



Città di
Castelfranco Emilia



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 2

IL PIANO

Che cos'è, come si fa

Questo quaderno spiega che cos'è un Piano Urbanistico Generale (PUG) e come si forma: a quali domande risponde, di quali parti è composto, che cosa decide e che cosa rinvia, chi lo elabora e chi lo approva, in quali momenti chi abita il territorio può intervenire. L'ultima parte riguarda il PUG di Castelfranco Emilia e lo stato dei lavori.

Gli articoli citati tra parentesi sono quelli della legge regionale dell'Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, che disciplina la tutela e l'uso del territorio.

PENSARE IL FUTURO DI UN TERRITORIO

Una città e il suo territorio cambiano di continuo, anche quando nessun piano lo prevede. Cambiano le persone che li abitano, i modi di spostarsi e di lavorare, i bisogni abitativi, il clima, le attività economiche, il rapporto tra centri abitati e campagna.

In ogni territorio questi cambiamenti prendono una forma precisa: una frazione che perde il negozio o l'ambulatorio, una popolazione che invecchia mentre arrivano nuovi residenti, un'area produttiva dismessa, una stazione o una strada di attraversamento in attesa di una nuova funzione, case rurali non più abitate.

Pensare al futuro di un territorio richiede di stabilire quali condizioni preservare, quali problemi affrontare e quali trasformazioni possono migliorare la vita quotidiana senza intaccare risorse che non si riproducono, come il suolo.

Sono scelte che riguardano lo spazio, e lo spazio distribuisce possibilità. La distanza da una scuola, l'ombra lungo un percorso, un marciapiede praticabile stabiliscono chi può fare che cosa, e con quanta fatica. **La pianificazione urbanistica è per questo un lavoro tecnico e, nella stessa misura, un lavoro di attenzione alla vita che si svolge nei luoghi.**

Il percorso partecipativo legge queste domande attraverso tre temi: rigenerazione urbana e territoriale; giustizia spaziale e sistema dei servizi; identità, paesaggio e bene comune.

Governare il territorio

Il governo del territorio è l'insieme delle attività con cui le istituzioni pubbliche rispondono a queste domande. La legge regionale vi comprende l'analisi, la valutazione, la programmazione, la regolazione, il controllo e il monitoraggio degli usi e delle trasformazioni del territorio (art. 1, comma 2).

La stessa norma ne dichiara lo scopo: sostenibilità, equità e competitività del sistema sociale ed economico, insieme al soddisfacimento dei diritti fondamentali delle generazioni attuali e future, in particolare salute, abitazione e lavoro. Gli strumenti tecnici della pianificazione servono a questo.

Le attività di governo del territorio si possono ordinare in quattro azioni.

CONOSCERE → SCEGLIERE → ATTUARE → VERIFICARE

L'urbanistica opera dentro questo processo. Organizza nello spazio le relazioni tra insediamenti, ambiente, mobilità, servizi, attività economiche e territorio rurale. Contribuisce a decidere dove e a quali condizioni le trasformazioni possono avvenire e che cosa va tutelato.

Superfici, indici e destinazioni d'uso sono i suoi strumenti. Il suo oggetto è ciò che quelle misure producono: abitudini, tempi, relazioni e possibilità di chi vive in un luogo. Alla competenza tecnica si affianca perciò una conoscenza ravvicinata del contesto. Un piano che dispone dei dati di un territorio e ignora come viene abitato rischia di regolare una città diversa da quella reale.

Gli strumenti del governo del territorio

Nessun piano, da solo, governa tutte le trasformazioni di una città. Il Comune usa strumenti diversi: piani urbanistici, regolamenti, politiche di settore, programmi e progetti pubblici, strumenti attuativi, valutazioni ambientali e territoriali. Ne sono esempi il piano della mobilità ciclabile, il piano per l'eliminazione delle barriere architettoniche, il piano del traffico, il regolamento edilizio. Il Piano Urbanistico Generale costruisce il quadro complessivo. Legge il territorio nel suo insieme, indica la direzione da seguire e stabilisce le condizioni e i criteri a cui ricondurre le trasformazioni successive. Tra gli strumenti del Comune è quello che tiene insieme conoscenza, strategia e regole generali, e costituisce il riferimento per i piani di settore.

IL PIANO: CHE COS'È

Che cos'è il PUG

Il Piano Urbanistico Generale (PUG) è lo strumento con cui il Comune pianifica l'intero territorio comunale. Definisce le scelte strategiche di assetto e sviluppo, riconosce gli elementi strutturali da tutelare e stabilisce le condizioni generali per le trasformazioni future (art. 31). Stabilisce quali parti vanno tutelate, come si interviene sul patrimonio esistente, come si organizzano servizi, spazi pubblici, verde e collegamenti.

La legge lo orienta in via prioritaria verso la rigenerazione del territorio urbanizzato, la riduzione del consumo di suolo e la sostenibilità ambientale e territoriale. Il Piano lavora quindi soprattutto su ciò che esiste: la qualità degli spazi pubblici, l'accessibilità dei servizi, il recupero di aree dismesse o sottoutilizzate, la tutela del paesaggio, la sicurezza idraulica e le risorse ambientali.

Il PUG sostituisce i precedenti tre strumenti: il Piano Strutturale Comunale (PSC), il Piano Operativo Comunale (POC) e il Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE).

Come lavora il PUG

Il Piano si legge con la stessa sequenza usata per il governo del territorio.

Lo schema mette in fila le sue parti e ciò che la valutazione fa in ciascun passaggio.

CONOSCERE	SCEGLIERE	ATTUARE	VERIFICARE
Le parti del Piano			
Quadro Conoscitivo Diagnostico	Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale	Disciplina e strumenti attuativi	Monitoraggio
Che cosa fa la ValsAT			
Contribuisce alla diagnosi: criticità, vulnerabilità, risorse e scenario di riferimento.	Confronta le alternative e valuta gli effetti delle scelte sull'ambiente e sul territorio.	Indica le misure per impedire, ridurre o compensare gli effetti negativi.	Definisce gli indicatori; gli esiti segnalano le correzioni necessarie.

Schema 1 · Le parti del Piano e la valutazione che le accompagna (artt. 18, 31-34).

CONOSCERE

Il Quadro Conoscitivo Diagnostico descrive e valuta lo stato del territorio: condizioni, tendenze, vulnerabilità, criticità, risorse e differenze tra le sue parti. È detto diagnostico perché interpreta i dati e ne ricava un giudizio su ciò che funziona e su ciò che è fragile. Vi confluiscono due tipi di conoscenza. Le analisi tecniche misurano popolazione, suolo, servizi, mobilità e rischi. L'esperienza di chi abita, lavora e usa i servizi registra ciò che i dati non rilevano: un tragitto evitato, un servizio presente e difficile da raggiungere, un luogo a cui una frazione tiene.

SCEGLIERE

La Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale traduce la diagnosi in obiettivi, politiche, azioni e criteri che le trasformazioni dovranno rispettare.

ATTUARE

La Disciplina stabilisce le regole per gli interventi che il Piano regola direttamente nel territorio urbanizzato, nel territorio rurale e nelle aree tutelate. Per le trasformazioni che richiedono un progetto più articolato intervengono gli strumenti attuativi previsti dalla legge.

VERIFICARE

Il monitoraggio confronta nel tempo gli effetti delle politiche e delle trasformazioni con gli obiettivi del Piano.

La Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (ValSAT) accompagna tutti i passaggi: contribuisce alla diagnosi, confronta le alternative, valuta gli effetti delle scelte e definisce gli indicatori per il monitoraggio (art. 18).

L'ordine ha conseguenze pratiche. Una criticità che la diagnosi non riconosce difficilmente diventerà un obiettivo della Strategia, e ciò che non entra nella Strategia non troverà una regola nella Disciplina.

Quale direzione indica la legge

Il PUG si forma dentro un quadro di obiettivi che la legge regionale assegna a tutta la pianificazione (art. 1, comma 2):

- contenere il consumo di suolo, bene comune e risorsa non rinnovabile, anche per prevenire il dissesto idrogeologico e adattarsi ai cambiamenti climatici;
- rigenerare il territorio urbanizzato e migliorare qualità, sicurezza, salubrità e vivibilità di edifici, spazi urbani e quartieri, anche con interventi di edilizia residenziale sociale;
- tutelare e valorizzare ambiente, paesaggio e biodiversità;
- tutelare i territori agricoli e le loro capacità produttive;
- tutelare e valorizzare gli elementi storici e culturali;
- promuovere le condizioni per lo sviluppo, l'innovazione e la competitività delle attività produttive e terziarie;
- accrescere la conoscenza del territorio e del patrimonio edilizio esistente.

Gli obiettivi valgono per tutti i Comuni della regione. Il modo di perseguirli dipende dal luogo: ogni Comune li declina attraverso la propria diagnosi e la propria Strategia, e in questo passaggio la conoscenza del contesto entra nel Piano.

Consumo di suolo: il limite del 3%

La legge definisce il suolo un bene comune. Assorbe l'acqua, produce cibo, regola la temperatura: funzioni di cui beneficia l'intera collettività, chiunque ne sia il proprietario.

L'obiettivo regionale è il consumo di suolo a saldo zero entro il 2050 (art. 5). Fino ad allora il nuovo consumo non può superare, in tutto, il 3% della superficie del territorio urbanizzato esistente al 1° gennaio 2018, data di entrata in vigore della legge (art. 6).

Il consumo si calcola come saldo: dalle aree trasformate all'esterno del territorio urbanizzato si sottraggono quelle che, all'interno, vengono desigillate, cioè liberate dall'impermeabilizzazione.

Il 3% è un tetto e non attribuisce diritti edificatori. La legge stabilisce anche per che cosa il suolo può essere consumato: opere pubbliche o di interesse pubblico e insediamenti strategici per l'attrattività e la competitività del territorio, e solo quando non esistono alternative ragionevoli nel riuso e nella rigenerazione di aree già urbanizzate. Le nuove edificazioni residenziali sono ammesse in due casi: quando servono ad attivare interventi di riuso e rigenerazione di parti del territorio urbanizzato a prevalente destinazione residenziale, e per l'edilizia residenziale sociale.

Alcuni interventi restano fuori dal calcolo della quota, previa verifica che non esistano alternative localizzative senza consumo di suolo. Tra questi le opere pubbliche di rilievo sovracomunale, gli ampliamenti di attività d'impresa già insediate, i parchi urbani e i fabbricati funzionali alle imprese agricole (art. 6, comma 5).

Che cosa decide il PUG e che cosa rinvia

Il PUG fissa obiettivi, criteri e condizioni per le trasformazioni future e regola direttamente una parte degli interventi. Nel territorio urbanizzato stabilisce la disciplina di dettaglio di quelli realizzabili con un titolo edilizio, come i cambi d'uso e gli interventi nel centro storico, il recupero degli edifici tutelati, la qualificazione del patrimonio edilizio esistente (art. 33).

Per le trasformazioni più rilevanti la legge traccia un confine. Il Piano non assegna alle aree libere alcuna potestà edificatoria, nemmeno potenziale (art. 25), e non disegna sulla carta le aree destinate ai nuovi insediamenti (art. 35). Le mappe della Strategia hanno carattere ideogrammatico: indicano assetti, relazioni e condizioni, mentre perimetri e quantità vengono definiti in seguito dagli strumenti attuativi (art. 24).

Ne deriva un modo diverso di valutare le proposte. I piani precedenti individuavano in anticipo le nuove aree edificabili. Con il PUG una trasformazione rilevante deve dimostrare la propria coerenza con la diagnosi e con la Strategia: la qualità territoriale da perseguire viene stabilita prima, e i singoli interventi si misurano su quella.

Dal Piano agli interventi

Le previsioni del Piano si realizzano per due vie.



Schema 2 - Dal Piano agli interventi (artt. 24, 25, 33 e 38).

La prima è l'intervento diretto. Chi interviene sul patrimonio esistente presenta un titolo edilizio e rispetta la Disciplina del PUG e la normativa edilizia.

La seconda riguarda le trasformazioni che richiedono un progetto urbano, opere e servizi pubblici da realizzare, impegni reciproci tra Comune e attuatori. In questi casi la legge prevede tre strumenti.

Accordo Operativo (AO) - È proposto dai soggetti attuatori e stipulato con il Comune. Contiene il progetto urbano e le dotazioni, le infrastrutture e i servizi pubblici che il privato si impegna a realizzare. Prima della stipula è sottoposto a pubblicità, controllo e valutazione (art. 38).

Piano Attuativo di Iniziativa Pubblica (PAIP) - Svolge la stessa funzione quando l'iniziativa è dell'amministrazione pubblica.

Permesso di costruire convenzionato Si usa nei casi indicati dalla legge, per interventi che richiedono una convenzione con obblighi specifici.

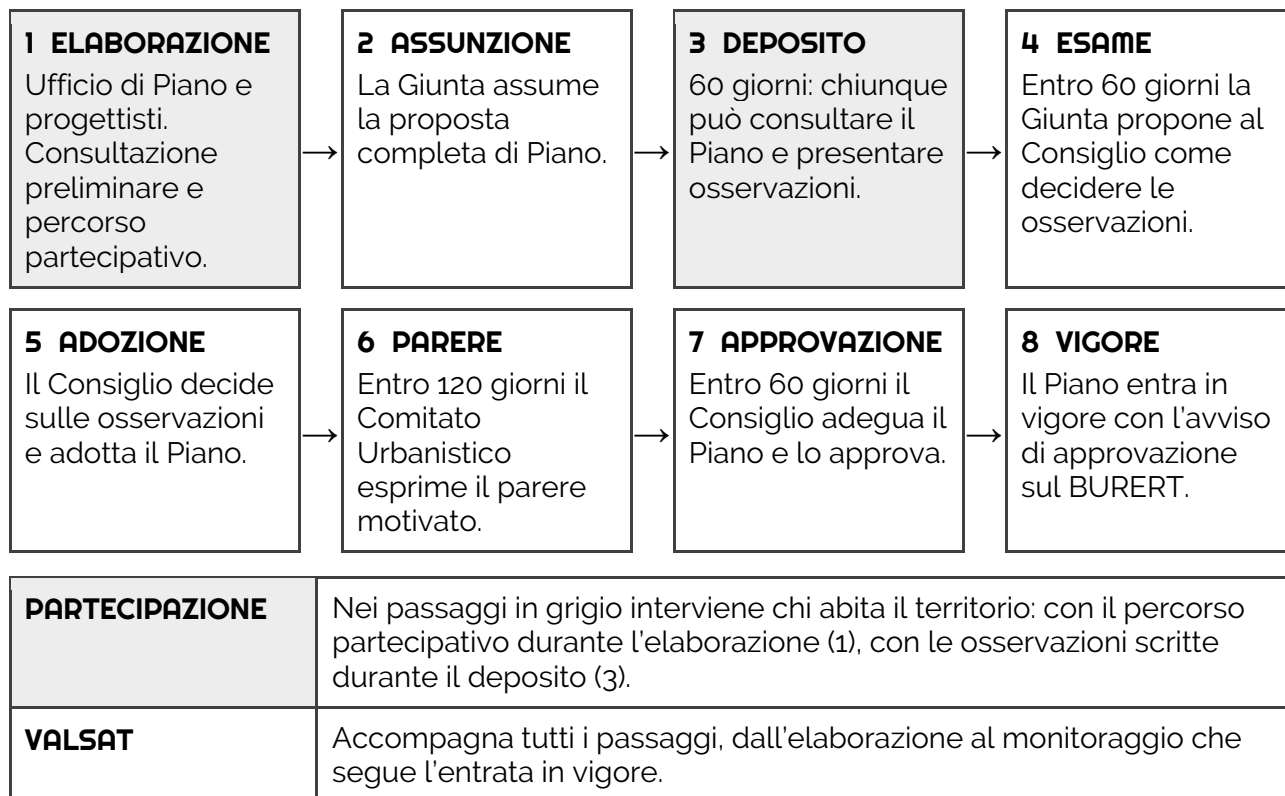
Il rapporto è progressivo. Il PUG dà la direzione generale; lo strumento attuativo precisa dove, quanto e come, e deve risultare conforme alla Strategia.

IL PIANO: COME SI FA

Il contenuto del Piano e il procedimento che lo approva

Conoscere, scegliere, attuare e verificare descrivono il modo in cui il PUG lavora sul territorio.

La formazione e l'approvazione del Piano seguono un altro ordine, stabilito dalla legge (artt. 43-46) e riassunto nello schema.



Schema 3 - Il procedimento di formazione e approvazione del PUG (artt. 18 e 44-46).

La prima sequenza riguarda il contenuto del Piano. La seconda stabilisce come quel contenuto diventa una decisione pubblica efficace e in quali momenti chi abita il territorio può intervenire.

Chi fa che cosa nel procedimento

La formazione del PUG coinvolge soggetti con responsabilità diverse.

Ufficio di Piano

È la struttura che i Comuni costituiscono, da soli o in forma associata, per predisporre il Piano, coordinare le competenze tecniche e supportare il confronto con le altre amministrazioni (art. 55).

Giunta comunale

Dà gli indirizzi, assume la proposta completa di Piano e ne avvia il deposito. Chiuso il deposito, esamina le osservazioni e propone al Consiglio come deciderle.

Consiglio comunale

Decide sulle osservazioni, adotta il Piano e, dopo il parere del Comitato Urbanistico, lo approva.

Garante della comunicazione e della partecipazione

È nominato dal Comune tra il personale dell'Ufficio di Piano ed è una figura distinta dal responsabile del procedimento. Assicura l'accesso alle informazioni sul Piano e la possibilità per cittadini e associazioni di intervenire nel procedimento (art. 56).

ARPAE e altre amministrazioni competenti

Mettono a disposizione dati e conoscenze e contribuiscono alle valutazioni ambientali e territoriali, a partire dalla consultazione preliminare (art. 44).

Comitato Urbanistico di Area Vasta (CUAV)

È istituito presso l'ente di area vasta, che per Castelfranco Emilia è la Provincia di Modena. Vi siedono un rappresentante della Regione, uno della Provincia e uno del Comune. Riceve il PUG adottato ed entro 120 giorni esprime un parere motivato, vincolante sui profili indicati dalla legge: tra questi il rispetto dei limiti di consumo di suolo, la conformità alla normativa e la sostenibilità ambientale e territoriale (artt. 46-47).

Quando il Comune attiva un percorso partecipativo, a questi soggetti si aggiungono gli organismi propri del percorso, con funzioni di coordinamento e di garanzia (→ Quaderno 3). Le decisioni sul Piano restano in ogni caso alla Giunta e al Consiglio.

Quando e come interviene la comunità

La legge prevede due momenti distinti.

Il primo cade durante l'elaborazione. Per il PUG l'avvio di un percorso partecipativo già in questa fase è obbligatorio (art. 44, comma 5): conoscenze, problemi e orientamenti raccolti possono ancora incidere sul quadro conoscitivo e sulle scelte.

Il secondo è il deposito della proposta di Piano. Per sessanta giorni chiunque può presentare osservazioni scritte, che il Comune è tenuto a esaminare e a decidere.

A Castelfranco Emilia il percorso avviato durante l'elaborazione è «Voci · Luoghi · Sguardi». Segue le parti del Piano: una prima fase dedicata alla conoscenza del territorio, che contribuisce al Quadro Conoscitivo Diagnostico, e una seconda dedicata agli orientamenti della Strategia (→ Quaderno 3).

Prima si forma il Piano

L'Ufficio di Piano costruisce il Quadro Conoscitivo Diagnostico, la Strategia e gli altri elaborati.

Durante l'elaborazione si svolgono due attività parallele. Il Comune attiva la consultazione preliminare con ARPAE, con l'autorità competente per la valutazione ambientale e con le altre amministrazioni chiamate a esprimersi sul Piano. Nello stesso periodo prende avvio il percorso partecipativo, i cui esiti contribuiscono al Quadro Conoscitivo Diagnostico e alle scelte.

Quando la proposta è completa, la Giunta la assume e la comunica al Consiglio. Il Piano viene depositato e pubblicato sul sito del Comune per sessanta giorni, durante i quali chiunque può consultarlo e presentare osservazioni. In questo periodo il Comune organizza almeno una presentazione pubblica, in forma non tecnica (art. 45, comma 8).

Nei sessanta giorni successivi alla chiusura del deposito la Giunta esamina le osservazioni e sottopone al Consiglio una proposta di decisione, insieme al Piano da adottare.

Poi si decide sul Piano

Il Consiglio comunale decide sulle osservazioni e adotta il PUG. Una dichiarazione di sintesi, scritta in linguaggio non tecnico, spiega come si è tenuto conto di osservazioni e consultazioni e perché sono state scelte le soluzioni del Piano (art. 46, comma 1).

Il Piano adottato viene trasmesso al Comitato Urbanistico, che entro 120 giorni esprime il proprio parere motivato.

Entro sessanta giorni dal parere il Consiglio adegua il Piano e lo approva. Il PUG entra in vigore con la pubblicazione dell'avviso di approvazione sul Bollettino Ufficiale della Regione (BURERT).

Da quel momento cominciano l'attuazione e il monitoraggio: le trasformazioni realizzate e gli effetti delle politiche vengono confrontati nel tempo con gli obiettivi del Piano.

IL PUG DI CASTELFRANCO EMILIA

A che punto è il lavoro

Il Comune di Castelfranco Emilia ha avviato la formazione del nuovo PUG. Con la determinazione n. 645 del 3 settembre 2026 ha aperto la procedura per affidare la redazione del Piano, insieme al nuovo Regolamento Edilizio, a un gruppo di professionisti che lavorerà con l'Ufficio di Piano. L'incarico copre l'intero procedimento, fino alla pubblicazione dell'avviso di approvazione sul Bollettino Ufficiale della Regione.

Il cronoprogramma prevede la definizione del Quadro Conoscitivo Diagnostico entro settembre 2027 e l'assunzione della proposta di Piano nei dodici mesi successivi.

Il lavoro si appoggia a studi e indagini che il Comune ha prodotto negli ultimi anni. Il percorso partecipativo li presenta in forma accessibile e chiede a chi abita il territorio di verificarli, precisarli e completarli (→ Quaderno 3).

I temi indicati ai progettisti

Negli atti di affidamento il Comune ha indicato i temi su cui i progettisti dovranno sviluppare approfondimenti:

- contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana;
- tutela del sistema idraulico e idrogeologico;
- comfort urbano: infrastrutture verdi e blu, isole di calore, ombreggiamento;
- salute urbana, con un approccio che unisce più discipline;
- edilizia residenziale sociale, abitare accessibile e coesione sociale;
- urbanistica di genere e inclusione sociale;
- tutela dell'insediamento storico e degli elementi storico-testimoniali;
- gestione dell'abitato sparso nel territorio rurale, tra riuso, presidio del territorio e tutela delle sue qualità ambientali e paesaggistiche;
- attrattività, innovazione e competitività delle attività produttive e terziarie;
- infrastrutture e trasporti comunali e sovracomunali: alternativa alla Via Emilia, raccordo tra via Muzza Corona e tangenziale, integrazione tra treno e autobus, relazioni tra capoluogo e frazioni;
- attività turistico-ricettive e culturali;
- politiche sociali e scolastiche.

Questi temi incrociano le questioni che il percorso partecipativo affronta nelle tappe tra capoluogo e frazioni.

CHE COSA CAMBIA

Per il territorio e per chi lo abita

Il PUG diventa il riferimento con cui valutare ogni trasformazione, presente e futura.

La priorità data alla rigenerazione sposta l'attenzione su ciò che esiste: edifici e aree da recuperare, spazi pubblici da rendere praticabili, servizi da rendere raggiungibili. Un intervento viene giudicato per ciò che costruisce e per i suoi effetti su servizi, accessibilità, ambiente, paesaggio e relazioni con il resto del territorio.

Per chi propone una trasformazione rilevante cambia l'onere della prova. Va dimostrata la coerenza con la diagnosi e con la Strategia, e gli effetti vengono poi verificati attraverso la ValSAT e il monitoraggio.

Per chi abita il territorio cambiano i momenti in cui si può intervenire e gli strumenti per verificare che cosa ne è stato del proprio contributo. La legge ne prevede tre:

- la sintesi non tecnica della ValSAT, che descrive in linguaggio accessibile la valutazione svolta e i suoi esiti (art. 18);
- la dichiarazione di sintesi, che spiega come si è tenuto conto di osservazioni e consultazioni e perché sono state scelte le soluzioni del Piano (art. 46);
- i dati numerici e cartografici sul consumo di suolo, che ogni Comune rende pubblici e aggiorna ogni anno (art. 5, comma 6).

Il Piano resta uno strumento tecnico, con le sue carte, le sue norme e le sue valutazioni. La sua qualità dipende da quanto la diagnosi riesce a registrare della vita che si svolge nei luoghi. Per questa ragione il lavoro comincia da chi quei luoghi li abita e li attraversa ogni giorno.