

Regione Friuli Venezia Giulia
Provincia di Gorizia



Comune di Monfalcone



DOCUMENTO DELLE DIRETTIVE

Progettisti

STUDIO ARCHITETTI BENEVOLO
Arch. Benno ALBRECHT
Ing. Paolo TESINI

Collaboratori

Arch. Francesca TRAVERSI
Pian. Luca GREGORELLI
Arch. Federico BIANCHESSI
Arch. Francesca MAGRI
Arch. Giovanni SALOMONI

Unità Operativa Urbanistica e SIT
Arch. Maurizio GOBBATO
Arch. Marina BERTOTTI
Ing. Andrea CESCHIA

Maggio 2014

Comune di Monfalcone
Nuovo PSC/POC – direttive urbanistiche ex art. 63 bis LR 5/2007

Sommario

0. Introduzione	3
1. Dalla conoscenza alle strategie	5
2. Metodo e strategia generale	6
3. Sistemi ed ambiti urbani.....	8
4. Temi del piano	10
4.1. L’eredità del PRGC “Gentili”	10
4.2. La prospettiva intercomunale	10
4.3. Le previsioni sovraordinate	11
4.4. Il sistema insediativo generale ed il consumo di suolo	12
4.5. Il sistema insediativo residenziale	12
4.6. Il recupero del centro storico e le iniziative di rigenerazione urbana	13
4.7. Il sistema dei servizi	14
4.8. Il sistema insediativo commerciale	15
4.9. Il sistema produttivo: il ruolo della ZIM	15
4.10. Il sistema turistico-balneare e la nautica da diporto.....	16
4.11. Il sistema infrastrutturale e la mobilità sostenibile.....	16
4.12. Il sistema paesaggistico-ambientale.....	17
5. Strumenti e percorsi	18

0. Introduzione

L'attività pianificatoria in Friuli Venezia Giulia è attualmente disciplinata dalla LR 23 febbraio 2007, n.5; si tratta di una legge di nuova generazione impostata secondo il principio di sussidiarietà tra amministrazioni di diverso livello, conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione. La legge prevede un'articolazione di piani, dal regionale al comunale, e le procedure "di sussidiarietà" per il perfezionamento multidirezionale dei vari livelli di pianificazione. Manca il livello del piano provinciale, a differenza della maggior parte delle regioni italiane, poiché storicamente la provincia non è stata investita della competenza pianificatoria rimasta in capo alla regione autonoma.

Il previsto Piano Territoriale Regionale (PTR) tuttavia non ha mai visto la luce ed è stato definitivamente abbandonato dall'attuale amministrazione regionale, che ha optato per l'elaborazione di uno strumento completamente nuovo denominato Piano di Governo del Territorio (PGT). Il PGT è stato definitivamente approvato il 16/4/2013 ma entrerà in vigore solo dopo il 1/1/2015.

In questo quadro di obiettiva incertezza, la redazione dei piani comunali viene disciplinata dall'art. 63 bis della medesima LR 5/2007 (*Norme transitorie per la formazione degli strumenti urbanistici generali comunali e loro varianti fino all'entrata in vigore del PTR*). Si tratta di un articolo onnicomprensivo che disciplina l'intera materia della fabbricazione degli "strumenti urbanistici comunali", dai contenuti alla procedura di approvazione ed entrata in vigore, definendo un iter amministrativo piuttosto classico, sostanzialmente coincidente con le indicazioni del precedente quadro legislativo, impostato intorno alla LR 19 novembre 1991 n. 52.

L'amministrazione comunale di Monfalcone ha inteso anticipare l'entrata in vigore della riforma urbanistica, prevedendo la stesura di un piano comunale articolato in componente strutturale (Piano Strutturale Comunale – PSC) e componente operativa (Piano Operativo Comunale – POC). La prima contiene la definizione delle scelte strategiche di lungo periodo, con particolare riferimento all'inquadramento sovracomunale, senza influire sul regime giuridico dei suoli, mentre la seconda definisce la destinazione funzionale e il regime urbanistico di ogni zona del territorio comunale. Nel caso di Monfalcone le due componenti verranno adottate ed approvate in modo unitario, mentre secondo le indicazioni della LR 5/2007 (non ancora entrate in vigore) era previsto un iter di approvazione separato.

La suddivisione del piano comunale in due strumenti, uno di natura strategica e uno di natura operativa, è diventata uno standard in molte regioni italiane, pur non essendo ancora prevista dalla legislazione urbanistica nazionale, tuttora ancorata alla legge fondamentale del 1942.

L'art. 63 bis citato della LR 5/2007 prevede l'elaborazione delle Direttive da parte del Consiglio Comunale (il presente documento) "*da seguire nella predisposizione di un nuovo strumento urbanistico generale e delle sue varianti che incidono sugli obiettivi e sulle strategie di cui al comma 3, lettera a)*", l'adozione del piano da parte del Consiglio Comunale e la successiva pubblicazione e raccolta

delle osservazioni dei cittadini e dei portatori d'interesse, oltre alle eventuali riserve della Regione e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Dopo aver controdedotto sulle osservazioni, opposizioni o eventuali riserve il Consiglio Comunale approva il nuovo piano.

Nel caso di Monfalcone l'elaborazione del Documento delle Direttive è stata preceduta dalla stesura del Documento di Sintesi del quadro conoscitivo, che ne costituisce la necessaria premessa, a supporto delle linee guida individuate dal presente documento.

Il Documento delle Direttive è il fondamento sul quale viene costruita l'architettura del piano, evidenziando, almeno in prospettiva, gli obiettivi e le strategie *“che l'Amministrazione comunale intende perseguire con il piano per la definizione degli interventi di attuazione, nonché di revisione o aggiornamento del piano medesimo”*. Si tratta in sostanza della concretizzazione del *“mandato”* con il quale l'Amministrazione Comunale chiarisce, a sé stessa, agli altri attori istituzionali, alla città e ai progettisti incaricati, la portata e i limiti dell'azione pianificatoria che si sta intraprendendo.

L'Amministrazione Comunale ha ritenuto di limitare la valenza delle Direttive in quanto documento di indirizzi, non reputando necessario, nell'attuale situazione, l'utilizzo della facoltà di apporre il regime di salvaguardia individuato dal comma 2, art. 63ter della LR 5/2007. Si tratta della possibilità di imporre la sospensione per gli interventi che siano in contrasto con le Direttive: è stato ritenuto che manchino i presupposti e la necessità di individuare cambi drastici d'indirizzo rispetto all'attuale gestione urbanistica, peraltro utilizzando uno strumento che potrebbe comportare l'insorgere di difficili contenziosi con i privati interessati.

In parallelo all'elaborazione del nuovo piano urbanistico si sta svolgendo la parallela procedura di Valutazione Ambientale Strategica. Si tratta della procedura con la quale, sin dall'inizio, viene introdotta nella pianificazione la componente di valutazione degli effetti ambientali delle azioni di piano, per l'individuazione dei necessari correttivi oppure, qualora necessario, delle opportune misure di mitigazione. Nel caso di Monfalcone la procedura prevede anche lo svolgimento della Valutazione d'Incidenza delle azioni di piano sugli esistenti siti d'interesse ambientale di rilevanza comunitaria. Nel quadro di questa procedura è stato prodotto e depositato il Rapporto Ambientale Preliminare, o Documento di Scoping, contenente una prima valutazione delle criticità e potenzialità del territorio dal punto di vista ambientale, l'individuazione degli obiettivi di protezione ambientale e dell'ambito d'influenza del piano.

1. Dalla conoscenza alle strategie

La procedura individuata dal bando di gara prima e dal programma operativo di redazione del piano poi prevede una prima fase di definizione del quadro conoscitivo - condotta in sinergia tra struttura tecnica comunale e gruppo di progettazione – che si è concretizzata nel Documento di Sintesi.

Accompagnerà l'intera redazione del piano anche il processo di partecipazione, inteso come strumento di conoscenza e di ascolto della città e degli stakeholders oltre che luogo d'interazione con la "macchina del piano" e diffusione delle strategie e dei contenuti individuati nel piano stesso. Si sono già svolti nei mesi di febbraio e marzo diversi incontri di ascolto dei principali portatori d'interessi diffusi e diversi altri se ne svolgeranno nei prossimi mesi, intorno ai principali documenti del piano. Il metodo individuato prevede in linea generale un primo incontro di presentazione dei temi individuati e raccolta dei contributi di ciascuno (portati verbalmente oppure mediante contributi scritti da far pervenire in seguito, anche mediante l'apposito sito internet www.psc-pocmonfalcone.it, che raccoglie tutta la documentazione del piano, ivi compresi i verbali degli incontri partecipativi) e un secondo incontro di presentazione del documento di piano insieme ad un report che dà conto di come i contributi siano stati utilizzati o tenuti in considerazione per la redazione del documento.

Il Documento di Sintesi riporta una fotografia della città inserita nel contesto della conurbazione (Monfalcone-Ronchi-Staranzano), del mandamento goriziano e della regione, focalizzando i principali caratteri fisici (insediativi, paesaggistico-ambientali, storici, infrastrutturali, ecc.), socio-economici e della pianificazione (territoriale, urbanistica e di settore) ai vari livelli. Un particolare approfondimento è stato dedicato alla pianificazione urbanistica comunale e al bilancio della sua gestione e applicazione.

Ne emerge l'immagine di una città che, inserita in una conurbazione pressoché continua ancorché differenziata, appare cresciuta su sé stessa in modo caotico saturando quasi ogni spazio originariamente esistente tra i poli generatori originari (il nucleo antico centrale, Panzano, lo Zochet, il villaggio Solvay, Marina Julia, ecc.). La città, per effetto della sua crescita ipertrofica, si presenta ormai pericolosamente compressa tra il Carso da una parte e la cintura industriale e portuale dall'altra, compromettendo quest'ultima ogni rapporto col mare.

Come esito del Documento di Sintesi appare chiaro che la sfida del piano si giocherà sull'innalzamento della qualità dell'ambiente urbano, a partire dalla riqualificazione dello spazio pubblico, sul recupero del carattere policentrico e sul tentativo di creazione di un migliore rapporto della città con l'ambiente carsico e con l'affaccio a mare.

2. Metodo e strategia generale

L'attuale congiuntura economica appare come frangente sfavorevole alla messa in campo di previsioni di lungo periodo, specie se legate ad interventi o ad attività al di fuori del controllo locale (realizzazione della linea AV/AC, riqualificazione del porto, polo intermodale di Ronchi, industria cantieristica, ecc.).

Si delinea la conseguente necessità di immaginare un piano adattativo, sufficientemente elastico per adeguarsi ai cambiamenti di scenario, o comunque in grado di gestire una prospettiva di sviluppo che possa anche prescindere dall'attuazione dei "grandi progetti" che interessano il contesto monfalconese. Privilegiare quindi un complesso di previsioni "fattibili", la cui attuazione non è legata necessariamente alla concretizzazione degli interventi di scenario, tendenzialmente di lungo periodo.

La conurbazione dei comuni di Monfalcone, Ronchi e Staranzano può essere letta come sommatoria di piccole entità con una loro riconoscibilità fisica e culturale. Mantenere il valore delle differenze non è un disegno di retroguardia ideologica, ma avvalorare la visione cosmopolita e sostenibile della società futura. È necessaria però l'individuazione di una figura mentale che interpreti la realtà individuata e ne prefiguri il possibile esito progettuale.

Si riporta nel seguito un brano di testo "programmatico" già inserito nel Documento di Sintesi, ma particolarmente indicativo dell'auspicata prospettiva da traguardare col piano.

La pianificazione a piccole unità è allora una scelta strategica fondante il nuovo piano. È la scelta di un ribaltamento concettuale in urbanistica, pensato non dall'alto verso il basso, ma al contrario che va dal piccolo al grande.

Si prospetta un piano di frammentazione che si contrappone all'omologazione indistinta. E' una lettura non nuova, la critica della *ribbon town* che salda realtà diverse sulle vie di transito è delineata e descritta già nel 1928 da Williams-Ellis Clough, la critica allo *sprawl* del costruito che invade la campagna, è stato fatto emergere da William H. Whyte Jr. ancora nel 1958.

Oggi ci troviamo però nella condizione opposta.

L'"espansione nucleare", l'espansione della città per unità residenziale, le *neighbourhood units* di Clarence Perry (1929) è da guardare invertendo le polarità. Non abbiamo di fronte espansioni da controllare ma al contrario ri-mettere a sistema le espansioni che si sono succedute repentinamente dal dopoguerra ad oggi.

In periodi di profonda crisi e d'incapacità, tecnica, amministrativa e sociale, di formulare scelte di tempo lungo, bisogna agire al contrario e dare valore alla micro urbanistica, alla soluzione puntuale, alla micro ristrutturazione urbana, incominciando la ri-costruzione e ri-definizione della città contemporanea dalle unità minime di base.

Il sogno dell'urbanistica romantica è stato contrapporre all'uniformazione della città industriale la ricostruzione del vicinato parrocchiale delle cittadine medievali.

Oggi nella città contemporanea, ed in quella futura più sostenibile, è forse possibile mantenere, dove esistono ancora, i valori di comunità radicati; nel bene o nel male ancora le città italiane vertono sui quartieri. E' anche possibile che nascano nuove forme di coesistenza, aggiornando la nozione sociologica di vicinato, termine che viene da *vicus*, strada. La nuova prossimità mostra forme legate alla condivisione, allo *sharing*, di beni, servizi, informazioni, spazi, tempo o allo scambio di competenze e da adito a nuovi "quartieri" a nuovi "villaggi".

Ma *Nihil sub sole novi*, infatti Lewis Mumford già, eravamo nel 1962, diceva: "Non si può controllare l'automazione distruttiva al vertice se non si incomincia dalle unità più piccole, restituendo loro la vita e l'iniziativa: alla persona come essere umano responsabile, al rione come l'organo primario non solo della vita sociale, ma anche del comportamento morale, e infine alla città come organica materializzazione della vita comune, in equilibrio ecologico con altre città, grandi e piccole, nell'ambito della regione più vasta in cui si trovano"¹.

Infatti:

*"Perché Venezia portò avanti fino alla nostra epoca quel tipo di organizzazione per rioni e zone la cui odierna restaurazione, in forma di unità cellulari essenziali della pianificazione urbanistica, è una delle tappe fondamentali verso la creazione di una nuova forma di città"*².

L'unità di quartiere di Mumford è un programma progettuale riformista che è ancora valido.

"La natura urbanistica del quartiere significa, nel tempo stesso, la sua natura topografica, la sua natura amministrativa, sociologica, tecnologica, edilizia, architettonica, panoramica, e forse anche molte altre cose: una unità autonoma, autosufficiente, e nel tempo stesso inconcepibile, e non vitale, se separata dal resto; un organismo primario, nella città, per le funzioni residenziali complete, tale cioè da comprendere tutte le funzioni produttive, direzionali, ricettive e formativa a scala locale, accanto ad eventuali funzioni direzionali, produttive, ecc., a scala urbana.

*Il quartiere è un organismo sociale in simbiosi con altri organismi analoghi a formare la realtà biologica della città"*³.

¹ Lewis Mumford, *The Urban Prospect*, tradotto in italiano in *Il futuro della città, polis metropoli megalopoli necropoli*, traduzione di Anna Del Bo, Milano, 1970, Il Saggiatore, rimedi casalinghi per il cancro città, 197-221, pubblicato prima in *The New Yorker*, 1 dicembre 1962, citazioni a pag.221.

² Lewis Mumford (1961), *The City in History*, New York: Harcourt, Brace, & World, p. xi. Tradotto in italiano, *La città nella storia*, vol. II dal Chostro al Barocco, Milano, Bompiani, 1989, V ed. Venezia contro l'utopia, pag.406.

³ Ludovico Quaroni, *Città e quartiere nella attuale fase critica di cultura*, La Casa numero 3, 1956, edizioni De Luca Roma, pag.10.

Vedi anche Lewis Mumford, *L'unità di quartiere*, *Comunità* Anno VIII, n.24, Aprile 1954, p.53-59

James Dahir, *Communities for Better living: citizen achievement in organization, design and development*, New York: Harper & brothers, 1950

Il programma di lavoro è dare ragione alla visione della somma di piccole entità definite, non mono-funzionali, e concepire la loro strutturazione a scala superiore e definire il ruolo degli spazi interposti che avranno in prima approssimazione una decisa vocazione ambientale.

Si affacciano numerose trattazioni che avvalorano questa presa di posizione. La “pianificazione per quartieri” era l’ipotesi che sottendeva i piani di Eliel Saarinen, fatti di nuclei urbani intelaiati di sistemi verdi, o la lettura della divisione funzionale di Abercrombie nel Piano di Londra del 1943, il famoso *bubble plan*. Il valore del “piccolo” è stato l’asse portante della sociologia della *Communitas* di Percival Goodman, e della disseminazione polinucleare di Leopold Kohr. Sono sistemi concettuali dove insistono, magari dissimulate, alcuni dei comportamenti e delle basi ideologiche della sostenibilità.

In Italia si parlò di “città nucleare”, termine alquanto sfortunato data la sua analogia con le nefaste conseguenze dell’energia atomica, e poi di città cellulare e di città di villaggi. All’estero hanno avuto fortuna le dizioni di *Ville dans le Ville*, di *urban villages*, di *city of communities*, e più recentemente di *compact urban area*, un sistema policentrico interconnesso, come rappresentato nel piano di Londra di Rogers del 2002.

Oggi questi temi sono da aggiornare, leggere ed interpretare in chiave sostenibile, per diminuire sforzi, consumi, distanze e attuare una politica virtuosa, morigerata, solidale ed etica.

Il Piano di Monfalcone tenterà di trovare una risposta.

3. Sistemi ed ambiti urbani

La LR 5/2007 e il Regolamento d’Attuazione della parte I Urbanistica indicano la necessità di articolare la lettura e le previsioni strutturali per sistemi (e sub sistemi), e precisamente: Sistema Ambientale e del Paesaggio, Sistema della Mobilità ed infrastrutture tecnologiche ed energetiche e Sistema degli insediamenti (quest’ultimo articolato in aree residenziali, produttive, commerciali, terziarie e rurali). La lettura per sistemi è una caratteristica tipica della pianificazione strutturale e strategica; ad essa è utile affiancare una lettura ulteriore per “ambiti identitari”, ovvero quei luoghi che definiscono l’identità collettiva e l’appartenenza di ciascuno, risolutamente coincidenti con l’origine multipolare della città.

Si tratta di finalizzare la costruzione di una matrice interpretativa dei luoghi orientata al riconoscimento dei “dna originari” degli insediamenti e dei territori, con l’obiettivo di pervenire successiva-

mente ad una griglia di obiettivi e di azioni di piano maggiormente incisivi sulla realtà, capaci di orientare fattivamente le trasformazioni o i successivi livelli di pianificazione.

Tra gli elementi per una revisione della pianificazione comunale in questa direzione si possono comprendere quelle che, secondo la pratica della pianificazione strutturale o strategica, sono definite *invarianti strutturali*. Si tratta di elementi appartenenti al quadro conoscitivo e interpretativo di un territorio, che vanno assunti come elementi rilevanti o, per meglio dire, identitari, e che contribuiscono nel loro insieme a formare quello che in molti casi viene definito statuto dei luoghi (o dei territori).

Le invarianti strutturali, secondo questa accezione, sono quindi gli elementi e le caratteristiche insediative o territoriali che debbono essere conservate - per la loro qualità, per la loro irreversibilità o per il far parte dell'identità collettiva - ripristinate o promosse al fine di perseguire l'obiettivo previsto (o comunque garantire lo sviluppo sostenibile). L'inviluppo alla scala locale delle invarianti contribuisce a definire l'articolazione delle suddivisioni a cui riferire l'organizzazione disciplinare del piano.

Lo "statuto" secondo la definizione della tradizione giuridica italiana è l'atto normativo fondamentale che disciplina l'organizzazione e il funzionamento di un ente pubblico o privato (nel caso dello stato prende il nome di costituzione): con riferimento all'organizzazione territoriale può essere definito l'insieme delle invarianti strutturali (le caratteristiche "identitarie dei luoghi") e delle regole fondanti per tutelarle. Il carattere fortemente partecipativo - dei diversi livelli amministrativi come della cittadinanza - da attribuire alla definizione dello "statuto" concretizza un maggior livello di consapevolezza delle indicazioni che ne derivano e pone le basi perché esso diventi l'elemento fondante dell'architettura disciplinare del piano.

Il Quadro Conoscitivo e le fasi partecipative preliminari hanno evidenziato come questa interpretazione sia concretamente adatta a descrivere la realtà monfalconese, nata come insieme di "nuclei" fortemente identitari sebbene progressivamente aggregati al di fuori di un disegno d'assieme (centro storico, Panzano, villaggio Solvay, Zochet, Marina Julia, ecc.).

L'obiettivo diventa quindi il riconoscimento dei nuclei come fondamento di una struttura urbana multipolare, da rafforzare nelle sue specificità e da ricucire nel suo complesso (in particolare mediante la ridefinizione dei "margini" tra nuclei e periferia indefinita, il consolidamento/potenziamento dei servizi di quartiere, la costruzione di un sistema connettivo tra le parti, da fondare in particolare sulla mobilità dolce).

4. Temi del piano

4.1. L'eredità del PRGC "Gentili"

La costruzione del nuovo piano comunale non può prescindere da una valutazione in merito al precedente strumento urbanistico (il cosiddetto "piano Gentili"), in particolare verificandone lo stato di attuazione (e conseguentemente la corrispondenza dei relativi scenari con l'effettivo sviluppo della città negli ultimi dieci-quindici anni), ma anche l'attualità o meno delle previsioni non realizzate. Sotto questo profilo, va innanzitutto osservato che, sebbene nel decennio appena trascorso la popolazione di Monfalcone abbia ripreso a crescere (anche se in maniera contenuta ed esclusivamente a causa del saldo migratorio), le previsioni di piano in merito alla funzione residenziale sono state in buona parte disattese (il dato deve essere ulteriormente ragionato considerando che negli ultimi anni la crescita demografica sembra essersi nuovamente arrestata). Anche gli scenari relativi alla Zona Industriale Monfalconese (ZIM) non hanno trovato completa attuazione (con particolare riguardo all'area di margine posta tra il canale Est-Ovest ed il Porto), così come i progetti di sviluppo per Marina Julia; al contrario, la funzione diportistica appare tuttora in crescita e bisognosa di spazi attraverso cui soddisfare una cospicua domanda residua. Le previsioni relative ai servizi, anche grazie alle varianti di adeguamento predisposte dagli uffici tecnici comunali, sembrano invece aver trovato un sostanziale compimento.

In aggiunta a quanto sopra, va evidenziato inoltre che restano inattuate alcune previsioni di carattere non strettamente "edilizio", ma di importanza strategica ai fini degli assetti urbanistici e della qualità ambientale del contesto monfalconese. Tra queste, rivestono particolare risalto il tema del rapporto tra Carso e mare (ad oggi ancora difficoltoso), le scarse relazioni tra la zona a sud del canale de Dottori ed il centro, e la carenza di verde pubblico urbano. Appare evidente che il nuovo piano comunale sia chiamato a trovare adeguate soluzioni per tali criticità pregresse ed ancora irrisolte, affrontando al contempo temi ulteriori, probabilmente non del tutto maturati nel quadro del precedente strumento urbanistico, ma che appaiono prioritari nello scenario attuale: il deterioramento del patrimonio del centro storico, la logistica dell'area industriale/portuale, il conflitto tra aree naturalistiche ed ambiti produttivi.

4.2. La prospettiva intercomunale

Altro tema da assumere a fondamento del nuovo PRGC è l'ambito intercomunale comprendente, oltre a Monfalcone stessa, in modo particolare i centri contermini di Ronchi dei Legionari e Staranzano. Come noto, la conurbazione monfalconese rappresenta l'unico contesto del Friuli ed una delle poche realtà italiane ad aver sperimentato una effettiva applicazione della pianificazione intercomunale secondo quanto previsto dall'art. 12 della legge quadro urbanistica (1150/1942). Questa

esperienza, avviatasi nel corso degli anni Settanta con il PRGI “Piccinato”, ha presto conosciuto fasi di revisione e ripensamento, per concludersi definitivamente con la LR 52/1991, che di fatto ha disapplicato la facoltà di disporre la formazione di piani regolatori intercomunali. A seguito del mutato contesto legislativo, nel corso degli anni Novanta i tre comuni hanno quindi avviato un’attività pianificatoria disgiunta, che nel caso di Monfalcone ha trovato compimento con l’approvazione dell’attuale PRGC “Gentili”.

Nell’impossibilità di costruire uno strumento urbanistico intercomunale avente valore conformativo (tale cioè da incidere sul regime dei suoli) anche per le altre polarità della conurbazione, appare oggi almeno opportuno immaginare uno scenario complessivo ove mettere a sistema le previsioni urbanistiche di Monfalcone con quelle dei comuni contermini, prefigurando cioè una visione d’assieme che funga da quadro di riferimento anche per i futuri piani di Ronchi e Staranzano. Il recupero di tale “dimensione allargata” appare peraltro anticipato da altri livelli di pianificazione, ed in particolare dal Piano del Traffico dell’Area Urbana costituita dai Comuni di Monfalcone, Staranzano e Ronchi dei Legionari (PGTU), approvato nel corso del 2010. Il contesto ove collocare questa “vision” strategica dovrà essere rappresentato dal livello strutturale del nuovo piano urbanistico (PSC), da intendersi come lo strumento preposto ad individuare le linee di indirizzo per lo sviluppo e la tutela del territorio, e quindi come l’ambito fisiologicamente vocato ad affrontare il tema della dimensione intercomunale e delle relazioni con i contesti limitrofi.

4.3. Le previsioni sovraordinate

Il contesto monfalconese, anche nella prospettiva allargata della conurbazione, costituisce un polo di rilevanza strategica a diversi livelli di scala, che trascende nettamente la consistenza fisica e demografica del territorio comunale. Questa vocazione ad accogliere funzioni ed infrastrutture di rilievo sovralocale, determinata dal concorrere di fattori geografici, politici e logistici, ha fatto della conurbazione un ambito ideale per la messa in campo di una serie di previsioni legate allo sviluppo della regione Friuli nel suo ruolo di potenziale “cerniera” tra il resto d’Italia da un lato, la Mitteleuropa dall’altro ed il Mediterraneo dall’altro ancora. Tra queste, vanno citati almeno tre “grandi progetti”: il riassetto del Porto di Monfalcone; lo sviluppo del polo intermodale di Ronchi dei Legionari; la linea ferroviaria ad alta velocità/capacità (AV/AC).

Riguardo a queste previsioni, va innanzitutto osservato che l’attuazione di tali progetti, una volta avvenuta, non potrà incidere in maniera determinante sugli assetti urbanistici della città di Monfalcone. Parimenti, occorre tuttavia anche considerare che, rispetto all’operatività del nuovo piano, i grandi progetti presentano due significativi fattori di sfasamento: da una parte le procedure di approvazione ed attuazione, tendenzialmente autoreferenziali o comunque tali da implicare un possibile scarso coinvolgimento del livello locale; dall’altro l’aspetto cronoprogrammatico, dato che queste previsioni potranno articolarsi con riferimento a soglie temporali non necessariamente allineate con le prospettive di attuazione del piano. Infine, va evidenziata l’aleatorietà di queste stesse

previsioni, che facendo capo a centri di controllo esterni e dipendendo da meccanismi decisionali sovraordinati (ma anche per la congiuntura economica sfavorevole), potrebbero non trovare attuazione o essere radicalmente modificate rispetto alle ipotesi allo studio in fase di costruzione del piano.

Tutto questo porta alla necessità di concepire un piano “a doppio regime”, capace cioè di prevedere un assetto del territorio comunale sia nell’ipotesi in cui i grandi progetti siano attuati, sia in assenza di questi. Ciò conduce all’idea di uno strumento in qualche misura modulare o flessibile, le cui previsioni contengano margini di elasticità tali da potersi adattare ai diversi scenari, coerentemente però con un disegno complessivo del territorio da assumere quale invariante del piano nel suo assieme.

Tale approccio progettuale non implica tuttavia la rinuncia a cercare un dialogo tra l’ambito di stretta competenza del piano e le previsioni sovraordinate, ma anzi si deve accompagnare all’intento di trovare nello stesso piano il punto di incontro e confronto per la costruzione di uno scenario comune. Questo dovrà valere, in particolare, per quanto attiene alle prospettive di sviluppo del Porto in relazione alla ZIM ed al più complessivo problema della logistica a servizio delle attività produttive.

4.4. Il sistema insediativo generale ed il consumo di suolo

I temi della politica insediativa e del consumo di suolo devono essere affrontati a partire da una chiara consapevolezza riguardo alle prospettive della città da qui al medio periodo. Il quadro conoscitivo evidenzia che Monfalcone e la conurbazione hanno smesso di crescere, sia in termini demografici che a livello di attuazione delle previsioni insediative. A fronte di questo, la presenza di attrattori occupazionali di assoluto rilievo (Fincantieri in primis) determina tuttora una intermittente domanda di maestranze, che come noto risulta in gran parte soddisfatta dalla componente immigrata. Tale manodopera stagionale ingenera a sua volta un fabbisogno abitativo temporaneo, che allo stato attuale trova risposta soprattutto nel centro storico (ma non solo), caratterizzato da una sempre più marcata polarizzazione attorno a determinate componenti etnico-sociali.

Tale quadro evidenzia la necessità di concepire un piano a basso o tendenzialmente nullo consumo di suolo, anche allo scopo di canalizzare le risorse verso la riqualificazione della città esistente e la risoluzione degli squilibri in atto. Di conseguenza, diventa necessario ragionare sul “limite” dell’espansione urbana, definendo il perimetro entro al quale la città dovrà trasformarsi e riadattarsi nel medio-lungo periodo.

Da questo stesso principio deriva la necessità di tutelare con il massimo rigore l’area del Carso e gli ambiti agricoli residui, da assumere come imprescindibile “invariante” per impedire la definitiva saturazione del territorio comunale.

4.5. Il sistema insediativo residenziale

In coerenza con la filosofia generale illustrata nel paragrafo precedente, diventa prioritario costruire una disciplina urbanistica che si fondi sul riconoscimento delle diverse identità individuabili nei differenti nuclei urbani in termini insediativi, morfologici e funzionali. Il piano strutturale prima, ed il piano operativo poi, dovranno quindi identificare tali peculiarità e tradurle in indirizzi e prescrizioni normative capaci di garantire una adeguata gestione e riqualificazione della città esistente, prevedendo per gli ambiti residenziali una zonizzazione specificamente calibrata sulle invarianti strutturali dei diversi nuclei insediativi.

Parallelamente, appare opportuno esplorare la possibilità di individuare alcuni ambiti strategici (di preferenza dismessi, interclusi o ai margini del centro abitato) preposti ad ospitare interventi di riconversione/rigenerazione urbana dove la funzione residenziale rivesta un ruolo significativo. Tali interventi dovrebbero assumere un carattere tendenzialmente reversibile (o comunque possedere un adeguato grado di flessibilità), così da poter più efficacemente gestire l'evoluzione della domanda abitativa nel tempo, anche in relazione alle mutevoli esigenze delle attività bisognose di manodopera.

Di conseguenza, occorre, tra l'altro, incentivare gli interventi flessibili e le forme dell'abitare capaci di rispondere alla domanda di edilizia sociale offrendo soluzioni diverse dal tradizionale modello "concentrazionario" dell'edilizia economica e popolare monoclasse. A questo fine, il piano dovrà promuovere interventi di social housing, co-housing e simili, intendendo con questo termine un'offerta residenziale con funzioni di interesse generale, finalizzata a ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, non in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato, e fondata su progetti di tipo sociale ad elevato mix funzionale, con lo scopo di far nascere comunità e sviluppare l'integrazione degli abitanti attorno ad un polo di aggregazione comune (tipicamente, un sistema di spazi e di servizi collettivi). Nell'ambito di questo modello insediativo, dovranno assumere particolare risalto anche i temi della sostenibilità, con particolare riferimento all'efficientamento energetico del patrimonio edilizio.

4.6. Il recupero del centro storico e le iniziative di rigenerazione urbana

La riqualificazione dell'area centrale primaria (città murata/nucleo di antica formazione) deve costituire un obiettivo prioritario del nuovo piano. A questo fine lo strumento urbanistico dovrà definire le strategie per il recupero del patrimonio edilizio e la rivitalizzazione del tessuto commerciale-terziario.

In particolare, allo scopo di facilitare la riqualificazione del centro anche in assenza di grandi progetti d'assieme, il piano operativo comunale (POC) dovrà prevedere una normativa sufficientemente dettagliata da consentire, in via ordinaria, l'attuazione degli interventi in maniera diretta, senza cioè dover necessariamente implicare il ricorso all'istituto delle zone e dei piani recupero o ad altri strumenti di pianificazione attuativa. Nell'ambito di tale normativa, il piano studierà la possibilità di

promuovere gli interventi di recupero virtuosi in termini di qualità architettonica e di sostenibilità ambientale tramite opportuni incentivi a livello di premialità, margini di operatività, scomputo degli oneri.

Lo strumento urbanistico dovrà inoltre definire opportune strategie (o comunque creare le precondizioni) per migliorare l'appeal dell'area centrale, come l'individuazione di progetti-pilota in grado di innescare un circolo virtuoso di riqualificazione urbana, l'estensione delle aree pedonali e/o a traffico limitato, la valorizzazione degli spazi aperti tramite arredi, ripavimentazioni e studi di immagine coordinata, le iniziative di marketing urbano, la promozione di manifestazioni ed eventi nel centro storico per promuovere un senso di riappropriazione della città.

In parallelo, il piano dovrà promuovere il rafforzamento delle centralità secondarie (in particolare, prevedendo nuove attrezzature di quartiere e servizi diffusi) attorno a cui organizzare lo sviluppo della città multipolare e favorire l'allentamento della pressione sul nucleo centrale.

4.7. Il sistema dei servizi

Per quanto riguarda i servizi, il nuovo piano urbanistico dovrà effettuare una verifica puntuale delle dotazioni esistenti, in termini quantitativi, qualitativi e di effettiva fruibilità. In particolare, tale verifica dovrà essere condotta con riferimento ai rioni ed ai diversi nuclei urbani (centro storico, Panzano, Zochet, villaggio Solvay, Marina Julia, ecc.), allo scopo di assicurare una equilibrata dotazione di servizi essenziali (aree verdi di quartiere, presidi sanitari rionali, sedi di associazioni, spazi per manifestazioni, parchi giochi per bambini, centri sportivi, ecc.) e tenendo in opportuna considerazione il tema delle soglie e delle relazioni di prossimità per l'effettiva fruibilità delle attrezzature.

Conseguenzialmente a tale valutazione, il piano dovrà individuare i servizi prioritari da realizzare per garantire una qualità urbana diffusa ed il rafforzamento delle polarità secondarie attorno a cui strutturare le centralità di quartiere, con particolare riferimento alle necessità delle utenze deboli (bambini, anziani, disabili).

Tra i servizi di interesse generale, rivestono particolare importanza gli interventi e le attrezzature capaci di rafforzare il rapporto tra città, Carso e mare. In questa prospettiva, il piano dovrà incentivare l'attuazione del Parco del Carso, anche tramite l'apertura di ulteriori varchi nella massicciata ferroviaria (o l'adeguamento dei passaggi esistenti), allo scopo di rendere più permeabile la barriera infrastrutturale che delimita a nord l'abitato di Monfalcone. Al tempo stesso, il PRGC dovrà salvaguardare la passeggiata a mare lungo via Boito, ma anche valorizzare la presenza delle zone umide protette, favorendone la fruizione come parchi naturalistici tramite la realizzazione di attrezzature minime e la costruzione di una rete di percorsi pedonali e ciclabili.

4.8. Il sistema insediativo commerciale

In merito al sistema commerciale, il nuovo strumento urbanistico dovrà confermare le linee di indirizzo dell'attuale piano di settore del commercio, disincentivando la realizzazione di nuove medie e grandi strutture di vendita al di fuori degli ambiti individuati come compatibili per caratteristiche logistiche ed ambientali (porzione "ovest" della SS 14 e lato meridionale del tratto urbano della SP 19).

Ciò anche allo scopo di preservare e consolidare la struttura distributiva del centro città, con l'obiettivo di favorirne la vocazione a caratterizzarsi come "centro commerciale naturale". A questo fine, il piano dovrà anche ragionare sugli attuali assetti viabilistici dell'area centrale, per valutare la possibilità di ampliamento dell'isola pedonale e/o delle zone a traffico limitato.

Allo scopo di minimizzare i conflitti tra le attività commerciali e le altre funzioni del centro storico, il piano dovrà inoltre ragionare sulle modalità per efficientare le operazioni di carico e scarico, in particolare individuando aree facilmente accessibili, ai margini del centro abitato, preposte alla logistica, ove realizzare l'interscambio tra mezzi pesanti utilizzati per le forniture all'ingrosso e vettori leggeri da impiegarsi per la distribuzione al dettaglio.

4.9. Il sistema produttivo: il ruolo della ZIM

Per quel che concerne l'area della ZIM, il piano dovrà sostanzialmente confermare le previsioni in essere, con l'obiettivo di salvaguardare la storica vocazione industriale dell'area monfalconese. Nel quadro di tale obiettivo generale, dovranno essere attentamente valutate le ipotesi di modifica del perimetro del Porto, allo scopo di non sottrarre aree per il futuro completamento dei comparti industriali. In particolare, dovrà essere confermato l'uso produttivo dell'area a nord della nuova colmata, da destinare alla logistica di interscambio.

Allo scopo di favorire una miglior integrazione del comparto ZIM, il piano dovrà anche promuovere la risoluzione delle criticità a livello logistico che ancora determinano conflitti tra l'area industriale e la città. Tra queste, destano particolare attenzione l'inadeguato collegamento tra la SP 19 e l'area Schiavetti-Brancolo ed il sistema di viabilità promiscua che consente l'entrata/uscita dall'area del Lisert.

Considerando i possibili cambiamenti di scenario nel breve e medio periodo, il piano dovrà inoltre favorire gli interventi di recupero delle aree industriali dismesse, consentendo anche riconversioni funzionali nell'ambito di un set di usi compatibili (direzionale di servizio, vendita di prodotti legati alla produzione, nautica da diporto, ecc.), e più in generale promuovendo una opportuna flessibilità. Di contro, il nuovo piano dovrà invece evitare lo snaturamento dell'ambito produttivo, impedendo l'insediamento di media e grande distribuzione o di altre funzioni incompatibili con la vocazione del comparto.

Nel quadro del riassetto del sistema produttivo, il piano è chiamato inoltre a ricostruire il dialogo tra industria e il territorio, ricucendo la spaccatura tra zona portuale e città, in particolare favorendo la creazione di un fronte urbano che si ponga a filtro rispetto all'area produttiva.

4.10. Il sistema turistico-balneare e la nautica da diporto

Lo sviluppo della vocazione turistica è una delle sfide che Monfalcone dovrà affrontare per non essere più soltanto la città dell'industria, e conseguentemente poter moltiplicare le proprie risorse e le proprie risposte a fronte dei possibili cambiamenti di scenario.

Un primo obiettivo del piano dovrà quindi essere il rilancio di Marina Julia, nella prospettiva però di rendere l'insediamento non solo un comparto turistico-balneare, ma una anche parte integrante della città a tutti gli effetti. A questo fine il PRGC non dovrà consentire la specializzazione monofunzionale del quartiere come ambito esclusivo dell'uso ricettivo, ma dovrà promuovere invece un utilizzo residenziale misto, e la conseguente creazione di servizi ed attrezzature di vicinato. Il piano dovrà inoltre risolvere lo storico problema del collegamento tra Marina Julia e la città, con particolare riguardo al sistema di attraversamento del Branco.

Altro obiettivo del piano dovrà essere una più generalizzata valorizzazione del patrimonio storico e naturalistico di Monfalcone, nel quadro di una proposta turistica non solo legata alla balneazione, ma anche alla cultura ed all'identità del luogo. In questa chiave, il PRGC dovrà favorire la messa a sistema di tutte le eccellenze locali (i villaggi operai, il centro storico, il Parco del Carso, le zone umide, ecc.) anche definendo percorsi tematici ed in particolare puntando sulla mobilità ciclo-pedonale.

Parallelamente, il piano dovrà favorire l'ulteriore crescita delle attività connesse alla nautica da diporto, oltre all'insediamento di nuovi posti barca, anche allo scopo di soddisfare una cospicua domanda residua. A tale fine, dovrà essere favorita la riconversione funzionale dall'industria all'attività diportistica, mentre dovrà essere attentamente valutata l'ipotesi di realizzare posti barca presso l'Isola dei Bagni, considerando il possibile conflitto con le manovre dei bastimenti in costruzione presso Fincantieri. In questa prospettiva, dovrà anche essere valutato lo scenario relativo all'infrastrutturazione della banchina "Ansaldo", con la conseguente deviazione di una parte dei flussi navali che attualmente si dirigono alla banchina "de Franceschi".

4.11. Il sistema infrastrutturale e la mobilità sostenibile

Il sistema infrastrutturale rimane a tutt'oggi una delle principali criticità dell'ambito monfalconese. Il nuovo piano regolatore comunale dovrà quindi individuare soluzioni atte a risolvere le diffuse situazioni di conflitto che tuttora permangono.

Un primo tema in tal senso è rappresentato dall'ulteriore espulsione del traffico di attraversamento dal centro abitato. Nell'impossibilità di influenzare direttamente la decisione di liberalizzare la tratta autostradale compresa tra Redipuglia ed il Lisert, il piano dovrà promuovere accorgimenti atti a disincentivare il transito per la città, ad esempio subordinando i flussi veicolari privati a quelli dei mezzi pubblici ed alla mobilità dolce (percorsi ciclabili e pedonali).

Un secondo tema è costituito dal traffico pesante ingenerato dalla ZIM e dall'area portuale. Per quanto riguarda l'area Schiavetti-Brancolo, dovrà essere confermata l'ipotesi di completare la bretella di collegamento con la SP 19 fino alla banchina "Ansaldo", accompagnando il collegamento stradale con una nuova tratta ferroviaria di servizio, così da sgravare la viabilità di Panzano dal traffico dei mezzi pesanti. Per quel che concerne invece l'area del Lisert, al fine di evitare la congestione della direttrice via Timavo – SS 14, il PRGC dovrà promuovere l'utilizzo del collegamento dedicato di via Consiglio d'Europa, risolvendo l'attuale problema di carico del ponte sul Locovaz.

Un terzo tema, complementare ai primi due, è rappresentato infine dalla necessità di una messa a sistema dei diversi ambiti urbani, separati e frammentati dalle infrastrutture di entrata/uscita dalla città. La questione si lega a sua volta al tema del riconoscimento delle identità urbane e della necessità di rafforzare le polarità secondarie con attrezzature e servizi, ma anche di garantire adeguati collegamenti attraverso una trama minuta di percorsi, a prevalente vocazione ciclopedonale. Questo insieme di interventi, che il piano dovrà affrontare caso per caso, trova una situazione emblematica nel tracciato ferroviario dismesso di Fincantieri.

La rete della mobilità dolce dovrà inoltre costituire il sistema connettivo per la costruzione di opportune sinergie tra le principali eccellenze urbane (centro storico, villaggi operai, terme romane, ecc.), le zone di valore ambientale (Carso, zone umide protette) e l'area balneabile di Marina Julia. A questo proposito, come già evidenziato in precedenza, il piano dovrà risolvere lo storico problema del collegamento tra Marina Julia e la città, ma anche favorire la fruizione del Parco del Carso e della grande zona umida posta a ridosso della colmata portuale.

4.12. Il sistema paesaggistico-ambientale

Il nuovo PRGC dovrà incentivare la valorizzazione del patrimonio paesistico-ambientale, favorendo in particolare la messa a sistema città-Carso-mare e la tutela dei siti protetti (SIC/SIN/ZPS), ma anche assicurare la prevenzione dei rischi per la salute dei cittadini.

Per quanto riguarda il patrimonio naturalistico, come già evidenziato nei paragrafi precedenti, il piano dovrà in particolare promuovere la realizzazione di un sistema di tracciati ciclopedonali che

consentano la fruizione dei siti di valore ambientale, sia in termini di raggiungibilità dall'esterno, sia in termini di percorribilità interna.

Per quel che concerne i rischi ambientali, il piano, oltre ad assicurare la compatibilità con le indicazioni derivanti dallo studio della componente geologica e sismica, dovrà promuovere la risoluzione delle criticità in atto. A questo proposito, in aggiunta agli impatti ingenerati dal traffico, appare opportuno evidenziare in particolare i conflitti determinati dalla presenza della centrale termoelettrica a2a, incapsulata nel centro abitato e a diretto contatto con quartieri residenziali.

Sempre in questa prospettiva, risulta inoltre necessario adeguare lo strumento urbanistico alle indicazioni risultanti dal Piano di Comunale di Classificazione Acustica.

5. Strumenti e percorsi

Le politiche di piano dovranno essere perseguite mediante modalità consuete, ovvero norme urbanistiche tradizionali ma anche mediante ambiti e strumenti di pianificazione attuativa, in particolare nei casi di maggiore complessità, per la soluzione di nodi strategici o in quelle situazioni nelle quali è opportuno favorire l'accordo di una pluralità di proprietari. In questi casi il piano dovrà contenere, mediante strumenti quali ad esempio le schede-norma, la prefigurazione dei successivi progetti d'ambito, da incentrare sul complesso delle prestazioni – in particolare di natura pubblica – che occorrerà garantire. In sostanza si renderà necessario un approccio capace di individuare azioni estremamente mirate, da definirsi in termini di *performances* più che non in termini quantitativi e funzionali.

Oltre alla “perequazione di comparto”, il piano dovrà studiare la possibilità di adottare la “compensazione urbanistica”, ovvero la cessione gratuita al comune delle aree investite da previsioni per servizi pubblici o infrastrutture, a fronte della corresponsione di diritti edificatori da utilizzarsi in altre aree appositamente individuate e predisposte.

Alle modalità descritte potrebbe essere affiancata la possibilità di trasformazioni con attivazione promossa dal pubblico, mediante strumenti normativi sofisticati, come le società di trasformazione urbana (introdotte dalla cosiddetta Legge Bassanini) o comunque forme di partnership pubblico-privato, per particolari situazioni legate ad esempio alla rigenerazione urbana o al social housing.

Nel suo sviluppo, il piano sarà accompagnato dalla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e di Valutazione di Incidenza Ambientale (VIInCA), la prima come obbligo di legge a carico di tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione, la seconda per la presenza, nel territorio comunale, di siti protetti di importanza comunitaria (SIC) e zone di protezione speciale (ZPS). Tali

procedure dovranno essere concepite non come una verifica a valle delle scelte urbanistiche per individuare eventuali correttivi o mitigazioni, quanto piuttosto come una componente fondativa del processo di formazione del PRGC, che dovrà quindi essere costruito come uno strumento intrinsecamente sostenibile, dove gli obiettivi di tutela paesaggistica ed ambientale diventino parte integrante del concept progettuale.

Risulta inoltre necessario che la costruzione del piano e della VAS si configuri come un processo in continua evoluzione, imperniato su frequenti revisioni e “feedback” dopo le fasi di approfondimento ambientale. Anche ai fini VAS, particolare rilievo dovrà essere attribuito al processo partecipativo. Un primo momento di condivisione dovrà essere rappresentato dal coinvolgimento dei soggetti con competenze ambientali e degli enti territorialmente competenti. Si renderà inoltre necessario il coinvolgimento dei rappresentanti dei comuni limitrofi allo scopo di valutare eventuali attriti ed effetti sinergici, ma anche con l’obiettivo di estendere la stessa valutazione ambientale all’ambito della conurbazione. Oltre a questi soggetti, dovranno essere coinvolti altri attori, come associazioni di categoria, ordini professionali o associazioni ambientaliste che operano sul territorio e che si dovranno confrontare con le scelte di piano.