



Città di
Castelfranco Emilia



UFFICIO DI PIANO
PIANO URBANISTICO GENERALE



Con il contributo della L.R 15/2018
Bando partecipazione 2026 – Linea A

CASTELFRANCO EMILIA

Voci · Luoghi · Sguardi

Per immaginare il futuro, a partire dal territorio di oggi

Comune di Castelfranco Emilia, soggetto proponente e titolare della decisione
Bando Partecipazione 2026, Linea A · L.R. Emilia-Romagna 15/2018
Fase 1, in corso: settembre 2026 – maggio 2027
Scheda di sintesi della Fase 1: contributo al Quadro Conoscitivo Diagnostico

QUADERNO INFORMATIVO 1

GLOSSARIO

Questo glossario accompagna il percorso partecipativo **Voci · Luoghi · Sguardi**, con cui la comunità di Castelfranco Emilia contribuisce alla costruzione del Piano Urbanistico Generale (PUG). Offre a chi partecipa un primo orientamento tra le parole dell'urbanistica, mettendole in relazione con i luoghi e con le esperienze quotidiane: abitare, raggiungere un servizio, attraversare uno spazio pubblico, convivere con i cambiamenti del territorio.

Nel confronto sul futuro della città si incontrano conoscenze e linguaggi diversi. Alcuni termini hanno un significato preciso nelle norme; altri esprimono criteri con cui leggere le condizioni dei luoghi e valutare le scelte. Comprenderli aiuta a seguire il lavoro sul piano, a formulare domande e a rendere più riconoscibili le ragioni dei diversi punti di vista. Un lessico condiviso permette anche di discutere con maggiore precisione ciò su cui si è in disaccordo.

Le voci sono organizzate per temi. Si parte dalla logica del piano e dalle sue componenti, per affrontare il governo del territorio, il rapporto tra suolo e città esistente, le questioni ambientali e la qualità della vita collettiva. Accanto ai termini tecnici trovano spazio concetti come giustizia spaziale, bene comune e prossimità, che aiutano a interrogarsi su chi beneficia delle trasformazioni e su quali bisogni restano senza risposta. Il glossario può essere letto in sequenza oppure consultato durante gli incontri e la lettura dei materiali.

In questa prima fase, dedicata al Quadro Conoscitivo Diagnostico, serve soprattutto a sostenere l'osservazione del territorio. Le definizioni offrono riferimenti con cui descrivere ciò che si conosce per esperienza e confrontarlo con dati e analisi tecniche, contribuendo a una comprensione più articolata di Castelfranco Emilia e delle sue possibili trasformazioni.

Piano

In senso lato, il "piano" è una decisione presa in anticipo: stabilisce che cosa fare, in quale ordine e con quali mezzi per raggiungere uno scopo. Impegna chi lo adotta e rende prevedibili le sue scelte per tutti gli altri.

Applicato a un territorio, il piano risponde a una condizione particolare. Lo spazio è limitato e condiviso, e vi agiscono insieme molti soggetti con interessi diversi: chi abita, chi produce, chi coltiva, chi investe, chi amministra. Ogni trasformazione dura a lungo, è difficile da annullare e ricade anche su chi non l'ha decisa: una strada, un quartiere o un argine condizionano la vita di più generazioni. Il piano mette queste scelte in relazione tra loro nello spazio e nel tempo, stabilisce che cosa va conservato in ogni caso e dà a tutti lo stesso quadro di riferimento.

Come strumento tecnico è un atto pubblico fatto di testi, mappe e norme, approvato con una procedura fissata dalla legge. Vale per l'amministrazione che lo approva e per chiunque intervenga sul territorio. Il Piano Urbanistico Generale (PUG) è il piano con cui il Comune decide l'assetto e le trasformazioni del proprio territorio (LR 24/2017, art. 31).

Ogni piano, qualunque sia il suo oggetto, tiene insieme quattro contenuti: una base di conoscenze, una strategia, un insieme di regole e una valutazione delle conseguenze.

Quadro conoscitivo

Prima di decidere occorre sapere com'è la situazione di partenza. Ogni piano si fonda su una raccolta ordinata di ciò che si sa: come stanno le cose, come sono cambiate nel tempo, che cosa manca.

In urbanistica questa base si chiama quadro conoscitivo ed è una parte del piano, fatta di dati, mappe, studi e relazioni (art. 22). Rappresenta e valuta lo stato del territorio e i processi che lo stanno cambiando. Contiene tre elementi:

- **CONOSCENZE:** i saperi su cui il piano si fonda. Quelli tecnici descrivono e misurano il territorio. Quelli d'uso appartengono a chi lo vive: abitanti, lavoratori, imprese, associazioni. Quelli amministrativi riguardano piani, vincoli e progetti già in corso.
- **DIAGNOSI:** l'interpretazione delle conoscenze raccolte. Dalla descrizione si passa al giudizio: che cosa funziona, che cosa è fragile, quali tendenze sono in atto, che cosa accadrebbe senza interventi.
- **FABBISOGNO:** lo scarto tra le condizioni attuali e condizioni più giuste o desiderabili. Per leggerlo si considerano mancanze, esigenze e aspirazioni, insieme alle risorse latenti e alle capacità non ancora espresse. Letto soltanto come deficit, restituisce un'immagine parziale della comunità, che ne oscura le capacità.

Il quadro conoscitivo accerta carenze e fragilità; la Strategia ne ricava i fabbisogni a cui il piano risponde.

Strategia

Conosciuta la situazione, occorre scegliere una direzione: dove si vuole arrivare e per quale via. Una strategia stabilisce delle priorità, e quindi anche ciò che viene dopo o a cui si rinuncia.

Nel PUG questa parte si chiama Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale (art. 34). Serve a elevare la qualità insediativa e ambientale dei centri urbani e del territorio.

Contiene quattro elementi:

- **OBIETTIVI GENERALI:** riguardano due ambiti. Il primo è il livello, per quantità e qualità, di servizi, spazi e attrezzature pubbliche e di infrastrutture per la mobilità. Il secondo è la riduzione della pressione degli insediamenti sull'ambiente, l'adattamento ai cambiamenti climatici, la difesa dai rischi e la salubrità dell'ambiente urbano.
- **CRITERI E CONDIZIONI:** gli obiettivi sono fissati attraverso requisiti prestazionali, cioè che cosa un luogo o un intervento deve garantire, e condizioni di sostenibilità, cioè che cosa deve essere assicurato perché una trasformazione sia ammessa. Sono il quadro di riferimento per gli strumenti che definiscono in dettaglio le trasformazioni più rilevanti.
- **ASSETTO DI MASSIMA:** la Strategia indica, per ciascuna parte della città, i fabbisogni da soddisfare e gli interventi necessari, con una mappa schematica che non traccia confini precisi.
- **AZIONI:** sono ordinate per rilevanza e fattibilità, e si attuano con risorse pubbliche e attraverso la negoziazione con i privati.

Le previsioni della Strategia sono vincolanti quando si stabilisce quali servizi e spazi pubblici ogni trasformazione deve realizzare. Anche la programmazione delle opere pubbliche comunali deve esserle coerente.

Disciplina

Una scelta produce effetti quando diventa regola: stabilisce che cosa si può fare, dove e a quali condizioni, allo stesso modo per tutti.

Nel piano urbanistico la disciplina è la parte che regola gli usi e le trasformazioni del territorio (artt. 25 e 33). Il suo oggetto principale è la città esistente. Il piano la suddivide in parti con caratteristiche omogenee e per ciascuna stabilisce gli usi e le trasformazioni ammessi, i requisiti e le condizioni da rispettare, gli incentivi riconosciuti. Distingue due modi di intervenire e fissa i limiti che valgono per entrambi:

- **INTERVENTI DIRETTI:** si realizzano con un titolo edilizio, cioè l'atto che autorizza un'opera. Per questi il piano individua gli immobili sulla mappa in modo univoco e detta la disciplina di dettaglio. Riguardano il centro storico, gli edifici tutelati e il rinnovo degli edifici esistenti.
- **INTERVENTI COMPLESSI:** sono le trasformazioni più rilevanti di parti di città. Richiedono un accordo operativo tra Comune e privati oppure un piano attuativo di iniziativa pubblica. Il PUG ne fissa obiettivi, requisiti e condizioni. Le quantità edificabili e il progetto di dettaglio si definiscono in quella sede.
- **VINCOLI E CONDIZIONI:** derivano dalle leggi di tutela, dalle caratteristiche dei terreni, dai rischi ambientali e dalle opere pubbliche programmate. Non hanno scadenza.

Il piano non attribuisce diritti edificatori alle aree libere (art. 25).

Valutazione

Ogni decisione ha conseguenze. Valutare significa chiedersi in anticipo che cosa accadrà se si fa ciò che si è deciso, confrontare modi diversi di ottenere lo stesso risultato e controllare in seguito se le cose sono andate come previsto.

In urbanistica questo compito è affidato alla Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale, abbreviata in ValSAT (art. 18). È parte del piano fin dalla prima fase della sua elaborazione e prosegue dopo l'approvazione. Considera cinque elementi:

- **ALTERNATIVE:** le diverse soluzioni ragionevoli per raggiungere gli stessi obiettivi, messe a confronto.
- **EFFETTI:** i cambiamenti che l'attuazione del piano può produrre sull'ambiente e sul territorio.
- **IMPATTI:** le conseguenze negative che le scelte adottate possono avere.
- **MISURE:** gli interventi previsti per impedire, ridurre o compensare gli impatti.
- **MONITORAGGIO:** la misura, attraverso indicatori, di ciò che accade durante l'attuazione. I suoi esiti sono pubblici e servono ad aggiornare o rivedere il piano.

La ValSAT comprende una sintesi non tecnica, scritta per essere letta da chiunque.

CORNICE

Governo del territorio

È l'insieme delle funzioni pubbliche che regolano gli usi e le trasformazioni del territorio: conoscerlo, decidere che cosa tutelare e che cosa trasformare, localizzare opere e attività, autorizzare e controllare gli interventi. La Costituzione lo introduce nel 2001 (art. 117, terzo comma) come materia concorrente: lo Stato fissa i principi fondamentali, le Regioni legiferano. La Corte costituzionale ha chiarito che comprende l'urbanistica e l'edilizia e, più in generale, tutto ciò che riguarda l'uso del territorio e la localizzazione di impianti e attività (sentenze 303 e 307 del 2003).

La pianificazione è il suo strumento principale. Accanto a essa stanno la disciplina edilizia, gli espropri, gli accordi con i privati e la valutazione ambientale dei piani. Il governo del territorio confina con materie che restano allo Stato, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, con le quali deve coordinarsi.

Pianificazione territoriale

È la pianificazione di area vasta, in capo a Regione, Città metropolitana e Province. Definisce l'assetto d'insieme: reti infrastrutturali, sistemi ambientali, gerarchia dei centri, funzioni di rango sovracomunale. Si rivolge soprattutto agli altri enti, a cui dà indirizzi e pone limiti entro i quali i Comuni compiono le proprie scelte.

Pianificazione urbanistica

È la pianificazione comunale. Disciplina l'uso del suolo e le trasformazioni della città e del territorio del Comune: che cosa si conserva, che cosa si rigenera, dove e a quali condizioni si interviene. I suoi effetti ricadono direttamente sulla proprietà, perché stabilisce che cosa si può fare su ciascun immobile. In Emilia-Romagna lo strumento è il Piano Urbanistico Generale (PUG), previsto dalla LR 24/2017.

Cultura urbanistica

È l'insieme di conoscenze, criteri e abitudini di giudizio con cui una comunità legge i propri luoghi e decide come trasformarli. Comprende il sapere tecnico e giuridico (norme, misure, cartografie, procedure) e la capacità di osservare come i luoghi sono vissuti: chi li usa e chi ne resta escluso, in quali ore, per fare che cosa, con quali fatiche e quali legami.

Questa attenzione ha un metodo. Si esercita andando nei luoghi in ore e giorni diversi, ascoltando chi li abita, li attraversa o ci lavora, e confrontando ciò che dicono i dati con ciò che dicono le persone. Porta nel piano quello che le carte non mostrano: abitudini, percorsi, luoghi a cui si è legati e luoghi che si evitano.

L'atto di coordinamento regionale va in questa direzione. Chiede al piano di concentrarsi sulla città esistente e sui bisogni di chi la abita. Riconosce inoltre che il valore attribuito a un luogo non sempre si misura con dati oggettivi e va letto attraverso i processi partecipativi.

La pianificazione urbanistica è per questo un lavoro tecnico e, nella stessa misura, un lavoro di attenzione alla vita che si svolge nei luoghi.

Rigenerazione

In biologia è la capacità di un organismo di ricostituire tessuti o parti danneggiate o perdute, ripristinandone la funzione: la pelle che si rimargina, il ramo che ributta dopo il taglio. Il processo parte sempre da ciò che è rimasto vitale.

Esteso alla città e al territorio, il principio indica un processo riparatore e rivitalizzante: ripara ciò che è compromesso (edifici, suoli, spazi, legami tra le parti) e rimette in attività ciò che ha perso funzione o uso, a partire dalle risorse già presenti nel luogo.

A differenza di un tessuto vivente, una città non si rigenera da sé: il processo va deciso, progettato e condiviso.

Rigenerazione urbana

È l'insieme coordinato di interventi che trasformano parti di città già costruite per migliorarne la qualità edilizia, ambientale, sociale e funzionale, senza occupare nuovo suolo. Riguarda edifici e spazi, pubblici e privati, e agisce su più piani insieme: la sicurezza e l'efficienza degli edifici, lo spazio pubblico e i servizi, il verde e la permeabilità dei suoli, la mobilità, l'offerta di alloggi sociali, le funzioni insediate.

Una definizione di legge nazionale non c'è ancora; il riferimento sono le leggi regionali. Quella dell'Emilia-Romagna (LR 24/2017, artt. 5 e 7) lega la rigenerazione all'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero entro il 2050 e distingue tre tipi di intervento, a scala crescente:

- **qualificazione edilizia** > demolizione e ricostruzione, oppure interventi conservativi, su edifici che non raggiungono i requisiti minimi di efficienza energetica, sicurezza sismica, accessibilità, igiene e sicurezza degli impianti;
- **ristrutturazione urbanistica** > sostituzione di un tessuto urbano con un altro, anche ridisegnando lotti, isolati e strade;
- **addensamento o sostituzione urbana** > trasformazione significativa di aree strategiche oppure degradate, marginali, dismesse o poco utilizzate. Porta nuove funzioni, dotazioni e servizi pubblici, edilizia residenziale sociale, e può comprendere lo spostamento di immobili da aree a rischio e demolizioni senza ricostruzione.

Rispetto ai termini vicini, la rigenerazione ha un oggetto più largo. «Recupero» e «riqualificazione» indicano interventi su singoli edifici o spazi. «Riuso» indica la rimessa in funzione di un bene esistente. La rigenerazione li comprende, ma riguarda una parte di città nel suo insieme e ne considera gli effetti fisici, ambientali e sociali.

Rigenerazione territoriale

Estende lo stesso principio oltre il perimetro della città: frazioni e centri minori, aree produttive, territorio rurale, corsi d'acqua, reti ecologiche, paesaggio. Comprende il recupero del patrimonio edilizio sparso, la rimozione di manufatti dismessi o incongrui, la restituzione di permeabilità ai suoli, la riduzione dell'esposizione ai rischi. Spesso richiede una scala sovracomunale.

L'espressione non ha una definizione legislativa propria: la legge regionale parla di riuso e rigenerazione urbana e di rigenerazione del territorio urbanizzato.

SUOLO E CITTÀ ESISTENTE

Territorio urbanizzato

È la parte di territorio comunale già costruita e attrezzata. Comprende le aree edificate con continuità (residenziali, produttive, commerciali, di servizio), le infrastrutture, i servizi e i parchi urbani, e i lotti liberi già dotati di strade e reti. Restano fuori le aree rurali, anche se intercluse, e l'edificato sparso.

Il PUG ne traccia il perimetro (LR 24/2017, art. 32), e da quel perimetro dipendono molte regole: dentro, il piano favorisce riuso e rigenerazione; fuori, ogni nuova costruzione conta come consumo di suolo.

Consumo di suolo

È la trasformazione di suolo agricolo o naturale in suolo costruito o impermeabilizzato. La legge regionale lo misura come saldo tra le aree trasformate fuori dal territorio urbanizzato e quelle restituite alla permeabilità al suo interno, e fissa due limiti (artt. 5 e 6). Il primo è il saldo

zero entro il 2050. Il secondo è un tetto alle nuove urbanizzazioni, pari al 3 per cento del territorio urbanizzato esistente al 1° gennaio 2018.

Entro quel tetto il consumo è ammesso solo per opere pubbliche o di interesse pubblico e per insediamenti strategici, quando non esistono alternative di riuso. Per la nuova residenza è escluso, tranne che per l'edilizia sociale o per attivare interventi di rigenerazione.

Desigillazione

È la rimozione dello strato impermeabile (asfalto, cemento, pavimentazioni) per riportare il suolo a contatto con aria e acqua. Un suolo permeabile assorbe la pioggia, riduce il calore accumulato e può tornare a ospitare vegetazione. Nel calcolo del consumo di suolo le aree desigillate compensano quelle di nuova urbanizzazione.

Riuso

È la rimessa in funzione di edifici e aree esistenti, dismessi o poco utilizzati, anche con una destinazione diversa da quella originaria. Può essere definitivo o temporaneo: la legge regionale prevede gli usi temporanei (art. 16) per riattivare un immobile in attesa della sua trasformazione e sperimentare funzioni prima di renderle stabili.

CLIMA AMBIENTE PAESAGGIO

Mitigazione

Ha due significati, da tenere distinti. Riferita al clima, indica le azioni che agiscono sulle cause del riscaldamento globale: ridurre le emissioni di gas climalteranti e aumentare la capacità di assorbirli, per esempio con edifici meno energivori, meno spostamenti in auto, più alberi e suolo vivo.

Riferita a un intervento, indica le misure che ne riducono gli effetti negativi sul luogo, come una fascia alberata lungo una strada. In questo secondo senso si parla anche di mitigazione dell'isola di calore.

Adattamento

È l'insieme delle azioni che agiscono sugli effetti del cambiamento climatico già in corso o attesi: ondate di calore, piogge intense, alluvioni, siccità. Significa preparare città e territorio a subirne meno danni: ombra e verde negli spazi pubblici, suoli che assorbono l'acqua, aree dove i fiumi possono espandersi, edifici e servizi collocati fuori dalle zone a rischio.

Mitigazione e adattamento sono complementari, e la legge regionale chiede al piano di coordinarsi con entrambe le politiche (LR 24/2017, art. 21).

Vulnerabilità

È la propensione di un luogo, di un edificio o di una comunità a subire un danno quando è colpito da un evento. Dipende dalle condizioni fisiche (edifici fragili, suoli impermeabili, reti inadeguate) e da quelle sociali (età, isolamento, reddito, accesso ai servizi). Nella diagnosi che precede il piano, l'atto di coordinamento regionale chiede di riconoscere i fattori che la aggravano.

Resilienza

È la capacità di un sistema di rispondere a una sollecitazione o a un cambiamento, anche traumatico, adattandosi ed evolvendo verso un nuovo equilibrio, che può essere diverso da quello di partenza. Così la definisce l'atto di coordinamento regionale, che ne fa uno dei requisiti della città a cui il PUG deve tendere. Una città resiliente continua a funzionare durante un evento critico e impara da esso.

Compensazione

È la misura che bilancia un impatto negativo che non si è potuto evitare né ridurre: per esempio, nuove aree verdi o suolo desigillato a fronte di suolo occupato. Viene per ultima in una sequenza di tre passaggi: evitare l'impatto, mitigarlo, compensare ciò che resta.

Per i nuovi insediamenti la legge regionale prevede misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale (art. 20). Devono essere realizzate insieme all'intervento e non possono essere sostituite da un pagamento (art. 35).

Il termine ha anche un uso diverso, la compensazione urbanistica: il Comune riconosce diritti edificatori a un privato in cambio della cessione di aree o della realizzazione di opere pubbliche.

Funzioni e servizi ecosistemici

Le funzioni ecosistemiche sono i processi con cui un ecosistema si mantiene e si rinnova: il ciclo dell'acqua e dei nutrienti, la formazione del suolo, la fotosintesi, l'impollinazione. Esistono indipendentemente dall'uso che le persone ne fanno.

I servizi ecosistemici sono i benefici che da quelle funzioni derivano alle persone e alle altre specie. Si distinguono in quattro gruppi:

- **approvvigionamento** - cibo, acqua, legno;
- **regolazione** - clima, qualità dell'aria, assorbimento delle piogge, depurazione;
- **supporto** - formazione del suolo, habitat, biodiversità;
- **culturali** - paesaggio, svago, benessere.

La distinzione ha una conseguenza pratica: per conservare un servizio occorre conservare la funzione che lo produce. Un'area verde raffresca l'aria e assorbe la pioggia finché il suo suolo resta vivo e permeabile. L'atto di coordinamento regionale indica regolazione e supporto come la base da cui dipendono gli altri due gruppi, e chiede al piano di riconoscere i servizi ecosistemici, tutelarli e valutarne le variazioni.

Dotazioni ecologiche e ambientali

Sono gli spazi, le opere e gli interventi che servono a contrastare i cambiamenti climatici e i loro effetti, a ridurre i rischi naturali e industriali e a migliorare la qualità dell'ambiente urbano (LR 24/2017, art. 21). Vi rientrano aree verdi e alberature, superfici permeabili, sistemi di raccolta e gestione delle acque, fasce di protezione da rumore e inquinamento, opere di sicurezza idraulica. Possono comprendere anche spazi privati, quando il piano ne regola la sistemazione a questo scopo.

Paesaggio

È una parte di territorio così come è percepita da chi la abita e la attraversa, il cui carattere deriva dall'azione della natura, delle persone e dalle loro relazioni nel tempo. È la definizione della Convenzione europea del paesaggio (Firenze, 2000), ripresa dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, che parla di territorio espressivo di identità (D.Lgs. 42/2004, art. 131). Ne discendono due conseguenze:

- **tutto il territorio è paesaggio** > lo sono le aree di pregio e quelle ordinarie, la campagna, la città, le periferie, i luoghi degradati;
- **il paesaggio comprende lo sguardo di chi lo vive** > per questo conoscerlo richiede di ascoltare gli abitanti oltre che di rilevare le forme.

La Costituzione ne affida la tutela alla Repubblica (art. 9). Dal 2022 lo stesso articolo tutela anche l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, nell'interesse delle future generazioni. Nel piano il paesaggio entra in due modi: come insieme di beni e aree sottoposti a tutela, e come qualità da considerare in ogni trasformazione.

Patrimonio

È l'insieme dei beni ricevuti dalle generazioni precedenti, a cui una comunità riconosce valore e che si impegna a trasmettere. Nel governo del territorio il termine ha tre usi:

- **Patrimonio culturale.** Per il Codice dei beni culturali e del paesaggio comprende i beni culturali (edifici, monumenti, archivi, opere, siti archeologici) e i beni paesaggistici (D.Lgs. 42/2004, art. 2). La Costituzione ne affida la tutela alla Repubblica (art. 9). La Convenzione di Faro, ratificata dall'Italia nel 2020, ne allarga il senso: è patrimonio ciò che le persone riconoscono come espressione dei propri valori, saperi e tradizioni, e chi se ne prende cura forma una comunità di patrimonio. Rientrano così anche i beni immateriali: feste, mestieri, toponimi, memorie dei luoghi.
- **Patrimonio edilizio esistente.** È l'insieme degli edifici già costruiti, di qualunque epoca e qualità. In questo uso la parola non esprime un giudizio di valore: indica la materia su cui lavorano il riuso e la rigenerazione.
- **Patrimonio pubblico.** Sono gli immobili e le aree di proprietà del Comune e degli altri enti: una risorsa che il piano può destinare a servizi, edilizia sociale, usi collettivi.

Nel PUG il primo significato si traduce nella disciplina del centro storico e degli edifici di valore storico-architettonico, culturale e testimoniale (LR 24/2017, art. 32). L'atto di coordinamento regionale indica tra gli obiettivi del piano la tutela e la valorizzazione del patrimonio identitario, culturale e paesaggistico.

CLIMA, AMBIENTE, PAESAGGIO

Giustizia sociale

È il principio per cui vantaggi e oneri della vita collettiva vanno distribuiti in modo equo, e ogni persona deve poter accedere a diritti e opportunità indipendentemente da reddito, età, genere, origine, condizione di salute. La Costituzione ne fa un compito della Repubblica: rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto libertà e uguaglianza (art. 3). Nel governo del territorio riguarda la casa, i servizi, la mobilità, la salubrità dell'ambiente.

Giustizia spaziale

È la giustizia sociale letta nello spazio. Il luogo in cui si abita condiziona l'accesso a scuole, cure, verde, trasporti e lavoro, e l'esposizione a rumore, inquinamento, calore, rischio idraulico. Un territorio è più giusto quando queste risorse e questi rischi sono distribuiti in modo equo tra quartieri, tra centro e frazioni, tra gruppi sociali, e quando chi abita un luogo ha voce nelle decisioni che lo trasformano.

Il termine non compare nella legge, che affida lo stesso compito ad altri strumenti: le dotazioni territoriali, l'edilizia residenziale sociale e la lettura dei fabbisogni parte per parte della città.

Bene comune

Il termine ha due usi. Al singolare, «il bene comune» indica l'interesse dell'intera comunità, distinto dalla somma degli interessi individuali: è il criterio con cui si valuta una scelta pubblica. Al plurale, «i beni comuni» sono le risorse e i luoghi da cui dipendono i diritti fondamentali e il benessere di tutti: l'acqua, l'aria, il suolo, il paesaggio, ma anche una piazza, un parco, un edificio pubblico. Li distingue il fatto che nessuno deve esserne escluso e che vanno conservati anche per chi verrà dopo. La proprietà può essere pubblica o privata.

La legge italiana non ne dà una definizione generale. Il riferimento è il principio di sussidiarietà (Costituzione, art. 118), che impegna le istituzioni a favorire l'iniziativa autonoma dei cittadini per attività di interesse generale. Su questa base molti Comuni hanno adottato regolamenti per la cura condivisa dei beni comuni urbani, attuati attraverso patti di collaborazione tra amministrazione e cittadini.

Spazio pubblico

È l'insieme dei luoghi aperti a tutti, accessibili liberamente e senza pagare: strade, piazze, portici, parchi, giardini, sponde, percorsi. Lo definisce l'uso più che la proprietà: è pubblico lo spazio dove persone diverse possono muoversi, sostare, incontrarsi, giocare, manifestare. Ha anche una funzione ambientale, perché ospita alberi, ombra, suolo permeabile, acqua.

L'atto di coordinamento regionale indica la qualità dello spazio pubblico come esito di sintesi delle politiche del piano, e chiede di curarne la gestione e la manutenzione oltre alla realizzazione.

Dotazioni territoriali

Sono le aree, le opere e i servizi pubblici che rendono abitabile un insediamento. Comprendono tre gruppi:

- **Infrastrutture per l'urbanizzazione:** strade, reti idriche, fognarie, energetiche e digitali.
- **Attrezzature e spazi collettivi:** scuole, servizi sanitari e sociali, cultura, sport, verde, parcheggi.
- **Dotazioni ecologiche e ambientali.**

Discendono dagli standard urbanistici del 1968, che per la prima volta fissarono una quantità minima di spazi pubblici per abitante. La legge regionale mantiene minimi quantitativi per le nuove urbanizzazioni: 30 metri quadrati per abitante negli insediamenti residenziali (art. 35). Nella città esistente chiede di valutare anche qualità, funzionamento e accessibilità di ciò che c'è (art. 9).

Edilizia residenziale sociale

È l'insieme degli alloggi destinati a chi non riesce a sostenere i prezzi del mercato. Comprende le case popolari di proprietà pubblica e gli alloggi realizzati anche da privati e cooperative, in affitto o in vendita a canoni e prezzi inferiori a quelli di mercato e regolati da una convenzione.

La legge regionale affida al piano il compito di stimare il fabbisogno e di stabilire come gli interventi di rigenerazione e di nuova urbanizzazione contribuiscono a soddisfarlo. Nei Comuni ad alta tensione abitativa la quota non può essere inferiore al 20 per cento degli alloggi ammissibili (art. 34).

Prossimità

È la condizione in cui i servizi di uso quotidiano (scuola, negozi, medico, verde, fermata del trasporto pubblico) si raggiungono da casa in pochi minuti a piedi o in bicicletta. Riduce la dipendenza dall'auto e conta soprattutto per chi si muove meno: bambini, anziani, persone con disabilità. Indica anche una qualità delle relazioni: conoscersi, riconoscersi, prendersi cura dei luoghi vicini.

La legge regionale non usa il termine, ma lo stesso criterio è presente quando chiede che servizi e spazi collettivi siano raggiungibili con percorsi ciclopedonali protetti e con il trasporto pubblico.

RIFERIMENTI

Costituzione e giurisprudenza

- **Costituzione della Repubblica italiana**, artt. 3, 9, 117 e 118 (con le modifiche delle leggi costituzionali n. 3/2001 e n. 1/2022).
- **Corte costituzionale**, sentenze n. 303/2003 e n. 307/2003, sul contenuto della materia «governo del territorio».

Convenzioni internazionali

- **Convenzione europea del paesaggio**, Firenze, 2000 (ratificata in Italia con L. n. 14/2006).
- **Convenzione di Faro**, Convenzione del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, 2005 (ratificata in Italia con L. n. 133/2020).

Normativa nazionale

- **D.M. 2 aprile 1968, n. 1444**, standard urbanistici: quantità minime inderogabili di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi.
- **D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42**, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Normativa regionale (Emilia-Romagna)

- **L.R. 21 dicembre 2017, n. 24**, Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio (la disciplina del PUG è contenuta negli artt. 31-38).
- **L.R. 28 luglio 2026, n. 9**, art. 8: inserisce nella L.R. n. 24/2017 l'art. 75-ter, Disposizioni regionali concernenti l'attuazione delle previsioni della pianificazione di bacino nel settore urbanistico.

Delibere della Giunta regionale (Emilia-Romagna)

- **DGR n. 376 del 19 marzo 2018**, monitoraggio delle trasformazioni e del consumo di suolo.
- **DGR n. 954 del 25 giugno 2018**, composizione e modalità di funzionamento dei Comitati urbanistici.
- **DGR n. 1255 del 30 luglio 2018**, standard minimi degli Uffici di piano (art. 55 della L.R. n. 24/2017).
- **DGR n. 2134 del 22 novembre 2019**, atto di coordinamento tecnico sulle specifiche tecniche degli elaborati di piano in formato digitale.
- **DGR n. 2135 del 22 novembre 2019**, atto di coordinamento tecnico sulla Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale e sulla Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (ValSAT) del PUG (BURERT n. 384 del 26 novembre 2019).
- **DGR n. 110 del 28 gennaio 2021**, atto di coordinamento tecnico sulle dotazioni territoriali.
- **DGR n. 1956 del 22 novembre 2021**, effetti della conclusione della prima fase del periodo transitorio.
- **DGR n. 1577 dell'8 luglio 2024**, atto di coordinamento tecnico sugli interventi di edilizia residenziale sociale (ERS) e sul procedimento unico di cui all'art. 53 della L.R. n. 24/2017.

Fonti istituzionali e carte

- **Regione Emilia-Romagna**, pagina istituzionale dedicata al Piano Urbanistico Generale (PUG).
- **Regione Emilia-Romagna**, pagina istituzionale sul deposito degli strumenti urbanistici e sulla pubblicazione nel BURERT.
- **Carta dello spazio pubblico**, adottata nella II Biennale dello spazio pubblico (Istituto Nazionale di Urbanistica), Roma, 2013.

Letteratura

- **Carta M.**, Futuro. Politiche per un diverso presente, Rubbettino, 2019.
- **Carta M.**, Homo urbanus. Città e comunità in evoluzione, Donzelli, 2022.
- **Commissione Rodotà**, Schema di disegno di legge delega per la riforma delle norme del codice civile in materia di beni pubblici, 2007.

- **De Carlo G.**, «L'architettura della partecipazione», in *L'architettura degli anni Settanta*, Il Saggiatore, Milano, 1973 (nuova ed. a cura di S. Marini, Quodlibet, Macerata, 2013).
- **Hardin G.**, «The Tragedy of the Commons», in *Science*, vol. 162, n. 3859, 1968, pp. 1243-1248.
- **Lefebvre H.**, *Il diritto alla città* (ed. or. *Le droit à la ville*, 1968), introduzione e traduzione di C. Bairati, Marsilio, Padova, 1970.
- **Magnaghi A.**, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- **Manzini E.**, *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti*, Egea, Milano, 2021.
- **Millennium Ecosystem Assessment**, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Island Press, Washington DC, 2005.
- **Moreno C.**, *La città dei 15 minuti. Per una cultura urbana democratica*, ADD editore, Torino, 2024.
- **Ostrom E.**, *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità* (ed. or. *Governing the Commons*, 1990), Marsilio, Venezia, 2006.
- **Soja E.**, *Seeking Spatial Justice*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2010.