

***LINEE GUIDA PER LA REDAZIONE DELLA  
VARIANTE DEL PIANO DEL GOVERNO DEL  
TERRITORIO***

PREFAZIONE E FINALITÀ DELLE LINEE GUIDA.....	4
EXCURSUS STORICO .....	6
<b>1.</b> Piano Urbanistico Regionale Generale - PURG .....	6
<b>2.</b> Legge Regionale 5/2007 .....	6
<b>3.</b> Legge Regionale 22/2009 .....	7
<b>4.</b> IL PPR .....	7
4.1 Contenuti del Piano Paesaggistico Regionale (PPR).....	8
<b>5.</b> Legge Regionale 13/2014 .....	9
<b>6.</b> Legge Regionale 14/2020 .....	9
<b>7.</b> Legge Regionale 2/2024 .....	9
PIANO DEL GOVERNO DEL TERRITORIO (2013) .....	11
<b>1.</b> Carta dei Valori (CDV) .....	11
<b>2.</b> Documento Territoriale Strategico Regionale (DTSR).....	11
<b>3.</b> Politiche strategiche, Obiettivi e azioni di Piano .....	12
3.1 Politica strategica n.1: sviluppo della competitività .....	12
3.2 Politica strategica n. 2: tutela e valorizzazione delle risorse .....	13
3.3 Politica strategica n. 3: riequilibrio del territorio .....	13
<b>4.</b> Progetti di Territorio .....	14
<b>5.</b> STL .....	14
CRITICITÀ DELLA MANCATA ATTUAZIONE DEL PGT .....	16
<b>1.</b> L'incertezza del quadro normativo.....	16
<b>2.</b> La governance dell'Area Vasta .....	17
<b>3.</b> Mancanza di una relazione tra il PPR e il PGT .....	18
<b>4.</b> Componente strutturale nel PGT .....	20
I PASSI PER COSTRUIRE LA VARIANTE DEL PGT .....	22
<b>1.</b> La Legge di Riforma .....	22
<b>2.</b> Modello di governance: i livelli di pianificazione.....	22
<b>3.</b> Rafforzamento della componente strutturale della Variante.....	25
<b>4.</b> Coordinamento dei contenuti della parte strategica del PPR nel PGT .....	26
ATTUALIZZAZIONE DEI CONTENUTI DEL PGT .....	28
<b>1.</b> Il patrimonio territoriale e dei Servizi ecosistemici (SE) .....	28
<b>2.</b> Le nuove sfide del PGT.....	29
2.1 Adattamento al cambiamento climatico.....	32
2.2 I cambiamenti demografici.....	32

2.3	La competitività economica .....	33
<b>3.</b>	<i>I Temi chiave per revisionare la Variante al PGT</i> .....	33
3.1	La Resilienza del territorio .....	34
3.2	La Rigenerazione territoriale.....	34
3.3	L'equilibrio fra i centri abitati .....	34
3.4	La mobilità sostenibile.....	34
3.5	Il bilancio energetico regionale .....	35
3.6	Gli agglomerati produttivi e commerciali .....	35
3.7	Le aree rurali .....	35
<b>4.</b>	<i>Revisione del Quadro degli obiettivi della Variante</i> .....	36
<b>5.</b>	<i>Documenti propedeutici alla redazione della variante</i> .....	36
<b>6.</b>	<i>Urbanistica digitale</i> .....	37
	<b>NUOVA CONFIGURAZIONE DELLA STRUTTURA E DEGLI ELABORATI DELLA VARIANTE</b> .....	40
1.	Aggiornamento della Relazione di Analisi del territorio regionale .....	40
2.	Revisione del DTSR .....	40
3.	Quadro strutturale regionale e degli STL .....	40
3.1	Quadro strutturale regionale.....	40
3.2	Quadro strutturale degli STL .....	41
	3.2.1 <i>SISTEMA VERDE E BLU</i> .....	41
	3.2.2 <i>SISTEMA INSEDIATIVO</i> .....	41
	3.2.3 <i>SISTEMA PER LA MOBILITA' DELLE PERSONE, DELLE MERCI E DELL'INFORMAZIONE</i> .....	42
<b>4.</b>	<i>Revisione NTA</i> .....	42
<b>5.</b>	<i>Revisione della cartografia</i> .....	43
	<b>ALLEGATO 1 - Quadro degli obiettivi della Variante del PGT</b> .....	44

## PREFAZIONE E FINALITÀ DELLE LINEE GUIDA

Le presenti Linee guida rappresentano l'inizio di un percorso partecipativo, che vedrà il coinvolgimento di tutti gli attori presenti nel territorio e porterà alla stesura della riforma del governo del territorio e della Variante al Piano del Governo del Territorio (PGT).

Ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, D.leg 42/2004, il Piano di governo del territorio coordina i propri contenuti a quelli del Piano paesaggistico regionale (PPR), ferma restando la facoltà di integrare il PGT con contenuti, non in contrasto con il PPR, necessari per lo sviluppo di ulteriori vocazioni e potenzialità in riferimento al patrimonio identitario della Regione, il cui riconoscimento è presupposto fondamentale per il corretto governo e per la cura del territorio.

Le linee guida, come disciplinato dall'art. 1 bis della L.R. 22/2009, devono contenere altresì, i criteri e i principi informatori, gli obiettivi e le finalità da perseguire, gli elementi costitutivi e i contenuti minimi dello strumento di piano (comma 4).

### *Finalità*

La prima variante del Piano del Governo del Territorio (PGT) propone di rendere esecutivo il Piano, già approvato nel 2013, superando il Piano Urbanistico Regionale Generale (PURG), e transitando in una nuova fase, in cui la pianificazione risulti più flessibile e capace di adattarsi alle mutevoli dinamiche territoriali, ambientali e sociali. Per tale cambiamento è necessario trovare un modo diverso con cui prevedere e gestire gli utilizzi e le trasformazioni del territorio, rispondendo più efficacemente ai bisogni socioeconomici e promuovendo forme di pianificazione integrata che pongano in equilibrio il sistema "territoriale" con quello "ambientale" e il sistema "economico/sociale".

Al momento l'equilibrio territoriale è molto fragile e una pianificazione attenta a tutte e tre le componenti sarebbe l'inizio di una pianificazione territoriale veramente sostenibile, più aderente ai principi di conservazione delle risorse, capace di garantire la vita delle generazioni future.

Vedere il territorio nel suo complesso e valutarne le dinamiche è sicuramente più facile con un piano di impronta strategica che si pone una serie di obiettivi e individua le strategie per raggiungerli. Importante in questo caso è definire una vision che rispetti lo sviluppo sostenibile, ma anche potenziare e valorizzare la struttura e le componenti territoriali (invarianti strutturali) che devono essere preservate per sostenere le future generazioni, assieme ai servizi ecosistemici che ci regala l'ambiente e il patrimonio territoriale, espressione dell'identità della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

La valutazione delle dinamiche territoriali si avvale in maniera sempre più estesa dei sistemi informativi territoriali, in grado di supportare una pianificazione più dinamica e flessibile, capace di aggiornarsi in tempi brevi e di monitorare costantemente il territorio. Pertanto, la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione non può non

coinvolgere anche il settore della pianificazione territoriale e dell'urbanistica.

Il percorso di revisione del PGT prevede quindi, anche l'introduzione degli strumenti digitali e nello specifico: la creazione di una banca dati, accessibile ed aggiornabile, con un piano di governo del territorio impostato su una piattaforma digitale dinamica, per una fruizione agevole dei dati urbanistici e territoriali.

Come emergerà più chiaramente nel corso dei successivi paragrafi, il progetto di variante al PGT deve essere accompagnato da un disegno di legge di riforma dell'ordinamento urbanistico regionale.

Persiste, infatti, la necessità di allineare i contenuti del PGT alle modalità con le quali il Piano agirà all'interno di un sistema di governo del territorio che deve superare criticità, evitare contraddizioni e ben ponderare sul territorio eventuali "duplicazioni" funzionali alla scala locale: queste ultime, se non contemplate in un quadro strategico di coerenza, rischiano infatti di risolversi in elementi incongrui al cospetto degli obiettivi di contenimento dei costi di gestione e della risorsa territoriale.

Uno dei nodi fondamentali della Riforma, sarà sicuramente l'individuazione della disciplina dei livelli di pianificazione territoriale e urbanistica, attribuendo le competenze ai diversi soggetti istituzionali e disciplinando in tal senso strumenti e processi di pianificazione.

Infine, occorrerà definire gli strumenti operativi di attuazione, e ripensare in chiave attuale il complesso dei parametri e indici in un'ottica di promozione della qualità e funzionalità insediativa; andrà inoltre definito il complesso degli strumenti di perequazione e compensazione nonché la cornice all'interno della quale andranno sviluppati i progetti di territorio e gli strumenti di rigenerazione territoriale che porteranno finalmente ad un governo del territorio sostenibile e senza consumo di nuovo suolo.

## EXCURSUS STORICO

### *La pianificazione territoriale in regione FVG: dal PURG al PGT*

#### **1. Piano Urbanistico Regionale Generale - PURG**

Il Piano urbanistico regionale generale (PURG), risalente al 1978 e ritenuto a suo tempo l'esperienza più avanzata in Italia nel campo della pianificazione territoriale, è tutt'ora il riferimento per la pianificazione di livello comunale nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

Al PURG si deve l'attuale assetto del territorio regionale, l'ordinato sviluppo del sistema insediativo degli ultimi 40 anni e il livello di conservazione dei sistemi ambientali e paesaggistici. Al PURG, infatti, si sono adeguati fino ad oggi gli strumenti urbanistici locali e infraregionali, che via via negli anni hanno consolidato un quadro d'assetto territoriale al momento ancora chiaramente identificabile nelle sue componenti insediative fondative.

Il PURG, inteso quale momento della pianificazione regionale, è ancora oggi il riferimento territoriale sovraordinato per i Piani regolatori generali comunali (PRGC), in un quadro di trasformazioni spaziali rigidamente gerarchico e conformativo (c.d. zoning o zonizzazione), cui segue un meccanismo di verifica ad opera della Regione su quegli strumenti di pianificazione locale le cui soglie di contenuto rientrano (in base alla legge regionale) all'interno dell'interesse regionale.

La consapevolezza che la pianificazione territoriale dovesse essere attuata tramite una scelta condivisa delle politiche del territorio, tale da superare i rigidi confini amministrativi dei singoli Comuni, aveva portato il PURG a prefigurare contesti di pianificazione di area vasta, che non hanno tuttavia mai visto la luce, se non nelle forme settoriali dei Piani territoriali infra-regionali (cfr. i piani dei Consorzi).

Nel sistema attualmente in vigore anche i meccanismi partecipativi sono di fatto carenti.

#### **2. Legge Regionale 5/2007**

Quando la riforma del Titolo V della Costituzione italiana (L. Cost. 3/2001 e L. 131/2003) rivoluziona il criterio di allocazione delle funzioni pubbliche introducendo il principio della sussidiarietà ad informare l'ordinamento dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali, la Regione Friuli Venezia Giulia adegua il proprio ordinamento urbanistico con la LR 5/2007.

Con la LR 5/2007 si passa da urbanistica a governo del territorio e le funzioni in materia vengono ripartite in omaggio al principio di sussidiarietà (risorse essenziali d'interesse regionale, da "urbanistica a cascata" a co-pianificazione). La legge suindicata introduce il Piano Territoriale Regionale (PTR), conferendovi anche valenza paesaggistica senza tuttavia riuscire a realizzare l'obiettivo della sostituzione del

PURG: il PTR viene adottato ma non approvato. Appare da subito evidente che l'auspicata autonomia dei livelli di pianificazione comporta la necessità di un'azione di coordinamento fra gli stessi, in modo da garantirne la compatibilità con gli interessi del territorio nel suo complesso. Una delle criticità riguardanti tale legge regionale è che la stessa contiene un'impostazione che affronta il rapporto fra gli strumenti urbanistici e la pianificazione di livello territoriale ancora legata all'impianto normativo-procedurale del Piano territoriale regionale (PTR), mai approvato.

Al fine di superare la situazione ingenerata dalla mancata approvazione del PTR e di consentire nel frattempo la modifica degli strumenti urbanistici comunali in vigore è stata emanata la legge regionale 12/2008, che transitoriamente ha riproposto le procedure di adozione ed approvazione dei tradizionali PRGC, già abrogate dalla legge regionale 5/2007.

### 3. *Legge Regionale 22/2009*

Con la LR 22/2009, che dichiara aperta una "nuova stagione" dell'urbanistica, viene introdotto un nuovo strumento, il Piano di Governo del Territorio (PGT), disciplinandone contenuti e formazione, senza tuttavia abrogare contestualmente le parti della LR 5/2007 contrastanti.

Quando il PGT vede la luce (il processo prende il via nel febbraio 2012 e si conclude nell'aprile 2013 con il decreto del Presidente della Regione n. 084/Pres. del 16 aprile 2013 di approvazione) l'ordinamento legislativo regionale non è ancora compiutamente riformato: convivono infatti ancora (e tale status, lo si registra ancor oggi) sia le norme della LR 5/2007 (PTR), che quelle della LR 22/2009 (PGT). Manca dunque uno specifico apparato legislativo che permetta l'attuazione delle previsioni del PGT e non è stata definita la disciplina relativa a zone territoriali omogenee e standard urbanistici; con la conseguenza che qualora il PGT entrasse in vigore risulterebbe, di fatto, inapplicabile poiché né con la L.R. 5/2007 e neppure con la successiva L.R. 22/2009, sono state esplicitate le procedure sulle quali Comuni e altri soggetti competenti ad operare scelte di pianificazione locale sul territorio, dovrebbero elaborare i rispettivi iter di formazione e dei adeguamento dei piani.

### 4. *IL PPR*

In attuazione dell'articolo 144 del decreto legislativo 42/2004, in linea con il mandato politico di cui alla Legislatura 2013/2018, al PGT viene attribuito un diverso ruolo ed una diversa accezione ritenendo di dare priorità all'attività di formazione di un Piano Paesaggistico Regionale.

Con la LR 14/2013, infatti, il legislatore regionale modifica la LR 5/2007 nella parte dedicata al PTR con valore paesaggistico, prevedendo un autonomo atto di pianificazione – il Piano Paesaggistico Regionale (PPR).

Il PGT viene quindi temporalmente posposto ai lavori di elaborazione del PPR,

subordinandolo in termini di efficacia, ad un'ulteriore "attesa".

Approvato il Piano paesaggistico regionale (PPR) con Decreto del Presidente n. 0111/Pres, del 24 aprile 2018, in vigore dal 10 maggio 2018, è spirato anche il periodo di salvaguardia per l'adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici comunali: l'esigenza di aggiornamento e di esecutività del PGT è pertanto viepiù evidente.

#### **4.1 Contenuti del Piano Paesaggistico Regionale (PPR)**

Il PPR ha lo scopo di integrare la tutela e la valorizzazione del paesaggio nei processi di trasformazione territoriale ed è organizzato in una parte statutaria, una parte strategica e quella dedicata alla gestione.

Il PPR riconosce le componenti paesaggistiche attraverso i seguenti livelli di approfondimento fondamentali:

- a scala generale omogenea riferita agli "Ambiti di paesaggio" (ai sensi dell'articolo 135 del Codice dei beni culturali);
- a scala di dettaglio finalizzato al riconoscimento dei "beni paesaggistici" (ai sensi degli articoli 134 e 143 del Codice) che comprende: immobili e aree dichiarati di notevole interesse pubblico; aree tutelate per legge; Ulteriori contesti individuati dal PPR.

Il PPR persegue la salvaguardia, la conservazione, il governo delle trasformazioni e la realizzazione di nuovi paesaggi con strategie coerenti con i caratteri identitari dei luoghi, attraverso il riconoscimento di Ambiti di Paesaggio, Morfotipi e Aree compromesse e degradate e l'individuazione per ciascuno di essi di obiettivi di qualità paesaggistica.

Il PPR effettua una ricognizione dei beni paesaggistici, disponendo per essi la relativa disciplina (indirizzi per la pianificazione settoriale, territoriale e urbanistica; direttive per piani, programmi e regolamenti; prescrizioni d'uso per gli interventi). Per quanto concerne le prescrizioni d'uso, le Norme tecniche di Attuazione del PPR dispongono in ordine agli interventi ammissibili solo previa specifica autorizzazione paesaggistica, interventi ammissibili senza autorizzazione e interventi non ammissibili.

La parte strategica del PPR reca contenuti ulteriori rispetto a quelli previsti dal Codice volti a orientare le trasformazioni del paesaggio sulla base dei valori culturali ed ecologici e a integrare il paesaggio nelle altre politiche. La parte strategica si articola in reti (Rete ecologica, Rete della mobilità lenta, Rete dei beni culturali), paesaggi strutturali e linee guida (al momento non ancora definite).

Nel 2023, è stata approvata con D.P.Reg. n. 060/Pres del 21 marzo 2023, la Variante n. 1 in vigore dal 06/04/ 2023.

## 5. Legge Regionale 13/2014

### *Abolizione dell'articolo riferito al recepimento del PRITMML nello strumento di pianificazione generale regionale*

Il PGT 2013 ha recepito al suo interno le indicazioni del PRITMML approvato nel 2011. Con legge regionale 18 luglio 2014, n. 13 "Misure di semplificazione dell'ordinamento regionale in materia urbanistico-edilizia, lavori pubblici, edilizia scolastica e residenziale pubblica, mobilità, telecomunicazioni e interventi contributivi", all'articolo 15 è abrogato il recepimento del sistema regionale delle infrastrutture di trasporto, della mobilità e della logistica rappresentato dallo strumento di settore PRITMML nella Variante del PGT.

## 6. Legge Regionale 14/2020

### *Previsione di una Variante del PGT e modifica della Legge Regionale 22/2009*

Nel 2020, la Giunta Regionale, preso atto che nessuno degli interventi necessari a consentire al PGT di divenire efficace fosse ancora stato adottato, propone un ulteriore rinvio per accompagnarlo ad una riforma di governo del territorio, che legittimi la nascita e soprattutto l'attuazione dello strumento urbanistico rispecchiando il mandato politico in atto. Infatti, la recente riforma regionale delle autonomie locali ha profondamente riconsiderato il contesto istituzionale entro il quale si sarebbe dovuto dare attuazione alla pianificazione territoriale di area vasta immaginata dal PGT. Ciò impone, naturalmente, di individuare una nuova soluzione per questo livello di pianificazione, che sarebbe il più efficiente nel rispondere alle sempre più marcate esigenze di sostenibilità e resilienza del territorio e di sviluppo locale delle comunità. Si prevede quindi, **con l'art. 12 della LR 14/2020, di predisporre una variante di PGT** accompagnata da una riforma della legislazione in materia di governo del territorio e urbanistica, alla quale l'efficacia del Piano è subordinata.

Ad oggi, rimane quindi ancora in vigore il PURG e lo sarà fino all'approvazione e pubblicazione della variante al PGT, come disposto dall'art. 9 della L. R. 5/2020 che modifica il comma 14 ter, art. 1 della LR 22/2009.

Coesistono, dunque, attualmente, nel sistema regionale due strumenti (tre se includiamo anche il PURG tutt'ora in vigore) che fanno riferimento a periodi storici e paradigmi istituzionali e pianificatori sensibilmente diversi, anche se si possono osservare alcuni elementi che mostrano una continuità nella ricerca di soluzioni.

## 7. Legge Regionale 2/2024

Recentemente, con legge regionale 5 aprile 2024, n. 2 "Misure di programmazione strategica per lo sviluppo del sistema territoriale regionale in materia di infrastrutture

e territorio”, sono state apportate integrazioni alla legge regionale 22/2009 “Procedure per l'avvio della riforma della pianificazione territoriale della Regione” e modifiche per adeguare e semplificare la normativa vigente, come ad esempio la soppressione delle Province, il coordinamento con il PPR e la definizione degli strumenti di partecipazione, indirizzati ai diversi portatori di interesse, individuati con deliberazione della Giunta regionale.

La principale modifica è riferita alla componente del PGT denominata “Carta dei valori”; tale componente è stata sostituita dal “Quadro strutturale” in quanto i contenuti del PPR hanno assorbito al loro interno gran parte dei contenuti originari della Carta. E', altresì previsto che il PGT coordini i propri contenuti a quelli del Piano paesaggistico regionale (PPR), nel rispetto dell'articolo 145 del d.lgs. 42/2004, il quale prevede che i piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico.

## PIANO DEL GOVERNO DEL TERRITORIO (2013)

### *Struttura e contenuti del piano approvato*

“Il PGT è uno strumento di supporto per l’attività di governo del territorio della regione avente natura d’indirizzo, di inquadramento e promozione delle politiche per lo sviluppo socioeconomico e territoriale sostenibile, che mira a rendere coerente la visione strategica della programmazione generale con il contesto fisico, ambientale, culturale ed economico.” (Art. 3 NTA)

Si configura perciò come uno “strumento di programmazione e pianificazione territoriale regionale” le cui norme di attuazione “stabiliscono gli indirizzi per la formazione degli strumenti di pianificazione territoriale subordinati”.

Con gli indirizzi, quindi, il PGT informa “la condotta progettuale da seguire e le tematiche territoriali che devono essere necessariamente affrontate ed argomentate nella predisposizione degli strumenti di pianificazione territoriale al fine di uniformarli e renderli coerenti ai contenuti del PGT.”

### **1.** *Carta dei Valori (CDV)*

La valorizzazione dell’identità territoriale della Regione FVG è sintetizzata nella Carta dei Valori (CDV) che costituisce un quadro conoscitivo degli aspetti salienti del territorio regionale (con Carte tematiche), li sintetizza e li riafferma come elementi territoriali strutturali e preminenti (il “valore strutturale unitario” della regione) dei settori dell’ambiente, della storia e della cultura, delle eccellenze dell’attività economica, per conseguire le localizzazioni territoriali di area vasta maggiormente rappresentative sotto il profilo dell’identità dei luoghi. La CDV vuole rappresentare sia le parti del territorio a vocazione consolidata da disciplinare nell’ambito dell’area vasta, che gli ambiti potenzialmente idonei ad essere sviluppati, in quanto rappresentativi del patrimonio identitario regionale; patrimonio da intendersi quale presupposto fondamentale nel corretto governo del territorio.

### **2.** *Documento Territoriale Strategico Regionale (DTSR)*

La parte strategica del PGT è definita nel Documento Territoriale Strategico Regionale (DTSR) e rappresenta le previsioni infrastrutturali (trasversali) di larghissima scala e imprescindibili per una Vision del futuro e, al contempo, valorizza le peculiarità e le diverse “propensioni e vocazioni funzionali”, da porre in premessa alla formazione degli strumenti di pianificazione territoriale locale.

Il DTSR delinea in particolare lo “scenario desiderabile” alla base delle strategie di Piano. “Lo scenario proposto dal PGT abbraccia un modello di regione vista come “Piattaforma di sviluppo euroregionale sostenibile” che vede le reti di città, i diversi sistemi territoriali locali, la rete ecologica, la rete infrastrutturale interna e di connessione europea concorrere ad un unico progetto di regione dove i diversi territori (la montagna e la pianura) svolgono ruoli complementari nella ricerca di una maggiore

equità fra sistemi regionali ed anche nella ricerca di un migliore equilibrio ambientale dell'intera regione. (...). Con l'implementazione di questo scenario viene evitata la marginalizzazione dei territori che ridefiniscono la loro attrattività e la loro identità culturale sviluppando le capacità di trattenere i vecchi abitanti o di motivare l'attrazione di nuovi e ridistribuendo le opportunità attraverso politiche rivolte alla coesione sociale e territoriale, in primo luogo, attraverso una buona accessibilità ai poli dei servizi. Lo scenario mira a superare la rappresentazione del territorio basato sulla dicotomia tra "aree forti" e "aree deboli", ovvero la pianura e la costa, le aree interne e distretti e consorzi industriali da una parte e la montagna, le aree esterne ai poli produttivi e di servizio più strutturati dall'altra, ponendosi l'obiettivo di fare emergere le diverse vocazioni e specificità dei territori, gli ambiti emergenti dal punto di vista economico, i processi di associazione e collaborazione esistenti o potenziali tra i Comuni. Al contempo lo scenario propone di non perdere un certo primato acquisito nei settori produttivi della meccanica, della domotica e nella logistica dei trasporti, conservando allo stesso tempo la qualità positiva del territorio rurale e naturale, anche in funzione del contenimento dei rischi ambientali."

Il PGT nell'osservare il territorio vede una sorta di "magliatura", costituita dalla rete naturalistico-ambientale, dal sistema delle infrastrutture e da quello degli insediamenti residenziali e produttivi, che costituiscono la "piattaforma territoriale" e si propone di organizzarla per limitare il consumo di suolo e preservare il territorio dalla pressione antropica, creando un ambiente sano e confortevole per la vita, ma comunque competitivo e pronto per un nuovo sviluppo sostenibile per i prossimi anni.

### 3. Politiche strategiche, Obiettivi e azioni di Piano

Per realizzare lo scenario delineato dal DTSR IL PGT mette in campo 3 politiche strategiche:

#### 3.1 **Politica strategica n.1: sviluppo della competitività**

*Sviluppo della competitività dei territori come miglioramento della qualità della mobilità e della produzione*

L'obiettivo è quello di "creare un sistema policentrico razionale che definisca in modo chiaro la gerarchia delle funzioni degli insediamenti e un'equa distribuzione dei servizi sul territorio. Questa politica strategica deve arginare l'espansione orizzontale delle città e contenere la crescita degli insediamenti, in particolare nella fascia intermedia del territorio regionale, in modo da rendere maggiormente efficiente la struttura insediativa e infrastrutturale e ridurre la congestione e l'inquinamento derivanti dall'aumento della mobilità. La razionale distribuzione delle funzioni, dei servizi e delle infrastrutture dovrebbe, inoltre, permettere di frenare il consumo di suolo. La base di questo processo è mettere in relazione in modo equilibrato i tre principali sistemi territoriali: il sistema naturale, il sistema degli insediamenti e quello delle infrastrutture. Solo con il rispetto del

territorio e delle sue risorse, infatti, si riuscirà a porre il sistema antropico in una giusta relazione con il sistema naturalistico-ambientale.”

### **3.2    *Politica strategica n. 2: tutela e valorizzazione delle risorse***

*Tutela e valorizzazione delle risorse e dei patrimoni della regione attraverso il mantenimento dell'equilibrio degli insediamenti tra le esigenze di uso del suolo per le attività antropiche e il rispetto delle valenze ecologico-ambientali, di difesa del paesaggio e di sicurezza dai rischi naturali.*

L'obiettivo è quello di “riconoscere la rete ecosistemica come terzo elemento ordinatore della struttura territoriale regionale, alla pari con il sistema degli insediamenti e quello delle infrastrutture. Definire e qualificare le reti ecosistemiche, infatti, è necessario per proteggere e conservare i territori più vulnerabili e pregiati che rappresentano un importante patrimonio della Regione. Questo impegno porta, inoltre, alla strutturazione in rete anche del sistema agricolo e dei paesaggi extraurbani, al fine di controllare la dispersione insediativa e disegnare una città compatta e valorizzata dalle specificità locali. La volontà del PGT è dunque quella di integrare la rete naturalistico-ambientale, il sistema delle infrastrutture e quello degli insediamenti in una “piattaforma territoriale” che limiti il consumo di suolo e preservi il territorio dalla pressione antropica”.

### **3.3    *Politica strategica n. 3: riequilibrio del territorio***

*Qualità e riequilibrio del territorio regionale (dal policentrismo al Sistema Regione).*

L'obiettivo è quello di “sviluppare la rete materiale ed immateriale delle infrastrutture di trasporto in modo da rendere maggiormente efficienti i collegamenti tra gli snodi del sistema policentrico e permettere una razionale distribuzione delle funzioni sul territorio. Recependo il Piano Regionale delle Infrastrutture di Trasporto, della Mobilità delle Merci e della Logistica (PRITMML), il PGT limita la costruzione di nuove infrastrutture e mira ad accrescere l'accessibilità dei luoghi attraverso una migliore distribuzione ed integrazione dei mezzi di trasporto. Il Piano, inoltre, prevede un sistema integrato delle infrastrutture in cui si privilegia lo sviluppo del trasporto su ferro, cercando di renderlo più accessibile a tutti i cittadini della regione. L'obiettivo è quello di indirizzare la pianificazione delle trasformazioni urbane verso un modello compatto, più funzionale ed efficiente da un punto di vista trasportistico ed energetico, cercando di collegare al meglio le reti rafforzando le infrastrutture esistenti.”

Tali politiche sono la risultante dell'analisi del contesto nel quale si colloca la regione che prende in considerazione diversi aspetti (socioeconomici, ambientali paesaggistici, culturali, infrastrutturali, etc.) che vengono rappresentati in una sintesi di tipo SWOT per evidenziare i punti di forza e di debolezza su cui delineare le indicazioni per le politiche di sviluppo territoriale.

Pertanto, in coerenza con gli assi strategici del PGT definiti nelle Linee guida iniziali

(Delibera della Giunta Regionale n. 563/2010), vengono definiti gli obiettivi specifici che attraverso azioni strategiche dovranno consentire lo sfruttamento dei punti di forza e il superamento delle situazioni di criticità.

#### 4. *Progetti di Territorio*

In seguito alle politiche, ad un sistema articolato di obiettivi e azioni, il PGT sviluppa i *Progetti di territorio*, che individuano ulteriori azioni specifiche rispetto ai temi principali; di seguito i quattro progetti:

- 1) Reti di Città,
- 2) Mobilità,
- 3) Rete ecologica regionale,
- 4) Supporto alle attività produttive.

#### 5. *STL*

##### *I Sistemi Territoriali Locali e lo strumento pianificatorio di area vasta*

Vista la volontà strategica di definire una “**Piattaforma di sviluppo euroregionale sostenibile**”, il Documento Territoriale Strategico Regionale (DTSR) individua, dal punto di vista strutturale, un’organizzazione del territorio articolata in ambiti di area vasta denominati **Sistemi Territoriali Locali (STL)**.

E’ il PGT ad individuare i Sistemi Territoriali Locali, come “bacino di area vasta ottimale” in base alle relazioni della vita quotidiana ed alle vocazioni che lo identificano, mettendo in relazione il sistema della piattaforma territoriale di livello regionale e il sistema locale del singolo Comune.

Uno dei parametri principali per l’individuazione di tali bacini erano gli ambiti di gravitazione della mobilità delle persone, in particolare per garantire ad ogni cittadino pari accesso ai servizi e attrezzature e, inoltre, infrastrutture per una accessibilità capillare su tutto il territorio regionale. Per generare tale sviluppo, però, è necessario migliorare la coesione e l’integrazione dei territori fino includere i bacini transnazionali di livello europeo, promuovendo complementarietà e sinergie, ma preservando la qualità e la diversità come valori fondanti. Le città, i poli principali della Regione ovvero i poli di primo livello, sono i veri motori dello sviluppo, la forza propulsiva che con la loro diversità e le identità dei centri urbani creano la crescita sociale ed economica del territorio.

Questo impianto di piano di governo territoriale rispondeva all’idea di fondo rappresentata dal binomio “**policentrismo sostenibile – coesione territoriale**”, la ricerca progettuale consisteva nel non disperdere servizi ed attrezzature in modo indiscriminato sul territorio regionale, ma puntava ad individuare la struttura ideale, quella dei poli di primo livello e dei bacini di area vasta (STL), sulla quale poter disegnare un sistema in cui non prevalesse solo l’autosufficienza di alcuni poli, ma anche la relazione e collaborazione tra di essi per un efficace governo del territorio nel suo complesso.

Tale idea di Piano avrebbe avuto bisogno di un soggetto istituzionale che, al livello dell'area funzionale, ne cogliesse la visione declinandola sul territorio, incrementando i livelli di cooperazione tra le autorità locali. La riforma urbanistica avrebbe dovuto identificare le soluzioni istituzionali in una sorta di "unione" di Comuni definendone anche il grado di obbligatorietà.

Il PGT identifica nei Sistemi Territoriali Locali (STL) il livello intermedio di pianificazione territoriale, mai effettivamente svolto nella Regione FVG, nel quale tradurre obiettivi strategici, indirizzi e direttive in azioni e scelte strutturali attraverso i **Piani struttura di area vasta**.

La pianificazione di area vasta occupa una posizione centrale nel sistema di governo del territorio previsto perché è con questo strumento che:

- si definisce il quadro strutturale e di analisi di approfondimento delle tre reti che formano la Piattaforma territoriale;
- si assume e specifica gli obiettivi del PGT, valutandone il livello di perseguimento anche mediante l'utilizzo degli indicatori definiti in sede di VAS del PGT, nonché si attuano gli indirizzi contenuti nel DTSR e nelle NTA;
- si individua il dimensionamento della capacità insediativa, le direttrici di sviluppo delle principali destinazioni territoriali delle aree edificabili, l'assetto delle attrezzature e delle infrastrutture, l'uso e la tutela dei beni immobili naturali, archeologici, artistici e storici;
- si identificano i valori strutturali di livello regionale in sede di co-pianificazione di area vasta nel rispetto dei criteri di rarità - unicità, di rappresentatività, di sensibilità e di vocazione definiti nella CDV.

# CRITICITÀ DELLA MANCATA ATTUAZIONE DEL PGT

## 1. L'incertezza del quadro normativo

### *Necessità di una Legge di Riforma del governo del territorio per una nuova governace regionale*

La **LR 22/2009**, che ha introdotto il nuovo strumento di pianificazione territoriale regionale (Piano del Governo del Territorio-PGT) ne ha disciplinato contenuti e procedimento di approvazione, ma non è intervenuta sul sistema. Manca quindi una disciplina relativa agli strumenti sotto-ordinati, sviluppata anche in relazione all'assetto delle competenze in materia attribuite agli Enti territoriali ed agli altri Enti dotati di analoghe potestà pianificatorie.

La questione della governance territoriale è oggi disciplinata dall'ordinamento regionale e sviluppata dagli strumenti di pianificazione in modo spesso contraddittorio e parziale.

Sinteticamente, la pianificazione territoriale e comunale si attua in base alla **LR 5/2007** che delinea una architettura articolata su tre livelli (regionale, area vasta e comunale) affrontando per la prima volta il livello intermedio, quello dell'area vasta.

- Il livello regionale (Piano Territoriale Regionale-PTR) è la dimensione di governo strategica, dove, sulla base delle finalità strategiche definite dalla legge, si individuano obiettivi e azioni, generali e di settore. Il PTR si basa sull'individuazione delle risorse essenziali di interesse regionale, che costituiscono gli elementi strutturali della pianificazione territoriale e per i quali il PTR individua i livelli di qualità, le prestazioni minime e le regole d'uso.
- Il livello dell'area vasta (Piano Strutturale di area vasta) è la dimensione di governo dell'espansione, con il quale è possibile la previsione di nuove zone industriali, artigianali, commerciali, turistiche e residenziali; la pianificazione di area vasta si svolge, però, in un ambito intercomunale di natura "volontaria";
- Il livello comunale, al quale operano uno strumento di pianificazione territoriale (il Piano Strutturale Comunale-PSC) e uno strumento di pianificazione urbanistica (il Piano Operativo Comunale-POC). Il PSC è lo strumento che recepisce obiettivi e prescrizioni del PTR. Il POC è lo strumento operativo che conforma la proprietà.

A questi si affiancano gli strumenti settoriali e infraregionali, di competenza di quegli Enti ai quali la legge assegna competenze pianificatorie, che devono in ogni caso armonizzarsi con gli strumenti urbanistici dei Comuni.

Come è stato detto, questo assetto non ha mai avuto attuazione, posto che il PTR non è mai stato approvato e conseguentemente nemmeno gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistici sotto-ordinati si sono mai misurati in termini di adeguamento. Ed in effetti, tutt'ora, la strumentazione urbanistica sotto ordinata continua a fare

riferimento al PURG ed è oggetto di una disciplina transitoria contenuta negli articoli da 63bis a 63septies della LR 5/2007.

## 2. La governance dell'Area Vasta

### *Mancanza di un soggetto preposto alla redazione e all'attuazione degli strumenti di area vasta*

L'impostazione del PGT era finalizzata in primis ad una pianificazione di area vasta, rispondente all'idea di fondo rappresentata dal binomio "**policentrismo sostenibile – coesione territoriale**", la ricerca progettuale consisteva nel non disperdere servizi ed attrezzature in modo indiscriminato sul territorio regionale, ma puntava ad individuare la struttura ideale, quella dei poli di primo livello e dei bacini di area vasta (STL), sulla quale poter disegnare un sistema in cui non prevalesse solo l'autosufficienza di alcuni poli, ma anche la relazione e collaborazione tra di essi per un efficace governo del territorio nel suo complesso.

Pertanto, è il PGT ad individuare i Sistemi Territoriali Locali, come "bacino di area vasta ottimale "... in base alle relazioni della vita quotidiana ed alle vocazioni che lo identificano, mettendo in relazione il sistema della piattaforma territoriale di livello regionale e il sistema locale del singolo Comune.

Questa idea di Piano avrebbe avuto bisogno di un soggetto istituzionale che, al livello dell'area funzionale, ne cogliesse la visione declinandola sul territorio, incrementando i livelli di cooperazione tra le autorità locali. La riforma urbanistica avrebbe dovuto identificare le soluzioni istituzionali in una sorta di "unione" di Comuni definendone anche il grado di obbligatorietà.

La LR 26/2014 aveva identificato nelle Unioni Territoriali Intercomunali (UTI) il soggetto istituzionale cui affidare la pianificazione territoriale di area vasta<sup>1</sup>. Le UTI, però, vengono create con un diverso criterio di perimetrazione, dissociando così previsioni di Piano e assetto istituzionale.

Con l'approvazione della **Legge Regionale 29 novembre 2019, n.21** recante "Esercizio coordinato di funzioni e servizi tra gli enti locali del Friuli Venezia Giulia e istituzione degli Enti di decentramento regionale" l'assetto dei livelli di governo del territorio viene ripensato e le UTI vengono superate mediante la disciplina della gestione associata delle funzioni comunali.

Le funzioni esercitate dalle UTI, di cui all'allegato C della LR 26/2014 (ex funzioni

---

<sup>1</sup> LR 26/2014, **Art. 26** (*Funzioni comunali esercitate dall'Unione*)

2. A decorrere dal 1° gennaio 2016 i Comuni esercitano in forma associata, tramite l'Unione cui aderiscono, almeno tre delle funzioni comunali nelle seguenti materie:

**d)** programmazione e pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

3. Le restanti funzioni di cui al comma 2 sono esercitate dai Comuni in forma associata tramite l'Unione a decorrere dal 1° gennaio 2017.

4. Agli organi dell'Unione competono le decisioni riguardanti le funzioni di cui al presente articolo con le modalità e nei termini previsti dallo statuto.

5. Il contenuto degli atti in materia di programmazione e di pianificazione territoriale di livello sovracomunale è determinato dalla normativa regionale di settore.

provinciali) 2, sono trasferite in capo alla Regione unitamente alle connesse risorse umane e finanziarie e ai relativi rapporti giuridici attivi e passivi.

Le medesime funzioni sono attribuite oggi agli Enti di Decentramento Regionale, che tuttavia non rappresentando enti esponenziali delle comunità locali, ma solo enti strumentali della Regione per l'esercizio di funzioni amministrative, non possono, in assenza di una disciplina specifica che ne regoli i processi, essere destinatarie dell'esercizio della funzione di pianificazione territoriale in area vasta.

All'atto dell'eventuale futura reintroduzione degli enti di area vasta rappresentativi si valuterà l'opportunità di attribuire agli stessi funzioni connesse alla pianificazione intermedia.

### 3. Mancanza di una relazione tra il PPR e il PGT

#### *Superamento dei contenuti della CdV del PGT dettati dall'entrata in vigore del PPR*

Dal punto di vista formale il PPR è un piano di settore a cui il PGT deve assicurare la coerenza (vedi NtA PPR art. 15), frutto della cooperazione istituzionale tra Regione e Ministero della Cultura. La scelta del legislatore regionale di procedere con un autonomo Piano paesaggistico regionale (PPR), invece di perseguire la strada di un piano territoriale con valenza paesaggistica, ha avuto il merito di facilitare il processo di pianificazione, consentendo allo strumento di essere approvato. Cosa che ha invece ostacolato il percorso del Piano Territoriale Regionale, come definito dalla lettera d) dell'art. 2 della L.R. 5/2007. Il PPR costituisce ora un riferimento essenziale per la pianificazione territoriale e urbanistica ed è quindi presumibile che il PGT si coordinerà ad esso.

La Convenzione europea per il paesaggio<sup>3</sup> guarda alla dimensione paesaggistica nel suo complesso e all'insieme degli elementi naturali, rurali, urbani o periurbani, siano essi culturali o artificiali oppure naturali, eccezionali oppure ordinari o addirittura degradati<sup>4</sup>. Il Codice dei Beni Culturali adotta una definizione di paesaggio (Per

---

<sup>2</sup> Tra queste anche "7. Funzioni in materia di pianificazione territoriale:

- a) le funzioni concernenti l'utilizzo del territorio di cui all'articolo 11 della legge regionale 10/1988;
- b) le funzioni concernenti gli interventi per la realizzazione di infrastrutture per insediamenti produttivi di cui all'articolo 47, comma 3, della legge regionale 10/1988;
- c) l'elaborazione dei programmi territoriali strategici, le attività e le funzioni di pianificazione sovracomunale di cui all'articolo 4 della legge regionale 23 febbraio 2007, n. 5 (Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio)."

<sup>3</sup> La **Convenzione europea del paesaggio** è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 ed è stata aperta alla firma degli Stati membri dell'organizzazione a Firenze il 20 ottobre 2000

<sup>4</sup> Ed infatti la Convenzione, nel preambolo, ricorda che:

- il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro;
- il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea;
- il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana;

paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni, articolo 131, comma 1) per distinguere la tutela dalla valorizzazione dello stesso, riservando la tutela prioritariamente ai "beni paesaggistici", stante tuttavia la competenza esclusiva statale (articolo 117, comma 2, lettera s della C.), la valorizzazione è rivolta all'intero territorio con azioni di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, con la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati, attribuita, invece, alla competenza concorrente di Stato e Regioni ( articolo 117, comma 3 della C.). Inoltre, la valorizzazione è collegata anche ad uno sviluppo sostenibile di una certa porzione del territorio che potrà essere ulteriormente sviluppata e integrata con la pianificazione territoriale o governo del territorio.

La strategia nazionale per la biodiversità<sup>5</sup> allarga la definizione di paesaggio<sup>6</sup>, dando atto che la Convenzione impegna le Regioni e le PA a riconoscere il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità. Le analisi delle caratteristiche paesaggistiche impresse dalla natura, secondo un approccio ecosistemico, che istruiscono l'elaborazione del Piano paesaggistico, muovono all'esigenza di valutare adeguatamente la struttura e la funzionalità degli ecosistemi nella delimitazione degli ambiti paesaggistici e nella definizione delle relative specifiche prescrizioni e previsioni del Piano.

Il Piano Paesaggistico della Regione Friuli Venezia Giulia coniuga i due approcci, considera l'intero territorio ed esprime contenuti prescrittivi cogenti solo per quelle porzioni di territorio riconosciute espressive di "notevoli" valori identitari del paesaggio della regione. L'intero territorio della regione è quindi indagato e descritto attraverso l'individuazione di ambiti paesaggistici omogenei, mentre i contenuti prescrittivi di tutela sono focalizzati sui "beni paesaggistici", ovvero su quelle porzioni di territorio riconosciute per il loro valore paesaggistico e culturale.

PGT valorizza le identità paesaggistiche e culturali (prima e seconda carta della CDV) del PPR ma valorizza anche le identità territoriali (eccellenze socioeconomiche terza carta CDV- e identità etnico-sociali (minoranze linguistiche e altri elementi della specialità).

Le esperienze di conformazione e aggiornamento dei Piani Regolatori Generali Comunali (PRGC) al Piano Paesaggistico Regionale (PPR) stanno evidenziando la

- 
- che le evoluzioni delle tecniche di produzione agricola, forestale, industriale e pianificazione mineraria e delle prassi in materia di pianificazione territoriale, urbanistica, trasporti, reti, turismo e svaghi e, più generalmente, i cambiamenti economici mondiali continuano, in molti casi, ad accelerare le trasformazioni dei paesaggi;
  - che le popolazioni auspicano di godere di un paesaggio di qualità e di svolgere un ruolo attivo nella sua trasformazione;
  - che il paesaggio rappresenta un elemento chiave del benessere individuale e sociale, e che la sua salvaguardia, la sua gestione e la sua pianificazione comportano diritti e responsabilità per ciascun individuo.

<sup>5</sup> La strategia nazionale per la biodiversità è stata approvata dalla Conferenza Stato-Regioni (2010) e si colloca nell'ambito degli impegni assunti dall'Italia con la ratifica della Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD, Rio de Janeiro 1992) avvenuta con la Legge n. 124 del 14 febbraio 1994

<sup>6</sup> con l'ausilio dell'ecologia del paesaggio che definisce il Paesaggio come «sistema complesso di ecosistemi» in cui si integrano gli eventi della natura e le azioni dell'uomo.

necessità di vedere contemporaneamente il PRGC da due punti di vista, quello paesaggistico e della biodiversità, e quello urbanistico.

L'accezione pianificatoria ordinaria sposa infatti all'interno di un unico contesto propositivo e valutativo, l'esigenza della compatibilità e sostenibilità delle relative scelte nei riguardi dei capisaldi ambientali e paesaggistici.

Tali esperienze evidenziano la difficoltà dei Comuni a conformare i PRGC rispetto alle tre reti strategiche del PPR, in particolare per quanto concerne la rete ecologica (RER) e la rete della mobilità lenta. Spesso le proposte del PPR sembrano superate o non più adeguate ai tracciati delineati a livello regionale che in effetti risultano lontano dalla realtà comunale che non vede il disegno più ampio (in area vasta), ma guarda solo al proprio sviluppo e alle esigenze locali.

In particolare, per quanto riguarda i tracciati della rete delle ciclovie e percorsi ciclabili, la pianificazione più dettagliata dell'approvato Piano regionale della mobilità ciclistica (PREMOCI), evidenzia, inoltre, il grosso passo avanti che ha fatto la mobilità sostenibile nella vita quotidiana. La promozione della modalità ciclistica come mezzo di trasporto ecosostenibile ha visto nascere un'"accelerata" costruzione di piste ciclabili, non solo per attività ciclo/turistico/ricreative, ma anche come mezzo di trasporto per gli spostamenti casa/scuola e casa/lavoro.

La rete delle piste ciclabili, prevista dal PPR, assume nel PGT una doppia valenza che deve poter essere adeguata anche allo sviluppo della rete ciclabile come mezzo di trasporto quotidiano e pertanto unitamente alle indicazioni del PPR, ma anche con le esigenze strettamente settoriali di un piano di settore quale il PREMOCI.

In entrambi i casi, sia per la funzione ecologica che per quella ciclabile, una definizione strutturale intermedia in area vasta potrebbe agevolare l'individuazione della Rete ecologica locale (REL) e anche quello della Rete della mobilità lenta comunale e in questo modo sarebbe più chiara la definizione locale in area vasta e non andrebbe a confliggere con i biciplan comunali previsti dalla L.R. 8/2018 (Interventi per la promozione della nuova mobilità ciclistica sicura e diffusa).

## **4. Componente strutturale nel PGT**

### *Reti della Piattaforma territoriale*

Nel PGT del 2013 la componente strategica ha avuto un maggior sviluppo e articolazione rispetto alla componente strutturale.

La definizione della componente strutturale era demandata alla pianificazione strutturale di area vasta che, in base alla individuazione dei Sistemi Territoriali Locali (STL), doveva identificare gli elementi strutturanti delle tre reti della piattaforma territoriale nell'ambito della pianificazione intermedia.

I soli elementi strutturali erano perciò i perimetri delle aree vaste o STL, intorno ai poli di primo e secondo livello, ma mancava una vera individuazione delle reti della piattaforma territoriale (estratto dal art. 11 delle NtA):

- la rete policentrico insediativa, corrispondente al territorio regionale urbanizzato composto da residenza, servizi e comparto produttivo;
- la rete ecologico ambientale, che si identifica nell'insieme delle dotazioni di risorse naturalistico-ambientali del sistema rurale del territorio regionale;
- la rete delle infrastrutture dei trasporti e della mobilità, come individuata dal sistema regionale delle infrastrutture di trasporto, della mobilità e della logistica.

Allo stesso modo dovevano essere approfonditi e individuati in area vasta gli elementi della Carta dei Valori (CdV). Tali elementi, tra l'altro, definivano il carattere e il potenziale di quell'area per sviluppare poi le vocazioni territoriali per quella specifica area vasta o STL.

Il PGT definiva nella CdV le componenti territoriali:

- le componenti territoriali storico-culturali e paesaggistiche;
- le componenti territoriali ecologiche;
- le componenti territoriali delle eccellenze produttive.

## I PASSI PER COSTRUIRE LA VARIANTE DEL PGT

### *Proposte per risolvere le criticità alla mancata entrata in vigore del PGT*

#### **1. La Legge di Riforma**

##### *Proposta per una nuova governance regionale attraverso l'approvazione della Legge di riforma del governo del territorio*

Uno dei nodi fondamentali per attuare la riforma del governo del territorio è quello di disciplinare coerentemente i livelli di pianificazione territoriale e urbanistica, attribuendo le competenze ai diversi soggetti istituzionali e disciplinando in tal senso strumenti e processi di pianificazione. Sarà necessario definire gli strumenti operativi di attuazione, e ripensare in chiave attuale il complesso dei parametri e indici in un'ottica di promozione della qualità e funzionalità insediativa.

La governance del PGT del 2013 prevedeva una pianificazione territoriale e urbanistica articolata su tre livelli con una pianificazione di livello regionale, una di area vasta (STL) e una comunale.

A fronte delle considerazioni sin qui operate, si ritiene maggiormente funzionante mantenere l'impostazione tradizionale dei due livelli pianificatori: regionale e comunale, sia per una questione di semplificazione che di consolidata attività di rapporti diretti tra Regione e Comuni.

La Variante del PGT dovrebbe pertanto adeguare i due strumenti principali, parte strategica e parte strutturale (DTSR e QS), rafforzando e integrando la parte del DTSR dedicata ai STL, con approfondimenti sia strategici che strutturali per dare precisi indirizzi/norme alla pianificazione comunale nell'ottica di una governance a due livelli.

#### **2. Modello di governance: i livelli di pianificazione**

*Riconoscere due livelli di pianificazione (regionale e comunale) per risolvere l'assenza di un livello intermedio di pianificazione territoriale. Valutare un terzo livello di pianificazione (intermedia) nell'ipotesi di reintroduzione degli enti di area vasta rappresentativi.*

A livello regionale si propone il **PGT** che si articola in due componenti:

- a) **Documento Territoriale Strategico Regionale** (DTSR) in cui confluirà la parte strategica, più dinamica e variabile che in genere ha anche una valenza temporale più breve (vedi quella della legislatura – 5 anni);
- b) **Quadro strutturale** (QS), strumento di ricognizione e di gestione in cui si fissano le invarianti strutturali e gli elementi che la compongono. Tali elementi saranno

inseriti nella banca dati e avranno una importanza e valenza strutturale. Anche il disegno dei Sistemi territoriali locali (STL) avrà una valenza strutturale e proprio in questi si andranno ad individuare gli elementi strutturali di importanza regionale e di area vasta che andranno poi specificati e sviluppati nelle schede di STL. La pianificazione strutturale ha il compito di fissare esplicitamente indirizzi, obiettivi, prestazioni, parametri qualitativi e condizioni di comportamento per i successivi piani, ivi incluso il supporto all'elaborazione del livello conformativo da parte degli strumenti comunali e di definire il sistema delle coerenze e delle precondizioni per l'attuazione delle trasformazioni del territorio, impartendo indirizzi e direttive per le trasformazioni future.

A livello comunale si propone che lo strumento PRGC veda la conferma della sua attuale articolazione in due componenti:

- a) Il **Piano strutturale** (PSC) con i relativi indirizzi e direttive, finalizzati a riconoscere vincoli e invarianze sul territorio, a rappresentare scelte strategiche di assetto e sviluppo, nel rispetto delle condizioni di cui al QS, in particolare verso rigenerazioni e contenimenti di trasformazioni di suoli naturali, a delineare confini tra l'urbanizzato e il territorio non costruito.

Il PSC è chiamato ad operare nella plurifunzionalità di strumento:

- di introduzione alla scala locale delle previsioni invarianti di piano strutturale di area vasta relativo all'STL di riferimento;
- di traduzione e declinazione alla scala locale delle altre previsioni del piano strutturale di area vasta, comprendendovi anche attività di motivata specificazione, modificazione, ridefinizione non sostanziale delle previsioni dello strumento di area vasta, non escluse proposte di variante "dal basso" informate alla migliore attuazione delle scelte strutturali sovraordinate;
- di evidenza e valorizzazione di elementi, singolarità ed ambiti che, non distinti, né contemplati, alla scala di area vasta, appaiano per il Comune meritevoli di un riconoscimento strutturale per una loro rappresentatività nella dimensione della comunità locale;
- individua eventuali Progetti di territorio come suggeriti dal livello regionale, in coerenza alle politiche strategiche del DTSR e della visione strategica di area vasta.

Per tale strumento, a seguito di un dibattito e confronto con le autonomie locali, si valuterà l'opportunità che:

- possa divenire uno strumento volontaristico ed elaborato a discrezione di quelle amministrazioni comunali che desiderino disporre di uno strumento che introduca ulteriori invarianti, oltre allo schema strutturale

del piano d'area vasta del STL di riferimento, ed esprimere in questo modo specifiche progettualità strategico-strutturali significative per la propria scala locale;

- possa divenire uno strumento superabile nel tempo se le esperienze di copianificazione d'area vasta, tra Regione e Comuni, riusciranno ad includere ed esprimere linee strategico-strutturali adeguate a sostenere la sola redazione dei Piani Operativi comunali (POC).

- b) il **Piano operativo** (POC) con le sue Norme, con cui si definisce e si disciplina l'assetto del suolo mediante l'azzonamento coerente e conseguente alle previsioni del comunale come declinato dal livello intermedio di area vasta, nonché ad ogni altra espressione sul territorio pronunciata dal PSC l'articolazione dell'azzonamento.

La variante di Piano presenterà un'immagine del territorio più strutturata, che fornirà ai Comuni il quadro pianificatorio all'interno del quale essi, una volta adeguati al PGT, potranno approvare i propri Piani in autonomia e con discrezionalità, senza la necessità di una successiva approvazione da parte della Regione su modifiche a meno che non incidano su aspetti di livello regionale (parte strutturale di area vasta o dell'STL di riferimento).

La Regione, a seguito della riforma del governo del territorio, prevede di istituire un **Osservatorio del governo del territorio** (Osservatorio) che monitorerà la pianificazione urbanistica, senza attivare procedimenti istruttori di controllo e quindi modificando la gestione del piano di governo da un modello di **controllo** ad uno di **monitoraggio**.

L'attività di monitoraggio, che l'Osservatorio sarà chiamato a svolgere, necessariamente avrà tra i suoi pilastri fondamentali le analisi sviluppate a partire dai dati strutturati nella banca dati del Piano.

Il Quadro Conoscitivo ed il Quadro di Riferimento del PGT, costruiti a partire dalla analisi di piano evidenziano chiaramente anche la necessità di definire la struttura specifica dei dati che il processo di elaborazione della Variante al PGT indicherà come fondamentali per produrre le analisi necessarie a orientare le scelte di Piano (cfr. "Urbanistica digitale" – pg.37).

L'Osservatorio quindi, a partire dal quadro iniziale (QC e QdR) che costituirà elemento di Piano, provvederà ad aggiornare le banche dati e a produrre una versione aggiornata dei documenti, strumentale al monitoraggio del territorio e delle sue dinamiche nonché delle conseguenze su scala regionale e di area vasta dei processi pianificatori attuati a livello locale.

Dopo l'approvazione del PGT infatti, tali quadri, via via aggiornati, costituiranno elementi indipendenti ed esterni al PGT.

La banca dati del piano, dunque, raccoglie ed organizza i dati territoriali ed ambientali

forniti da Regione, Comuni, Enti cui la legge attribuisce funzioni di pianificazione e soggetti competenti in materia ambientale, con riferimento alle condizioni naturali ed ambientali del territorio, del sistema insediativo ed infrastrutturale, delle valenze storico-culturali e paesaggistiche e delle problematiche economiche e sociali.

Attraverso la redazione di un Report periodico, l'Osservatorio fornirà alla Giunta regionale l'analisi aggiornata dello stato del territorio regionale e delle dinamiche in atto. Il decisore politico, dunque, valuterà l'eventuale necessità di provvedere a varianti al PGT, nell'eventualità di squilibri prodotti da eventi eccezionali o dalle politiche locali, che rischiano di incidere o peggiorare l'equilibrio del sistema pianificato a livello regionale sia per eventuali disallineamenti della pianificazione locale rispetto al quadro pianificatorio definito a livello di area vasta sia per mancato perseguimento o raggiungimento degli obiettivi.

### 3. Rafforzamento della componente strutturale della Variante

#### *Quadro strutturale: i sistemi territoriali*

Visto che la definizione della componente strutturale del PGT 2013 era demandata alla pianificazione strutturale, di livello intermedio, di area vasta, la proposta della Variante è quella di rafforzare la parte strutturale del PGT completando e integrando gli ambiti dei STL con gli elementi strutturali dei tre sistemi territoriali che la Variante dovrebbe definire come:

- il **sistema verde e blu**, costituito dalle aree naturali, seminaturali, agroforestali e dal sistema delle acque, che complessivamente integrano la dotazione ecosistemica del patrimonio territoriale regionale;
- il **sistema insediativo**, che rappresenta la componente territoriale in cui si concentra la dotazione di patrimonio funzionale alla coesione sociale quale supporto della vita personale, familiare e di relazione nonché alle attività della vita quotidiana quali il lavoro, lo studio e la ricerca, la produzione e lo scambio di beni e servizi;
- il **sistema della mobilità delle persone, delle merci e dell'informazione**.

Il PGT individua, pertanto, le strutture di livello regionale e quelle di livello di area vasta, articolando altresì il territorio in ambiti strutturali, disciplinando per ciascuno di essi gli usi principali, quelli ammissibili e quelli non compatibili in relazione all'esigenza di mantenere e migliorare la funzionalità dei sistemi territoriali.

#### 4. *Coordinamento dei contenuti della parte strategica del PPR nel PGT*

Le esperienze di conformazione dei Piani Regolatori Generali Comunali (PRGC) al Piano Paesaggistico Regionale (PPR) stanno evidenziando la necessità di integrare la pianificazione paesaggistica a quella del governo del territorio nonché alle esigenze di entrambi i piani regionali.

Un primo passo per cercare di integrare e porre in equilibrio il PPR e la variante del PGT e quella di costruire i tre sistemi territoriali del PGT inserendo e integrando in essi le reti strategiche del PPR. Le reti strategiche del PPR rappresenterebbero in questo modo lo scheletro e il collegamento tra pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale e insieme dovrebbero sviluppare e definire il governo del territorio. Alcune parti sarebbero obbligatoriamente vincolate (come sta succedendo dal 2018 con il PPR), vedi in particolare la rete dei beni culturali, ma altre, come per esempio la rete ecologica regionale e quella della mobilità lenta, avrebbero più indicazioni per potersi sviluppare meglio in ambito locale dando maggiori risposte al territorio in ambito pratico e funzionale.

Di seguito alcune specifiche:

- La rete ecologico/ambientale del PGT (2013) è stata in realtà ripresa e sviluppata nel PPR e pertanto potrebbe essere ulteriormente definita nella variante del PGT come struttura portante dell'infrastruttura verde e blu. La Variante si propone una lettura estesa e un'interpretazione più ampia del concetto di rete e del rapporto della biodiversità con le azioni del governo del territorio, riconoscendo nella conservazione della biodiversità e nello sviluppo sostenibile sotto l'aspetto economico, ambientale, sociale e tecnologico delle aree rurali e naturali inedificate in genere, il significato di vera e propria infrastruttura verde di cintura e di elemento indispensabile alla qualità dell'abitare e alla ricchezza del sistema strutturale insediativo. Logica conclusione di questo ragionamento, è uno sviluppo dell'infrastruttura verde e blu non solo nella parte naturale e rurale del territorio, ma soprattutto in città, all'interno dell'insediamento urbano, come polmone verde e blu da inserire come soluzione agli interventi di rigenerazione territoriale ed urbana e mitigazione/adattamento per contrastare le conseguenze degli eventi estremi e dei cambiamenti climatici, vedi isole di calore, allagamenti ecc.
- Nel sistema delle infrastrutture dei trasporti della variante andrà integrata la rete delle piste ciclabili del PREMOCI in adeguamento alla rete della mobilità lenta prevista dal PPR, operazione già in fase di attuazione con le conformazioni dei piani comunali.
- La rete dei beni culturali sarà sicuramente inserita nella rete degli insediamenti come elemento strutturale da conservare e valorizzare in ambito dello sviluppo

territoriale nell'ottica dello sviluppo culturale e identitario del territorio, ma anche come punto fermo e di valore per le funzioni turistico/ricreative/didattiche.

## ATTUALIZZAZIONE DEI CONTENUTI DEL PGT

### 1. Il patrimonio territoriale e dei Servizi ecosistemici (SE)

Preliminarmente ricordiamo che la LR 5/2007 richiama il concetto di “risorsa” mentre il PGT parla di “patrimonio identitario” che nello sviluppo della Variante al PGT definiremo con la nozione di **patrimonio territoriale**, come evoluzione del concetto e come sintesi delle diverse componenti patrimoniali già presenti (patrimonio culturale, patrimonio ambientale, patrimonio storico artistico, patrimonio edilizio, etc.).

Posto che la nozione andrà formalizzata con una definizione anche a livello normativo, questo passaggio nella proposta di Variante, consentirà di:

- identificare le componenti strutturali del territorio e di attribuirvi un valore per il semplice fatto della loro esistenza e perché elemento che consente le relazioni territoriali e le funzioni specifiche;
- riconoscere il patrimonio come fattore di crescita e sviluppo e di attribuirvi quindi anche un valore d’uso, un valore funzionale e quindi di associarvi il parametro della riproducibilità garantendo la sua esistenza nel tempo per assicurare la vita alle generazioni future;
- sviluppare un processo di socializzazione attorno al patrimonio, posto che solo il suo riconoscimento come tale consente alla comunità di rispettarne i tratti identitari ed al tempo stesso farne un fattore integrante dei processi di sviluppo, per accrescerne il valore.

L’analisi del patrimonio territoriale ed il riconoscimento dei suoi caratteri identitari, è affidato principalmente al Piano Paesaggistico Regionale, e ciò significa in sostanza che al PPR attribuiamo il compito di dirci “chi siamo in rapporto ai nostri luoghi” e, nell’assumere il cambiamento come un processo necessario di adattamento, indicando quei valori che dobbiamo preservare per guidare la progettazione delle trasformazioni.

Invece, la lettura del patrimonio territoriale affidata al PGT rappresenta il bene fondante dei processi di sviluppo della comunità regionale e indica che **al PGT chiediamo di governare le trasformazioni, nel rispetto delle tutele e degli indirizzi del PPR, di orientare i processi di sviluppo nella direzione della sostenibilità ambientale, economica, sociale e tecnologica e della resilienza territoriale, improntando la strategia di governo del territorio alla neutralità climatica.**

Il PGT riconosce a scala regionale il **patrimonio territoriale** quale elemento strutturale della pianificazione del livello regionale e di area vasta, a cui gli ulteriori atti di governo del territorio (Piani comunali) dovranno adeguarsi.

L’approccio ai **Servizi Ecosistemici (SE)** è stato delineato nell’ambito del progetto MEA – Millennium Ecosystem Assessment (MA, 2005) basato sul concetto di servizi

ambientali quali “benefici che le persone ottengono dagli ecosistemi”. Questo concetto rivede e amplia quello di conservazione e lo mette in una prospettiva molto più vasta sia come contenuti, sia come rilevanza, anche in senso territoriale. I Servizi ecosistemici (SE) si possono distinguere in quattro grandi categorie:

- Servizi di supporto (Supporting), cioè i servizi necessari per la produzione di tutti gli altri servizi ecosistemici come la formazione del suolo, il ciclo dei nutrienti e la produzione primaria di biomassa (fotosintesi);
- Servizi di approvvigionamento (Provisioning), cioè prodotti ottenuti dagli ecosistemi quali cibo, acqua dolce, fibre, materie prime, sostanze biochimiche e officinali;
- Regolazione dei servizi (Regulating), in quanto i benefici sono ottenuti dalla regolazione di processi ecosistemici, ad esempio in relazione al clima, al regime delle acque, all’azione di agenti patogeni;
- Servizi culturali (Cultural), intesi come l’insieme dei benefici immateriali estetici, spirituali e psicologici ottenuti dalla presenza degli ecosistemi, ad esempio valori spirituali e religiosi, valori estetici, senso del luogo e di appartenenza.

Tali categorie poggiano sulla sovrastruttura essenziale della Biodiversità e della più generale Vita sulla terra le cui funzioni ecologiche di regolazione e di supporto e i conseguenti servizi, sono l’architettura fondamentale e fisiologica di mantenimento e di funzionamento degli ecosistemi anche urbani e funzionali per l’erogazione degli altri servizi. Con questi termini si indicano quelle funzioni ecologiche e quei processi che garantiscono il flusso di energia e di lavoro per il funzionamento a garanzia dell’erogazione degli altri SE. Sono quelle funzioni di cui l’uomo beneficia in modo naturalmente inconsapevole, in quanto fanno parte delle esigenze imprescindibili di ogni organismo.

La valutazione dei servizi ecosistemici è un passaggio fondamentale prima di tutto da un punto di vista culturale e può diventare un approccio innovativo pluridisciplinare ed integrato che prevede una ri-centralizzazione della natura nelle scelte di sviluppo future e l’individuazione di soluzioni alternative che siano al tempo stesso efficienti ed economicamente convenienti. **Valutare i SE, può diventare fondamentale per sviluppare scenari di pianificazione del territorio, di valutazione delle politiche e delle scelte.**

Il concetto di Servizi ecosistemici è richiamato esplicitamente nelle norme di attuazione del PGT 2013, in relazione ai meccanismi di compensazione o perequazione ambientale connessi al bilancio di sostenibilità territoriale, funzionale alle proposte di trasformazione del territorio nell’ambito della predisposizione degli strumenti di pianificazione d’area vasta e comunali (cfr. NTA PGT, art.23).

## 2. Le nuove sfide del PGT

*Nuove sfide (adattamento al cambiamento climatico, cambiamenti demografici, competitività economica, superamento del consumo di suolo)*

La grave emergenza sanitaria ed economica degli anni 2020/2021 ha portato l’Unione

europea a rendere maggiormente efficaci le politiche ambientali e climatiche, nello specifico sui temi della perdita della biodiversità, sull'uso delle risorse, sugli impatti del cambiamento climatico e, non da ultimo, sui rischi ambientali legati alla salute e al benessere delle comunità. Si sono susseguite l'approvazione della Strategia sulla biodiversità (maggio 2020) con l'obiettivo di rafforzare la resilienza del territorio e prevenire la comparsa e diffusione di malattie future, il Green Deal europeo per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, la Strategia digitale dell'UE e le politiche economiche per un'economia al servizio dei cittadini basate sull'equità sociale e sulla prosperità.

La crisi legata alla perdita di biodiversità e la crisi climatica sono intrinsecamente legate tra loro e, se le crisi sono legate, lo sono anche le soluzioni. Sono gli ambienti naturali e in particolare quelli a maggiore biodiversità che si rivelano gli alleati nella lotta ai cambiamenti climatici, perché contribuiscono alla regolazione del clima e, le soluzioni basate su di essi (es. protezione e ripristino delle zone umide e degli ecosistemi costieri, gestione sostenibile delle zone marine, foreste, pascoli e terreni agricoli, l'impianto di alberi e la creazione di infrastrutture verdi in ambito urbano aiuteranno ad attenuare le ondate di calore in città e mitigare tali effetti), saranno determinanti per la riduzione delle emissioni e per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

L'European Green Deal ha l'obiettivo di rendere sostenibile l'economia dell'Unione europea trasformando le problematiche climatiche e le sfide ambientali in opportunità per tutti i settori, promuovere l'uso efficiente delle risorse e puntare ad una economia pulita e circolare, ripristinando la biodiversità e riducendo l'inquinamento. Tale proposta costituisce anche per la nostra Regione un'occasione per orientarci verso un nuovo modello economico, avviare una profonda trasformazione industriale, economica e culturale attenta all'ambiente.

L'Unione europea nel 2013 ha adottato la Strategia di Adattamento ai Cambiamenti Climatici che enuncia principi, linee-guida e obiettivi della politica comunitaria in materia di adattamento ai cambiamenti climatici, con l'obiettivo di promuovere visioni nazionali coordinate e coerenti con i piani nazionali per la gestione dei rischi naturali e antropici. L'Italia ha dato attuazione a tale provvedimento comunitario approvando la Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SNAC, 2015) che a sua volta individua i principali impatti dei cambiamenti climatici e propone azioni di adattamento a tali situazioni. Per attuare la SNAC è stato approvato a dicembre del 2023 il Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), con l'obiettivo di integrare il tema dell'adattamento nella pianificazione territoriale e settoriale. Una delle maggiori sfide future è rappresentata proprio dalle strategie di adattamento al cambiamento climatico; l'innalzamento delle temperature, l'aumento della frequenza degli eventi estremi (siccità, ondate di calore, precipitazioni intense), la riduzione delle precipitazioni annuali rappresentano gli indicatori di impatto più rilevanti per l'Europa meridionale e l'area mediterranea, nelle quali si colloca l'Italia. Queste aree geografiche sono state identificate da studi scientifici come le più

vulnerabili e dovranno fronteggiare gli impatti più significativi. Nell'ottica di una gestione, una conservazione e un governo del territorio attento al tema del cambiamento climatico, è importante considerare le indicazioni del PNACC nella pianificazione territoriale e comunale per limitare la pericolosità dei fenomeni climatici e per rendere maggiormente resiliente il territorio, soprattutto quello antropizzato.

Inoltre, le Nazioni Unite e l'UE ci richiamano alla tutela del suolo, del patrimonio ambientale, del paesaggio, al riconoscimento del valore del capitale naturale e ci chiedono di azzerare il consumo di suolo netto entro il 2050, di allinearli alla crescita demografica e di non aumentare il degrado del territorio entro il 2030. In quest'ottica, per le aree urbane, il Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori (CNAPPC) ha sviluppato il Piano Nazionale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile (PNRUS, 2012) a cui aderiscono diversi soggetti interessati, fra i quali ANCI, Regioni, ANCE, LEGAMBIENTE; essi propongono una serie di azioni, studi, ricerche e proposte legislative, finalizzati alla trasformazione e rigenerazione delle aree urbane salvaguardando l'ambiente, il paesaggio e limitando il consumo di territorio. Lo strumento promuove la rigenerazione urbana come occasione imprenditoriale per superare le crisi economiche e per risolvere problemi legati all'assenza di identità, alla mancanza di spazi pubblici e all'elevata densità edilizia che impedisce la messa in opera di aree verdi. Gli interventi di rigenerazione urbana rappresentano il miglior modo per evitare il consumo di suolo e per promuovere la politica del costruire sul costruito cercando così di riqualificare l'intero territorio. Rigenerare o riqualificare un territorio vuol dire dare ad un determinato contesto territoriale la miglior soluzione in termini di funzionalità, destinazione d'uso e qualità proponendo così un piano strategico complessivo, nel nostro caso, per il territorio regionale del Friuli Venezia Giulia.

Infine, il governo del territorio deve essere influenzato da un nuovo modo di pensare, anche in risposta ai cambiamenti demografici in atto: denatalità e miglioramento dell'aspettativa di vita portano invecchiamento della popolazione e cambiamento della struttura demografica (nei rapporti tra le generazioni) con effetti sull'offerta di lavoro, sulla struttura dei consumi delle famiglie, sul bilancio pubblico in particolare sulla spesa previdenziale, sanitaria e sociale e quindi sul PIL. Questi impatti negativi attesi possono essere mitigati da strategie e politiche di appoggio alla natalità e di supporto all'autonomia delle persone anziane. Molte di queste hanno impatti alla scala territoriale e urbanistica interessando la distribuzione e l'accessibilità dei servizi, la forma delle città e degli spazi pubblici e la struttura edilizia dell'abitare.

In conclusione, è necessario integrare e aggiornare le scelte strategiche di fondo del PGT, rivedere l'analisi del territorio, assieme al posizionamento della regione rispetto all'Europa ed alle nuove dinamiche mondiali in atto. Questo aggiornamento porterà sicuramente a cambiare la visione di piano nonché a modificare gli scenari di riferimento. Tale esigenza è da ultimo dettata dalle esigenze sanitarie, economiche e ambientali in atto e dalla necessità di riuscire ad attuare in modo efficace la pianificazione territoriale dal livello regionale a quello di livello locale.

## 2.1 *Adattamento al cambiamento climatico*

Da studi scientifici risulta che il Friuli Venezia Giulia si identifica tra le aree più vulnerabili del territorio europeo sia per i sempre più frequenti fenomeni alluvionali, che per la questione dell'innalzamento delle temperature e definizione di isole di calore, in particolare nei poli urbani maggiori della regione, dove il consumo di suolo non è stato compensato con introduzione di aree verdi e foreste urbane. A questi cambiamenti climatici si aggiungono le fragilità già presenti nei territori vulnerabili sotto l'aspetto idrogeologico e per queste realtà si impone una rivalutazione del quadro complessivo dei rischi in funzione della sicurezza da garantire alle persone ed alle attività economiche, sociali e culturali.

Il miglior modo per fronteggiare tali criticità territoriali è, innanzitutto, quello di non consumare più suolo, ma, viste anche le esigenze di ordine economico, si propone di puntare strategicamente a processi di **riqualificazione e rigenerazione del territorio**, anche per risparmiare energia ed evitare consumo di suolo agricolo necessario per la produzione di **servizi ecosistemici** per l'approvvigionamento di cibo e di risorse agricole.

## 2.2 *I cambiamenti demografici*

Una seconda grande sfida è imposta dai **cambiamenti demografici** in atto: denatalità e miglioramento dell'aspettativa di vita portano all'invecchiamento della popolazione e al cambiamento della struttura demografica con effetti sull'offerta di lavoro, sulla struttura dei consumi delle famiglie, sul bilancio pubblico (ed in particolare sulla spesa previdenziale, sanitaria e sociale) e quindi sul PIL. Questi impatti negativi attesi possono essere mitigati da strategie e politiche di appoggio alla natalità e di supporto all'autonomia delle persone anziane ma anche da nuovi assetti urbanistici e nuovi paradigmi edilizi, improntati al principio della progettazione universale, per migliorare le condizioni di vita delle persone, garantirne lo sviluppo e l'autonomia lungo tutto l'arco della vita, assicurarne la mobilità e l'accesso ai servizi sanitari, sociali e culturali. Le scelte strategiche d'indirizzo alla scala territoriale accompagnate da un efficace apparato normativo possono produrre gli impatti desiderati alla scala urbanistica chiamando gli attori locali a ripensare la distribuzione e l'accessibilità dei servizi, la forma delle città e degli spazi pubblici, la struttura edilizia.

Anche per questa sfida la proposta del PGT è quella di promuovere la **rigenerazione urbana e territoriale**, cercando di riqualificare e recuperare con questi interventi il degrado del territorio, l'abbandono e adeguare le aree urbane ad una nuova urbanistica in cui si punti ad una mobilità sostenibile ed universale per tutte le generazioni includendo anche l'incremento, non solo delle aree verdi urbane, ma anche il miglioramento dei luoghi pubblici, dei servizi ed attrezzature per lo sport ed il tempo libero, in un'ottica di eque possibilità per i cittadini di tutte le età.

### 2.3 *La competitività economica*

La terza grande sfida è quella della **competitività economica**. La pandemia da COVID-19 ha provocato, a livello globale, una crisi senza precedenti perché gli effetti dell'isolamento hanno colpito allo stesso tempo la domanda e l'offerta. Questa congiuntura si aggiunge ai fenomeni che hanno caratterizzato lo scenario economico di questi decenni (abbattimento delle barriere geografiche nel mercato; crollo del costo dei trasporti delle merci; crescita di poli industrializzati in aree di nuova industrializzazione che sfruttano il vantaggio di un basso costo del lavoro e i risparmi sui costi della sicurezza e della tutela ambientale). Per la pianificazione territoriale questo significa interrogarsi su come le risorse del territorio e gli investimenti sul territorio possono contribuire a generare un positivo impatto socioeconomico mantenendo il livello di competitività della produzione regionale, di attrattività del territorio per nuove imprese, di valorizzazione e di apertura ai mercati globali per le produzioni tipiche, di innovazione per cogliere le domande del futuro.

Per questa terza sfida, la risposta del PGT è sicuramente più articolata e comporterà una analisi dettagliata delle dinamiche territoriali in atto prodotte dalla crisi economica dell'ultimo periodo e quella della politica di crescita in atto ad oggi e l'esigenza di risposte che affrontino in modo integrato tutte le funzioni ed elementi territoriali che le rappresentano. In questo caso, il ruolo determinante assumerà la scelta dello scenario strategico su cui costruire le politiche e gli obiettivi strategici del PGT. Come già accennato nella Prefazione e nell'ottica dello sviluppo sostenibile, sarà determinante trovare il giusto equilibrio tra la sfera del sistema "territorio" con il sistema "ambiente/clima" ed il sistema "economico/sociale".

Sicuramente il primo obiettivo della Variante al PGT è quello di preservare i servizi ecosistemici del territorio regionale nell'ottica di preservare la vita per noi e per le generazioni future.

In quest'ottica è necessario promuovere la "**rigenerazione**", una rigenerazione cosiddetta "**territoriale**", di ampio respiro e che non guardi al singolo elemento, ma che si ponga in un ambito più vasto (di area vasta – STL) e risolva le dinamiche di relazione (di trasporto, ma anche sociali), di vita quotidiana (casa-scuola e casa-lavoro), ma anche di quel qualcosa in più che comporta oggi la "qualità della vita" con la sempre maggiore richiesta di strutture e servizi per attività per il tempo libero: culturali, ricreative e sportive.

Il contesto nel quale si colloca la prima Variante al Piano del Governo del Territorio è quindi connotato da sfide che richiedono una condivisione dell'urgenza di agire ed un impegno corale per affrontare fenomeni e grandezze di scala decisamente sovregionale, per non dire globale.

## 3. *I Temi chiave per revisionare la Variante al PGT*

In coerenza alle tre sfide e agli obiettivi di piano, la Giunta regionale ha approvato **7 temi chiave** per l'aggiornamento e la revisione del PGT, delibera di generalità n. 1125

del 17 luglio 2020 (Aggiornamento Piano del Governo del Territorio).

I temi chiave hanno lo scopo di rivedere le politiche della parte strategica del PGT e andranno a sviluppare e individuare gli assi strategici con obiettivi/azioni da definire anche con l'individuazione degli elementi che andranno a comporre la parte strutturale, individuata negli elementi strutturali che saranno disegnati nel Quadro conoscitivo (QC) e in seguito definiti nel Quadro strutturale (QS).

### **3.1 La Resilienza del territorio**

*Il miglioramento della RESILIENZA del territorio e prevenzione dai rischi naturali.*

Il tema riguarda lo studio, il mantenimento e la valorizzazione degli ecosistemi regionali in funzione dei Servizi ecosistemici che essi possono erogare per il benessere della popolazione. Tali SE riguardano principalmente la fornitura di materie prime, il controllo dei rischi naturali per la maggiore riduzione possibile della vulnerabilità del territorio, la regolazione del clima in un approccio di adattamento ai cambiamenti climatici. Attraverso questa chiave di lettura, si intende governare il consumo di suolo e proteggere le identità dei patrimoni del territorio al fine di aumentarne la resilienza.

### **3.2 La Rigenerazione territoriale**

*Passaggio da una logica di urbanistica in espansione a una logica di RIGENERAZIONE territoriale e di miglioramento della qualità urbana.*

Il tema interessa un cambio di approccio all'urbanistica, passando da una logica di continuo consumo di suolo a una che punti al «costruire sul costruito» razionalizzando il consumo stesso, alla saturazione delle aree già urbanizzate, al riutilizzo delle aree dismesse e degradate in una logica di mettere a sistema interventi di rigenerazione urbana. Riqualficare in tal modo le città e il territorio costituisce un importante volano per l'economia regionale, in particolare in relazione al settore dell'edilizia.

### **3.3 L'equilibrio fra i centri abitati**

*Coesione ed equità per l'EQUILIBRIO FRA I CENTRI abitati nell'area vasta.*

Il tema riguarda due dimensioni fra loro interconnesse. Da un lato riguarda la lettura regionale dei sistemi territoriali finalizzata alla distribuzione equa di servizi e attrezzature collettive nell'area vasta in un'ottica di prossimità. Dall'altro lato, il tema riguarda la volontà di affrontare le criticità legate alla perdita di centralità dei poli minori, attraverso il presidio dei territori, l'accesso ai servizi e uguali opportunità – anche di tipo economico – per tutti i cittadini della Regione, contribuendo al miglioramento della qualità della vita.

### **3.4 La mobilità sostenibile**

*Miglioramento dell'ACCESSIBILITA' e incremento della MOBILITA' SOSTENIBILE, anche lenta.*

Il tema ha come focus centrale la distribuzione del sistema regionale delle infrastrutture di trasporto (persone e merci) sul territorio regionale quale elemento strutturale per garantire la prossimità e l'accessibilità ai servizi e alle attrezzature pubbliche nell'ottica della connessione ai grandi corridoi internazionali, garantendo al contempo il raggiungimento capillare a tutti i territori della Regione. Il tema tocca anche gli aspetti di sostenibilità, attraverso il riequilibrio modale e le interconnessioni, privilegiando il trasporto ferroviario e ciclabile.

### **3.5 Il bilancio energetico regionale**

#### *Miglioramento del BILANCIO ENERGETICO regionale*

Il tema riguarda i criteri per la proiezione sul territorio di strategie energetiche regionali in termini di produzione e distribuzione dell'energia, al fine della riduzione dei consumi e del supporto in termini urbanistico-territoriali alle politiche inerenti le fonti energetiche rinnovabili (solare termico, fotovoltaico, biomasse).

### **3.6 Gli agglomerati produttivi e commerciali**

#### *Attrattività e sostenibilità degli AGGLOMERATI PRODUTTIVI e commerciali.*

Il tema riguarda le zone industriali e commerciali, rispetto alle quali si impone una rivalutazione della flessibilità funzionale (mixitè), della dislocazione sul territorio regionale in termini di concentrazione e razionalizzazione, della connessione alle reti infrastrutturali (di trasporto, energetiche, tecnologiche). Accanto a tali aspetti, risultano importanti e attuali i concetti di sostenibilità e performance ambientale degli agglomerati produttivi (Aree produttive ecologicamente attrezzate – APEA).

### **3.7 Le aree rurali**

#### *Valorizzazione delle AREE RURALI a supporto dell'agricoltura e della bioeconomia e del turismo.*

Il tema riprende la necessità di rafforzare le funzioni degli ecosistemi sul territorio regionale e i relativi Servizi erogati, il mantenimento delle aree rurali e lo sviluppo delle aree montane a supporto delle politiche regionali per il settore dell'agricoltura e per le attività legate alla bioeconomia, ambito – quest'ultimo – nel quale la Regione FVG è fra le prime in Italia a orientarsi verso una strategia di sviluppo concreta e coerente con le più recenti indicazioni europee. Il tema interessa anche il settore turistico, con particolare riferimento al turismo sostenibile e naturalistico.

#### *4. Revisione del Quadro degli obiettivi della Variante*

Lo sviluppo della Variante al PGT parte dall'assunto di voler individuare un approccio integrato tra aspetti di natura eco-territoriale e socio-economica attraverso due principi di lettura del territorio: quello dei servizi ecosistemici e quello del patrimonio territoriale, inteso come parte strutturale che contiene i valori fondamentali della Regione, gli elementi del territorio che devono essere disciplinati, tutelati e sviluppati in quanto costituiscono, per vocazione e potenzialità, patrimonio identitario della Regione il cui riconoscimento è presupposto fondamentale per il corretto governo e per la cura del territorio.

A questo scopo sono stati definiti i temi-chiave serviti a definire, sin dalle fasi preliminari di analisi, la direzione assunta dal percorso di aggiornamento del Piano.

Tenuto conto dei primi risultati ottenuti dalle attività del tavolo di lavoro per il Quadro di Riferimento (QdR), degli esiti delle ricerche prodotte dalle Università di Trieste, di Udine e dell'Istituto universitario di architettura di Venezia (IUAV) e guidati dagli obiettivi strategici delle Strategie per lo Sviluppo Sostenibile, sia di livello nazionale che regionale, relazionati ai temi chiave della Variante, gli uffici del Servizio Pianificazione paesaggistica, territoriale e strategica hanno aggiornato e revisionato il Quadro degli obiettivi della variante del PGT (vedi Allegato 1 "Quadro degli obiettivi della Variante del PGT") rispetto al Quadro degli obiettivi del PGT approvato nel 2013. I temi-chiave della Variante sono stati riscritti in termini di Obiettivi generali di Piano attraverso una rilettura degli obiettivi strategici delle Strategie sopra richiamate. Conseguentemente, sono stati selezionati alcuni Valori obiettivo (target) di riferimento proposti dalle strategie per iniziare a definire il piano di monitoraggio della Variante. Tale attività è stata sviluppata per infondere ai contenuti della Variante da un lato i principi delle strategie che supportano lo sviluppo sostenibile e dall'altra, per rendere coerente la variante agli obiettivi di sostenibilità in vigore.

#### *5. Documenti propedeutici alla redazione della variante*

I 7 temi chiave sono stati approfonditi con l'aiuto delle Direzioni Centrali della Regione nell'ambito di un gruppo di lavoro composto da rappresentanti dei Servizi regionali. Tale attività ha portato all'elaborazione del Quadro di riferimento (QdR), un inquadramento territoriale completo che rappresenta la raccolta fondamentale e di sintesi delle politiche di settore con ricadute urbanistico-territoriali.

Nello specifico, l'attività del QdR si articola in un'analisi conoscitiva condivisa delle componenti territoriali regionali e degli ecosistemi che caratterizzano il territorio regionale e una ricognizione delle politiche di settore e dei piani di azione con diversi orizzonti temporali, che impattano sul territorio o necessitano di un quadro di riferimento nella pianificazione territoriale. Le finalità sono quelle di riuscire, da un lato a definire la collocazione del PGT all'interno del sistema regionale delle politiche di settore e, dall'altro, di descrivere le problematiche rilevate per ciascuno dei tematismi

indagati a cui far corrispondere delle possibili azioni di piano quali soluzioni a tali problemi.

Il processo di revisione e aggiornamento del Piano prevede, tra le attività propedeutiche, l'elaborazione di un Quadro di Riferimento (QdR) e di un Quadro Conoscitivo (QC).

Con delibera di generalità n. 1212 del 30 luglio 2020, la Giunta regionale ha dato mandato al Direttore Generale di costituire il "Gruppo di Lavoro interdirezionale per attivare il percorso partecipato per la redazione del Quadro di riferimento (QdR)" affidandone il coordinamento alla Direzione Centrale infrastrutture e territorio.

Il QdR è un documento che analizza il territorio regionale attraverso le politiche regionali in atto e contribuisce alla definizione di una nuova vision per lo sviluppo sostenibile del territorio della Regione. I contenuti del documento sosterranno la definizione della parte strategica del PGT che troverà descrizione nell'elaborato Documento territoriale strategico regionale (DTSR). I contributi per la pianificazione territoriale proposti dalle Direzioni centrali e discendenti dalle esigenze delle politiche settoriali concorreranno alla formulazione delle azioni, indirizzi, direttive di Piano o diverranno spunti di approfondimento. Il QdR include, infine, le indicazioni discendenti dalla pianificazione sovraordinata a cui il PGT è tenuto a dare conto.

Il Quadro Conoscitivo (QC), raccoglie le informazioni per costruire le descrizioni dello stato del territorio e dell'ambiente regionale, delle dinamiche in atto e le criticità territoriali alle quali il PGT proverà a dare risposte di tipo territoriale.

I due Quadri sopra citati, unitamente agli esiti delle ricerche universitarie commissionate e concluse nel corso del 2023, consentiranno di aggiornare l'elaborato del PGT "Relazione di analisi del territorio regionale", nonché la descrizione dello stato dell'ambiente nei documenti di VAS.

## 6. *Urbanistica digitale*

L'uso dell'informazione spaziale digitale strutturata all'interno di geo-database è ormai strumento consolidato per la gestione dei processi di pianificazione territoriale alle diverse scale e in diversi settori. Tale metodo di lavoro purtroppo ha fatto fatica ad affermarsi nelle procedure formali di interscambio dati, probabilmente a causa della mancanza di un vero e proprio riferimento normativo che, seppur introdotto fin dalla L.R. 5/2007, non ha poi trovato completo compimento.

L'organizzazione strutturata dei dati spaziali è inoltre l'unica strada che garantisce il confronto verticale in tempo reale tra i diversi livelli della pianificazione e della gestione territoriale. Dati costruiti dai Comuni e dagli Enti locali, pianificazione regionale, piani settoriali o indirizzati alla gestione del rischio di origine statale, possono essere sovrapposti in tempo reale e confrontati e condivisi per un reciproco miglioramento del grado di dettaglio e della efficacia.

Il percorso della Variante al PGT porta con sé quindi un impegno ulteriore e un valore aggiunto sul piano procedurale e metodologico, volendo legarsi strettamente

all'organizzazione formale dei dati, così da costruire una base solida e condivisa su cui poggiare le scelte di pianificazione con cui gestire il monitoraggio e l'aggiornamento del PGT. Una base di dati solida e ben strutturata consente inoltre di proseguire nel processo di integrazione della transizione digitale negli strumenti di analisi del territorio e di applicazione di modelli di previsione.

Inoltre, con l'introduzione della Variante al PGT, si vuole intervenire anche sulle procedure di interscambio di dati territoriali che coinvolgono la Pubblica Amministrazione e le sue interazioni con tecnici, imprese e cittadini. Tutto il processo sarà quindi accompagnato da strumenti di gestione di dati spaziali e mirato alla costruzione della Banca dati di Piano, sulla base del modello già utilizzato per il Piano Paesaggistico Regionale (PPR).

A conclusione del processo gli strati informativi di Piano saranno resi disponibili attraverso un webgis interattivo per la consultazione pubblica. In tale modo sarà possibile aggiornare i territori in tempo reale, attraverso un unico riferimento, sulle politiche di gestione e sulle nuove informazioni disponibili.

Sarà necessario definire la struttura specifica dei dati che il processo di elaborazione della Variante al PGT indicherà come fondamentali per produrre le analisi necessarie a supportare le scelte di Piano.

La transizione digitale si concretizza anche attraverso la costruzione di un sistema informativo per la gestione dematerializzata dei procedimenti urbanistici, promuovendo un passaggio graduale ma integrale alle procedure informatizzate (Urbanistica Digitale).

L'azione legislativa e di programmazione della Regione, attraverso la Banca dati di Piano, dovrà assicurare che i Comuni abbiano a disposizione tutte le informazioni e le analisi su cui poggia la pianificazione sovraordinata. Su tali basi condivise, il Comune potrà costruire le proprie politiche contribuendo così alla sintesi e alla armonizzazione tra scelte di pianificazione locali e regionali.

È necessario, quindi ri-progettare le attuali procedure supportando l'interscambio dati con strumenti di consultazione tematici, dedicati alla pianificazione, che semplifichino la raccolta dati da parte di Enti ed Uffici Tecnici e che consentano, con le medesime modalità operative, la lettura diretta delle informazioni spaziali a cittadini ed imprese.

Attraverso un processo di normalizzazione, pur nella completa autonomia che ciascun Comune ha nelle proprie scelte politiche e, di conseguenza, nei contenuti progettuali del proprio Piano, l'Amministrazione regionale mira a definire un lessico, una struttura ed sintassi condivisi che consentano di leggere facilmente gli strumenti di pianificazione di ogni livello in un quadro complessivo d'insieme.

Altrettanto importante, al fine di una immediata lettura del territorio nel suo insieme, è la definizione degli standard semantici e simbolici della rappresentazione del territorio. La nuova "*Urbanistica Digitale*" deve essere capace di aggiornarsi in tempi brevi consentendo il monitoraggio costante del territorio. Questo sarà possibile solo dotando l'Amministrazione regionale di una struttura moderna, capace di analizzare costantemente i cambiamenti e le dinamiche socio-economiche che si riflettono

anche sulle attività costruttive e di modifica delle risorse territoriali.

Anche a tal fine è stato predisposto un Documento Tecnico (*Linee guida per la Redazione degli strumenti urbanistici e il progressivo passaggio alla loro approvazione in formato digitale*) che traccia le linee di sviluppo di questa specifica attività strettamente legata al PGT.

Il documento, partendo dall'analisi dello stato dell'arte della pianificazione comunale e sovracomunale, paga il prezzo di una visione ancora legata agli strumenti urbanistici più tradizionali ma vuole anche dare i riferimenti funzionali per traghettare la Regione e gli Enti locali verso metodi più attuali.

Sarà compito del PGT proporre una nuova visione riorganizzata secondo nuovi standard coerenti con la struttura del PGT stesso e con il contesto istituzionale attuale.

## **NUOVA CONFIGURAZIONE DELLA STRUTTURA E DEGLI ELABORATI DELLA VARIANTE**

La Variante al PGT conserva la struttura assunta dal PGT 2013 basata su una componente strategica (DTRS) e una componente strutturale (QS).

Il DTSR verrà aggiornato con particolare riferimento alle nuove esigenze e sfide territoriali ma i suoi contenuti rimarranno gli stessi nella composizione dei suoi elementi (Obiettivi, strategie, progetti di territorio).

Il Quadro Strutturale (QS) di livello regionale e per STL va a sostituire la CdV e richiede la definizione e l'individuazione degli elementi che li andranno a costituire al fine di poter definire indirizzi e norme di attuazione rivolte alla pianificazione urbanistica comunale.

### **1. Aggiornamento della Relazione di Analisi del territorio regionale**

Come nel PGT già approvato, la Relazione di analisi del territorio regionale descrive gli ambiti fisici e socioeconomici, ambientali, culturali, insediativi ed infrastrutturali del territorio, nonché le relative criticità e potenzialità, prefigura lo scenario di sviluppo territoriale della regione e riconosce gli ambiti di area vasta e dei STL.

L'aggiornamento di tale documento si basa sulle analisi dei due documenti propedeutici, Quadro di Riferimento (QdR) e Quadro Conoscitivo (QC) elaborati nella fase preliminare di piano e, in particolare, approfondisce il tema dei Servizi Ecosistemici (SE).

### **2. Revisione del DTSR**

Documento territoriale strategico regionale (DTSR), in seguito alle analisi territoriali e socioeconomiche, definisce la vision del territorio regionale con le strategie ed i programmi della politica territoriale regionale, gli obiettivi principali, le azioni per il governo del territorio della regione e l'individuazione dei Progetti di territorio di interesse regionale, inoltre, individua l'organizzazione territoriale in STL, quali ambiti di pianificazione strutturale di area vasta.

### **3. Quadro strutturale regionale e degli STL**

#### **3.1 Quadro strutturale regionale**

Il Quadro strutturale (QS) è il documento nel quale sono contenuti gli elementi strutturali dell'assetto del territorio, i valori fondamentali della Regione, gli elementi del territorio che costituiscono, per vocazione e potenzialità, patrimonio territoriale della Regione il cui riconoscimento è presupposto fondamentale per il corretto governo e per la cura del territorio.

Tale dimensione si fonda su elementi legati ai tre sistemi territoriali che sono: il

sistema verde e blu (basato sulla valutazione dei servizi ecosistemici), sistema insediativo (con servizi per la crescita e la coesione), sistema della mobilità (persone, merci e informazioni).

### **3.2 Quadro strutturale degli STL**

Il quadro strutturale dei STL declina i tre sistemi (verde e blu, insediativo e della mobilità) in ambiti di livello locale per l'individuazione dei tre sistemi a livello strutturale di area vasta e per definire il dimensionamento degli strumenti urbanistici comunali, le dotazioni territoriali e gli standard urbanistici.

Segue una ulteriore specifica dei tre sistemi:

#### **3.2.1 SISTEMA VERDE E BLU**

Il sistema verde e blu è definito secondo i seguenti elementi:

- delle aree naturali, seminaturali, agroforestali e dal sistema delle acque, che complessivamente integrano la dotazione ecosistemica del patrimonio territoriale regionale;

Inoltre, tale sistema costituisce parametro per:

- a) valutare la compatibilità ambientale delle previsioni contenute negli atti di governo del territorio;
- b) verificare la sostenibilità degli interventi di trasformazione;
- c) monitorare nel tempo le risorse naturali, anche al fine di contenere il consumo di suolo.

Al fine della realizzazione di un sistema continuo di infrastrutture verdi e blu il PGT individua, accanto alle componenti esistenti e riconosciute, gli elementi di connettività di progetto essenziali per attuare l'interconnessione tra gli elementi del sistema e superare le discontinuità caratterizzanti i sistemi agricoli semi-naturali e le aree ad elevata antropizzazione. Le aree individuate quali elementi di connettività di progetto costituiscono ambiti territoriali prioritari per la progettazione di dettaglio delle interconnessioni ecologiche attuabili a livello d'area vasta o a livello locale.

#### **3.2.2 SISTEMA INSEDIATIVO**

Il sistema insediativo del territorio regionale corrisponde alla parte urbanizzata del territorio, composta da residenza, servizi e comparto produttivo all'interno del quale sono compresi:

- a) i centri urbani, generalmente vocati alla multifunzionalità;
- b) i nuclei insediativi rurali;
- c) i nuclei produttivi organizzati e specializzati.

Il PGT riconosce le componenti del sistema insediativo regionale e le caratterizza in base alla loro specialità, ordinandole in base alle funzioni svolte all'interno dei sistemi territoriali locali.

Il sistema insediativo è improntato alle seguenti logiche:

- sviluppo di un sistema di città e insediamenti equilibrato e policentrico
- valorizzazione della città pubblica promuovendone l'attrattività, la fruibilità, la qualità ambientale ed architettonica nonché la sicurezza e rispondenza ai valori identitari e sociali della comunità locale, con particolare attenzione alle specifiche esigenze dei bambini, degli anziani, dei soggetti con disabilità e dei giovani;
- riqualificazione del sistema insediativo perseguendo la "strategia delle strategie" basata sulla rigenerazione territoriale e urbana;
- miglioramento dell'accessibilità mediante lo sviluppo di una rete di infrastrutture e servizi di trasporto pubblico che privilegi la mobilità collettiva delle persone e la sostenibilità ed efficienza del trasporto delle merci;
- garantire l'approvvigionamento energetico;
- riduzione della dispersione insediativa e perseguimento dell'efficienza territoriale;
- valorizzazione del terreno agricolo anche in ambito periurbano;
- valorizzazione ed efficientamento del sistema produttivo.

### ***3.2.3 SISTEMA PER LA MOBILITA' DELLE PERSONE, DELLE MERCI E DELL'INFORMAZIONE***

Il sistema delle infrastrutture per la mobilità delle persone, delle merci e dell'informazione garantisce le funzioni di supporto delle attività turistiche, economiche e produttive, rappresentando la rete su cui si innestano le principali relazioni della struttura policentrica territoriale degli insediamenti, e garantisce l'approvvigionamento energetico e la fluidità della comunicazione quali elementi essenziali per il funzionamento del sistema territoriale regionale.

Gli atti di governo del territorio si rapportano alle previsioni di settore delle reti ferroviaria e viaria, del sistema della logistica e delle infrastrutture energetiche e tecnologiche al fine di contribuire alla definizione della loro ottimale ubicazione in termini di inserimento territoriale e paesaggistico, funzionalità ed efficienza.

Il PGT articola il sistema delle infrastrutture per la mobilità delle persone, delle merci e dell'informazione nei sottosistemi viabilistico, ferroviario, portuale, idroviario, logistico, della mobilità dolce e delle comunicazioni elettroniche, per i quali il PGT definisce criteri e parametri di localizzazione.

## **4. Revisione NTA**

Le Norme di attuazione (NTA) della Variante PGT contengono la disciplina dello strumento di governo del territorio, e in particolare:

- del Quadro strutturale per l'ambito regionale e per l'area vasta, dettagliando gli elementi che lo costituiscono e le regole per le trasformazioni;

- gli Indirizzi per adeguare gli strumenti urbanistici e per implementare le strategie regionali e di area vasta;
- le Direttive rivolte agli strumenti di pianificazione settoriale e urbanistici;
- le indicazioni generali per il dimensionamento degli strumenti urbanistici, dotazioni territoriali e standard;
- le Linee guida per assistere l'attuazione di specifici aspetti tecnico-disciplinari (es. attuazione dei Progetti di territorio).

Infine, le NTA descrivono il sistema di gestione e le modalità operative per verificare l'efficacia dell'attuazione del Piano, reso operativo dall'Osservatorio.

## 5. *Revisione della cartografia*

Il Piano sarà accompagnato anche dalla cartografia di analisi e dalle tavole strutturali e strategiche che forniranno un quadro interpretativo d'insieme degli elementi classificati e strutturati nella banca dati nonché delle analisi sviluppate.

Principali costituenti della Banca Dati sono gli strati informativi che individuano e classificano sia la delimitazione delle aree soggette a diverse politiche e strumenti di pianificazione (cfr. ad es. STL, Reti di Piano) sia gli altri elementi indagati per la costruzione della parte strategica, restituendo in tal modo lo stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano.

La banca dati è inoltre il **riferimento univoco** per la contestualizzazione geografica e geometrica degli obiettivi e dei contenuti del PGT-FVG e contiene il Quadro conoscitivo su cui si basano le analisi di piano. La banca dati sarà consultabile attraverso un WebGIS, un servizio WMS (Web Map Service) ed un servizio WFS (Web Feature Service) e sarà integrata all'interno della Infrastruttura Regionale IRDAT con la documentazione e gli strumenti di accesso propri del Catalogo dei Dati Ambientali e Territoriali della Regione FVG. In tal senso, dunque, la Banca dati e il webgis, che ne consente la consultazione, sono parte costituente del PGT e vengono approvati contestualmente al Piano stesso.

In occasione dell'adozione e approvazione di piani territoriali, urbanistici e settoriali di propria competenza, gli Enti territoriali, al fine di adeguare i propri strumenti urbanistici alle previsioni del PGT, concorrono all'integrazione e all'aggiornamento della Banca dati di Piano

La struttura della banca dati e la possibilità di integrazione, aggiornamento e revisione degli strati informativi, seppure seguendo le metodologie e le regole stabilite nel Piano, sono espressione di una visione dinamica della pianificazione di tipo bottom-up, che considera fondamentale il coinvolgimento della popolazione e delle comunità locali nelle scelte di pianificazione.

## ALLEGATO 1 - Quadro degli obiettivi della Variante del PGT

QUADRO DEGLI OBIETTIVI DELLA VARIANTE DEL PGT		
TEMA CHIAVE	OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI SPECIFICI
<b>Tema chiave 1:</b> Miglioramento della resilienza del territorio e prevenzione dai rischi naturali	<b>OG 1 - Rafforzare</b> - la capacità di resilienza di comunità e territori in funzione dei rischi naturali e di quelli derivanti dal cambiamento climatico - la capacità della rete verde e blu di fornire servizi ecosistemici	<b>OS 1.1</b> - Diminuire il consumo netto di suolo del __% entro il 2030, sino ad azzerarlo entro il 2050
		<b>OS 1.2</b> - Rafforzare la dimensione ecologica del territorio prevedendo un'infrastruttura verde e blu sviluppata mediante connessioni ecologiche urbano/rurali, elementi di integrazione della rete ecologica regionale e aree verdi urbane.
		<b>O.S. 1.3</b> - Ridurre l'esposizione ai rischi naturali e determinati dal cambiamento climatico: 1. idrogeologico e valanghivo, 2. Idraulico, 3. ondate di calore, 4. isola di calore, 5. allagamento urbano, 6. sismico
<b>Tema chiave 2:</b> Passaggio da una logica di urbanistica in espansione a una logica di rigenerazione territoriale e di miglioramento della qualità urbana	<b>OG 2 - Azzerare la dispersione del sistema insediativo per contenere il consumo di suolo, migliorare la qualità del costruito e degli spazi aperti, promuovere la città circolare</b>	<b>OS 2.1</b> - Prevedere prioritariamente interventi di rigenerazione territoriale e urbana ed il recupero delle aree dismesse e degradate, nell'ottica del risparmio di consumo di suolo.
		<b>OS 2.2</b> - Favorire gli interventi di rifunzionalizzazione e di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente con elevate prestazioni ambientali
		<b>OS 2.3</b> - Promuovere l'aumento delle aree verdi urbane, degli spazi aperti e la realizzazione di connessioni verdi tra interno ed esterno delle zone urbanizzate
		<b>OS 2.4</b> - Promuovere un nuovo modello di gestione sostenibile ed efficiente dei servizi per i cittadini, che favorisce il recupero e il reimpiego delle risorse materiali ed energetiche utilizzate (in termini di ricorso a fonti rinnovabili, efficienza energetica, mobilità sostenibile, gestione virtuosa dei rifiuti)
<b>Tema chiave 3:</b> Coesione ed equità per l'equilibrio fra i centri abitati nell'area vasta	<b>OG 3 - Garantire la dotazione e l'accessibilità equa ai servizi e alle attrezzature sul territorio regionale e in area vasta</b>	<b>OS 3.1</b> - Garantire la dotazione e l'accessibilità equa ai servizi e alle attrezzature sul territorio regionale e in area vasta che garantiscono adeguate prestazioni relative a infrastrutture degli insediamenti; idonee condizioni di vivibilità, salute e di benessere urbano, di relazione, coesione sociale e di welfare per soddisfare le esigenze dei cittadini
		<b>OS 3.2</b> - Rivitalizzare/presidiare le aree marginali e fornire loro dotazioni territoriali adeguate
		<b>OS 3.3</b> - Individuare la struttura del sistema degli insediamenti per aree vaste e per poli di primo livello in un'ottica di sviluppo sostenibile e di valorizzazione delle comunità e dei territori
		<b>OS 3.4</b> - Integrazione e valorizzazione della rete dei beni culturali nel sistema insediativo per sviluppare un turismo sostenibile regionale
<b>Tema chiave 4:</b>	<b>OG 4 - Migliorare l'accessibilità</b>	<b>OS 4.1</b> - Rendere più efficiente il sistema

QUADRO DEGLI OBIETTIVI DELLA VARIANTE DEL PGT		
TEMA CHIAVE	OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI SPECIFICI
Miglioramento dell'accessibilità e incremento della mobilità sostenibile, anche lenta	al sistema della mobilità sostenibile di persone e merci, diminuire il digital divide	della mobilità delle persone (casa-scuola e casa-lavoro), anche transfrontaliero, rendendo più accessibile il trasporto, pubblico locale, potenziando l'intermodalità e i collegamenti con la rete della ciclabilità
		<b>OS 4.2</b> - Integrazione del grande telaio infrastrutturale di valenza nazionale ed europea e dei suoi nodi (Corridoio Mediterraneo e Corridoio Adriatico-Baltico) con il territorio regionale, secondo strategie di mobilità sostenibile, favorendo lo sviluppo del trasporto su ferro e la sua integrazione con il sistema portuale dell'Alto Adriatico
		<b>OS 4.3</b> - Sviluppare i collegamenti delle grandi aree manifatturiere e logistiche con l'infrastruttura ferroviaria
		<b>OS 4.4</b> - Sostenere una razionalizzazione della logistica di produzione a sostegno della competitività delle imprese potenziando le infrastrutture per l'intermodalità
		<b>OS 4.5</b> - Pianificazione il sistema della logistica di consumo (ultimo miglio) secondo criteri di sostenibilità ambientale e territoriale, limitandone l'insediabilità in aree di riuso
		<b>OS 4.6</b> - Completare l'accesso delle comunità regionali alla comunicazione elettronica e la copertura sull'intero territorio
<b>Tema chiave 5:</b> Miglioramento del bilancio energetico regionale	<b>OG 5</b> - Incrementare l'efficienza del sistema energetico regionale governando le trasformazioni indotte dalla transizione energetica da fossile a rinnovabile	<b>OS 5.1</b> - Promuovere l'efficiamento energetico del sistema insediativo
		<b>OS 5.2</b> - Individuazione di aree idonee alla localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in misura adeguata al raggiungimento degli obiettivi di burden sharing e al miglioramento del bilancio energetico regionale
		<b>OS 5.3</b> - Valorizzare l'uso di superfici già impermeabilizzate per l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili
		<b>OS 5.4</b> - Sviluppo di un efficiente sistema di distribuzione e accumulo dell'energia e sviluppo di microgrid (smartgrid)
<b>Tema chiave 6:</b> Attrattività e sostenibilità degli agglomerati produttivi e commerciali	<b>OG 6</b> - Migliorare l'attrattività e la sostenibilità del sistema economico territoriale e degli agglomerati produttivi, commerciali e logistici e valorizzare le aree di produzione delle eccellenze regionali	<b>OS 6.1</b> - Razionalizzare la pianificazione delle aree produttive regionali ed evitare la dispersione delle stesse sul territorio, promuovendo la rigenerazione territoriale delle aree dismesse/da dismettere
		<b>OS 6.2</b> - Organizzare il sottosistema delle aree produttive secondo criteri di efficienza territoriale (migliore localizzazione produttiva e minori costi ambientali) per rendere le economie locali più competitive e specializzate
		<b>OS 6.3</b> - Riquilibrare le aree produttive sotto il profilo ambientale e edilizio, più efficienti nei sistemi di gestione ambientale e tecnologica (APEA), più attrezzate nei servizi alla produzione e più aperte ai servizi per l'area vasta

QUADRO DEGLI OBIETTIVI DELLA VARIANTE DEL PGT		
TEMA CHIAVE	OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI SPECIFICI
		<p><b>OS 6.4</b> - Garantire un sistema distribuito di poli/centri di ricerca e trasferimento tecnologico nonché di formazione/alta formazione</p> <p><b>OS 6.5</b> - Potenziare la rete TLC a banda larga/larghissima, che consenta a imprese e lavoratori l'accesso a servizi e tecnologie in tutte le aree della regione</p>
<p><b>Tema chiave 7:</b> Valorizzazione delle aree rurali a supporto dell'agricoltura e della bioeconomia e del turismo</p>	<p><b>OG 7</b> - Promuovere la transizione alla bioeconomia valorizzando l'agricoltura resiliente, il turismo rurale e l'identità locale e le sue produzioni di eccellenza.</p>	<p><b>OS 7.1</b> - Sostenere i territori particolarmente vocati all'insediamento di filiere produttive agricole resilienti e biologiche in funzione al miglioramento della fornitura dei servizi ecosistemici</p>
		<p><b>OS 7.2</b> - Valorizzare ambiti naturali, paesaggistici, culturali e identitari del territorio in funzione di una maggiore attrattività e fruibilità turistica sostenibile</p>

IL SEGRETARIO GENERALE

IL PRESIDENTE