legge come declinati dal PTM. Considerando che l'obiettivo primario del PUG è rivolto alla rigenerazione dei tessuti esistenti, pare più opportuno concentrarsi sull'analisi delle relazioni che intercorrono fra i vari nuclei insediativi dei territori dei tre Comuni in funzione della propria rilevanza in termini di servizi e accessibilità, a partire dalle analisi del PTM, per mettere a punto delle azioni di piano di scala più ampia rispetto a quella del singolo centro abitato, maggiormente efficaci. Un tale lavoro conoscitivo potrà permettere di declinare strategie differenziate di rigenerazione del tessuto esistente, favorendo eventuali interventi di addensamento laddove il livello di servizi e accessibilità esistenti lo consentano.

### **2.3 INSEDIAMENTI PRODUTTIVI E COMMERCIO**

Rispetto al consolidamento e allo sviluppo delle **attività produttive** il PTM, in attuazione della sfida rivolta ad attrarre investimenti sostenibili, riserva un particolare riguardo ai territori montani individuando il sistema produttivo della montagna, che è costituito sia da due ambiti sovracomunali già perimetrati nel piano metropolitano nonché dagli ulteriori ambiti produttivi di rilievo comunale esistenti che ciascun PUG può individuare in base a specifici requisiti, inserendoli all'interno di questo sistema metropolitano, per rafforzare le sinergie di rete su scala territoriale, attraendo nuovi investimenti nei Comuni montani e promuovendo l'imprenditorialità. Considerando che gli insediamenti produttivi di rilievo sovracomunale individuati dal PTM non interessano i territori dei tre Comuni, si sottolinea l'importanza di una attenta ricognizione di ciascuno degli ambiti produttivi di scala comunale esistenti e segnalati nel quadro conoscitivo, al fine di individuare quelle aree che possono fare parte del più ampio sistema produttivo della montagna in quanto rispondenti ai criteri selezionati dal PTM all'art. 42 per valutare l'adeguatezza dei siti in termini di accessibilità esistente, facilità di allacciamento alle reti, di interferenze dirette con gli ecosistemi naturali, nonché di rispetto della griglia degli elementi strutturali, utilizzando anche il lavoro di analisi effettuato in collaborazione con la Città metropolitana nell'ambito del Focus Appennino. Si chiede quindi di approfondire le schede tematiche sui tessuti produttivi esistenti predisposte nel quadro conoscitivo rispetto agli aspetti indicati, anche riconoscendo le possibili aree da inserire nella rete del sistema produttivo della montagna. Queste analisi, da associare a un'indagine alle aree ed edifici degradati, dismessi o sottoutilizzati, favoriranno una consapevole messa a punto delle strategie di piano sul sistema produttivo di Monzuno, Castiglione e San Benedetto, cogliendo le opportunità fornite dal piano metropolitano all'art. 42, comma 21, in merito alla possibilità legate alla valorizzazione e all'insediamento di attività economiche, con particolare riferimento alle imprese innovative a basso impatto, e di rigenerare l'esistente anche

attraverso specifici Programmi metropolitani di rigenerazione finanziati attraverso il Fondo perequativo, in un'ottica di contrasto alle fragilità territoriali.

Il quadro conoscitivo del PUG dovrebbe inoltre puntualmente individuare, quando presenti, gli insediamenti commerciali di rilevanza comunale e metropolitana inferiore. A riguardo si richiama l'art. 44 del PTM che disciplina gli insediamenti commerciali di rilievo metropolitano, nonché quelli di rilevanza comunale, di tipologia 1c e 2 (medio-grandi strutture di vendita e centri aggregazioni commerciali di livello comunale di cui al glossario delle tipologie commerciali del PTM), perseguendo gli obiettivi di rafforzamento del piccolo commercio, miglioramento dell'accessibilità, incremento della resilienza, miglioramento del metabolismo urbano e potenziamento dei servizi ecosistemici. In particolare si evidenzia come gli insediamenti di rilevanza comunale (1c e 2) debbano essere prioritariamente localizzati all'interno del territorio urbanizzato, in aree individuate dal PUG esclusivamente nei centri urbani dotati di servizi specialistici e accessibilità buona.

Si condivide la strategia del PUG che intende favorire il **commercio di vicinato** nel territorio dei tre Comuni. Si evidenzia che la disciplina di supporto, attualmente con previsioni indifferenti rispetto alle diverse caratteristiche dei vari tessuti urbani, dovrebbe privilegiare la presenza diffusa del commercio di vicinato attraverso obiettivi e azioni mirati su specifiche aree attraverso ad esempio l'individuazione degli assi commerciali in relazione ai quali sviluppare piani di valorizzazione, il riconoscimento delle aree mercatali e del tessuto urbano in cui sono collocate come ambiti prioritari di rigenerazione urbana, ambientale e sociale o l'individuazione degli ambiti nei quali promuovere il riutilizzo degli spazi commerciali non utilizzati o sottoutilizzati per funzioni di carattere collettivo e sociale. Si rimanda all'art. 40 del PTM per ulteriori dettagli in merito. Si segnala che il rafforzamento del commercio di prossimità e dei "centri commerciali naturali", per corrispondere ai bisogni delle fasce più vulnerabili della popolazione e garantire una buona qualità della vita e dell'ambiente, è uno dei temi prioritari dei Programmi metropolitani di rigenerazione, dedicati in particolare alle aree fragili e più distanti dai centri principali del territorio metropolitano, come i territori dei tre Comuni.

## **2.4 RIGENERAZIONE URBANA, DOTAZIONI E SERVIZI**

Coerentemente con l'obiettivo del contrasto al consumo di suolo il PUG deve rivolgere prioritariamente la propria attenzione all'analisi dei tessuti urbani esistenti per favorirne il riuso e la rigenerazione. Su questo aspetto di competenza specifica del Piano Urbanistico Generale, il PTM fornisce indicazioni per quei temi sui quali è necessario un indirizzo di livello metropolitano, al fine di assicurare inclusione e vivibilità in tutto il territorio metropolitano.

Il PUG dovrà quindi essere orientato a regolare principalmente i processi di rigenerazione del territorio urbanizzato (TU) esistente. Per una corretta analisi del tessuto esistente è opportuna una riflessione sul perimetro del TU individuato alla luce dei criteri dell'art. 32 della L.R. n. 24/2017. A tal proposito si invita a valutare attentamente la perimetrazione di porzioni di territori permeabili e privi di urbanizzazioni nonché la classificazione all'interno del TU di quei nuclei abitati di dimensioni esigue privi di servizi, anche in relazione alle analisi sulla qualità socio-economica e la scena urbana effettuata, tenendo conto di quanto esposto in merito all'edificato sparso e discontinuo in precedenza. Si segnala, infatti, che la quantificazione del territorio urbanizzato effettuata nel PUG si discosta sensibilmente dalla prima ricognizione presente nel PTM, raggiungendo in alcuni casi una superficie raddoppiata di territorio urbanizzato per i Comuni.

In merito all'analisi dei servizi nel TU si suggerisce di indicare la quantità di dotazione pro-capite in ciascun centro abitato nonché di approfondire gli aspetti qualitativi degli stessi relativi sia alle caratteristiche di ciascuna dotazione sia al rapporto di queste con il territorio circostante, richiamando in proposito a titolo d'esempio l'analisi prestazionale dei servizi effettuata a scala più ampia nel quadro conoscitivo del PTM. Tale ricognizione è utile al riconoscimento di possibili carenze anche in relazione alle criticità emerse dal quadro socio-demografico dei territori, ricordando che il PTM riconosce quali ambiti prioritari per il rafforzamento dei servizi sociali e culturali di base per contrastare la povertà e l'esclusione sociale le strutture pubbliche per anziani non autosufficienti lievi come luoghi di aggregazione e i luoghi educativi innovativi per la fascia di età 0-6 anni.

Per completare il quadro conoscitivo dei servizi è opportuno inoltre individuare le dotazioni metropolitane, ai sensi dell'art. 34 del PTM, che il PUG riconosce come architravi dell'armatura urbana. anche in relazione alla possibilità di individuare le aree destinate a nuove dotazioni metropolitane sulla base delle effettive esigenze emerse e nel rispetto delle norme del PTM.

All'interno di ciascun centro abitato classificato come TU sarà poi opportuno individuare ove necessario le differenti parti di città, in quanto areali omogenei, al fine di definire una disciplina di dettaglio coerente con il tessuto urbano. A titolo di esempio si nota l'assenza di distinzione dei tessuti produttivi da quelli prevalentemente residenziali o dagli ambiti storici nelle tavole della disciplina e l'uniformità delle previsioni per gli interventi edilizi e urbanistici per tutti i territori urbanizzati. Come indicato all'art. 33, comma 3, della L.R. 24/2017, per ciascuna porzione del territorio urbanizzato il PUG deve definire la gamma degli usi e delle trasformazioni ammissibili, stabilendo per ciascuno di essi i requisiti e le condizioni cui è subordinato l'intervento.

Nell'ambito dello studio dei centri abitati, si suggerisce di svolgere ulteriori analisi sugli immobili dismessi, non utilizzati o abbandonati e di quelli degradati, previste dall'art. 22 della LR 24/2017, e conseguentemente approfondire le specifiche caratteristiche dei contesti e/o delle aree e/o edifici in relazione ai quali articolare interventi di rigenerazione. Questa analisi da effettuarsi nel PUG è altresì propedeutica anche alla redazione dei Programmi Metropolitani di Rigenerazione, la cui raccolta e selezione delle proposte si basa anche sulla mappatura da elaborare nel quadro conoscitivo dei PUG delle basi materiali disponibili per la rigenerazione delle aree dismesse e/o sottoutilizzate, ai sensi dell'articolo 52 del PTM.

Si comprende dunque come questo tipo di ricognizione assuma un ruolo primario specialmente nei territori dei tre Comuni interamente compresi nell'ambito montano della Città metropolitana, che presenta una fragilità trasversale, demografica, economica e sociale e al contempo fornisce servizi ecosistemici fondamentali alla comunità metropolitana, al quale i Programmi rivolgono prioritariamente la propria azione per attuare concretamente la perequazione territoriale, obiettivo principale della sfida 5 del PTM. Anche con riferimento ad alcune strategie proposte nella documentazione pervenuta, come ad esempio l'istituzione di Progetti intercomunali di rigenerazione, uno strumento sovrapponibile ai Programmi metropolitani di rigenerazione già previsti dal PTM, si ritiene maggiormente efficace un approccio operativo agli interventi di rigenerazione nei territori montani rivolto a un'approfondita conoscenza delle criticità e a una concreta definizione delle strategie di rigenerazione, che può permettere un'efficace redistribuzione delle risorse raccolte con il Fondo Perequativo o derivanti da ulteriori linee di finanziamento regionali, nazionali ed europee. Si suggerisce quindi di valorizzare le aree che sono già state oggetto di attenzione delle Amministrazioni nella redazione di progetti o nella candidatura a linee di finanziamento con il supporto della Città metropolitana dando conto dei progetti di rigenerazione che sono già in corso, come a titolo di esempio l'esperienza del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA), che prevede sei interventi nei tre Comuni rivolti alla riqualificazione e al potenziamento dell'edilizia residenziale pubblica e di alcuni servizi. Tali interventi possono entrare a far parte della ricognizione del sistema insediativo e fungere, a seconda della propria incidenza sul territorio, da attivazione per ulteriori processi di rigenerazione ad essi connessi individuando le opportunità di riuso diffuse nel tessuto urbanizzato.

Fortemente legate alla rigenerazione dell'esistente sono tutte le misure atte ad incrementare la resilienza e la sostenibilità del territorio. Il PTM sostiene la rigenerazione dei territori urbanizzati e il miglioramento della qualità urbana ed edilizia e fornisce delle indicazioni riguardanti la rigenerazione sugli aspetti per i quali è necessario il concorso coerente di tutti i livelli di governo del territorio in vista dell'attuazione delle linee di azione di carattere unitario a livello metropolitano riguardanti: la rigenerazione dei margini urbani, la forestazione metropolitana, il miglioramento dell'accessibilità, l'incremento della resilienza e del metabolismo urbano, il commercio di vicinato (da art. 35 a 40 delle Norme del PTM). Quindi si suggerisce di armonizzare la Strategia del PUG alle disposizioni del PTM in materia di rigenerazione urbana contenute nella sfida 3, fermo restando il regime di competenze assegnate dalla legge e la possibilità per i PUG di calibrare ulteriormente le norme dello stesso PTM in relazione ai diversi contesti di intervento.

Pertanto si invitano i Comuni ad integrare il Quadro Conoscitivo, in particolare nelle analisi cartografiche con una più chiara analisi quali/quantitativa dei tessuti urbani da rigenerare al fine di implementare la strategia del PUG con gli obiettivi relativi all'incremento della resilienza, della qualità ambientale, dei requisiti prestazionali e delle dotazioni quali-quantitative della città pubblica, anche con l'intento di costruire le basi per un'efficace attuazione delle politiche di rigenerazione definite nel PTM, basate sulle specificità del territorio.

Sempre nell'ambito della rigenerazione urbana, si suggerisce inoltre al Comune di procedere all'elaborazione del nuovo Regolamento Edilizio (RE) contestualmente alla definizione della disciplina urbanistica di dettaglio del PUG, al fine di rendere attuabili in maniera efficace gli interventi di rigenerazione molecolare orientati alla riqualificazione energetica e sismica degli edifici.

## **2.5 EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE**

Come stabilito dalla stessa legge regionale, è richiesta al PUG l'individuazione del fabbisogno abitativo complessivo di alloggi di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) stabilendo le modalità con cui gli interventi di riuso e rigenerazione e di nuova urbanizzazione concorrono al soddisfacimento di tale fabbisogno. Il PTM all'art. 41 fornisce in particolare indicazioni per i Comuni non individuati come ad alta tensione abitativa, demandando al PUG la definizione, in armonia con le risultanze del Quadro Conoscitivo diagnostico, le forme e le modalità attraverso cui gli interventi di riuso e rigenerazione, oltre che di nuova urbanizzazione, concorrono al soddisfacimento della domanda di edilizia residenziale sociale.

Emerge quindi la necessità di estendere la già presente ricognizione del patrimonio edilizio pubblico (ERP), arricchendola con altri dati socio-economici e di contesto che avvalorino la strategia relativa alla realizzazione di abitazioni in cohousing e le norme di PUG sull'incentivazione della realizzazione di ERS. Questi documenti fanno infatti riferimento ad un'accezione ampia di ERS - correttamente descritta nel Quadro Conoscitivo Diagnostico ai sensi della vigente normativa – che trova però scarso riscontro nelle analisi della domanda e dell'offerta abitativa proposte. In particolare, si richiede di inquadrare l'indicazione relativa al 10% delle superfici utili lorde realizzabili da destinare ad ERS alla luce di evidenze quantitative che ne attestino un effettivo bisogno, anche in relazione a specifiche categorie prioritarie di destinatari (ad es. anziani, studenti, famiglie in soluzioni abitative temporanee, ecc.), che emergano dai trend socio-demografici già indicati in altre sezioni del PUG.

In questa direzione, è possibile utilizzare, a titolo esemplificativo, i dati dell'atlante statistico metropolitano pubblicamente consultabili e scaricabili, che attestano il numero di unità residenziali in rapporto agli abitanti insediati e lo storico delle compravendite per tipologia immobiliare, da cui dedurre il dinamismo del mercato immobiliare nei territori insediati. Da questi dati, forniti dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare - OMI dell'Agenzia delle Entrate e periodicamente aggiornati, sembra emergere una sovrabbondanza di alloggi per abitante, che lascia spazio ad interrogativi sul patrimonio sfitto e su una sua possibile quantificazione. Una ricognizione in questo senso potrebbe incentivare politiche e progetti di rigenerazione, in linea con i contenuti del PTM di cui sopra. Analogamente, l'OMI fornisce anche rilevazioni sul mercato della locazione, riportando valori minimi, massimi e medi dei canoni che possono essere utili per contestualizzare la scarsa propensione all'affitto correttamente segnalata nel Quadro Conoscitivo Diagnostico per il livello nazionale, ma di cui mancano specifiche a livello territoriale. Sul tema della locazione, potrebbe anche essere utile richiamare un interessante lavoro recentemente pubblicato da Regione Emilia Romagna sul Fondo di sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, dove si riporta il numero di nuclei che hanno presentato domanda per il "Fondo Affitto" al 2021 nei territori considerati. Questo dato costituisce a tutti gli effetti un indicatore di disagio economico ed abitativo, da leggersi congiuntamente con le rilevazioni da voi effettuate sulle graduatorie ERP.

Si chiede in sintesi di collegare le strategie e le norme di supporto alla realizzazione di nuovi alloggi ERS alle effettive esigenze del territorio rispetto alle sue caratteristiche sociali e demografiche, suggerendo di predisporre dati più aggiornati, ove possibile, e di menzionare le fonti di riferimento.

## 2.6 RETI INFRASTRUTTURALI, MOBILITÀ SOSTENIBILE E RETI ECOLOGICHE, DELLA FRUIZIONE E DEL TURISMO

La rete della mobilità riveste un ruolo primario nella connessione del territorio e dei vari nuclei insediativi, anche nella relazione con il resto della Città metropolitana. Il PTM assume tutti gli obiettivi e i contenuti del PUMS, tra i quali la rete infrastrutturale strategica della mobilità metropolitana. A questo proposito si richiama l'importanza di una struttura conoscitiva del piano che parta dagli elementi di rilievo metropolitano e che possa declinare, a partire da questi, un'approfondita analisi dei sistemi locali delle infrastrutture, non soltanto a livello di singoli elementi, bensì in una logica di rete grazie anche alla possibilità fornita dalla redazione di un PUG intercomunale. Perciò si suggerisce di arricchire l'elenco di elaborazioni cartografiche comuni ai tre territori di pari passo con gli approfondimenti di seguito elencati.

Nel quadro conoscitivo sul sistema della mobilità si rileva la necessità di un adeguato inquadramento delle previsioni del PUMS in particolare per quanto concerne la rete ciclabile metropolitana come definita dal Biciplan e il Trasporto Pubblico Metropolitano, di cui fanno parte la rete del Servizio Ferroviario Metropolitano (SFM), i Centri di Mobilità e la Riorganizzazione del servizio extraurbano su gomma. Da una tale analisi sarà possibile arricchire l'individuazione di criticità e potenzialità come il fattore positivo dovuto alla presenza nel territorio di ciclovie di interesse regionale.

Si suggerisce di inserire un chiaro riferimento strategico al PUMS che ha declinato strategie e azioni relative a queste tematiche. In particolare devono essere considerati nell'analisi conoscitiva e nella messa a punto delle strategie di piano i due Centri di Mobilità presenti sul territorio, che il PUG dovrà assumere come architravi dell'organizzazione urbana e ambiti prioritari di rigenerazione, ossia quelli di Monzuno-Vado e San Benedetto Val di Sambro. Quest'ultimo è inoltre oggetto di finanziamento PNRR nell'ambito dei Piani Urbani Integrati sulla base di un progetto di fattibilità tecnico-economica elaborato da parte della Città metropolitana in stretta sinergia con i Comuni interessati.

Sarebbe opportuno che la carta della viabilità venga intesa in modo più ampio quale carta del sistema di mobilità e che contenga quindi tutte le previsioni del PUMS, differenziando ciò che è esistente da ciò che è in previsione con adeguata legenda di dettaglio, in un inquadramento territoriale della carta il più possibile di respiro metropolitano che faccia capire le diverse direttrici sul territorio con indicazioni delle località. Anche qui si segnala in particolare la mancanza dei Centri di Mobilità e della loro area di pertinenza.

Per quanto concerne la strategia di piano si suggerisce di rafforzare quella relativa all'attrattività dei territori montani introducendo il tema di stazioni SFM e Centri di Mobilità sia per la loro funzione di punti di interscambio che di qualificazione e rigenerazione del contesto nonché estendendo il tema di promozione della mobilità attiva (termine da privilegiare rispetto a mobilità dolce) non solo alla diffusione della biciclette elettriche, ma alla creazione di una adeguata rete ciclabile anche in un'ottica di collegamento metropolitano in coerenza con il PUMS. In particolare si suggerisce di considerare per il miglioramento dell'accessibilità l'importanza della qualificazione dei Centri di Mobilità nell'area di pertinenza come nuove polarità e importanti frazioni sul territorio con funzioni, dotazioni e servizi dedicate a cittadini, pendolari e turisti (cicloturisti) per aumentarne l'attrattività come nuove porte di accesso all'Appennino. Allo stesso tempo sarà fondamentale incentivare la mobilità attiva, sviluppando una rete ciclabile di chiara leggibilità e percorribilità, che favorisca il collegamento tra frazioni e maggiori luoghi di interesse promuovendo anche l'utilizzo di biciclette elettriche in modo da allargare il bacino d'utenza. Rispetto alle ciclovie previste va citata non solo la Ciclovie della Lana ma anche la Ciclovie Savena-Idice in qualità di ciclovie di interesse regionale, incentrando la strategia in un'ottica di collegamento metropolitano legata in particolare al cicloturismo oltre all'escursionismo, più che di semplici percorsi ciclopedonali.

Anche nelle azioni locali è indispensabile tenere conto dello sviluppo dei Centri di Mobilità, con particolare riferimento a quello di San Benedetto Val di Sambro alla luce del PFTE già redatto, considerando l'inserimento degli obiettivi declinati nello stesso progetto. dotazioni.

L'analisi del sistema della mobilità dei tre Comuni deve essere dunque integrata alla rete sovracomunale esistente e alle progettualità in corso, non tralasciando lo studio dei legami con il sistema insediativo e quello delle dotazioni.

Date le peculiarità dei territori appenninici oggetto del PUG, si suggerisce di mettere in relazione gli itinerari cicloturistici ed escursionistici con i nuclei abitati e le emergenze paesaggistiche e storiche, anche con riferimento alle **reti ecologiche, della fruizione e del turismo** riconosciute dal PTM che combinano questi elementi di scala metropolitana afferenti alla natura, ai segni stratificati della storia e alla fruizione sostenibile. È opportuno quindi arricchire il quadro conoscitivo assumendo le reti ecologiche e ciclabili metropolitane integrandole con gli itinerari di rilievo comunale oltre che individuando, anche in appositi elaborati, le emergenze puntuali (come ad esempio le attività agrituristiche, gli agglomerati e gli edifici storici e/o dismessi e sottoutilizzati, ecc.), per poter definire al meglio le strategie di valorizzazione legate alla fruizione e alla promozione turistica sostenibile, rafforzando le strategie del PUG dedicate al turismo, in coerenza con le strategie della Destinazione Turistica metropolitana e secondo forme tali da garantire la conservazione degli elementi di interesse storico e/o ambientale e nel rispetto degli obiettivi di conservazione della biodiversità. L'individuazione di una chiara strategia di valorizzazione turistica per questi territori è propedeutica a un'efficace definizione delle progettualità anche ai fini dei Programmi metropolitani di rigenerazione.

## **2.7 SICUREZZA DEL TERRITORIO**

In merito al tema della riduzione del rischio sismico, si evidenzia come siano stati correttamente utilizzati come riferimento conoscitivo la Tavola 4 "Carta d'area vasta delle aree suscettibili di effetti locali" del PTM e le corrispondenti norme di cui all'art. 28. Sono state dunque valutate e confermate tutte le perimetrazioni individuate dal PTM e dalla Microzonazione Sismica Comunale e sono state prese correttamente in considerazione tutte le disposizioni relative alle aree sismiche individuate.

Le regole del PUG in oggetto, relative alla riduzione del rischio sismico, ad oggi chiariscano in maniera corretta la metodologia utilizzata per l'accorpamento e la perimetrazione delle zone sismiche considerate. Si apprezza come siano state aggiunte anche le zone sismiche P50 "Substrato affiorante/subaffiorante  $i \geq 50^\circ$ " e le zone D "Zona di intensa fratturazione/ cataclastica" con i relativi vincoli all'edificazione derivati dal PTPR (Titolo V - art. 26 – comma 8) e dalle "Linee guida per la gestione del territorio in aree interessate da faglie attive e capaci" della Protezione Civile.

Sono infine state richiamate in maniera esaustiva anche le prescrizioni contenute nelle norme di attuazione in materia di assetto idrogeologico definite dal Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico.

## **2.8 PRIME INDICAZIONI PER LA VALUTAZIONE DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE E TERRITORIALE**

La Città metropolitana in qualità di Autorità competente, si esprimerà in merito alla Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (Valsat) del PUG nella fase di approvazione del Piano, nell'ambito del Comitato Urbanistico Metropolitan, avvalendosi del supporto istruttorio dell'Area Autorizzazioni e Concessioni Metropolitana (AACM) di ARPAE. Si evidenzia in questa fase la necessità di una maggiore correlazione tra il quadro conoscitivo diagnostico e le strategie del piano attraverso la ValSAT, in particolare approfondendo la dimensione diagnostica dei dati conoscitivi oltre alla quantificazione dell'indice diagnostico afferente alla valutazione ecologica effettuata, sulla base delle analisi di vulnerabilità e resilienza attraverso la metodologia SWOT, in parte già presente, in linea con quanto suggerito nell'Atto di coordinamento tecnico sulla Strategia per la Qualità Urbana ed Ecologico-Ambientale e la ValSAT dei PUG (DGR n. 2135/2019).

Nell'ambito dell'individuazione del set di indicatori, funzionale prima di tutto a quantificare e rendere misurabili gli obiettivi del Piano e in secondo luogo a mantenere il controllo sull'attuazione e sulla efficacia delle azioni rispetto al raggiungimento degli obiettivi, si suggerisce di inserire anche indicatori comuni con quelli individuati nel Piano Territoriale Metropolitan, in modo che le ValSAT dei piani di diverso livello territoriale possano

comunicare in maniera efficace, favorendo anche in questo modo l'armonizzazione del sistema di scelte strategiche all'interno del territorio metropolitano, nonché le opportune verifiche di coerenza esterna.

Pare opportuno, infine, in merito alla verifica di coerenza esterna effettuata, valutare l'effettiva coerenza esterna degli obiettivi strategici assunti e in particolare della relativa disciplina con la pianificazione sovraordinata per mettere in luce la relazione di questi con gli obiettivi regionali e di area vasta, in particolar modo con il PTM, secondo anche quanto esplicitato nei paragrafi precedenti.

Responsabile Servizio  
Pianificazione Urbanistica  
Ing. Mariagrazia Ricci

Funzionario tecnico Servizio  
Pianificazione Urbanistica  
Ing. Francesco Selmi