



Comune di Udine

# Le Direttive urbanistiche per il nuovo PRGC

a cura dell'Assessorato alla Pianificazione Territoriale

2010





# Le Direttive urbanistiche per il nuovo PRGC

Indice:

## PREMESSA

## I TEMI TERRITORIALI E LE DIRETTIVE

## LE STRATEGIE E LE FORME DEL PIANO

INTRODUZIONE METODOLOGICA

LE STRATEGIE DEL PIANO

Le strategie del Piano per il Sistema Urbano Udinese

Le strategie del Piano per il territorio comunale

Il paesaggio storico urbano

Il verde urbano e territoriale

LE FORME DEL PIANO

Il disegno del Piano

Le regole del Piano

I nuovi strumenti del Piano

La manovra perequativa sui suoli: un processo partecipativo di taglio concorrenziale

Gli accordi strategici a sostegno della pianificazione urbana

LA PROPOSTA DI PIANO

Direttive urbanistiche

IL SISTEMA AMBIENTALE

Temi e problemi

Direttive urbanistiche

IL SISTEMA INSEDIATIVO DELLA RESIDENZA E DEI SERVIZI

Temi e problemi

Direttive urbanistiche

IL SISTEMA DELLA PRODUZIONE E DEL COMMERCIO

Temi e problemi

Direttive urbanistiche

IL SISTEMA DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ

Temi e problemi

Direttive urbanistiche

GLI STRUMENTI DELLA PARTECIPAZIONE E DELLA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (VAS)

Agenda 21 e la partecipazione

La valutazione ambientale strategica (VAS)

Direttive urbanistiche





## PREMESSA

L'Amministrazione comunale ha quale obiettivo strategico la redazione del nuovo Piano Regolatore Generale Comunale (PRGC), riconoscendo a tale strumento il ruolo di sintesi delle strategie di valorizzazione e rinnovamento della città, ricercando la migliore coerenza tra i vari aspetti pianificatori (insediativi, architettonici, produttivi, sociali, ambientali, ecc.), tenendo in considerazione le aspettative diverse delle varie componenti sociali ed economiche interessate.

La struttura progettuale del nuovo PRGC affronta il tema della pianificazione urbanistica, sia a scala comunale, più 'tradizionale' e rappresentativa dei processi di sviluppo della città, sia a scala sovracomunale, esplicitando quindi una visione pianificatoria estesa alle realtà contermini che interagiscono e dialogano con la città di Udine.

Tale impostazione è altresì determinata dalla opportunità, senz'altro unica, di affrontare contestualmente ai temi urbanistici del nuovo PRGC, anche quelli territoriali e programmatici del progetto del Piano Urbano della Mobilità (PUM) dell'area vasta di Udine e dei Comuni contermini, che si sta sviluppando parallelamente al PRGC stesso; da questo il PRGC dovrà coerentemente assorbire elementi e aspetti per inquadrare in modo organico la mobilità, l'accessibilità e l'infrastrutturazione del territorio e viceversa.

Accanto a questi due progetti va affiancato in modo complementare l'ulteriore iniziativa, sempre a scala sovracomunale, del progetto di Agenda 21 denominato "SUUpperAgenda", recentemente finanziato dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, che affronta i temi della mobilità sostenibile, dell'economia e identità locale, del turismo sostenibile e della condivisione partecipata delle scelte strategiche per il futuro del territorio.

Le finalità principali del processo di pianificazione trovano riferimento nei documenti di indirizzo dell'Amministrazione comunale, in particolare nelle Linee programmatiche del Sindaco, approvate con delibera consiliare n. 43 del 18 giugno 2008, e nel Piano Generale di Sviluppo, approvato con delibera consiliare n. 22 del 16 febbraio 2009.

L'inizio delle attività di progettazione del nuovo PRGC è stato formalmente avviato il 5 maggio 2009 con l'approvazione della delibera di Giunta Comunale n. 155.

In tale atto sono state esplicitate sia le attività di progettazione che caratterizzano il percorso di formazione del PRGC, sia, in modo schematico, gli indirizzi generali per il nuovo PRGC inerenti il "sistema urbano udinese" e la "città costruita e consolidata".

Nell'autunno 2009, a seguito dello svolgimento delle procedure di gara, si è pervenuti all'aggiudicazione all'A.T.I. con capogruppo il prof. Bruno Gabrielli di Genova dell'incarico per la "redazione degli elaborati di analisi, obiettivi e strategie di Piano, valutazione ambientale strategica e attività di consultazione e partecipazione pubblica".



Dopo l'incontro di presentazione del 2 dicembre 2009, nel corso del quale il Comune ha inteso presentare alla città, in forma congiunta, il lavoro del PRGC e quello del Piano Urbano della Mobilità, i professionisti hanno dato inizio alle attività di loro competenza previste dall'incarico, con particolare riferimento a quelle della 1<sup>a</sup> fase, relative all'analisi urbana e territoriale del contesto comunale e intercomunale.

La struttura comunale interna, individuata nel Servizio Pianificazione Territoriale, ha dato nel contempo avvio alle proprie attività progettuali riferite sostanzialmente all'analisi, conoscenza, approfondimento e valutazione dei caratteri peculiari della "città costruita e consolidata".

Il lavoro ha inizialmente consentito l'individuazione, la raccolta e l'aggiornamento dei materiali e dei documenti conoscitivi esistenti, sia interni all'Amministrazione che esterni alla stessa, coinvolgendo in tale operazione anche le altre strutture comunali competenti.

Il materiale è stato raccolto nel documento Studio preliminare, predisposto nell'ottobre 2009, che va considerato una iniziale lettura e rappresentazione dei processi in atto.

La struttura interna ha inoltre effettuato una attenta e dettagliata ricognizione delle caratteristiche fisiche e urbanistiche del territorio comunale, articolando tale disamina per ognuno dei quartieri cittadini.

Il lavoro svolto ha portato alla costruzione di un dossier di elementi analitici e conoscitivi delle singole realtà che, a seguito del confronto con la cittadinanza nel corso degli incontri di "ascolto della città" del luglio 2009 e quelli di illustrazione del lavoro di ricognizione del marzo 2010, sono stati integrati con ulteriori elementi utili alla definizione degli obiettivi e delle strategie di intervento.

Gli esiti conseguiti dal lavoro fin qui svolto consentono ora di formulare le Direttive urbanistiche.

**Tale strumento, ai sensi dell'art. 63 bis comma 8 della L.R. 5/2007 e successive modifiche e integrazioni, fissa gli obiettivi che l'Amministrazione assume per la costruzione del nuovo strumento urbanistico.**

Il documento ha principalmente carattere programmatico, esplicita le tematiche e gli obiettivi da affrontare con il nuovo Piano e ne indica l'impostazione strategica per perseguirli.

Le Direttive sono formulate secondo i seguenti grandi "sistemi" che costituiscono i temi con i quali la pianificazione territoriale si confronta:

- il sistema ambientale;
- il sistema insediativo della residenza e dei servizi;
- il sistema della produzione e del commercio;
- il sistema delle infrastrutture e della mobilità.

Una lettura per sistemi permette, infatti, di effettuare un'analisi del territorio con riferimento sia alle sue componenti rilevate e rilevabili sia alla loro interrelazione e ancora agli effetti indiretti che ne scaturiscono. Questa suddivisione consente una lettura della forma e delle funzioni del territorio; costituisce uno strumento per comprendere il ruolo che ciascuna parte o ambito della città (del territorio) ha o dovrà avere e per fissare specifici obiettivi e azioni. Tale lettura inoltre costituisce veicolo di connessione per una



apertura del Piano alla scala sovra comunale, necessaria per comprendere il ruolo di Udine rispetto ai comuni confinanti e alla Provincia. Si tratta di ambiti con i quali la città tesse relazioni economiche e sociali, condivide le principali reti infrastrutturali e interagisce su questioni di preminente interesse paesaggistico e ambientale.

Parallelamente alla struttura per sistemi, il documento affronta le questioni di carattere generale, sia trasversali ai vari sistemi, sia relative alla natura teorico - metodologica del Piano (VAS e Partecipazione).

## I TEMI TERRITORIALI E LE DIRETTIVE

Il percorso formativo del PRGC e l'impostazione che l'Amministrazione ha ritenuto di utilizzare si sostanzia in un processo progettuale caratterizzato da due scale territoriali di approfondimento correlate a due diversi livelli di visione programmatica e pianificatoria: gli Obiettivi e Strategie di Piano estesi all'intero territorio comunale e contestualizzato nel Sistema Urbano Udinese (Piano Struttura) e quelli più 'operativi', riferiti al territorio comunale, ma più propriamente alla 'città consolidata' (cioè il PRGC consueto).

Si ricorda che per Sistema Urbano Udinese (SUU) si intende l'ambito comprendente, oltre al Comune di Udine, quelli di Pradamano, Remanzacco, Povoletto, Reana del Rojale, Tricesimo, Tavagnacco, Pagnacco, Martignacco, Pasian di Prato, Campoformido, Pozzuolo del Friuli e Pavia di Udine.

I contenuti delle Direttive tengono quindi conto di questi caratteri e livelli, inquadrando e definendo conseguentemente sia i temi e gli aspetti generali della città nel suo sistema complessivo, compreso quello delle relazioni e rapporti con il Sistema Urbano Udinese, sia quelli più dettagliati dei sistemi urbani della città medesima.

Inoltre, pur evidenziando che trattasi di percorsi procedurali previsti dalle norme tecniche in materia, si è ritenuto opportuno esplicitare la volontà di assicurare lungo tutto il processo di formazione del Piano, ma anche della sua fase di illustrazione, discussione, validazione e verifica di sostenibilità, la prosecuzione delle ormai consolidate forme di confronto e partecipazione (utilizzando l'esperienza ormai decennale di Agenda 21 Locale) e di approfondimento e valutazione strategica degli aspetti ambientali in gioco (procedura di VAS – valutazione ambientale strategica).

Ciò fa sì che questi momenti di confronto diventino, in modo esplicito, strumenti tecnici indispensabili alla coerente redazione del nuovo Piano regolatore generale.



# LE STRATEGIE E LE FORME DEL PIANO

## INTRODUZIONE METODOLOGICA

I piani producono un esame delle carenze, opportunità, bisogni del territorio e forniscono soluzioni progettuali sui diversi temi/problemi urbani, inseguendo un progetto generale di riqualificazione. Una parte delle proposte progettuali può tuttavia restare inerte per motivazioni che non sempre (e non solo) hanno a che fare con le possibilità reali di investimento da parte dei diversi “attori” del piano, compresa l’Amministrazione comunale. Per cui i piani hanno sicuro effetto sul territorio per quel che interdicono, più che per quel che propongono.

Non va quindi sottovalutata la ricaduta positiva dei vincoli, ma resta il fatto che ormai questa non è più una condizione capace di soddisfare quella domanda, vecchia e nuova, che il piano è chiamato a soddisfare attraverso progetti credibili e condivisi.

Ciò che si intende dire è che un piano meramente “difensivo” non ha più ragion d’essere, dato che sempre più emerge la necessità che il piano abbia caratteristiche atte a risolvere problemi, con interventi fattibili e credibili sotto il profilo gestionale.

È per perseguire tali obiettivi che viene sempre più chiamato in causa il ruolo del rapporto pubblico/privato, che può in effetti risolvere numerosi problemi di fattibilità ma che, inutile nascondere, lascia scoperta la fattibilità di una parte non indifferente di interventi pubblici nei campi della viabilità, della riqualificazione dello spazio pubblico (quando l’intervento non è compensato da “vantaggi” di cui possa fruire la componente privata), di una parte dei servizi e dell’edilizia economica e popolare anche se per quest’ultima si aprono spazi non irrilevanti che riguardano l’edilizia convenzionata e altre forme affini d’intervento nel settore residenziale.

Due questioni quindi derivano da queste “premesse al piano” che rappresentano altrettante “condizioni” da perseguire:

- la prima riguarda la necessità che il piano rappresenti davvero, e con forza, la volontà dell’Amministrazione pubblica di far valere “le ragioni del piano”. L’Amministrazione, cioè, deve volersi avvalere di tutti i meccanismi di coinvolgimento del privato giuridicamente disponibili, con un trattamento equo e paritario della sua partecipazione, ma spingendo per quanto possibile in alto il suo livello contrattuale, che sarà tanto più vincente quanto più sarà gestito con la dovuta fermezza. Le tecniche perequative possono essere uno degli strumenti utile al raggiungimento di risultati significativi a vantaggio della collettività e della qualità urbana.
- la seconda riguarda un controllo molto attento delle proposte progettuali che obbligano l’ente pubblico ad essere l’unico possibile realizzatore delle opere. Ogni elaborazione di valutazione economica degli interventi pubblici in un piano è fuorviante in quanto inaffidabile nel tempo e perciò necessariamente





disancorata da possibili flussi di finanziabilità delle opere che possono nel tempo rendersi disponibili. Si intende far riferimento ai singoli provvedimenti degli enti sovraordinati (Comunità Europea, Stato, Regione) che inaspettatamente pongono a disposizione dei Comuni finanziamenti di opere che fino ad un certo momento ne sembravano escluse. È certo più prudente stabilire priorità su progetti considerati “strategici”, tali cioè che si possa affidare ad essi il compito di “trascinare” interessi per ulteriori interventi o comunque capaci di diffondere effetti benefici sul sistema socio-economico della comunità cittadina. Compito del piano sarà dunque quello:

- a) di individuare tali progetti strategici prioritari, che dovrebbero essere sottoposti ad un livello progettuale tale da poter ottenere, qualora se ne presenti l’opportunità, i relativi finanziamenti;
- b) di prevedere ulteriori progetti di opere pubbliche, in un quadro di sostenibilità economica.

Esiste evidentemente una correlazione fra l’entità della previsione di interventi meramente “privati” che producono risorse (oneri di urbanizzazione, costo di costruzione) e la possibilità di investire in opere pubbliche. Una valutazione del piano sotto il profilo dell’equilibrio fra quantità previste di intervento privato (e oneri che ne derivano), e quantità di opere pubbliche previste dal piano, si rende pertanto necessaria e ciò costituisce a sua volta una opportunità di revisione degli oneri “tabellari” stabiliti dal Comune.

## **LE STRATEGIE DEL PIANO**

### **Le strategie del Piano per il Sistema Urbano Udinese**

Il Piano persegue la definizione di scenari alla scala territoriale, ovvero alla scala del Sistema Urbano Udinese, seppur senza la cogenza giuridica delle sue rappresentazioni e indicazioni.

Tale rappresentazione costituisce, di fatto, un ulteriore (e necessario) punto di vista rispetto alle articolazioni tematiche alla scala locale, e per queste costituisce sia la cornice di senso alla scala vasta (quindi comprendendo le strategie locali) sia una necessaria lettura macro del territorio al fine di individuarne e definirne gli elementi strutturali e strutturanti. La necessità quindi di un’articolazione anche alla scala territoriale dello scenario di Piano ha a che fare con il contenuto dello scenario stesso; l’obiettivo della qualità territoriale, la sua affermata necessità di sviluppare politiche integrate ovvero che superino una rigida divisione settoriale (limiti e ambiti) e che siano in grado di affrontare i problemi riconoscendone la multidimensionalità, porta all’assunzione come riferimento per il disegno degli interventi i problemi dello sviluppo nella loro dimensione territoriale.

In questo contesto il Piano persegue il riconoscimento e la valorizzazione di tutti i sistemi che ritrovano alla scala territoriale la loro definizione e integrità e legittimità (ambiti naturalistici come il sistema del Torre e del Cormor, sistemi infrastrutturali a scala territoriale come il sistema del ferro e della grande viabilità, sistemi della grande produzione e del grande commercio, etc.), nonché tutti quei temi di confine o bordo, laddove diventa necessaria e opportuna la condivisione di immagini e visioni possibili per il territorio.



La strutturazione di un telaio strutturale riconosciuto e legittimato alla scala territoriale può costituire la cosiddetta “invariante” metodologica” per le analisi e i progetti locali, al fine di ritrovare coerenza e fungere da “volano” alla scala vasta.

### **Le strategie del Piano per il territorio comunale**

La dimensione comunale del Piano ritrova nello scenario di Piano l'individuazione di alcuni temi che costituiscono il telaio metodologico e tecnico portante, ricavati dalla scala territoriale e coerenti con essa, e capaci di porsi come rete o sistema di invarianti, fisiche e relazionali.

A questo proposito il disegno di Piano, inteso nella sua definizione tecnica più estesa, che comprende l'atto fisico del disegno della città e del territorio e l'atto propedeutico e metodologico di impostazione del Piano, rappresenta lo “strumento” per la definizione e il controllo del Piano stesso, laddove i principali temi fanno riferimento a:

- minimo consumo di nuovo suolo agricolo;
- miglioramento della qualità urbana dei nuclei e dei poli urbani;
- miglioramento dell'accessibilità al territorio, sia dal punto di vista della mobilità che dell'attrazione/attrattività di funzioni e luoghi.

In questo scenario vanno quindi ad assumere particolare rilievo il centro, nel suo ruolo di centro nodale del sistema udinese per percezione e per rappresentatività, gli ambiti di bordo urbano e i cosiddetti vuoti urbani, intesi come ambiti di “ridisegno” del Piano in senso centripeto, gli ambiti lineari di cornice (sistemi naturali ed ecologici).

Il legame tra questi temi è costituito dal tema della gestione della città e della “gestione del benessere”, ovvero la valorizzazione e la rifunzionalizzazione delle risorse e delle opportunità (e relative criticità) attuali in un'ottica unitaria e di sistema.

### **Il paesaggio storico urbano**

Si inserisce una breve nota sul tema del “Paesaggio Storico Urbano” che si intende sperimentare nella costruzione del nuovo PRGC di Udine in quanto lo si ritiene un metodo di notevole interesse per legare tra loro i temi della conservazione e dell'innovazione.

All'interno del sistema ambientale e storico - culturale, il tema del “paesaggio storico urbano”, di cui si parla per la prima volta nel “Vienna Memorandum” dell'UNESCO nel 2005, è al centro del dibattito fra gli esperti e uno degli obiettivi dell'UNESCO (che prevede nel 2011 la messa a punto di una “Dichiarazione” ad hoc). Infatti, in un contesto mondiale in cui i processi di globalizzazione rischiano di cancellare l'identità locale, la salvaguardia e la contemporanea valorizzazione delle città storiche e del loro intorno è diventata una priorità ed è pertanto attraverso le strategie urbane locali che si deve agire. La principale sfida consiste nel trovare risposte adeguate alla necessità delle città di innovare e di rendere contemporanea la loro offerta ed, al tempo stesso, di salvaguardare i luoghi e i paesaggi ereditati. La sfida consiste esattamente nel



rendere contemporaneo il patrimonio storico, e il concetto di “Paesaggio Storico Urbano” costituisce uno strumento di conoscenza, interpretazione e progetto dello stesso. Si discosta dal concetto ormai ben consolidato di Centro Storico per comprenderne il contesto e, soprattutto, per le modalità attraverso le quali la conoscenza/interpretazione si muove. È un nuovo “sguardo” sul territorio, che correla gli aspetti materiali con quelli immateriali.

Il Paesaggio storico urbano, dunque, può essere considerato come strumento dal quale far conseguire il progetto di salvaguardia, valorizzazione e creazione di nuova identità.

Per Udine tale strumento sembra dimostrare una sua specifica efficacia: l'identità e i valori della città, pur tutelati, costituiscono un patrimonio la cui potenzialità non è ancora stata compiutamente sviluppata e l'amministrazione comunale ritiene che, alla base del piano, proprio questo patrimonio debba costituirne il contenuto “centrale”, come se si trattasse di dover “disvelare” ciò che già esiste e che può costituire la base della città futura.

Interpretare il paesaggio come una costruzione culturale vuol dire far riferimento alla comunità locale, per interpretarne i valori.

L'operazione, dunque, consisterà in questi passaggi:

- ❑ indagine sui valori urbani così come sono riconosciuti dai cittadini (un campione significativo) che è in corso;
- ❑ definizione dei diversi limiti del paesaggio storico urbano di Udine;
- ❑ una conclusiva idea integrata dell'identità urbana udinese (un'idea necessariamente provvisoria in quanto in evoluzione);
- ❑ definizione di “regole” di accettabile cambiamento (tenendo conto degli impatti visuali, del rispetto dei luoghi significativi e dei valori riconosciuti e anche dell'innovazione auspicabile);
- ❑ eventuali ricerca storica, iconografica, letteraria e fotografica.

## **Il verde urbano e territoriale**

Il tema del verde urbano e territoriale che si coniuga con il tema delle acque, richiama l'idea dello sviluppo “sostenibile” (“durable”, in francese, con un significato forse più pertinente). In sostanza, le problematiche ecologiche e paesaggistiche che da qualche anno, e sempre più, si fanno carico del deterioramento della qualità ambientale, sotto i diversi profili, raggiungono una sorta di sintesi nel concetto di “città sostenibile”.

Una città sostenibile si pone il problema di organizzare reti ecologiche per quanto possibile continue nel proprio tessuto urbano: reti verdi e reti blu finalizzate ad incrementare la biodiversità dell'ambiente urbano possono accompagnare i percorsi della mobilità ciclabile e pedonale.

La rete verde può essere concepita come connessione degli spazi verdi urbani sia pubblici, sia privati già esistenti e/o progettati con corridoi di piantumazioni lungo assi urbani. Quindi, in sostanza, le aree verdi di cessione alla pubblica amministrazione che sono da prevedere nei piani urbanistici attuativi, non potranno



essere scelte in modo inevitabilmente casuale dall'operatore privato, ma essere preventivamente individuate nel piano urbanistico affinché corrispondano ad un disegno generale.

Si tratta di una rete che, dal punto di vista degli usi urbani, ha due funzioni: paesaggistica (integrazione e ridisegno), e sociale (usi per il tempo libero) e, dal punto di vista ecologico, favorisce le migrazioni delle specie animali e vegetali, il ricambio e la purificazione dell'aria, etc.

La rete blu, che nel caso di Udine ha un'evidenza storica di cui restano tracce, può integrarsi con la rete verde. Il progetto della rete blu mira a restituire ai corsi d'acqua le loro proprietà paesaggistiche e a riproporre i tracciati che sono ancora recuperabili.

Per quanto concerne il ridisegno e la valorizzazione delle due reti, è evidente la necessità del Comune di Udine di concordare con i Comuni contermini una strategia comune.

## **LE FORME DEL PIANO**

### **Il disegno del Piano**

Si intende identificare, all'interno del processo di costruzione del nuovo Piano, quell'insieme dei modi attraverso cui i contenuti progettuali dello stesso sono individuati, ordinati, tradotti in rappresentazioni e norme in funzione della loro complessità e attuabilità nel tempo.

Le forme si identificano quindi in come il Piano rappresenta, racconta e comunica i suoi contenuti descrittivi, progettuali, programmatici e normativi; si tratta di individuare e perseguire forme concettuali strettamente connesse ai contenuti progettuali del piano.

Disegnare un piano per una città significa ipotizzarne scenari futuri e tradurli in una rappresentazione allusiva della presunta forma compiuta dell'insieme dei luoghi che la compongono.

Nella sostanza, però, significa definire le parti dove si riconoscono al tessuto consolidato intrinseci valori e potenzialità che non potranno emergere se non a seguito di interventi di riqualificazione di singole parti, rendendole più consone al ruolo e alle prestazioni che devono o dovranno assolvere nel contesto generale.

Significa, ancora, individuare parti non risolte, inadeguate al loro ruolo, dove si rendono necessari interventi di modificazione, perché fenomeni di degrado progressivo o l'assenza di regole certe (o il mancato rispetto di quelle esistenti), hanno stravolto i caratteri originari oppure non hanno mai consentito di far assumere a queste un preciso ruolo di riferimento per la città e per la collettività.

Per ciascuno di questi contesti il Piano deve fornire risposte attraverso la definizione di "regole di comportamento" che di volta in volta potranno essere norme di "buona manutenzione", di "corretto utilizzo delle tecniche costruttive" od "indirizzi progettuali" e specifiche di attuazione.

Tale metodologia di lavoro corrisponde alla scelta di un percorso di formazione del Piano che dovrà permettere la messa a punto dei requisiti necessari per la definizione delle strategie individuate.



Ogni processo di produzione progettuale si basa su di una interpretazione del contesto oggetto di studio. Questo contesto è inteso nella sua accezione ampia, ed è correttamente indagato nelle sue caratteristiche ambientali, sociali, funzionali, tematiche (spesso riconducibili a dati quantificabili), nelle sue caratteristiche fisiche e in particolare tipo - morfologiche, nelle condizioni immateriali che costituiscono riferimento per la fattibilità delle trasformazioni.

Questi ambiti di descrizione del contesto si collocano, di preferenza, in diversi ruoli logici: nel primo caso sono riferimento per la ricerca di corrispondenze tra elemento del programma funzionale e componente del progetto (problema/opportunità); nel secondo caso trovano la loro maggiore, ma non esclusiva, efficacia come patrimonio di materiali e riferimenti da usare nella composizione del progetto; nel terzo caso determinano le condizioni di realizzabilità del progetto.

Atteso che la descrizione del contesto dipende dalla sua impostazione e dal modo in cui si attua, nonché dal bagaglio degli strumenti a disposizione, tanto l'attività interpretativa quanto la sintesi progettuale (che sono di fatto intrecciate tra di loro) si basano su processi iterativi di stratificazione.

### **Le regole del Piano**

Le norme per il Piano devono puntare ad un preciso obiettivo: trovare un comune denominatore tra gli apparati normativi già predisposti per il PRG vigente, superando l'incertezza e l'ambiguità normativa.

Si chiede spesso ad un testo normativo di non essere rigido, spesso confondendo la presunta rigidità con l'incertezza normativa. Ma norme meno precise sono altrettanto spesso tradotte in regole vacue e inefficaci.

Le norme per il piano dovranno quindi mirare ad essere precise e univoche, mai incerte, semmai flessibili, strumento in grado di definire con chiarezza se e come determinate azioni debbano essere condotte.

### **I nuovi strumenti del Piano**

La parte metodologica introdotta è di grande rilievo poiché può conferire allo strumento generale una struttura equilibrata, sostenibile ed efficace in termini attuativi/gestionali.

Appare evidente che l'uso di tecniche perequative o di compensazione urbanistica, impostato già durante la formazione del Piano, porti alla sua costruzione efficace.

Tale efficacia appare piuttosto rilevante anche per quanto riguarda la sostenibilità finanziaria e/o operativa surrogatoria o alternativa a carico del privato attuatore; questi, infatti, nell'ambito della promozione dei propri interventi di riqualificazione e trasformazione della città, può essere incentivato ad eseguire opere pubbliche o di rilevanza pubblica, in particolare di quelle già in programmazione da parte dell'Ente, oltre alle normali opere di urbanizzazione poste a suo carico nell'attuazione degli ambiti.

Gli strumenti sopra elencati, da impiegare comunque con riferimento ai fondamentali principi di equità e sostenibilità, forniscono all'Ente la possibilità di promuovere la riqualificazione e trasformazione della città senza dover sopportare esborsi per espropriare le aree per i servizi o anche per realizzare una parte



significativa delle opere pubbliche necessarie. L'impiego di dispositivi perequativi e compensativi è uno degli sviluppi principali di sostenibilità applicati dal Piano.

### **La manovra perequativa sui suoli: un processo partecipativo di taglio concorrenziale**

Lo sviluppo di una manovra perequativa capace di governare con il piano il nodo della proprietà dei suoli, perseguendo un livello di consenso diffuso, può costituire un momento essenziale per rendere efficace l'intero processo della pianificazione comunale; essa conferma un'impostazione di carattere partecipativo al modo di fare pianificazione.

La proposta di metodologia di lavoro qui ipotizzata propone una perequazione urbanistica basata essenzialmente sulla pratica del trasferimento di diritti edificatori; non si tratta solo di "rendere più libero" il disegno del Piano, ma di assicurarsi un ampio consenso nei rapporti con il sistema della proprietà fondiaria, garantendo al piano stesso una ben diversa efficacia, ed evitando ogni controproducente azione basata sull'esproprio.

L'applicazione di tecniche perequative in situazioni in cui la legge regionale non ne ha ancora affrontato la regolamentazione, è stata praticata con riferimento alla legge nazionale e in particolare all'istituto del Comparto edificatorio obbligatorio in molte realtà italiane, anche da lungo tempo.

### **Gli accordi strategici a sostegno della pianificazione urbana**

Analogamente ai processi sopra esposti, all'interno del Piano potrà essere assai utile, al fine della sua efficacia e del radicamento dello strumento urbanistico, acquisire in modo organico al Piano una serie di accordi strategici trasparenti inquadrati nel sistema pubblico ma anche aperti (se necessario e opportuno) all'iniziativa privata e alle dinamiche di mercato.

Nel sistema pubblico potrebbe essere di sicuro interesse operare per accordi sul versante dell'intercomunalità, specialmente per processi e dinamiche di scala vasta; sul versante delle iniziative di mercato gli accordi potrebbero invece coinvolgere anche il mondo imprenditoriale privato e riguardare specifici temi dello sviluppo urbano o la riqualificazione e rifunzionalizzazione di specifici ambiti.



## LA PROPOSTA DI PIANO

Per ben comprendere la proposta di Piano, occorre rifarsi ad una felice idea espressa dal Sindaco Honsell che si può tradurre così: “vogliamo la città che già c'è, si tratta solo di valorizzarla”.

Il che vuol anche dire: rendere contemporanea, e quindi capace di essere fattore di sviluppo, la città esistente.

L'obiettivo di valorizzare la città esistente riguarda una idea della città fisica che ritorna a dialogare con la natura: è quella città ricca di coltivazioni, di acque e di alberature che vediamo rappresentata con chiarezza nella Carta militare topografico - geometrica del Ducato di Venezia del periodo 1798-1805.

Una condizione di città e territorio certo non più restituibile, di cui però restano tracce, la cui totale cancellazione si risolverebbe in un depauperamento esiziale per Udine. A ben guardare, nell'area urbana sussistono tracce di un sistema agricolo che si coniugava con la città storica e con questa dialogava, conferendo quindi uguale valore ai “vuoti” (cioè alle aree libere ancora agricole o boscate, o interessate da corsi d'acqua, etc.) come ai “pieni” (la città consolidata, monumentale o meno, con la formazione dei borghi). Se si dovesse cercare di esprimere in breve sintesi quella che si vorrebbe chiamare “l'anima” della città, è proprio in questo dialogo tra vuoti e pieni che deve essere ritrovata tale sintesi.

Anche se Udine è oggi città che si proietta in un futuro di sempre maggiore specializzazione, tuttavia deve sopravvivere questa sua “anima” perché in realtà è proprio da essa che trae la sua “intelligenza” e il percorso di costruzione della sua nuova identità.

In questa prospettiva, **gli obiettivi “fisici”** del nuovo piano sono:

- 1 - **porre al centro di ogni scelta i cittadini** con particolare riferimento alla salvaguardia dell'ambiente e alla tutela del diritto alla salute;
- 2 - **migliorare la qualità urbana**, dando ad essa assoluta priorità ;
- 3 - **minimizzare il consumo di suolo**, utilizzando prevalentemente aree già urbanizzate;
- 4 - puntare al **recupero della città esistente** e in particolare alle strategie relative alle **aree dismesse o dismettibili**.

Consegue da questi tre obiettivi un dimensionamento del piano che deve fare i conti con l'occupazione di suolo e le quantità di edificazione ancora residue contenute nello strumento urbanistico vigente e pertanto:

- 5 - **rimodulare**, secondo la logica contenuta nei precedenti punti, **la quantità di nuova edificazione** che risulta ancora possibile edificare con i vigenti strumenti urbanistici.

Migliorare la qualità urbana è un obiettivo che si diffonde in molteplici campi di applicazione del piano. Riguarda in primo luogo la qualità ambientale (aria, acqua, suolo) e, in generale, il verde urbano e territoriale (parchi, giardini pubblici), riguarda il sistema della mobilità e dell'accessibilità, nonché le localizzazioni delle principali destinazioni d'uso, ma riguarda anche la qualità degli spazi pubblici: la pavimentazione delle strade, l'illuminazione pubblica, i marciapiedi, l'arredo urbano in genere (inteso come progetto di dettaglio dello spazio pubblico).



Una qualità, quella dello spazio pubblico, che non è solo relativa ai materiali, ma che riguarda il disegno dello spazio connesso al modo della sua utilizzazione, funzionale, privo di barriere, ricco di vitalità (secondo la lezione di K. Lynch in “Good City form”, 1984), ma anche capace di influire positivamente sulla vita dei cittadini.

Alla fine, la qualità dello spazio urbano è definita dalla qualità dell'architettura. Garantire la qualità dell'architettura con il piano urbanistico può rappresentare un'utopia, ma il piano può determinare le condizioni affinché ciò avvenga. In primo luogo in quanto il piano deve porsi, nei confronti della società locale, come “documento culturale” e, in secondo luogo, perchè il suo livello progettuale e normativo può indurre quello che possiamo chiamare una edilizia di qualità architettonica “media” ma diffusa, che è ciò che “fa” la città.

Il piano disegnerà una serie di “corridoi ecologici” utilizzando le aree ancora libere all'interno del tessuto urbano: veri e propri “raccordi” di aree a parco, a giardino pubblico, a giardini e orti privati oppure, in modo più pertinente, aree agricole, aree naturalistiche, corsi d'acqua, etc.

Per poter garantire la realizzabilità di tale disegno, occorrerà appunto “rimodulare” le previsioni del piano vigente, che riguardano proprio le aree libere interne al sistema urbanizzato e che in certa misura sono aree edificabili. Tale edificabilità dovrà essere ritardata e regolata da “progetti – norma” atti a prescrivere le aree da cedere alla pubblica amministrazione (destinate appunto a raccordare i corridoi ecologici e a formare tale rete) e quelle che potranno essere oggetto di nuove costruzioni secondo precise regole.

In tal modo si contiene il consumo di suolo, dato che si utilizzano prevalentemente o aree già urbanizzate, o aree di recupero, dismesse o dismettibili. Ecco pertanto una linea guida intesa a dare consistenza anche quantitativa alle previsioni di dimensionamento del nuovo piano.

Infine, una considerazione circa la nuova identità della città. In via di dismissione la sua natura di “città militare”, ridimensionato il suo ruolo di “città emporio”, Udine appare oggi in cerca di una nuova prospettiva di sviluppo. Le sue risorse e potenzialità come “città capitale”, “città della cultura”, “città della conoscenza e della ricerca” consentono di intravedere un futuro legato a tali patrimoni. Sarà compito del Piano contribuire, in interazione con altri strumenti e politiche, alla costruzione di questa nuova visione della città.

### **Direttive urbanistiche: Obiettivi e strategie**

Dalle linee programmatiche sopra enunciate derivano gli obiettivi e le strategie che sono di seguito ordinati per sistemi (ambientale, insediativo della residenza e dei servizi, della produzione e del commercio, delle infrastrutture e della mobilità).

La costruzione del piano si attua però anche attraverso obiettivi e strategie di carattere generale che riguardano trasversalmente il progetto complessivo del nuovo PRGC: tali direttive sono finalizzate a perseguire la sostenibilità, efficacia e coerenza dello strumento.





### **Costruire un Piano sostenibile**

- ❑ Verificare le potenzialità insediative della città consolidata (anche in relazione ai possibili effetti del “Piano Casa”) e del patrimonio delle aree dismesse/dismettibili, per favorire le politiche di riutilizzo delle aree già urbanizzate e per contenere il consumo del suolo;
- ❑ Verificare, alla luce degli andamenti demografici e costruttivi in corso, il fabbisogno di eventuali espansioni residenziali (anche per edilizia sociale) e la dotazione di standard urbanistici;
- ❑ Rivedere il sistema dei vincoli urbanistici in funzione dei costi di attuazione e gestione del PRGC, valutando il sistema di costruzione e consolidamento della “città pubblica”, e ipotizzando un quadro di previsioni temporalmente ed economicamente sostenibile.

### **Costruire un Piano efficace**

- ❑ Strutturare il nuovo testo delle Norme di Attuazione con regole e prescrizioni chiare e coerenti, in raccordo con la sovraordinata normativa nazionale e regionale (in particolare Codice dell’Edilizia - Piano Casa);
- ❑ Definire i criteri di individuazione e trasformazione degli ambiti strategici necessari a riqualificare il territorio;
- ❑ Individuare e definire gli strumenti di attuazione delle previsioni del Piano (es. progetti norma, accordi, intese, tecniche perequative e/o compensative).

### **Costruire un Piano coerente**

- ❑ Verificare gli elementi di pianificazione e programmazione congiunta con gli strumenti urbanistici dei Comuni contermini, per assicurare la necessaria coerenza degli aspetti insediativi, ambientali e infrastrutturali, in particolare nelle aree di confine;
- ❑ Coordinare funzionalmente il progetto urbanistico del nuovo PRGC con gli approfondimenti e le indicazioni derivanti da altri strumenti/piani di settore a livello generale approvati o in corso di redazione (PUM, SUUperagenda, PEC, politiche di risparmio energetico e di utilizzo di fonti rinnovabili, regolamenti comunali, progetti quale il DI.Te.DI., Città Sane, Patto dei Sindaci, ecc.).



## IL SISTEMA AMBIENTALE

### Temi e problemi

Il sistema ambientale occupa metà della superficie del territorio comunale (47,8 %) ed è caratterizzato principalmente dalla componente agricola e dal sistema idrografico del Torre, del Cormor, delle rogge di Udine e di Palma, dei canali artificiali derivati.

La pressione delle attività antropiche incide negativamente sul sistema agricolo, che è soggetto a una costante erosione da parte dei nuovi insediamenti residenziali e produttivi e delle attrezzature pubbliche: nel periodo 2003-2009 l'aumento delle aree edificate e di quelle destinate a viabilità è stato pari allo 0,6% all'anno del territorio comunale.

Il sistema agricolo costituisce sia un elemento economico di particolare rilievo, sia il principale presidio attivo per la salvaguardia del territorio e dell'ambiente naturale.

Il sistema ambientale presenta criticità legate alla discontinuità della rete ecologica: in ambito extraurbano gli elementi di discontinuità sono causati dagli attraversamenti dei sistemi infrastrutturali, dalle attività di escavazione o discarica adiacenti al Torre, e dalla presenza di zone di urbanizzazione diffusa che si sono create attorno agli assi commerciali; nel contesto urbano invece la criticità maggiore è data dall'esiguità e dalla frammentazione dei corridoi ecologici di connessione fra zone naturali.

I parchi del Torre e del Cormor e i corsi d'acqua sono generalmente percepiti come un vincolo piuttosto che una risorsa.

### Direttive urbanistiche: obiettivi e strategie

#### Tutelare il patrimonio agricolo e naturale

- ❑ Limitare le espansioni insediative e infrastrutturali, minimizzando il consumo di suolo
- ❑ Implementare e migliorare la rete ecologica (bacini di biodiversità, corridoi di connessione, percorsi, varchi, etc.) tra il sistema ambientale della città consolidata e gli spazi aperti esterni, in particolare i parchi del Torre e Cormor, riducendo il processo di frammentazione del sistema agricolo – naturale
- ❑ Perseguire una visione di insieme dei due parchi, anche a livello sovracomunale, con strumenti e regole per la salvaguardia e la valorizzazione degli ambiti naturalistici di maggior pregio, in modo da consolidarne la tutela;
- ❑ Mitigare gli impatti indotti dalle maggiori infrastrutture e insediamenti sulle aree di valenza ambientale



- ❑ Individuare criteri e regole di sostenibilità e compatibilità ambientale per i nuovi insediamenti e per gli interventi di recupero di aree compromesse e di quelle dismesse/dismettibili;
- ❑ Identificazione degli elementi di pregio ambientale da tutelare, quali le rogge e i canali, i prati stabili, le alberature storiche, ecc.

#### **Valorizzare il patrimonio agricolo e naturale**

- ❑ Integrare il sistema ciclopedonale con le aree agricole - naturali (lungo gli elementi lineari quali corsi d'acqua, filari, strade poderali)
- ❑ Realizzare aree attrezzate sostenibili in ambito agricolo - naturale
- ❑ Valorizzare il sistema delle attività agricole, al fine di promuovere uno sviluppo del territorio rurale compatibile con gli equilibri ecologici;
- ❑ Favorire l'insediamento in area agricola di funzioni compatibili (es.: fattorie didattiche, attività legate al tempo libero e al turismo sostenibile), anche promuovendo il recupero dei manufatti rurali dismessi
- ❑ Valorizzare le risorse ambientali dell'area vasta anche sotto il profilo turistico e ricreativo e del tempo libero.



## IL SISTEMA INSEDIATIVO DELLA RESIDENZA E DEI SERVIZI

### Temi e problemi

L'indagine sui quartieri ha dato voce alla richiesta della popolazione di una maggiore qualità urbana, soprattutto nella città consolidata del secondo dopoguerra: la qualità aggiuntiva che viene chiesta corrisponde prevalentemente a una dotazione qualificata di servizi pubblici, in particolare di spazi che facilitino la socialità; a un contenimento delle espansioni residenziali che stravolgono l'identità dei quartieri; a una riqualificazione della città per renderla più permeabile, nella quale sia più facile e sicuro vivere e muoversi.

Se dal punto di vista quantitativo la dotazione di servizi nella città rispetta gli standard minimi richiesti dalla norme regionali, dal punto di vista qualitativo mostra carenze di offerta di alcuni servizi, ma soprattutto una distribuzione poco omogenea sul territorio delle attrezzature di base.

Il sistema insediativo è in costante espansione: da un lato crescono le aree edificate e infrastrutturate a discapito di quelle agricole e delle aree scoperte incluse nell'abitato; dall'altro aumenta il patrimonio edilizio, che nel periodo 1997-2007, è cresciuto di 3,5 milioni di mc, di cui 2,2 milioni di mc residenziali. Queste trasformazioni rispondono solo in parte a processi demografici: infatti nel periodo citato la popolazione è aumentata, ma in modo quasi irrilevante, anche se va evidenziato l'incremento del numero dei nuclei familiari, sempre più numerosi (+1,5% all'anno, pari a 500 nuove famiglie all'anno) e più piccoli (una media di 2,0 componenti per famiglia); in aumento è anche la popolazione universitaria.

A fronte di una popolazione di quasi 100.000 abitanti, in leggera crescita negli ultimi anni (ma dal 1970 ad oggi il numero di abitanti è oscillato tra i 95.000 e i 105.000), il PRGC vigente ha un "dimensionamento teorico" che permette l'insediamento di una popolazione di 125.000 abitanti: riconsiderare il dimensionamento del piano significa rivedere la quantità di aree edificabili, in particolare le previsioni di espansione residenziale, ma anche la dotazione di servizi. In questa verifica devono essere valutate le aree dismesse e dismettibili, il cui recupero ai fini residenziali e infrastrutturali comporta la restituzione di porzioni di città: un'implementazione di qualità nei quartieri senza ulteriore consumo di suolo agricolo.

Il controllo del soddisfacimento degli standard urbanistici comporta la verifica dei vincoli finalizzati all'esproprio per la realizzazione di attrezzature, al fine di garantire la sostenibilità economica del piano.

Tali considerazioni sono emerse anche dai soggetti economici che non ritengono più sufficiente il modello del passato, basato nella mera espansione quantitativa.

### Direttive urbanistiche: obiettivi e strategie

#### Migliorare la qualità urbana dei quartieri

- Promuovere spazi urbani di socializzazione sia aperti (piazze, aree pedonali, aree verdi di prossimità) che costruiti, come cuore della identità dei quartieri;



- ❑ Riqualificare e consolidare il sistema delle attrezzature pubbliche e di interesse pubblico (es.: aree verdi, scuole, centri civici, ...), migliorandone l'accessibilità e verificando la possibilità di equilibrare in modo omogeneo la loro localizzazione territoriale (eventualmente anche usufruendo di strumenti perequativi);
- ❑ Perseguire azioni che concorrano a costituire una città "porosa" che favorisca l'inclusione e la permeabilità interna, in particolar modo nella sua componente dei servizi e dell'uso collettivo degli spazi;
- ❑ Favorire il recupero del patrimonio edilizio esistente e promuovere interventi di riqualificazione urbana;
- ❑ Individuare le aree dismesse/dismettibili e valutare le funzioni insediabili, in un disegno unitario di riqualificazione e di rifunionalizzazione urbana;
- ❑ Promuovere la riqualificazione delle grandi infrastrutture e insediamenti produttivi a contatto con le aree residenziali;
- ❑ Individuare criteri e regole di sostenibilità e compatibilità ambientale per i nuovi insediamenti e per gli interventi di recupero di aree compromesse e di quelle dismesse/dismettibili;
- ❑ Promuovere la multifunzionalità nei contesti residenziali;
- ❑ Migliorare l'inserimento urbanistico degli ambiti a prevalente edilizia economica popolare;
- ❑ Verificare il soddisfacimento della domanda di edilizia residenziale pubblica, con eventuale previsione di aree specificatamente dedicate;

#### **Rafforzare l'identità dei quartieri**

- ❑ Individuare le caratteristiche tipologiche - volumetriche degli insediamenti storici e del secondo '900, al fine di regolamentare sia gli interventi sul patrimonio edilizio esistente che per quelli di nuova edificazione;
- ❑ Tutelare e valorizzare il patrimonio storico - architettonico e storico - culturale, gli edifici dell'architettura del '900, dell'architettura rurale e dei manufatti di archeologia industriale, integrando eventualmente la classificazione effettuata con la Variante n. 147 al PRGC;
- ❑ Disincentivare le saldature lineari tra insediamenti urbani (es.: Godia, Beivars)



## IL SISTEMA DELLA PRODUZIONE E DEL COMMERCIO

### Temi e problemi

Le attività produttive, prevalentemente di piccola-media dimensione, sono generalmente localizzate presso le principali direttrici viarie e i nodi infrastrutturali.

I grandi centri commerciali sono attestati lungo la viabilità principale, in prossimità dei confini comunali, con l'eccezione del Terminal nord, e sono l'evidente esito di una programmazione né unitaria né condivisa, con conseguenti effetti negativi di congestionamento del traffico veicolare.

L'ambito della Zona Annonaria Udinese (ZAU) risulta pressoché attuato e con poca superficie ancora disponibile, mentre quello intercomunale della Zona Industriale Udinese (ZIU) costituisce un'opportunità per la localizzazione di ulteriori attività. Nel Comune di Udine esistono altre aree infrastrutturate, anche di recente realizzazione (es: l'ambito di via Milocca, l'area ex Italcementi di via Buttrio, ...), con un basso grado di saturazione, se non addirittura totalmente disponibili.

La presenza di attività produttive medio - piccole all'interno degli insediamenti residenziali pone problematiche di convivenza se non di conflitto a causa degli effetti inquinanti (rumori, odori, traffico veicolare indotto, ...).

La diffusione di piccole attività economiche commerciali e artigianali di servizio nei quartieri costituisce un elemento di qualità degli insediamenti, che viene indebolito dalla concorrenza e organizzazione della grande distribuzione.

L'ambito del centro città, che nella sua unità può essere considerato un centro commerciale naturale, il "mercato vecchio", soffre la concorrenza dei "mercati nuovi", i centri commerciali dell'hinterland nati per un'utenza motorizzata: la maggiore qualità urbana e paesaggistica del centro città necessita di forme di rafforzamento, per compensare le problematiche relative all'accessibilità veicolare.

### Direttive urbanistiche: obiettivi e strategie

#### **Riqualificare le attività produttive esistenti e quelle dismesse/dismettibili**

- Promuovere la riqualificazione degli insediamenti produttivi - commerciali a contatto con aree residenziali, agricole o naturali;
- Individuare le aree produttive dismesse/dismettibili e valutare le funzioni insediabili;

#### **Promuovere l'insediamento di funzioni produttive - commerciali in aree infrastrutturate**

- Individuare criteri di localizzazione degli eventuali nuovi insediamenti commerciali;
- Promuovere l'insediamento di funzioni produttive in aree infrastrutturate non contigue a zone residenziali o di pregio ambientale, preferibilmente vicino agli assi maggiori, disincentivando i nuovi insediamenti in aree improprie, e contenendo il consumo del suolo;



- Pianificazione della eventuale delocalizzazione di attività e funzioni produttive non compatibili con il tessuto e il contesto limitrofo;

#### **Valorizzare e promuovere il sistema commerciale del Centro Città**

- Rafforzare le polarità complementari al sistema commerciale (es: i servizi pubblici e di interesse pubblico; la residenza);
- Migliorare l'accessibilità del Centro Città (es: interventi sul sistema della sosta, sulla mobilità ciclopedonale);

#### **Valorizzare gli ambiti produttivi e commerciali esistenti (v. Palmanova e v. Tricesimo, ZAU, ZIU)**

- Migliorare l'accessibilità e la distribuzione degli insediamenti lungo gli assi stradali produttivi e commerciali consolidati, promuovendo progetti unitari di riqualificazione;
- Verificare le eventuali esigenze infrastrutturali a supporto degli ambiti produttivi e commerciali esistenti, anche per possibili impieghi per sistemi di logistica urbana (transit point, centri di recapito e consolidamento).



## IL SISTEMA DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITÀ

### ***Temi e problemi***

I grandi poli istituzionali (Regione, Provincia, Università, Comune stesso) e dei servizi di Udine “capitale” (sanità, scuola, sport, cultura, giustizia; ma anche i centri commerciali dell’hinterland posti al confine comunale) inducono fenomeni di pendolarismo degli “utenti della città” dall’intera provincia. L’assoluta prevalenza della mobilità privata su gomma, rispetto al trasporto pubblico e alla mobilità ciclopedonale, comporta sempre crescenti flussi veicolari nelle arterie stradali e una conseguente ricerca di percorsi alternativi lungo la viabilità minore dei quartieri, in particolare di quelli cresciuti ai margini degli assi stradali; difficoltà di accesso veicolare alle principali polarità del territorio e al centro storico; carenze infrastrutturali relative alla sosta (65.000 autovetture solo dei residenti); una minore fluidità all’interno del sistema urbano. La rete degli itinerari ciclabili stenta a proporsi come una valida alternativa alla mobilità motorizzata a causa della scarsa capillarità e sicurezza. Il progetto in corso del Piano Urbano della Mobilità (PUM) è la sede in cui si approfondiscono le problematiche e i temi della mobilità, da cui ricavare indicazioni utili al PRGC. La ferrovia, oltre a costituire un’essenziale infrastruttura di collegamento a scala territoriale, all’interno dei quartieri diventa cesura, rallentamento al traffico veicolare, vincolo allo sviluppo degli insediamenti.

### **Direttive urbanistiche: obiettivi e strategie**

#### **Migliorare la mobilità**

- ❑ Verifica generale del sistema della rete stradale, in particolare rispetto alla sua continuità geometrica e alla sua coerenza funzionale, con approfondimenti sui bisogni di eventuali completamenti, sia della rete urbana che sovracomunale;
- ❑ Integrare/riqualificare i nodi e i tracciati viari critici, sia della rete urbana che sovracomunale;
- ❑ Integrare la rete ciclopedonale secondo criteri di connessione e capillarità che ne migliorino sicurezza e competitività rispetto alla mobilità motorizzata, in particolare per l’accessibilità alle attrezzature e alle altre polarità;
- ❑ Analizzare il fabbisogno di parcheggi, in particolare in prossimità del Centro Città e dei maggiori poli attrattori (ad esempio: stadio, ospedale, strutture scolastiche, servizi amministrativi etc.);
- ❑ Promuovere l’intermodalità, in particolare infrastrutturando l’area della stazione ferroviaria come nodo intermodale della mobilità di scala vasta;
- ❑ Approfondire il tema del regime proprietario della rete stradale, in particolare rispetto alla distinzione tra proprietà e funzione pubblica dei tratti terminali e secondari;

#### **Restituire alla città gli ambiti ferroviari urbani**

- ❑ analizzare il sistema degli scali ferroviari e delle loro relazioni con il sistema produttivo, valutando eventuali possibili rilocalizzazioni;
- ❑ analizzare le tratte ferroviarie per individuare le criticità esistenti e le possibili soluzioni di dismissione/riqualificazione dei tracciati urbani.





## GLI STRUMENTI DELLA PARTECIPAZIONE E ASCOLTO E DELLA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (VAS)

La “Partecipazione e l’ascolto” e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), che accompagnano e caratterizzano la formazione del nuovo strumento urbanistico, sono strumenti e percorsi che l’Amministrazione comunale ha utilizzato da tempo nella definizione delle proprie scelte pianificatorie, anticipando in alcuni casi quello che poi è stato formalmente previsto dalla normativa regionale in materia.

### Agenda 21 e la partecipazione

Il progetto di Agenda 21 del Comune di Udine è indirizzato sostanzialmente alla programmazione di “un piano di azione di sostenibilità del modello urbano ed extraurbano dell’area di gravitazione udinese capace di collegare le scelte territoriali ad una visione unitaria e condivisa in grado di orientare l’insieme delle scelte anche degli operatori privati”.

L’Amministrazione ha inteso legare il processo di Agenda 21 agli strumenti di pianificazione territoriale, per integrare la loro settorialità con approfondimenti e analisi che tengano maggiormente conto delle tematiche ambientali, ricercando il coordinamento delle politiche di programmazione con quelle di pianificazione, considerando le prime come strumenti che indicano le priorità strategiche per i futuri interventi e le seconde come strumenti per gestire concretamente ed efficacemente il territorio.

In tale prospettiva, va inquadrata la sottoscrizione, avvenuta il 30 gennaio 2009, del “Patto per un Sistema Urbano Sostenibile”, da parte dei Comuni dell’area del Sistema Urbano Udinese (oltre a Udine, i Comuni che hanno aderito al “patto” sono: Campofornido, Martignacco, Pagnacco, Pasian di Prato, Pavia di Udine, Pradamano, Povoletto, Pozzuolo del Friuli, Remanzacco, Tricesimo, Tavagnacco).

L’accordo di scala sovracomunale tra questi enti ha l’obiettivo fondamentale di “promuovere la cooperazione tra Amministrazioni ed Enti per coordinare (...) politiche di sviluppo sostenibile, con particolare riferimento all’ambiente, alla mobilità e alla pianificazione attraverso percorsi partecipativi”; tale documento risulta particolarmente significativo in quanto indica quale riferimento del nuovo PRGC il raffronto con la dimensione dell’area vasta, per l’analisi di quelle tematiche che per loro natura non si esauriscono all’interno dei confini del Comune di Udine.

È pertanto in questo “contesto partecipativo” che l’Amministrazione ha inteso inquadrare la formazione del nuovo PRGC, ritenendo fondamentale basarsi su un ampio processo di ascolto e di coinvolgimento della comunità locale (luglio 2009 e marzo 2010, con questionari, interviste, incontri, dibattiti, ....), per riuscire a costruire una base conoscitiva, approfondita e condivisa, di supporto alla fase di elaborazione del Documento delle Direttive.



Ulteriori aspetti sono emersi dagli incontri dedicati alle categorie e ai soggetti socio economici che risiedono e lavorano nella città, a “Udine città della Cultura”; altri potranno emergere da quelli in programma, relativi allo Sport e al Sociale e dal Consiglio comunale dei Ragazzi.

La volontà è quella di accompagnare l'intero processo di costruzione del Piano con le attività di consultazione e partecipazione, modulandole in modo coerente alle differenti e progressive fasi progettuali, e, nello stesso tempo, anche adeguandole alle due scale territoriali di intervento: la città e il Sistema urbano udinese.

Il processo di ascolto ha l'obiettivo di intercettare le differenti tipologie di soggetti: gli attori che si muovono sulle politiche di “area vasta” (a cominciare dai Sindaci dei Comuni contermini, ma anche le istituzioni di livello superiore, le agenzie tecniche, le diverse organizzazioni sovracomunali, ecc.); i portatori di interesse di livello urbano (organizzazioni economiche, rappresentanze sindacali, associazioni della società civile, singole imprese) nonché i singoli testimoni privilegiati e opinion leader; gli abitanti e i gruppi di cittadini attivi nei quartieri.

### **La Valutazione Ambientale Strategica (VAS)**

Un ulteriore strumento metodologico che si integra con le tradizionali attività progettuali del nuovo PRGC è dato dal processo di Valutazione Ambientale Strategica, previsto dalla Direttiva 2001/42/CE del 27.06.2001, che ha l'obiettivo di “...garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile ...”.

Tale processo si sostanzia nell'integrazione, fin dalle fasi iniziali del processo di pianificazione, degli obiettivi propri del progetto urbanistico con quelli relativi agli aspetti ambientali, accompagnato da un percorso continuo e organico di verifica e valutazione dell'efficacia del Piano a partire dall'identificazione delle criticità presenti nel territorio e dalla loro definizione quali obiettivi di sostenibilità e fino alla conseguente ritaratura delle previsioni di pianificatorie.

Il piano urbanistico incorpora, per sua natura, obiettivi di qualità ambientale e di fatto rappresenta uno strumento della politica ambientale dell'Amministrazione comunale.

L'elaborazione del processo di VAS prende avvio dalla fase di analisi dello stato di salute del territorio con la redazione del Quadro Conoscitivo che, strutturato per tematismi, ha l'obiettivo di fornire una adeguata base conoscitiva a informare correttamente le scelte di Piano.

Dalle analisi del contesto programmatico (vedi piani regionali, provinciali e settoriali a vari livelli) e ambientale e dalla assunzione dello scenario di riferimento, che ipotizza gli andamenti futuri in assenza del piano (“scenario zero”), derivano gli obiettivi ambientali generali.



Successivamente la valutazione si concentra sull'analisi di coerenza esterna, per armonizzare gli obiettivi del piano con quelli di sostenibilità definiti da direttive, normative e piani sovraordinati. Sarà quindi possibile articolare linee d'azione e obiettivi specifici e attivare l'analisi degli effetti ambientali delle alternative di piano da confrontare con gli effetti ambientali dello scenario di riferimento in assenza di piano. L'analisi delle alternative permette la selezione dello scenario di piano più sostenibile di cui deve essere valutata la coerenza interna, tra obiettivi, strategie e azioni del piano e presumibili effetti ambientali del piano. La fase di elaborazione termina con la redazione del Rapporto Ambientale, che registra in maniera fedele e attendibile il modo nel quale si è sviluppato il processo, e della "Sintesi non Tecnica", per favorire il coinvolgimento di un pubblico ampio.

La VAS si evidenzia quindi come processo fondamentale per integrare gli obiettivi di sostenibilità all'interno di quelli progettuali del piano a partire dalla sua fase iniziale di impostazione; inoltre con la VAS si persegue lo scopo di garantire la trasparenza nella costruzione delle alternative progettuali (scenari) che verranno ipotizzate e valutate per riportare le fragilità riscontrate nell'indagine in modo tale da scegliere l'alternativa "maggiormente sostenibile".

Con il processo di VAS infine si possono individuare le misure più opportune per mitigare e/o eventualmente compensare gli impatti sull'ambiente.

### **Direttive urbanistiche**

La natura urbanistica delle Direttive si coniuga con le buone pratiche della progettazione e la volontà di assicurare un confronto e un approfondimento costante e virtuoso, esplicitando i principi e i fini della Partecipazione e della VAS.

- ❑ Accompagnare costantemente il lavoro di formazione del nuovo PRGC con l'attivazione di momenti e iniziative di "Ascolto, Consultazione, Confronto e Coinvolgimento" della società locale, rafforzando e integrando il percorso partecipativo già avviato con "Costruiamo il Piano" (tavole rotonde e incontri nei quartieri) con altre attività rivolte anche a interlocutori diversi (testimoni privilegiati, opinion leader ed esperti);
- ❑ Costituire un tavolo di lavoro permanente composto da rappresentanze del mondo dell'economia del volontariato della cultura e delle professioni della comunità udinese avente lo scopo di svolgere un'attività consultiva, di proposta, di dibattito, di ausilio e di consulenza nei confronti del Consiglio comunale in materia di pianificazione urbanistica;
- ❑ Integrare funzionalmente le attività di progettazione del nuovo PRGC con gli elementi conoscitivi e i risultati che emergono dal percorso di Ascolto e Partecipazione;
- ❑ Integrare il percorso progettuale di costruzione del nuovo PRGC con il processo di valutazione degli effetti ambientali (VAS) al fine di definire lo scenario di Piano più sostenibile, rispetto agli obiettivi ambientali significativi per il territorio comunale;



- Promuovere la diffusione e il confronto dei risultati conseguiti nel corso delle attività della Partecipazione e della Valutazione ambientale Strategica tra la comunità locale e quella del Sistema Urbano Udinese.