



# COMUNE DI MASSA

Via Porta Fabbrica, 1, 54100 Massa – Tel. 0585.4901 – Fax 0585.41245  
Codice fiscale 00181760455 – Partita iva 00181760455  
www.comune.mass.ms.it

SETTORE PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

## PIANO STRUTTURALE

(Legge regionale n. 1 del 3 gennaio 2005)

### QUADRO PROGETTUALE

## Relazione generale

(comprensiva del documento “Ragguaglio urbanistico città di Massa” redatto da  
MBM Architectes di Barcellona)



*Responsabile del procedimento di formazione e coordinamento: Venicio Ticcianti*

*Responsabile del Procedimento(art. 16 LRT 1/2005: Silvano Vita*

*Progettazione: Venicio Ticcianti, Lorenzo Tonarelli, Silvano Vita*

*Valutazione integrata: Pierluigi Giovannini*

*Relazione d'incidenza: Paola Lanese*

*Analisi delle tendenze: CLES srl, ISR*

*Collaboratori: Francesca Baruffetti, Elio Bellucci, Alessandro Coppa, Simone Fialdini, Isabella Guerra, Roberta Lazzini, Giuseppe Marginesi, Marco Pellegrini, Luciano Ugatti, Milo Vergani, Fabio Zoppi*

*Gestione informatica e restituzione grafica degli elaborati cartografici: Claudio Bertoneri, Stefano Borghini, Alessio Fusco, Rino Mucciarelli, Sergio Torri*

Dicembre 2013



## Indice:

1	Alcuni accenni ai principi della LR 1/2005 “norme per il governo del territorio” .....	5
1.1	Il governo del territorio: un sistema complesso.....	5
1.2	Il Piano Strutturale e gli Atti comunali di governo del territorio.....	7
1.	Il rapporto fra PS e gli altri strumenti della pianificazione territoriale .....	8
2	Massa oggi .....	12
2.1	Lo stato di attuazione del PRG vigente.....	12
2.2	I rapporti con gli strumenti di pianificazione dei comuni confinanti.....	13
2.3	Punti di forza .....	14
2.4	Punti di debolezza (le criticità).....	14
3	Le iniziative specifiche .....	14
3.1	Gli studi.....	14
3.2	Le consultazioni.....	15
3.3	I sondaggi.....	15
4	Una idea condivisa di città.....	16
4.1	Perché una idea condivisa della città futura .....	17
4.2	I valori di riferimento ed i principi che informano l’idea di città. ....	18
4.2.1	Una città da rendere “accogliente” .....	19
4.2.2	Una città che sa valorizzarsi.....	20
4.2.3	Una città da gestire: il primato della sostenibilità.....	23
4.2.4	Una città da trasformare: la nuova forma urbana .....	24
5	Gli obiettivi strategici del Piano Strutturale.....	26
5.1	L’obiettivo strategico dell’abitare e degli spazi della comunità .....	27
5.2	Gli obiettivi strategici per le funzioni urbane, territoriali e di eccellenza .....	31
5.3	Obiettivi strategici per l’impresa, il turismo e il tempo libero .....	32
5.4	Gli obiettivi strategici per la mobilità .....	33
5.5	Gli obiettivi strategici per il paesaggio, il patrimonio culturale e il territorio aperto.....	33
5.6	Gli obiettivi strategici per la sostenibilità e per la tutela delle risorse .....	35
6	Il Piano strutturale: la sua forma, i suoi contenuti.....	36
6.1	La struttura del PS .....	36
6.2	La definizione di Sistema Territoriale .....	37
6.3	La definizione di Sistema Funzionale.....	37
6.4	La definizione di Invariante .....	37
6.5	La definizione delle U.T.O.E. ....	38
6.6	I criteri per il dimensionamento del PS.....	38
6.7	Il rapporto fra PS e gli atti comunali di governo del territorio .....	41



## **1 Alcuni accenni ai principi della LR 1/2005 “norme per il governo del territorio”**

La LR 1/2005 1 definisce governo del territorio *l'insieme delle attività relative all'uso del territorio, con riferimento sia agli aspetti conoscitivi che a quelli normativi e gestionali, riguardanti la tutela, la valorizzazione e le trasformazioni delle risorse territoriali e ambientali.*

La finalità prima della Legge Regionale è quella di promuovere *lo sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio medesimo. A tal fine lo svolgimento di tali attività e l'utilizzazione delle risorse territoriali ed ambientali deve avvenire garantendo la salvaguardia, il mantenimento dei beni comuni e l'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento dei beni comuni, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future.*

La legge regionale individua l'insieme delle risorse essenziali del territorio, dichiarate *beni comuni che costituiscono patrimonio della collettività* costituito da:

- a) aria, acqua, suolo e ecosistemi della fauna e della flora;*
- b) città e sistemi degli insediamenti;*
- c) paesaggio e documenti della cultura;*
- d) sistemi infrastrutturali e tecnologici.*

### **1.1 Il governo del territorio: un sistema complesso**

Agli strumenti della pianificazione territoriale ed agli atti di governo del territorio spetta il compito di perseguire le finalità della legge e, pertanto, di sostanziare nel loro insieme il concetto di “governo del territorio” con contenuti operativi finalizzati ed orientati allo sviluppo sostenibile.

In altri termini la LR assegna all'insieme degli strumenti ed atti di governo del territorio la funzione strategica di organizzare e finalizzare un insieme di obiettivi, strumenti, scelte, azioni, valutazioni e verifiche considerate come parti fra loro interdipendenti.

Va inoltre ricordato che la Regione, approvando la LR 1/2005 “norme per il governo del territorio” contestualmente alla LR 15/2004 che ha modificato la LR 49/99 “norme in materia di programmazione regionale”, ha definito la scelta strategica di costruire un saldo legame operativo e funzionale tra piani e strumenti di governo del territorio e piani e programmi di sviluppo economico e sociale.

Tutto ciò presuppone un vero e proprio “sistema” di strumenti ed atti capace di generare nuove qualità, nuove proprietà e nuovi valori, superiori alla semplice sommatoria di quelli che caratterizzerebbero i diversi strumenti o atti separatamente considerati.

I nuovi valori e le qualità aggiuntive che si intende far emergere attivando il suddetto sistema, riguardano sia il loro insieme, e quindi gli obiettivi strategici che sostanziano il concetto di governo del territorio, sia i singoli strumenti ed atti che lo costituiscono.

L'insieme di strumenti ed atti della pianificazione, correlati ai piani e programmi di sviluppo economico e sociale, cui è demandato il compito di definire il governo del territorio, richiede di considerare unitariamente elementi e processi, che interagiscono su molteplici livelli istituzionali ed operativi; si tratta quindi di un sistema complesso, sia nella sua definizione, sia nelle scelte operative e gestionali.

Un sistema complesso di questo tipo e dimensione, poiché associa l'idea di unità a quella di diversità e molteplicità, rischia di presentare aspetti potenzialmente contraddittori, in particolare perché è chiamato ad operare scelte fra punti di vista ed interessi fra loro concorrenti nell'uso delle risorse economiche e territoriali.

Infatti, mentre dal punto di vista del livello superiore, che lo propone, il sistema è percepito come un insieme omogeneo, scendendo ai livelli sempre più operativi e settoriali che esso attiva ("piani", "programmi", "progetti") è facile che prevalga la tendenza a percepirlo come un insieme eterogeneo.

In altre parole, le diverse parti chiamate a costituire il sistema tendono a risolvere l'apparente eterogeneità dei componenti semplicemente ignorando nei loro comportamenti la complessità che caratterizza l'intero quadro di riferimento.

Per questo occorre aver sempre presente la sostanziale differenza che c'è fra l'attivazione di un sistema complesso e l'attivazione di atti di coordinamento.

Il sistema complesso è, come detto, un insieme concepito e gestito unitariamente per conseguire obiettivi condivisi fin dall'inizio dai diversi soggetti e dalle diverse parti che lo compongono, allo scopo di attivare interazioni, connessioni, sinergie, condivisione di informazioni, complementarità fra le parti e fra esse e l'insieme, di risolvere conflitti nell'uso delle risorse, di far emergere nuove qualità, nuove proprietà e nuovi valori, ad ogni livello di decisione.

Gli atti di coordinamento hanno apparentemente analoghe funzioni di aggregazione fra diverse componenti in potenziale conflitto e contraddizione fra loro, ma intervengono a valle di orientamenti e comportamenti che scontano un forte tasso di scelte, tradizionalmente settoriali, che ostacolano l'emergere di qualità, proprietà e valori aggiuntivi.

La gestione di un sistema complesso si differenzia dagli atti di coordinamento soprattutto perché può avvalersi di una organizzazione del sistema stesso capace di attivare costanti relazioni di circolarità e complementarità fra i diversi componenti e fra essi e l'insieme, relazioni che possono essere al contempo complementari ed antagoniste, ma che comunque generano sostanziali elementi di interdisciplinarietà fra le parti.

In sintesi, occorre tener conto che:

In un sistema complesso le scale maggiori (strumenti) dipendono, ai fini di una loro corretta aderenza agli obiettivi strategici che le connotano, dalla capacità delle scale minori (piani, programmi, progetti) di attuare gli obiettivi strategici che qualificano il sistema.

- Un sistema complesso deve contare su una organizzazione adeguata ed esplicita per valorizzare l'interconnessione (circolarità, interazione, coerenza) sia fra i diversi livelli della "gerarchia" di scala, sia fra i diversi strumenti ed atti. Perdere il controllo organizzativo comporta la perdita di coerenza del sistema e della sua funzione primaria di generare nuovi valori e nuove qualità.
- L'organizzazione del sistema complesso deve trasformare la diversità in unità, senza tuttavia annullarla, ma anzi cercando di trarre valore dai diversi punti di vista. In sostanza l'organizzazione deve trovare un giusto equilibrio fra due tendenze opposte: da un lato l'eccessiva rigidità che condiziona l'emergere di valori ed opportunità dai livelli più operativi, dall'altro l'eccessiva labilità che isolerebbe le diverse parti del sistema.
- Un sistema complesso deve, quindi, essere continuamente monitorato per verificare, ad ogni livello, la sua effettiva capacità di conseguire progressivamente gli obiettivi e gli effetti attesi. Gli indicatori necessari per le verifiche di efficacia ed efficienza del sistema devono essere determinati contestualmente e coerentemente con la definizione degli obiettivi e delle conseguenti azioni che si prevedono di attivare, tenendo conto della scala di riferimento alla quale si applicano. Le caratteristiche essenziali degli indicatori che si assumono per descrivere

un sistema complesso costituiscono la loro effettiva ed univoca “misurabilità”.

- Il monitoraggio del sistema e delle sue componenti deve permettere anche di far emergere e prendere in considerazione, valutandoli, nuovi punti di vista e nuove opportunità che si manifestassero nel tempo, sia per effetto di nuove normative, sia come conseguenza della evoluzione dei settori operativi. L’insieme degli indicatori dovrà quindi essere verificato, e eventualmente adeguato, con il modificarsi dei quadri conoscitivi su cui si basano le componenti del sistema.
- Il mancato rispetto di queste regole trasformerebbe il sistema complesso in un sistema inutilmente complicato ed avrebbe come conseguenza l’astrazione degli “obiettivi strategici” dal contesto che vorrebbero governare e indirizzare.

Per quanto sopra, è quanto mai necessario che l’Amministrazione comunale si doti di adeguati strumenti operativi e di una specifica struttura finalizzati alla gestione, al monitoraggio ed alla verifica costante di questo sistema complesso. L’articolo 5 della disciplina del Piano Strutturale individua nell’“Osservatorio per il governo del territorio” lo strumento necessario per recepire, organizzare e valutare costantemente l’insieme dei dati che scaturiscono dalle attività di pianificazione, programmazione e gestione di tutti i settori dell’Amministrazione comunale che incidono sui temi del governo del territorio e, quindi, relativi agli aspetti, territoriali, ambientali, sociali, economici e della salute umana.

La norma del Piano Strutturale individua nell’Ufficio di Piano la struttura responsabile della organizzazione e della gestione dell’Osservatorio per il governo del territorio con la finalità di tenere costantemente aggiornato il quadro di riferimento necessario per le valutazioni, fornendo all’Amministrazione stessa, in maniera costante e mai conclusa, gli elementi per operare o rendere perfettibili le scelte di governo.

## **1.2 Il Piano Strutturale e gli Atti comunali di governo del territorio**

Il Piano Strutturale comunale (PS) è, assieme al Piano di Indirizzo Territoriale regionale (PIT) ed al Piano Territoriale di Coordinamento provinciale (PTC), uno strumento della pianificazione del territorio.

Gli Atti di governo del territorio come definiti dalla legge regionale sono, il Regolamento Urbanistico comunale (RU), i Piani complessi di intervento, (questi ultimi da utilizzarsi nel caso in cui, come specifica la LR 1/2005, si debba procedere ad operare “*trasformazioni del territorio che richiedano l’esecuzione programmata e contestuale di interventi pubblici e privati*”), i piani attuativi quali *strumenti urbanistici di dettaglio di attuazione del regolamento urbanistico o dei piani complessi di intervento ai fini del coordinamento degli interventi sul territorio*”.

Tra gli atti di governo del territorio sono inoltre compresi, “*qualora incidano sull’assetto costituito dagli strumenti della pianificazione territoriale in vigore, determinando modifiche o variazioni di essi*”, anche i piani e i programmi di settore, gli accordi di programma e gli altri atti della programmazione negoziata comunque siano denominati.

Gli Atti di governo del territorio devono essere approvati nel rispetto degli strumenti della pianificazione territoriale, ai cui contenuti e previsioni devono quindi conformarsi.

Il PS, secondo la LR 1/2005, è composto da una parte statutaria e da una parte strategica.

La parte statutaria individua e definisce:

- le risorse che costituiscono la struttura identitaria del territorio comunale definita attraverso l’individuazione dei sistemi e dei sub-sistemi territoriali e funzionali;
- le invarianti strutturali;

- i principi del governo del territorio comunale;
- i criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali nonché i relativi livelli minimi prestazionali e di qualità con riferimento a ciascuno dei sistemi territoriali e funzionali;
- la disciplina della valorizzazione del paesaggio, nonché le disposizioni di dettaglio per la tutela dell'ambiente, dei beni paesaggistici e dei beni culturali in attuazione del PIT e del PTC;
- le aree e gli immobili dichiarati di notevole interesse pubblico.

La parte strategica delinea lo sviluppo territoriale del comune indicando e definendo:

- gli obiettivi e gli indirizzi per la programmazione del governo del territorio;
- le unità territoriali organiche elementari (UTOE) che assicurano un'equilibrata distribuzione delle dotazioni necessarie alla qualità dello sviluppo territoriale;
- le dimensioni massime sostenibili degli insediamenti nonché delle infrastrutture e dei servizi necessari per le UTOE, i sistemi e sotto-sistemi, nel rispetto del PIT, dei regolamenti regionali, nonché sulla base degli standard di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444;
- le prescrizioni per il RU, per i piani complessi di intervento, per i piani attuativi e per gli altri atti di governo del territorio di competenza comunale (piani e programmi di settore, accordi di programma, atti della programmazione negoziata);
- i criteri di individuazione delle aree connotate da condizioni di degrado;
- la disciplina della valutazione integrata;
- le misure di salvaguardia, di durata non superiore a tre anni, da rispettare sino all'approvazione o all'adeguamento del RU.

Il PS non identifica direttamente l'utilizzazione e la destinazione degli immobili e, pertanto, non conforma il diritto di proprietà che è funzione specifica del RU e dei Piani complessi di intervento.

In questo quadro il ruolo e l'utilità del PS, sta in primo luogo nell'individuare con chiarezza una ipotesi condivisa di trasformazione sostenibile del territorio per concorrere ad affermare la visione d'insieme della Toscana al futuro espressa dal PIT, recuperando e valorizzando gli specifici elementi identitari che caratterizzano il territorio comunale e, in secondo luogo, nello stabilire le linee attuative del processo di sviluppo promuovendo le sinergie necessarie per conseguirlo.

In sostanza il PS ha il compito di definire, e mantenere attuale, una chiara idea di trasformazione della città e del suo territorio, gli obiettivi strategici dello sviluppo e di stabilire, coerentemente, le regole di un percorso operativo in grado di promuovere progressivamente le trasformazioni attraverso l'utilizzazione sinergica e mirata di strumenti di pianificazione, di programmazione e finanziari, al fine di definire e attuare progetti sia pubblici che privati.

## **1. Il rapporto fra PS e gli altri strumenti della pianificazione territoriale**

La LR 1/2005 assume i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in conformità con quanto stabilito dalla riforma del titolo V della Costituzione, per definire funzioni e competenze dei livelli istituzionali.

Questo nuovo assetto ha significativi riflessi anche sulla pianificazione del territorio non più improntata ad una gerarchia istituzionale, ma ad un sistema organico di responsabilità allo stesso tempo unitarie e distinte.

Ciò ha determinato significative modifiche nei rapporti fra i tre livelli della pianificazione territoriale – regionale, provinciale, comunale - rispetto alla precedente LR 5/1995.



Mentre con la precedente normativa il PIT regionale non incideva direttamente sui PS comunali, ma lo faceva attraverso i PTC tenuti a conformarsi alle disposizioni del PIT stesso, con la norma vigente esso incide, per gli aspetti di interesse unitario regionale, direttamente sui piani comunali.

Il PIT regionale, in stretto rapporto con il PRS, determina le linee di sviluppo territoriale alla scala regionale, attraverso la specificazione dei “valori” statutari, delle invarianti strutturali, delle opzioni strategiche di interesse unitario che le Province ed i Comuni, alle scale di loro competenza, concorreranno a precisare e definire operativamente, arricchendole con la varietà delle prospettive e delle opportunità che localmente emergono.

Alla Provincia, attraverso il PTC competono, nell’ottica dell’interesse unitario alla scala di competenza, le funzioni di determinare indirizzi, obiettivi, criteri e direttive al fine di:

- promuovere lo sviluppo sostenibile del territorio di propria competenza determinando i livelli prestazionali minimi delle risorse essenziali di interesse sovracomunale, anche attraverso l’esercizio integrato delle funzioni ad esse attribuite in materia di gestione territoriale e ambientale;
- provvedere al coordinamento delle politiche territoriali della Regione con gli strumenti della pianificazione comunale;
- promuovere la formazione coordinata degli strumenti della pianificazione comunale.

Il PTC conserva la funzione di formulare prescrizioni – di dettare cioè norme cogenti – verso i piani comunali, solo in relazione alle esigenze localizzative derivanti dall’esercizio di proprie funzioni amministrative.

Per quanto riguarda i rapporti fra gli strumenti di pianificazione, la LR 1/2005 prescrive un rapporto di conformità: il PTC deve conformarsi al PIT, il PS sia al PIT che al PTC.

Peraltro, il Documento del PIT rileva come nel nuovo quadro di competenze delineato dalla riforma del titolo V della Costituzione, che rimuove il rapporto di gerarchia fra le istituzioni, non trovi più spazio il concetto di “conformità” fra piani quale chiave di rapporto e confronto fra le autonomie, ma che esso debba sostituito con l’accertamento di “coerenza” fra le opzioni statutarie e strategiche dei diversi livelli di pianificazione e di “congruità” fra le scelte operative assunte in un quadro di cooperazione istituzionale.

Non c’è dubbio che l’interpretazione dei rapporti fra autonomie sostenuta dal PIT – ripreso ed esplicitato dal “Patto per il PIT” sottoscritto da Regione, ANCI ed UPI - sia la più adeguata a sostanziare i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in particolare nel quadro normativo toscano che prescrive la valutazione integrata degli effetti indotti dalla pianificazione territoriale e che, quindi, ha in se lo strumento idoneo a valutare la coerenza fra le opzioni assunte alle diverse scale e ad accertare la congruità rispetto ad esse delle azioni previste.

Occorre, tuttavia, aver presente il fatto che l’esplicito riferimento della LR. 1/2005 alla conformità come condizione sostanziale che regola i rapporti fra gli strumenti della pianificazione territoriale e degli stessi con gli atti di governo del territorio, evoca criteri di gerarchia che rischiano di centrare l’attenzione più sul tema generico e distorto delle specifiche ed esclusive competenze che non su quelli della ricerca costante di una reciproca utilità ed integrazione che deve caratterizzare l’attività di governo del territorio e l’azione amministrativa, per individuare ed attivare percorsi di sviluppo sostenibile.

Il PIT, per dare effettiva sostanza ed operatività ai suoi contenuti - “per la sua messa in opera” - individua alcune condizioni, che si riportano in sintesi:

- affermare la *centralità della collaborazione tra Regione e governi locali*;
- attivare una *“filiera” di responsabilità distinte che condividono la necessità e le opportunità di*

*sintonizzarsi entro un disegno o almeno entro una visione della Toscana futura;*

- *assumere la cooperazione attiva quale base analitica e di confronto cognitivo, superando il principio di “conformità” come base per regolare le relazioni interistituzionali, sostituendolo con la ricerca della “coerenza” tra le rispettive “agende” strategiche e statutarie,..... e della “congruità” della loro formulazione operativa;*
- *assumere la valutazione integrata quale strumento indispensabile per dare sostanza alla governance territoriale, trasformando la sussidiarietà e l’autonomia locale, che ne sono il presupposto, in cooperazione attiva, facendone la base analitica e di confronto cognitivo perché la governance territoriale si traduca in una mutua responsabilizzazione tra gli indirizzi e le scelte regionali, da un lato, e le visioni e le opzioni locali, dall’altro.*

In termini operativi il PIT assume quindi la valutazione integrata, prevista dalla LR, come strumento indispensabile per concretizzare la cooperazione interistituzionale costituendo la base cognitiva rispetto alla quale verificare la coerenza fra le strategie previste ai diversi livelli e la congruità con esse delle azioni conseguentemente attivate.

Per svolgere tale funzione la valutazione integrata deve necessariamente fondarsi su dati certi e raffrontabili e, quindi, idonei a definire con la necessaria certezza lo stato e l’evoluzione dei fattori territoriali, il progredire e gli effetti dei percorsi di sviluppo attivati.

In mancanza di condivisi ed univoci criteri di lettura e di misurazione degli elementi che concorrono a definire il territorio patrimonio comune e a determinare la sostenibilità delle sue trasformazioni, alla valutazione integrata viene meno il requisito di oggettività indispensabile per farne *la base analitica e di confronto cognitivo della governance territoriale.*

L’esigenza di oggettività della valutazione integrata, quale condizione per superare il principio di conformità e sostituirlo con quelli più appropriati di coerenza e di congruità richiama in primo piano il tema degli indicatori, o meglio, del sistema di indicatori da assumere per le valutazioni ed il monitoraggio.

Gli indicatori si possono dividere in due grandi categorie:

- la prima finalizzata a documentare esplicitamente i tanti fattori che costituiscono la realtà territoriale, a misurare le sue qualità – positive o negative – a dar conto delle sue modificazioni;
- la seconda finalizzata a definire e valutare l’evoluzione delle “politiche” – come sintesi di molteplici azioni concorrenti - che, per garantire coerenza al sistema, deve derivare sostanzialmente da opportune aggregazioni tematiche della precedente categoria.

Quale che sia la scala territoriale di riferimento e quindi lo strumento o atto interessato, gli indicatori devono inoltre permettere di:

- stabilire la coerenza interna dello strumento della pianificazione territoriale con i corrispondenti strumenti o atti della programmazione, e con gli atti governo del territorio di competenza;
- evidenziare la coerenza in termini di effetti, sia previsti che conseguiti, fra i diversi livelli di pianificazione del territorio generale e settoriale.

Per garantire la coerenza di sistema, qualunque sia la loro funzione - valutazione degli effetti o verifica attraverso il monitoraggio - gli indicatori assunti devono appartenere ad un unico universo di dati basato su criteri comuni e condivisi.

Al livello del PS e degli atti di governo del territorio comunali, vale a dire quello più operativo, il sistema degli indicatori necessario deve soddisfare alle esigenze di una conoscenza di dettaglio

diretta ed adeguatamente approfondita delle componenti che incidono sulla qualità del territorio e delle sue risorse.

Dovranno quindi descrivere adeguatamente lo stato di fatto delle diverse componenti ed essere riferiti ad una scala significativa, che potrà essere quella di vicinato, di quartiere, urbana, comunale a seconda della tipologia e della funzione della componente considerata.

Questo tipo di indicatori deve essere caratterizzato da alcune qualità irrinunciabili.

Devono essere espliciti nell'attribuire a ciascuno dei fattori di qualità cui si riferiscono, valori effettivamente congrui ed esaustivi rispetto al contesto territoriale ad alla funzione trattata.

Ad esempio, per definire e verificare la funzionalità del sistema dei parcheggi è indispensabile specificarne le diverse destinazioni funzionali e rilevarne la consistenza alla scala adeguata alla funzione cui si riferiscono. L'indicazione dei metri quadri totali di parcheggio presenti in UTOE, estese centinaia di ettari, non è certamente significativa per valutare la loro adeguatezza rispetto alle funzioni di vicinato presenti nell'UTOE stessa.

Così come non è significativo il numero di chilometri di piste ciclabili realizzate, mentre lo è il numero di utenti che utilizzano il sistema di piste ciclabili.

Devono inoltre essere "misurabili ed affidabili" e quindi rilevati secondo criteri e metodi condivisi.

Devono essere "sensibili" rispetto ai cambiamenti di stato dei valori considerati, per verificarne l'andamento nel tempo. Ciò richiede che siano desumibili, ogni qual volta sia necessario, dall'attività permanente di gestione del settore responsabile delle corrispondenti attività in termini di "rendiconto". Questo è peraltro un criterio generale da assumere per il monitoraggio ed è determinante anche per non introdurre costi aggiuntivi.

Ai livelli territoriali maggiori, regionale e provinciale, occorreranno indicatori di sintesi strettamente relazionati alle "politiche" da essa attivate, indicatori che dovranno nascere da aggregazioni mirate degli indicatori di dettaglio necessari al livello territoriale più basso per garantire l'effettivo controllo della *"filiera" di responsabilità distinte che condividono la necessità e le opportunità di sintonizzarsi entro un disegno o almeno entro una visione della Toscana futura.*

Ne consegue che l'insieme di indicatori idonei a valutare prima e a verificare poi il grado di conseguimento degli effetti previsti con il governo del territorio e le modificazioni indotte sulle risorse territoriali, deve essere congruente nelle diverse fasi e livelli.

Pertanto al sistema della pianificazione va associato un insieme di indicatori di base dotati di precisi requisiti:

- devono rappresentare dati oggettivi ed elementari che esprimano numericamente, e con il necessario dettaglio, le progressive trasformazioni delle componenti che qualificano le risorse territoriali;
- devono essere univoci e non affetti da interpretazioni soggettive. Dovranno pertanto essere rilevati in modo da garantire la correttezza della misurazione, la sua ripetibilità nel tempo e l'omogeneità rispetto alle situazioni territoriali;
- devono essere rilevati a scadenze prefissate per generare serie continue e confrontabili, affinché esprimano oggettivamente l'andamento nel tempo degli effetti conseguiti rispetto alle situazioni di partenza;
- devono permettere la formazione degli indicatori di sintesi necessari per le valutazioni ed il monitoraggio ai livelli di scala superiori per applicarli alle "politiche" di competenza;

Da quanto sopra emerge con chiarezza come la questione della pertinenza e della funzionalità del sistema degli indicatori sia determinante in relazione alle tecniche di valutazione da assumere.

Il proliferare di “modelli” valutativi - mai semplici e mai del tutto convincenti - è largamente dovuto, ed in qualche modo legittimato, dalla mancanza di dati organizzati in modo idoneo; dati che pur tuttavia esistono e sono, in genere direttamente prodotti dai Comuni e dalle altre amministrazioni pubbliche, anche se quasi sempre raccolti ed organizzate per finalità e con criteri autoreferenziali e, pertanto, poco idonei alle esigenze unitarie di un sistema complesso.

Un ruolo di particolare rilievo spetta al PTC provinciale per la sua posizione intermedia fra il livello regionale delle “politiche” e quello comunale dell’agire sul territorio, come momento organizzativo per concretizzare un sistema condiviso di indicatori idoneo a soddisfare la fase descrittiva ed evolutiva delle componenti territoriali incidenti a livello operativo come base univoca per la determinazione degli indicatori di sintesi utili per le “politiche”.

L’assunzione di una base conoscitiva univoca fondata su criteri e condivisi, su cui fondare le valutazioni e le verifiche renderebbe effettivamente applicabile e esaustiva l’assunzione dei criteri di coerenza e congruità per determinare il corretto rapporto fra gli strumenti della pianificazione sia ai diversi livelli territoriali sia fra piani di pari livello.

In questa auspicabile situazione la verifica di conformità richiesta dalla LR 1/2005 potrebbe riferirsi, in modo pertinente e senza incidere sulla effettiva autonomia dei diversi soggetti, alla effettiva adesione ai criteri univoci di determinazione, di aggregazione e di monitoraggio degli indicatori necessari per attivare i processi di valutazione, verifica e monitoraggio.

## **2 Massa oggi**

### **2.1 Lo stato di attuazione del PRG vigente**

Facendo riferimento all’idea complessiva di città così come analizzata anche dallo studio MBM Architectes di Barcellona (allegato alla presente relazione), al quale l’Amministrazione ha affidato l’incarico di redigere un documento programmatico da porre come base per azioni progettuali strategiche della città, emerge una lettura che evidenzia “una eccessiva diffusione territoriale a partire da due punti di attrazione potenti ma di distinto carattere e distinta funzionalità: il centro storico, compatto e consolidato, ed il fronte mare, disperso ed informale, con tendenza a consolidarsi in una propria area centrale. Il resto è un miscuglio di residenza, industria, terreni offerti a una futura edificazione, spesso caotica, o utilizzati a volte per delle coltivazioni di scarsa potenza economica e territoriale.

I vantaggi e gli inconvenienti di un impianto compatto o di un impianto diffuso sono evidenti e ben conosciuti. Sono pure conosciuti anche i problemi ancora più gravi degli impianti ibridi e confusi che non propendono per nessuna delle due tipologie e che accumulano gli inconvenienti di entrambe, oltre a non raggiungere l’immagine e il carattere di una unità urbana comprensibile.

Per stabilire le possibilità urbanistiche di una città è fondamentale studiare quelle alternative e cercare di fare una analisi morfologica comprensibile che accetti anche la possibilità di “differenti modi di agire”.

E’ del tutto condivisibile l’analisi di primo impatto sopra citata anche se si ritiene opportuno ricordare che il Comune di Massa è dotato di un Piano Regolatore Generale di vecchia generazione, approvato con deliberazione di Giunta Regionale n. 10603 del 20.10.1980 nonché di un Piano del Consorzio Zona Industriale Apuana approvato con deliberazione di Giunta Regionale n. 821 del 6.02.1980 e successiva sostanziale variante approvata con deliberazione di Giunta Regionale n. 3464 del 19.04.1995; strumenti che non hanno trovato piena realizzazione nelle loro strutture di base e deviati, nel profilo conduttore originario, da numerose varianti.

Il P.R.G. progettualmente dimensionato per uno sviluppo demografico tarato sui 110.000 abitanti risulta di fatto sovradimensionato ed, in conseguenza, incongruente per quanto concerne sia la previsione che la realizzazione degli standard.

Nel complesso, così come per altre realtà comunali, gli standard risultano comunque in parte inattuati ed in alcuni casi di difficile attuazione se si tiene conto del diffuso fenomeno dell'abusivismo edilizio il quale, legittimato da tre successivi condoni, obbliga necessariamente ad una riesame complessivo delle condizioni di disordine e degrado urbanistico.

L'esigenza di fondo che attualmente emerge da questa lettura della nostra città è quella attinente al principio della riqualificazione; molti ambiti urbani risultano carenti di infrastrutture e servizi e per essi risulta indispensabile promuoverne il riassetto urbanistico ed edilizio secondo fattivi presupposti di sviluppo e perequazione.

In linea generale le potenzialità edificatorie del vigente strumento, se si escludono le aree soggette a strumenti urbanistici attuativi, in molti casi mai approvati, sono state parzialmente assorbite nel complessivo processo di crescita della città; anche se tale crescita, nel nostro caso, ha come prevalente riferimento una bassa densità edificatoria che sostanzialmente si traduce in un prevalente consumo di suolo; condizione visivamente e direttamente percepibile anche attraverso una lettura oggettiva del tessuto urbanistico.

## **2.2 I rapporti con gli strumenti di pianificazione dei comuni confinanti**

I principali comuni confinanti (Carrara e Montignoso) sono dotati di PS e non presentano aspetti di rilievo contrastanti con le soluzioni progettuali del vecchio P.R.G. di Massa; indipendentemente dalle infrastrutture e dalle relative invarianti, che costituiscono presupposto di fondo ed elemento di connessione, le realtà comunali del vasto territorio comprensoriale assumono contenuti di omogeneo riferimento ed, in particolare, l'area costiera dove il comune impegno è indirizzato al riequilibrio della pressione turistica ed allo sviluppo dell'area montana in cui convivono realtà estrattive ed agricole.

Particolare interesse assume l'organizzazione a livello comprensoriale di azioni di crescita e sviluppo, in conformità alle indicazioni del P.I.T. e del P.T.C., della realtà industriale; nonché lo sviluppo concertato per la realizzazione dell'ampliamento del porto commerciale di Carrara e del correlato porticciolo turistico con tutta la conseguente infrastrutturazione delle reti e dei servizi. Altri elementi di rilievo a livello comprensoriale sono costituiti dall'ormai imminente realizzazione dell'Ospedale Unico delle Apuane, nell'area adiacente a v.le Mattei, ed alla conferma della destinazione aeroportuale dell'attuale infrastruttura del Cinquale, posta in adiacenza al territorio comunale di Montignoso, in conformità agli orientamenti del PIT e del PTC.

Per quanto attiene invece la viabilità a livello comprensoriale, assume particolare rilievo la previsione di un'asse stradale parallelo all'autostrada che, in prosecuzione dell'esistente tracciato in Comune di Forte dei Marmi, permetta, anche attraverso forme di raccordo con l'utilizzo locale dell'autostrada, la soluzione delle criticità determinate dal traffico di attraversamento deviandolo dal centro urbano e dalla zona costiera di Cinquale e Ronchi Poveromo.

Sono inoltre previste le opere connesse alla realizzazione della terza corsia dell'autostrada A12, nonché lo sviluppo della rete primaria e secondaria locale con particolare riferimento alla SS1 Aurelia per la quale è prevista la realizzazione del tunnel nel tratto di attraversamento urbano di via Carducci e la successiva variante di tracciato che, in aderenza all'asse ferroviario, prosegue per ricollegarsi, in prossimità dell'ospedale pediatrico di Montepepe, con l'Aurelia stessa superando in tal modo il nodo del centro città.

## **2.3 Punti di forza**

I punti di forza che affermano le condizioni per la crescita, sociale, economica, culturale e complessivamente rappresentano presupposto per lo sviluppo di azioni tese al miglioramento della qualità della vita sono sostanzialmente identificabili nelle caratteristiche del paesaggio, nell'ambiente naturale della collina e della montagna, nella fascia del litorale e nella presenza di un'area industriale.

Il paesaggio, il turismo e l'industria, con tutto l'indotto correlato, costituiscono quindi gli elementi sui quali agire per promuovere soluzioni progettuali di sviluppo economico e sociale.

## **2.4 Punti di debolezza (le criticità)**

I punti di debolezza sono individuabili in particolare nei seguenti aspetti:

- carenze della mobilità in senso generale ed un insufficiente grado di infrastrutturazione;
- presenza concentrata di poli attrattivi nel centro cittadino che aggravano le problematiche della mobilità.
- dispersione territoriale dell'edificato;
- stagionalità del turismo;
- fenomeno erosivo delle spiagge;
- problematiche idrogeologiche diffuse e conseguente necessità di cospicui interventi di messa in sicurezza;
- ampie porzioni del territorio comunale soggette a bonifica (S.I.N. di Massa Carrara).

# **3 Le iniziative specifiche**

## **3.1 Gli studi**

L'Amministrazione comunale ha affidato alla società CLES s.r.l. (Centro di Ricerche e Studi sui problemi del Lavoro dell'Economia e dello Sviluppo) l'incarico di redigere uno studio avente come oggetto la definizione degli scenari socio-economici e produttivi a supporto del PS. La società nella relazione finale, che costituisce parte integrante del Quadro Conoscitivo ed alla quale si rimanda per maggior dettaglio, ha analizzato il modello di sviluppo locale, le caratteristiche demografiche e della struttura insediativa nonché i fattori di sviluppo economico legati alla struttura produttiva del settore agricolo, di quello extra-agricolo e del turismo, concludendo con la ricostruzione degli scenari di crescita, sia demografici che economici, e formulando indirizzi per il dimensionamento del PS.

Oltre allo studio della società CLES, l'Amministrazione ha ritenuto opportuno acquisire ulteriori elementi di dettaglio in merito alle caratteristiche demografiche delle varie zone comunali allo scopo di giungere ad una visione particolareggiata del fenomeno abitativo, quali abitazioni per epoca di costruzione, occupate e non occupate, per destinazioni d'uso degli immobili, per titolo di godimento, numero delle stanze per abitazione.

L'Amministrazione inoltre ha proceduto ad affidare all'I.S.R. (Istituto Studi e Ricerche – Azienda speciale della Camera di Commercio di Massa Carrara) uno studio composto di una prima parte dove sono state prese in considerazione le caratteristiche demografiche di varie zone o quartieri

censendo le residenze, l'età media, la distinzione per sesso, le famiglie, le classi di età, il tasso di femminilizzazione, il grado di istruzione, gli occupati per settore e sesso, i tassi di occupazione e disoccupazione; nella seconda parte la ricerca è stata indirizzata ad una ricognizione dei bisogni oggettivamente riscontrabili nel territorio anche attraverso rilevazioni e sondaggi sulla popolazione.

### **3.2 Le consultazioni**

Il sistema delle consultazioni allargato a cittadini ed associazioni è una indispensabile forma di partecipazione alle scelte di pianificazione territoriale e di stimolo alla presentazione di proposte modificative e integrative da parte di tutti i soggetti interessati ed in tal senso l'Amministrazione comunale ha predisposto anche uno specifico sito per la partecipazione diretta dei cittadini ad un forum di discussione nell'ambito del progetto europeo LexiPation finanziato dalla Commissione europea nel 2006 concernente lo sviluppo di azioni pilota in materia di Partecipation cui il Comune di Massa partecipa in qualità di Partner.

Critiche, suggerimenti e contributi sono elemento integrante del percorso complessivo di partecipazione alla stesura del PS e costituiscono un insieme di apporti e valori che assumono comunque ruolo e valenza di continuo e costante impulso alla verifica e all'eventuale aggiornamento dello strumento di pianificazione.

La sintesi del percorso viene espressa nella relazione del Garante della Comunicazione il quale, così come definisce la L.R. 1/2005, art. 20, comma 1, *“assicura la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali di formazione e adozione degli strumenti urbanistici della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio e promuove, nelle forme e con le modalità più idonee, l'informazione ai cittadini stessi, singoli o associati, del procedimento medesimo”*.

### **3.3 I sondaggi**

In fase propedeutica la formazione del PS è stata accompagnata anche da una intervista telefonica ad un campione di 715 cittadini, con la metodologia C.A.T.I., effettuata dal Call Center della Microcosmos s.r.l., eseguita dalla Camera di Commercio in collaborazione con l'I.S.R., e la cui rappresentatività è allargata dalle variabili strutturali (età, sesso e quartieri) a quelle significativamente capaci di descrivere la realtà massese (professione, territorio di origine, condizione economica e sociale, titolo di studio, frequentazione di associazioni e tempo libero ecc.).

Lo strumento di indagine, il questionario, è stato costruito con il contributo dei tecnici comunali e condiviso con l'Amministrazione prima dell'inizio della somministrazione.

L'esito del sondaggio evidenzia come il singolo cittadino conosca la sua città e le risorse di cui dispone ed ha fiducia nel suo futuro, per il quale avrebbe anche delle strategie da suggerire.

La città a livello di quartiere e la sua dimensione quotidiana, secondo il sondaggio, mantiene i requisiti della vivibilità e risulta sostanzialmente gradevole senza i gravi disagi di una realtà a più ampia scala.

Notevoli sono le preoccupazioni per l'economia locale che non risulta in grado di garantire certezze occupazionali.

Dalla lettura del sondaggio emergono dunque riflessioni sulla qualità della vita, sul legame tra il cittadino e la città, sulla sua identità storica e culturale, sul problema della sicurezza, sugli aspetti economici, della riqualificazione urbana e dell'arredo urbano, sul tema della partecipazione, sull'ambiente, sulla mobilità e traffico, sul turismo, sul sociale, il tempo libero e la cultura.

Le priorità che emergono dal sondaggio, esteso anche alle più specifiche valutazioni degli operatori commerciali e turistici, riguardano il recupero delle aree degradate, il decentramento dei servizi, la valorizzazione del Parco Alpi Apuane e del centro storico, la lotta all'erosione dell'arenile, il recupero delle ex colonie, il rilancio delle terme S. Carlo, l'incremento della disponibilità alberghiera, il miglioramento complessivo della qualità ricettiva, l'incentivazione di forme ricettive concorrenziali come agriturismi, bed & breakfast e la realizzazione del porto turistico.

I suggerimenti offerti dal sondaggio, associati ad una rivalutazione delle attività industriali ed artigianali, rappresentano comunque gli stimoli per un organico sviluppo e determinano i nodi propulsori dell'economia locale; ad essi deve essere associata la crescita del terziario avanzato nel suo ruolo di indiscutibile valore aggiunto e nei suoi molteplici aspetti di intervento che spaziano dalla progettazione industriale al design, dall'informatica al marketing, alla logistica, alla consulenza direzionale, alla finanza, alla ricerca.

Risulta indispensabile il supporto alla gestione ed alla innovazione dell'impresa con particolare riferimento agli obblighi legislativi riguardanti il tema della sostenibilità; supporto che non deve essere analizzato solo come costo, bensì deve rappresentare una opportunità ed un valore aggiuntivo che interagisce non solo con l'ambiente ma anche con la sicurezza, la salute, l'etica, la responsabilità sociale, lo sviluppo economico, la redditività del territorio, l'occupazione e la rendita d'impresa.

Sul piano della quotidianità si confermano in genere le stesse problematiche della altre città capoluogo, ma la differenza emerge dalla qualità delle relazioni sociali sostenute da una relativa tenuta dell'identità locale.

Altra problematica particolarmente percepita è quella della viabilità, della mancanza dei parcheggi, dell'inadeguatezza dei trasporti pubblici, in una spirale negativa basata sulla scarsa propensione ad usare il mezzo pubblico ed, in contropartita, la non adeguata risposta alle esigenze della domanda.

Dal sondaggio emerge la chiara esigenza di un decentramento delle funzioni e di un aumento della qualità dei servizi, anche se, in linea generale, la risposta evidenzia un sufficiente grado di soddisfazione.

#### **4 Una idea condivisa di città**

La storia delle città e del territorio mostra chiaramente che i Piani Regolatori Generali (PRG), spesso di ottimo livello, di cui si sono nel tempo dotate, non sono stati in grado, se non in modo palesemente inferiore alle aspettative, di garantire uno sviluppo equilibrato delle diverse funzioni e, quindi, di rispondere positivamente alla crescente domanda di qualità della vita espresso dai cittadini.

Per dare concretezza ad un progetto di città futura, e far convergere su di esso tutte le risorse necessarie non è sufficiente predeterminare un modello urbano, pur rigorosamente definito nei suoi esiti finali attesi, affidandone la sua realizzazione ad un insieme di scelte - opere, regole, vincoli - definite solo attraverso gli strumenti tradizionali dell'urbanistica intesa come tecnica di costruzione della città e del territorio.

Il PRG tradizionalmente concepito non aveva in se gli strumenti in grado di orientare verso il progetto che intendeva prefigurare.

Risulta di tutta evidenza che a determinare i tempi e la sostanza della crescita fisica delle città sono stati molteplici interessi settoriali, spesso fra loro conflittuali, mossi da logiche economiche e produttive rispondenti alla dinamica del mercato, che di fatto hanno consumato le risorse



strutturali, ambientali, territoriali ed economiche disponibili, realizzando in modo del tutto marginale gli obiettivi di qualità collettiva e di funzionalità presupposti dai PRG.

- Infatti, un progetto di sviluppo territoriale basato su questo tipo di strumentazione sconta forti limitazioni.
- In primo luogo la scarsa possibilità della collettività di incidere sia nelle scelte di partenza che su quelle di gestione, determinata da una lunga serie di varianti che, progressivamente, erodono il Piano finendo per far perdere ogni traccia degli elementi di qualità su cui si fondava.
- In secondo luogo il fatto che solo le previsioni edificatorie private mantenevano la loro validità nel tempo, mentre decadevano per legge, dopo cinque anni, le previsioni di opere pubbliche determinanti per la coerenza, la qualità e la sostenibilità del disegno complessivo.

#### **4.1 Perché una idea condivisa della città futura**

La legge regionale toscana n°1/2005, come detto, assegna agli strumenti di pianificazione, e quindi anche al PS, il ruolo di stabilire - attraverso la definizione dello Statuto del territorio e le linee strategiche dello sviluppo territoriale comunale - i principi e le finalità su cui la legge stessa si fonda (governo del territorio, sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio, coerenza fra i diversi livelli di pianificazione e fra essi e gli atti di governo del territorio che ne derivano, valutazione integrata e monitoraggio degli effetti, individuazione, ad ogni livello di pianificazione, dei percorsi di democrazia partecipata, ecc.).

Conseguenza importante del diverso ruolo del PS rispetto al “vecchio” PRG, è che esso non è chiamato a disegnare direttamente e materialmente la “forma della città”, poiché non conforma il diritto di proprietà, ma ha la funzione di esprimere in modo esaustivo una “idea di città” che costituisca ispirazione e riferimento di coerenza per le azioni di governo del territorio, per l’azione amministrativa in genere e per le iniziative private chiamate a condividerla prima e ad attuarla poi.

Il PS dovrà generare una idea di città, necessariamente di lungo periodo, che consideri unitariamente la qualità della vita dei cittadini attuali e futuri, i centri urbani e le periferie, le funzioni vitali per il suo sviluppo, i valori del territorio aperto, del paesaggio, delle risorse naturali e che sia capace di cogliere le opportunità che si manifestano a diversa scala territoriale per sostenere lo sviluppo della comunità che la esprime.

Una idea di città da realizzarsi progressivamente attraverso le azioni e gli atti di governo del territorio e la ricerca costante di opportunità e sinergie, da mantenersi efficacemente adeguata e coerente con i valori su cui si fonda, attraverso una gestione in grado di evidenziare e verificare i risultati conseguiti.

Una idea di città, infine, che non si affida per concretizzarsi soprattutto a grandi operazioni di innesto o di riassetto difficoltose da realizzarsi, in particolare nei tempi brevi, ma che è attenta ad individuare e guidare quei tanti interventi correttivi i quali, in forte sinergia fra di loro, sono in grado di incidere con immediata efficacia e con un rilevante significato per la qualità di vita dei cittadini e per gli utenti della città.

In questo quadro il PS ha un grande rilievo perché è la base di avvio e di legittimazione di un processo evolutivo, il governo del territorio, che, con la successiva attivazione degli atti di governo del territorio e dei percorsi partecipativi ad essi correlati, dettaglia e concretizza progressivamente l’idea di città fino a materializzare, nel tempo e su principi condivisi, una “forma di città” il più possibile aderente alle esigenze della collettività, elevando i livelli di vivibilità urbana, di coesione, di equità sociale, di efficienza funzionale.

## 4.2 I valori di riferimento ed i principi che informano l'idea di città.

Definire l'idea di città condivisa su cui fondare il PS comporta, in primo luogo, l'assunzione di valori di riferimento irrinunciabili, la cui concreta affermazione ed il cui rispetto sono, allo stesso tempo, premessa e contenuto di tutte le scelte.

Il PS di Massa assume come valori di riferimento generale da affermare:

- la qualità della vita;
- la coesione sociale;
- la partecipazione.

In secondo luogo per definire l'idea di città è necessario ed inevitabile considerare e valorizzare punti di vista fra loro assai differenti.

Punti di vista che, spesso, tendono a contrapporre “istintivamente”, ed in termini aprioristicamente conflittuali, concetti generali quali, per citarne alcuni, quelli della conservazione e del rinnovamento, dell'interesse privato e dell'interesse pubblico, delle “regole” come sistema di garanzia e di rispetto reciproco e delle “regole” come vincolo e freno al fare ed allo sviluppo.

Dietro ogni punto di vista ci sono ragioni e motivazioni che, nell'interesse della collettività, è necessario prendere in attenta considerazione e valorizzare. Per far ciò è indispensabile che i diversi punti di vista siano proposti al tavolo del confronto come contributi di conoscenze, di esperienze e di esigenze, che si ritiene necessario considerare e discutere per integrarli in un contesto condivisibile.

Per evitare, per quanto possibile, sterili contrapposizioni di principio ed aprire utilmente il dibattito su temi concreti, è indispensabile costruire l'idea di città attraverso progressivi passaggi che permettano la definizione delle azioni da attuare e la puntuale individuazione delle condizioni che ne determinano la attuabilità, seguendo un percorso di approfondimento aperto alla effettiva partecipazione dei cittadini.

E' quindi necessario individuare alcuni principi fondativi a partire dai quali definire sia le regole dello sviluppo (lo statuto del territorio) sia gli obiettivi strategici da perseguire, propri del PS e, successivamente, gli obiettivi operativi e le azioni, proprie degli atti di governo del territorio.

I principi fondativi su cui delineare l'idea di città per il futuro di Massa possono essere individuati tenendo presenti le indicazioni dell'Amministrazione, con quanto emerge dal quadro conoscitivo assunto, dalle scelte del PIT e del PTC, per quanto quest'ultimo sia da aggiornare in conseguenza della recente approvazione del nuovo PIT e delle indicazioni che emergono dalle premesse e dalle finalità dal Patto per lo sviluppo locale (PASL)<sup>1</sup>, avendo presenti alcuni scenari di riferimento quali:

- quelli delineati dallo studio dell'IRPET “Toscana 2020. Una Regione verso il futuro”;
- quello che il PIT assume a partire dalle scelte del PRS 2006-2010 per rimuovere le

---

<sup>1</sup> Il PASL è stato sottoscritto il 9 maggio 2007 dalla Regione e dalla Provincia di Massa Carrara, con l'adesione anche del Comune di Massa. Obiettivo fondamentale del Patto per lo Sviluppo locale della Provincia di Massa-Carrara è l'aumento di competitività e di qualità complessiva del territorio, finalizzate a realizzare condizioni di sviluppo e occupazione, da perseguire con una strategia che riesca ad assicurare condizioni durature di successo, di sviluppo economico e occupazionale, di qualità e coesione sociale, in un contesto economico aperto alla competizione globale. Solo con tali presupposti ed in tali direzioni risulterà possibile superare gli elementi di debolezza del mercato del lavoro provinciale, ravvisabili in una tendenza persistente alla precarizzazione dei rapporti di lavoro su porzioni significative di vari settori economici, in un tasso di disoccupazione che, pur essendosi ridotto di circa 10 punti percentuali nell'ultimo decennio, denota ancora un intervallo considerevole rispetto alla media regionale e, in un tasso di occupazione che attestandosi secondo la stima Istat al 56,7%, segnala una ancora debole quota di presenza soprattutto giovanile e femminile.

contraddizioni di quello che definisce “un benessere a rischio”<sup>2</sup>, e concretizzare il rilancio di una strategia di crescita che coniughi qualità, solidità e sostenibilità ambientale dello sviluppo e competitività quale condizione necessaria non solo per il miglioramento, ma per la stessa salvaguardia dei livelli di benessere raggiunti;

- lo studio prodotto dalla società MBM Arquitectes di Barcellona il quale rappresenta un quadro sintetico generale della situazione attuale e suggerisce prospettive operative a corto e medio termine come base per future scelte decisionali;
- quello specifico dal Rapporto del CLES il quale prospetta gli scenari socio-economici e produttivi determinando indirizzi per il dimensionamento del piano.

In questo quadro di riferimento, i principi fondativi dai quali il PS parte per delineare una idea di città per il futuro di Massa che privilegi due valori irrinunciabili, la qualità della vita e la coesione sociale, sono:

- una città da rendere “accogliente”
- una città che sa valorizzarsi
- una città da gestire: il primato della sostenibilità
- una città da trasformare: la nuova forma urbana

#### **4.2.1 Una città da rendere “accogliente”**

Una città è “accogliente” (o lo deve diventare), per i cittadini che oggi la abitano, ma anche nella misura in cui è in grado di attrarre e inglobare risorse umane qualificate, flussi turistici, iniziative e progettualità imprenditoriali esterne, diversità e pluralità di visioni e di saperi capaci di sostenere il suo sviluppo.

Un territorio “accogliente” è un territorio che si pone nelle condizioni di concorrere ad affermare gli obiettivi di dinamismo e di qualità che il PIT, nel nuovo contesto competitivo a scala globale, individua come uno dei presupposti per il recupero della competitività del sistema “Toscana” nelle sue ricerche di internazionalizzazione e di scambio con il resto del mondo.

Per Massa, quindi, rendersi più accogliente significa:

- organizzarsi per attrarre e sviluppare capacità idonee a farla diventare parte attiva di una “città toscana policentrica” che nel suo insieme intende assumere una dimensione idonea a proporsi

---

<sup>2</sup> dal Documento del PIT:

“Già da tempo l’immagine della Toscana, intesa come isola felice e dell’alta qualità della vita, mostra crepe preoccupanti. In particolare, ad una situazione del presente ancora “benevola”, si giustappone una scarsa propensione ad investire da parte di tutti gli operatori, privati e pubblici. Anche la società toscana, al pari dell’economia, appare statica. Ci sono tendenze demografiche che spingono verso un preoccupante e continuo invecchiamento della popolazione. Inoltre la cultura democratica e civile, l’attivismo delle istituzioni, una buona funzionalità del welfare tradizionale e un grado elevato di coesione sociale, cominciano ad apparire più conquiste da difendere che fattori propulsivi su cui costruire la Toscana del futuro.”

“....alcune tendenze potenzialmente divaricanti sono già evidenti: la popolazione autoctona invecchia, cresce culturalmente, si costituisce in famiglie mediamente più piccole; allo stesso tempo cresce l’impatto dell’immigrazione, con famiglie di nuovi residenti che si ricompongono e che contribuiscono ad una nuova ripresa demografica anche attraverso l’innalzamento della natalità. Di qui l’opportunità di nuove risorse, valori ed equilibri nuovi, fornendo nuovi stimoli allo sviluppo del benessere. ma di qui, anche, nuove problematiche e virtuali tensioni non trascurabili, capaci di porre in discussione quella coesione sociale considerata come uno dei pilastri e dei valori fondamentali dell’esperienza toscana. E le tensioni negative potrebbero anche consolidarsi in presenza del rallentamento della crescita che, ad oggi, domina le principali previsioni. La carenza di risorse private e pubbliche che ne conseguirebbe non potrebbe che accentuare gli elementi di conflitto: tra giovani ed anziani; tra immigrati e popolazione autoctona, tra industria e terziario, tra le professioni ed le altre attività economiche, forse persino tra le diverse aree della regione. Di alcuni di questi conflitti già oggi si colgono spie e sintomi, per cui è del tutto necessario prevenirne l’insorgenza e comunque affrontarli prima che diventino acuti.”

come soggetto attivo della competizione nazionale ed internazionale, per non essere destinata a subire le conseguenze di una globalizzazione promossa altrove;

- riaffermare la sua centralità ed importanza come parte integrante dell'Area vasta toscana nord-occidentale, sviluppando le capacità progettuali e di iniziativa nelle politiche concertative e le sinergie con gli altri Enti del comprensorio, in particolar modo nel settore dei servizi collettivi (sanità, sociale, edilizia pubblica, trasporti, acque, rifiuti), recuperando in taluni casi funzioni di indirizzo e coordinamento proprie della città capoluogo di Provincia;
- rafforzare il senso di appartenenza, approfondendo e diffondendo la conoscenza della storia, della cultura e delle tradizioni locali, ma, soprattutto, restituendo agli abitanti ed ai visitatori esterni la piena fruizione di zone importanti del territorio (dal Centro storico alle colline del Candia, dalla Montagna alla Marina) e sviluppando la capacità di promuovere internazionalmente l'immagine del suo territorio;
- rafforzare la sicurezza e l'integrità del tessuto sociale e la coesione sociale, facendo sì che ogni cittadino ed ogni famiglia, permanentemente o temporaneamente residenti, possano riappropriarsi degli elementi essenziali dello stare insieme (il territorio e le sue bellezze naturali, l'ambiente urbano, la mobilità e i tempi di vita, servizi adeguati e accessibili a tutti) per promuovere e valorizzare i fattori costitutivi della cittadinanza attiva e della qualità della vita collettiva;
- consolidare un quadro di vita capace di includere efficientemente anche chi viene da fuori, dando risposte complessivamente adeguate sul piano delle infrastrutture sociali ed economiche e dei servizi collettivi e riportando al centro dell'attenzione la famiglia e le giovani coppie, le difficoltà delle fasce più deboli di popolazione e dei non residenti che vengono a Massa a lavorare ed a studiare per coglierne le esigenze e i bisogni, tutelarne i diritti economici e garantirne la crescita culturale e morale, con particolare attenzione ai problemi dalla casa, a partire dalla disponibilità di alloggi in affitto, o a basso costo, quale elemento indispensabile per avviare un ciclo di riequilibrio della struttura demografica della città favorendone l'inclusività;
- attivare politiche locali di accoglienza che dovranno rispondere ancor meglio ai problemi posti dalla sempre maggiore presenza nel tessuto urbano di immigrati, perseguendo obiettivi non solo in termini di assistenza, ma di promozione della cittadinanza, fatta di diritti e doveri, al fine di creare i presupposti di una serena convivenza tra persone dotate di pari dignità;
- dotare la città ed il suo territorio di un adeguato ed accessibile sistema di servizi, collettivi e privati in grado di soddisfare le necessità dei cittadini, sotto i diversi aspetti ed alle diverse scale territoriali: di vicinato, di quartiere, di città, di area vasta.
- promuovere la riqualificazione dei nuclei frazionali montani in modo da innescare processi di rivitalizzazione, crescita e sviluppo sociale ed economico.

#### **4.2.2 Una città che sa valorizzarsi**

Una città accogliente, capace di porsi adeguatamente nei processi di sviluppo, deve essere un luogo che esprime adeguate qualità urbane e funzionali.

I recenti processi di riqualificazione attuati in molte città europee dimostrano che la qualità urbana ha rappresentato un'occasione, e non una conseguenza, di sviluppo economico ed un generatore di equilibrio sociale ed hanno dimostrato che gli obiettivi di miglioramento della qualità urbana e quindi della qualità della vita, non sono pienamente attuabili se considerati fini a se stessi, ma lo divengono se strettamente correlati all'obiettivo di attirare in città nuove attività imprenditoriali, per offrire nuove opportunità ai giovani e per invogliare imprenditori esterni a investire sulla nostra città.

Per avviare progetti di riqualificazione efficaci non è determinante disporre in partenza di grandi risorse “esterne”, ma è assolutamente indispensabile aver definito con chiarezza una visione della città al futuro, l’idea di città.

Ad esempio, le eccezionali risorse finanziarie legate alla localizzazione di grandi eventi – di solito sportivi - hanno avuto positive ricadute solo laddove si sono innestate su strategie di sviluppo urbano definite in precedenza. In caso contrario hanno concorso solo a generare altre esigenze di riqualificazione.

In sostanza, i percorsi di valorizzazione e di recupero qualitativo della città che hanno dato i risultati concreti, e stabili nel lungo periodo, sono quelli basati su una preesistente pianificazione di sviluppo urbano più che sull’impulso contingente di lavori pubblici o interventi privati non inquadrati in scelte strategiche.

Massa, come tutte le città, ha una forte necessità, insoddisfatta, di crescere come valore urbano e funzionale. In primo luogo deve lasciare alle spalle anni di crescita urbana che hanno profondamente indebolito sia i caratteri collettivi della città, sia le sue funzionalità.

Lo sviluppo urbanistico di Massa dal secondo dopoguerra ad oggi ha determinato la rottura dell’equilibrio tra città e territorio circostante, con la perdita dei confini urbani e la creazione di un agglomerato periferico informemente diffuso e privo di identità collettiva e spesso di identità propria.

E’ evidente, ad esempio, la bipolarità fra il centro di Massa e l’abitato di Marina, caratterizzati da due diversi modelli di crescita e di sviluppo che non interagiscono. Infatti le dinamiche insediative sulla costa non sono correlate con le dinamiche e con le economie del centro urbano ed accentuano la non strutturazione e la casualità dei territori frapposti fra i due poli e di margine, sia nella zona pianeggiante, sia nella zona pedecollinare.

Alla intensa crescita dell’edificato”da vendere” non ha corrisposto di pari passo una analoga crescita di servizi per la cittadinanza. L’urbanizzazione diffusa di bassa densità, oltre a consumare rilevanti quantità di suolo, ha reso impossibile la nascita o la permanenza di servizi di vicinato (commercio, servizi alla persona, artigianato di servizio alle abitazioni) rendendo indispensabile l’uso dei mezzi privati, spesso su viabilità inadeguate.

Analogamente si sono creati sempre meno spazi comuni e da destinare agli usi collettivi, al sentirsi cittadini, a meno che non si voglia, a torto, considerare come tali gli spazi artificiali costituiti dai centri commerciali, solo perché frequentati da una moltitudine di persone (clienti e non “cittadini”).

Alla espansione della motorizzazione privata, come in generale è avvenuto nelle aree densamente popolate, non ha corrisposto lo sviluppo di un adeguato sistema di mobilità pubblica.

La dotazione di infrastrutture per la mobilità è del tutto inadeguata e le auto, in movimento o ferme, occupano di fatto tutte le sedi stradali, non lasciando spazio per promuovere una mobilità alternativa – pedonale, ciclabile, preferenziale per mezzi pubblici – dotata dei necessari requisiti di efficacia ed efficienza per affermarsi.

Il sistema produttivo è di fatto centrato sulla Zona Industriale Apuana, che ha a lungo scontato i problemi legati al suo avvio, basato sostanzialmente sul richiamo di vantaggi localizzativi di carattere fiscale più che su un piano di sviluppo e di inserimento nella realtà locale. Dopo il pesante declino della grande industria, recentemente si è consolidata la ricostruzione di un tessuto produttivo fortemente basato sulla piccola e media impresa locale ma che necessita di stimoli e previsioni basati su sistemi innovativi di più alto profilo industriale.

Peraltro l’area del consorzio ZIA, gestita fino a pochi anni fa con un particolare regime di autonomia urbanistica, ha subito, negli anni di maggior pressione edificatoria, invasioni da parte di insediamenti residenziali abusivi che hanno creato situazioni di conflitto ambientale e la sottrazione

di ampi spazi destinati a costituire un tessuto connettivo di qualità compatibile ed al servizio dell'attività produttiva.

Il sistema del turismo, uno dei motori di sviluppo di Massa, è oggi legato sostanzialmente alla balneazione, messa a rischio dall'erosione del litorale e da una serie di carenze strutturali ed in particolare dallo squilibrio fra la ricettività alberghiera e la presenza di seconde case.

La ricettività alberghiera è caratterizzata da una debolezza strutturale soprattutto sotto il profilo della qualità - ostelli ed altre forme di ospitalità a basso costo, costituiscono il 30% della dotazione di posti letto - ma anche sotto quello della quantità, fortemente erosa dalla chiusura di molte strutture ricettive.

Massa, tuttavia, ha comunque molte opportunità da cogliere per valorizzarsi e le iniziative percorribili devono essere rivolte a:

- determinare le condizioni per il recupero dei ritardi strutturali accumulati nel tempo dall'economia massese rispetto alle aree più vivaci della Regione, agganciandosi alle dinamiche ben più complesse in atto a livello mondiale, valorizzando, con la creazione di nuove opportunità di lavoro e di benessere sociale, l'equilibrio fra attività produttive ed ambiente naturale e di vita faticosamente raggiunto negli anni;
- risolvere nel dettaglio le incongruenze di uno sviluppo disordinato e di difficile gestione attraverso un modello di crescita che si concretizzi nella scelta tra un modello di città diffusa o di città compatta, come riportato nello studio della società MBM Arquitectes di Barcellona, il quale puntualizza che dal punto di vista tecnico la decisione "più plausibile - e più facile e discreta - sarebbe quella di accettare questa doppia tipologia - senza sovrapporla caoticamente - e concretarla in aree territoriali differenziate, in modo che ogni settore si sviluppi secondo normative e criteri propri, d'accordo con la propria tradizione e con le prospettive di uso che ad esso si stabiliscano. Bisogna, cioè, incontrare un modello efficiente per ogni settore urbano, cercando di differenziare la rappresentatività e la centralità della città compatta dalle zone di diffusione paesaggistica, d'accordo con un sistema di funzioni e con l'adeguato rendimento economico e produttivo, stabiliti dall'idea politica di città e verificati obiettivamente da considerazioni tecniche".
- Lo studio della società MBM, al quale si rimanda per una più esaustiva valutazione, analizza il territorio diversificandolo in settori che devono essere considerati elementi prioritari da rendere immediatamente operativi in quanto investono un ruolo di stimolo per la promozione dello sviluppo e la riqualificazione della città.

Occorre anche rilevare che nel territorio di Massa sono presenti realtà di grande rilievo che occorre riconsiderare, affinché concorrano pienamente al suo sviluppo.

Si tratta, spesso, di realtà da tempo presenti che hanno visto progressivamente erodere il loro potenziale attrattivo, speso in relazioni a fattori esterni alla volontà locale, ma anche per effetto del prevalere di interessi di breve periodo che hanno consumato risorse, creato situazioni di conflitto, accumulato ritardi nel ricollocarsi correttamente nei nuovi scenari dello sviluppo, finendo per generare la necessità di interventi urgenti di risanamento più che di effettiva valorizzazione delle intrinseche potenzialità.

Queste opportunità, pur evidenti, non sono facilmente attivabili se non si assume come punto di partenza il principio che, nel medio e breve periodo, è essenziale definire strategie che tendano a elevare la qualità dell'esistente, predisponendolo ad aprirsi a nuove vocazioni, a nuove occasioni, a nuovi mercati, ancor prima che localizzando casualmente nuove funzionalità.

In tale ottica, come già precedentemente accennato, occorre promuovere la nascita di servizi ad alto valore aggiunto che si sviluppino in stretta connessione e collaborazione con il Sistema delle università, con il Sistema sanitario e della ricerca (un particolare riferimento va all'Ospedale

Pediatrico Apuano nella sua qualità di propaggine gestionale del CNR), alle opportunità offerte dall'Ospedale Unico Apuano e a tutte quelle iniziative che assumono ruolo di stimolo per iniziative ed attività.

E' dunque necessario innescare percorsi virtuosi che offrano la massima ricaduta sull'industria, sull'artigianato di trasformazione, sui servizi alla persona, spaziando dal commercio e turismo ai servizi all'impresa; occorre dunque proporre stimoli ed iniziative per un diversificato modello produttivo, attualmente organizzato intorno alla ZIA, con le sue tre principali specializzazioni (il lapideo, il metalmeccanico e l'ormai affermata novità della nautica da diporto), ma soprattutto occorre attivare sinergie in grado di sollecitare una nuova e qualificata presenza di grandi imprese che consentano l'affermazione di un rapporto più stabile con la realtà produttiva locale.

In linea generale il modello produttivo presente nella nostra realtà ci avvicina fortemente alla Toscana ed all'Europa, di cui sentiamo Massa parte integrante, facendoci condividere le medesime sfide per il governo democratico del territorio e per l'attivazione sinergica di azioni che garantiscano un suo corretto sviluppo economico e sociale e che favoriscano sia la competitività delle attività produttive, turistiche e di servizio, sia le fondamentali esigenze connesse con l'innalzamento della qualità di vita.

In ogni caso gli indirizzi e le regole fissate dalla componente statutaria del PS sono alla base delle innovazioni e trasformazioni di cui il Piano stesso si fa promotore.

Nel PS sono pertanto esplicitate le condizioni, gli orientamenti e le valutazioni necessarie a promuovere interventi che contribuiscono a:

- incentivare l'orientamento della economia locale ad ospitare attività produttive e di servizio a più elevato valore aggiunto, in grado di valorizzare le sinergie tra i settori del credito, della formazione e ricerca, della sanità e del turismo congressuale anche attraverso la formazione di nuovi fattori di centralità con cui ampliare, anche a scala territoriale, quella attrazione che la città è attualmente in grado di esercitare e che all'attualità è relegata in maniera incongrua anche alla stagionalità del turismo balneare;
- attribuire al rispetto dell'ambiente e alla tutela del paesaggio una importanza strategica nella prefigurazione del futuro della città, e non solo un obbligo statutario imposto dal quadro normativo, assumendo quali obiettivi strategici la gestione delle risorse naturali ed il compito di promuovere ulteriormente l'immagine e la collocazione della città tra le mete del turismo internazionale;
- tendere in via prioritaria a privilegiare gli aspetti del recupero e della riqualificazione degli insediamenti, contenendo un ulteriore consumo di suolo;
- sperimentare una forma urbana che tenda ad una più elevata qualità insediativa nei tessuti di nuova formazione, e negli stessi interventi di adeguamento dei nuclei storici, sia urbani che frazionali, adeguandoli alle nuove esigenze di carattere sociale, economico ed ambientale;
- riqualificare l'offerta di aree produttive anche per grandi e qualificati livelli di produzione e non solo tenendo a riferimento le piccole e medie imprese;
- delocalizzare alcuni poli attrattivi urbani di traffico attualmente ubicati nel centro cittadino;
- valorizzare le opportunità offerte dalla vicina presenza di istituzioni universitarie per promuovere opportune sinergie tra industria e ricerca in grado di innescare benefici percorsi innovativi che consentano anche di anticipare risposte alle mutevoli esigenze del mercato;

#### **4.2.3 Una città da gestire: il primato della sostenibilità**

La costante ricerca di miglioramento della qualità di vita induce azioni differenziate in funzione del contesto sociale nel quale la stessa trova significato; in linea generale le scelte di governo devono

perseguire l'obiettivo di una corretta affermazione del progressivo perfezionamento del principio qualità, senza mai abbandonare le azioni di tutela delle risorse essenziali e senza escludere la conservazione della natura e la salvaguardia del paesaggio.

Si tratta sostanzialmente di una corretta interazione tra esigenze di qualità ed uso delle risorse essenziali per la vita urbana, in senso onnicomprensivo; citiamo, ad esempio, la risorsa acqua, per la quale occorre che vengano allargati quei significati che assumono rilevanza quando intervengono sull'aspetto della sicurezza, della stabilità dei suoli e del rischio idraulico; salvaguardando contestualmente tutte le azioni di conservazione dei processi naturali, la tutela degli habitat, i corridoi ecologici; oltre alle forme di tutela del territorio e del paesaggio.

Si evince chiaramente come la costante ricerca del miglioramento della qualità di vita dei cittadini sia il filo conduttore del PS e deve permeare tutte le valutazioni progettuali dello strumento di pianificazione, in modo che il costante miglioramento delle relazioni tra la comunità ed il territorio che la ospita venga costantemente perseguito senza comunque che questo principio si scontri con il depauperamento delle risorse territoriali ed ambientali.

In tal senso si assume come riferimento il principio della sostenibilità, stabilito dalla LR 1/2005 ed affidato alla componente statutaria del Piano stesso ed in particolare i conseguenti riflessi su:

- La tutela delle risorse idropotabili ed i limiti di utilizzo degli ambiti territoriali sovrastanti le falde, nonché una rinnovata attenzione alla depurazione delle acque reflue ed alla qualità dei corpi idrici superficiali;
- La tutela del suolo, che comporta una oculata selezione dei nuovi territori da urbanizzare, ma anche garanzie di sicurezza per le trasformazioni e lavorazioni legate alle attività agricole;
- L'attenuazione del rischio idraulico, che comporta consistenti limitazioni all'utilizzo urbanistico e produttivo degli spazi circostanti i corpi idrici maggiori, peraltro caratterizzati da qualità ambientali e paesaggistiche che li rendono disponibili per usi ricreativi e legati al tempo libero;
- La conservazione dei processi naturali, dei corridoi ecologici, dell'habitat naturale, dei boschi, delle biodiversità;
- La tutela del paesaggio, la quale, oltre che attraverso un obbligatorio riferimento al Codice dei beni culturali e paesaggistici nonché alla Carta europea del paesaggio, si conferma attraverso le indicazioni, direttive e prescrizioni del PIT e del PTC nonché dell'Ente Parco; in linea generale tale azione non deve concretizzarsi in una semplice tutela delle aree di maggior pregio, bensì in una attività di gestione del paesaggio estesa all'intero territorio, differenziata negli obiettivi in funzione delle forme e della rappresentatività delle matrici paesistiche e compartecipata con l'Ente Parco, la Provincia e la Regione;
- La qualità e la disponibilità dei servizi di base e degli spazi pubblici attraverso scelte di opportuno decentramento delle funzioni che contribuiscano al decongestionamento del centro cittadino con benefici effetti sulla qualità del servizio, sulla mobilità e sull'inquinamento acustico ed atmosferico;
- Il miglioramento generalizzato della pedonalità e del verde.

L'insieme delle regole statutarie relative a queste risorse ed alle relative azioni di tutela costituisce una garanzia per il loro perseguimento e miglioramento nel tempo, oltre che il riferimento per condurre e modulare le scelte di una trasformazione sostenibile del territorio.

#### **4.2.4 Una città da trasformare: la nuova forma urbana**

*Verso una nuova forma urbana*



Come emerge dalla lettura esterna del territorio interpretata dalla società MBM di Barcellona “Massa è un impianto residenziale con una struttura morfologica tipica. Presenta una eccessiva diffusione territoriale a partire dai due punti di attrazione potenti ma di distinto carattere e distinta funzionalità: il centro storico, compatto e consolidato, e il fronte mare, disperso ed informale con tendenza a consolidarsi in una propria area centrale. Il resto è un miscuglio di residenza, industria, terreni offerti a una futura edificazione caotica e utilizzati a volte per delle coltivazioni di scarsa potenza economica e territoriale.

Massa è un tipico caso di confusione e ibridismo e conviene, perciò suddividerla in settori secondo i distinti modelli morfologici e sociali che dominano in ciascuno di essi, evitando la confusione generale e caratterizzando le soluzioni”.

Lo studio MBM, prosegue poi classificando il territorio in settori che presentano una relativa coerenza autonoma e descrivibile per quanto riguarda la morfologia, gli usi e l’immagine urbana.

“Sulla relativa autonomia di questi nuclei urbani e periurbani, bisogna considerare una rete di assi viari e non, e di alcuni itinerari di flussi diversi che costituiscono un sistema fondamentale di interrelazione che però spesso sono anche una barriera per i normali trasferimenti fisici, sociali, economici e culturali.”

Lo studio in tal senso identifica questi assi di interrelazione nel fiume Frigido, nella ferrovia Genova-Pisa, nell’autostrada Genova-Rosignano (A12), nella via Aurelia, nel viale lungomare e nella viabilità perpendicolare al mare ed è soprattutto per quest’ultima che lo studio ne approfondisce i contenuti e le particolarità.

“La rete perpendicolare al mare si stabilisce a partire dalla piazza della Misericordia....con un tridente chiaramente tracciato che agisce come matrice della prima espansione: via Marina Vecchia, viale Roma e viale Stazione. La prima perde la sua radicalità formale all’integrarsi ai quartieri che vanno da Poggioletto a S.Leonardo. La seconda rimane rettilinea e uniforme, in un certo modo estranea alla realtà dei contesti che si succedono con cambi importanti. La terza termina nella piazza IV Novembre ...favorendo la comunicazione diretta del centro con la stazione ferroviaria”.

La relazione dello studio MBM prosegue poi scendendo di livello fino ad entrare nel dettaglio delle condizioni di fatto, affrontando anche scenari e fornendo gli spunti per comprendere quali siano i percorsi progettuali che lo strumento di pianificazione deve perseguire.

La conclusione è che occorre sostanzialmente ricercare e definire una nuova forma di città che tenda a razionalizzarne il carattere disomogeneo, incongruente e disperso.

Un obiettivo generale che permette di aiutare e razionalizzare il territorio, in modo da risolvere complessive ed immediate problematiche di riqualificazione e di sviluppo, è determinato dalla indispensabile saldatura tra il centro cittadino e l’insediamento di Marina di Massa dove la valorizzazione dei principali assi come il viale Roma, via Marina Vecchia e via Mattei, ed un adeguamento complessivo della viabilità, devono costituire il riferimento per:

- risolvere il problema della mobilità, allontanando dal centro cittadino i principali poli attrattivi (scuole e servizi pubblici);
- rafforzare e intensificare la continuità urbana con nuove edificazioni e nuovi spazi pubblici eliminando il carattere semi-urbano di queste aree di connessione;
- costruire edifici rappresentativi (con particolare riferimento all’asse del viale Roma) che ospitino istituzioni e servizi, favorendo contestualmente una politica dell’abitazione, prevalentemente popolare (ma con qualità del vivere), che occupi i diversi vuoti procedendo prioritariamente al recupero ed al riassetto infrastrutturale delle varie aree;
- verificare l’esigenza di parcheggi di scambio in modo da creare i presupposti per riordinare il sistema del trasporto pubblico.

A questa previsione di sviluppo di una realtà di interconnessione tra i due poli, centro città e Marina di Massa, si associa l'esigenza di una riqualificazione complessiva del tessuto urbanistico dei nuclei di lungomare, che, citando lo studio della MBM, "presenta le caratteristiche e i problemi abituali delle città mediterranee di questa grandezza: un traffico intenso che forma una barriera tra la città e la spiaggia; un insieme di stabilimenti balneari allineati tra il lungomare e la spiaggia che aumenta l'effetto barriera che già di per sé produce il traffico su ruote; una fascia urbana definita male, con resti di residenze secondarie ed inizi titubanti di stabilimenti collettivi (alberghieri, gastronomici, ludici, sportivi e culturali)".

"La stagionalità è la maggiore difficoltà che impedisce di "raggiungere il carattere urbano permanente. A questo si aggiunge la mancanza di un ordine spaziale e l'abbondanza caotica di architettura che non partecipa alla definizione di spazi pubblici. E' un'architettura espansiva, informale, vagamente disseminata che riesce a costituire un centro, non per la sua tipologia o per la sua morfologia, bensì semplicemente per la sua densità e l'accumulo di funzioni vitali."

Lo studio MBM suggerisce di rafforzare il disegno degli spazi pubblici riordinando gli ambiti più densamente edificati, eliminando l'attuale caos funzionale e rappresentativo ed apportando correttivi al degrado indotto dalla stagionalità dell'uso.

Allargando la visuale alla costa nel suo complesso, qualsiasi proiezione, idea o percorso di sviluppo che si intende perseguire non può prescindere da una seria analisi del processo erosivo; in ogni caso le caratteristiche ambientali, architettoniche ed urbanistiche, pur essendo condizionate dal processo stesso risultavano e risultano formalmente divise in due ambiti di diverso significato e lettura.

L'ambito compreso tra via Casola e il Lavello e quello che dal viale Roma si estende fino al comune di Montignoso.

Il primo ed il relativo entroterra dovrà focalizzare sul futuro porto turistico le modalità di una sua riqualificazione sia funzionale che ambientale e paesaggistica.

Il secondo dovrà mantenere e migliorare la sua attuale struttura lineare ma affermando una maggiore permeabilità visiva sul mare e l'uso pubblico della spiaggia; concetto che, naturalmente, deve essere esteso a tutto l'ambito di costa.

In linea generale le attuali caratteristiche insediative ed il vasto impegno di territorio obbliga il PS a porsi come obiettivo principale azioni di razionalizzazione e di ristrutturazione urbanistica ed a promuovere nuovi incrementi dell'uso del suolo solo se giustificati, dall'esigenza di una riqualificazione complessiva del tessuto urbano e dalle prioritarie finalità di uno sviluppo economico legato all'industria, al turismo ed al terziario avanzato.

Il compito del PS è quello di concretizzare, in complementarità con altri strumenti, piani ed atti di governo del territorio, ed attraverso soluzioni progettuali di complessivo riassetto infrastrutturale, l'idea di città.

## **5 Gli obiettivi strategici del Piano Strutturale**

L'idea di città indica, a grandi linee, lo sviluppo auspicabile per il futuro di Massa; sviluppo che parte dalla definizione del PS e proseguirà con l'attivazione conseguente degli atti di governo del territorio e con l'insieme delle attività delle amministrazioni pubbliche, quella comunale in primo luogo, e di soggetti pubblici e privati le cui azioni incidono sulle risorse del territorio.

Spetta al PS, come atto di partenza di questo complesso percorso, il compito di indicare e progettare i contenuti e di dettare le "regole" affinché gli atti e le azioni successive operino in un quadro di coerenza e di sinergia per concretizzare l'idea di città.

Fondamentale è, quindi, definire un insieme di obiettivi strategici dai quali far discendere sia le regole di utilizzazione delle risorse territoriali – lo statuto del territorio – sia le regole dello sviluppo.

Il quadro degli obiettivi strategici di riferimento assunto dal PS è il seguente:

- l’abitare e gli spazi della comunità
- le funzioni urbane, territoriali e di eccellenza
- la produzione ed il turismo
- la mobilità
- il paesaggio, il patrimonio culturale e il territorio aperto
- la sostenibilità e la tutela delle risorse.

L’inquadramento unitario di questi obiettivi strategici nel PS, e nelle sue regole, ha il grande valore, ai fini del governo del territorio, di garantire la loro reciproca integrazione, di far emergere e cogliere le possibili sinergie e, per contro, di fornire riferimenti e strumenti per contrastare comportamenti autoreferenziali e devianti rispetto ai valori assunti come comuni: la qualità della vita, la coesione sociale, la partecipazione.

E’ questo un aspetto determinante poiché solo la volontà, la costante coerenza e la continuità nel governo delle trasformazioni territoriali permetteranno di affermare la qualità del progetto urbano sottostante l’idea di città e la sua riuscita in termini sociali, economici, fisici ed ambientali.

## **5.1 L’obiettivo strategico dell’abitare e degli spazi della comunità**

La sostanza centrale di questo obiettivo strategico è quella di recuperare alla struttura fisica e funzionale della città un corretto rapporto con la struttura sociale della comunità e migliorare la qualità del vivere urbano.

Mentre si è registrato un progressivo, generale, aumento della domanda di qualità della vita, la città non è stata in grado di dare risposte tempestive ed adeguate per corrispondere ai desideri dei suoi fruitori, siano essi residenti o che abitano temporaneamente a Massa per motivi di lavoro o per turismo.

Le ragioni di questi ritardi si possono individuare sia in fattori di ordine generale dovuti alla mancata risoluzione di alcuni nodi strutturali ed infrastrutturali di grande rilievo, sia in fattori specifici determinatisi nelle diverse parti della città, cresciute in alcuni casi usando fino al limite di rottura i valori di qualità preesistenti, in altri casi generando nuove ampie aree edificate che ne sono pressoché totalmente prive e, spesso inadeguate a favorirne la crescita.

Colmare questo distacco fra la dimensione, le esigenze della città e i fattori che ne determinano la qualità è un obiettivo fondamentale.

Fra i fattori strutturali ed infrastrutturali in forte e generalizzato ritardo di adeguamento sono evidenti in primo luogo quelli connessi al sistema della mobilità, che vedremo in dettaglio trattando dello specifico obiettivo, che sono determinanti in particolare per il nucleo centrale della città e per tutti gli ambiti cresciuti lungo le antiche direttrici, ma che diffusamente condizionano l’accesso ai servizi collettivi pubblici o privati.

Anche l’addensamento nella parte centrale della città di funzioni di valenza territoriale determina effetti di forte e generalizzato disagio, per i carichi di mobilità che induce, ma anche di disagio specifico delle singole funzioni per l’inadeguatezza delle sedi originarie a soddisfarne la crescita. Questo ha causato la casuale proliferazione di sedi aggiuntive, principalmente per una diffusa

carenza di standard pertinenziali – parcheggi in particolare – impropriamente soddisfatta a carico degli standard urbanistici generali e, quindi a danno della qualità collettiva.

Anche questi temi saranno trattati nello specifico obiettivo relativo alle funzioni urbane.

Pertinente all'obiettivo dell'abitare e degli spazi della comunità è il tema contrario di quello sopra trattato: quello della rilevanza dei “vuoti urbani”, determinati dall'abbandono di contenitori anche di notevole dimensione.

Fenomeno, questo, che si traduce in una evidente perdita di qualità del tessuto urbano e trasmette un senso di impotenza della città a risolvere anche i suoi più evidenti problemi. Se questa situazione non viene affrontata organicamente, proprio in chiave di recupero di qualità urbana, il rischio evidente è quello rimanere indifesi rispetto a decisioni casuali mosse da tutt'altri interessi.

Per citare alcuni esempi il recupero di alcuni contenitori situati nel centro città o nelle immediate adiacenze come l'ex mercato ortofrutticolo, il palazzo dell'ex Intendenza di Finanza, il mercato delle Jare ecc. (e le funzioni a cui verranno destinati) devono assumere ruolo di stimolo ed impulso al raggiungimento di una riqualificazione complessiva del centro cittadino.

Altro tema di rilievo è la progressiva perdita di peso e di valore degli spazi collettivi.

E' una esigenza di grande significato sociale e civile mettere la città in grado di esercitare la sua primaria funzione di luogo di incontro e di reciproca conoscenza, non disperdendo in un tessuto urbano informe i servizi e le funzioni sociali e collettive (asili nido e scuole, campi sportivi e palestre, biblioteche pubbliche e ambulatori, piazze e giardini, zone pedonalizzate, commercio di vicinato, punti di accesso assistiti. ecc.), ma organizzandoli in un sistema di spazi di relazione dove i cittadini, non più frettolosi utenti di servizi, ritrovino il senso della collettività.

Il recupero di diffusi spazi collettivi, interconnessi da percorsi pedonalizzati, è una opportunità di grande rilievo sociale intesa a contrastare il crescente peso dello spazio collettivo “fittizio”, del villaggio globale in rete, che tende ad isolare le persone ed atomizza la società, una opportunità fondamentale per i giovani ed i bambini.

In questo contesto, quindi, il concetto di verde urbano si amplia fino a ricomprendere tutte quelle componenti urbane che, partendo dal mero aspetto di standard, arrivano fino al concetto di luogo di aggregazione, assumendo il ruolo di tessuto connettivo per determinare un insieme organizzato, interconnesso e gestito che determina il luogo della socialità, del vivere collettivo e del riconoscersi come cittadini.

Fondamentale in tal senso il recupero di quelle realtà, all'attualità oggetto di degrado, ma di grande potenzialità connettiva, come villa Massoni, il parco del monte di Pasta, villa della Rinchiostra, il Pomario Ducale, il Parco Fluviale ecc. indirizzando le strategie del RU alla prioritaria definizione ed individuazione di tutti quegli elementi che assolvono ruolo di integrazione sociale e collettiva.

Nel settore della residenza i problemi critici da affrontare al fine di apportarvi i necessari correttivi, sono legati al tipo di crescita del patrimonio edilizio per i residenti che si è sviluppato sostanzialmente basandosi su una tipologia di appartamenti corrispondente, perché di più facile mercato, alle dimensioni di una famiglia media non più attuale. Ciò ha portato a costituire alloggi che per le attuali famiglie, in particolare le nuove famiglie, i giovani, gli anziani, i nuovi arrivati e le componenti più deboli, risultano troppo grandi e costosi, sia come affitto che come acquisto.

Affrontare e risolvere questo problema è una operazione tutt'altro che facile anche sotto il profilo della disponibilità imprenditoriale, poiché presuppone l'avvio di un processo di riconsiderazione di molte parti dell'esistente, non solo in termini di riconversione edilizia, ma soprattutto di ristrutturazione urbanistica.

Questo obiettivo sottende quello di assicurare una casa ad ogni famiglia residente, anche alle famiglie che non sono in condizione economica idonea ad affrontare le ordinarie offerte del

mercato. Si tratterà quindi di attivare, nelle forme più idonee, una pianificazione di settore per la residenza sociale, che ponga in primo piano oltre a considerazioni urbanistiche e tipologiche, anche quelle economiche, per garantire a tutti questo fondamentale diritto.

Infine del tutto organico con i temi dell'abitare e degli spazi pubblici è quello del recupero della "città diffusa", senza forma né funzioni aggreganti, che connotano gran parte del territorio come un insieme disorganico di edilizia minore, anche se in alcuni casi di "pregio", abitata permanentemente, ma senza diritti di cittadinanza urbana, o che per molti mesi l'anno si configura come un esteso "parcheggio" di alloggi. Un insieme di situazioni nelle quali la spinta a crescere ulteriormente per singoli episodi sfruttando i "lotti" residui è ancora forte.

I fattori di criticità determinati, nelle diverse parti del territorio, da una crescita scarsamente attenta a generare una parallela crescita di qualità della vita collettiva, se non addirittura inadeguata a generarla, devono, in primo luogo, essere fermamente contrastati e, per impedire che si ripropongano in futuro, dovrà essere generata una nuova cultura del "costruire" basata essenzialmente sul recupero, sulla ristrutturazione e sulla riconversione dell'esistente ma soprattutto su un nuovo modo di concepire l'abitare.

In termini generali ciò significa attrezzarsi per individuare soluzioni atte a contrastare il predominio, economico e culturale, esercitato dalla rendita fondiaria che, fino ad ora, è stato determinante nell'indirizzare i processi di trasformazione sociale e territoriale. Questo è d'altronde uno dei cardini assunti anche dal PIT regionale.

Spetta al PS individuare adeguate strategie per fornire agli atti di governo che lo attueranno i presupposti necessari per contrastare la formazione di nuove rendite e attenuare la pressione di quelle esistenti per limitare al massimo l'ulteriore consumo di suolo.

Per corrispondere al proposito di dare risposte congrue alla ulteriore domanda di residenza generata dal territorio al fine di assicurare una casa ad ogni famiglia residente è fondamentale ricorrere consistentemente al recupero di insediamenti esistenti con interventi, come detto, anche sul versante della riqualificazione e ristrutturazione urbanistica, mettendo in campo strumenti concorsuali e di collaborazione sinergica tra pubblico e privato, capaci davvero di operare in tal senso.

Il PS pone questi temi alla costante attenzione degli atti di governo del territorio, in primo luogo per contrastare i modelli di crescita urbana ed edilizia che hanno generato la anzidetta somma di problemi e, poi, per attivare forme di programmazione degli interventi privilegiando quelle che si basano su un forte raccordo dell'interesse collettivo con le risorse e le capacità private, quali i Piani complessi di intervento, ed i Programmi Complessi di Riqualificazione insediativa.

Particolare attenzione è rivolta alla possibilità, ai fini della definizione dei contenuti e del dimensionamento del quadro previsionale strategico quinquennale del regolamento urbanistico, del ricorso al pubblico avviso che i comuni possono emettere invitando tutti i soggetti interessati, pubblici e privati, a presentare proposte o progetti finalizzati all'attuazione degli obiettivi ed indirizzi strategici definiti dal PS.

Il PS pone particolare attenzione all'utilizzo dello strumento della perequazione come presupposto di equità verso tutti i cittadini e come leva per coagulare i tanti interessi privati che si manifestano singolarmente e in modo disorganico - e quindi premessa ad ulteriore consumo di suolo senza valore collettivo aggiunto - attorno a piani pubblici che leghino i nuovi interventi a consistenti azioni di recupero dell'esistente affetto da condizioni di criticità.

I percorsi operativi che il PS intende mettere in campo per attuare questo obiettivo strategico consistono nel:

- definire le scelte e l'attuazione degli interventi di trasformazione urbana mediante procedure di evidenza pubblica a partire da ipotesi pianificatorie comunali concertate attraverso l'istituto della partecipazione e in sinergia con il programma triennale degli interventi comunali;

- superare gli standard urbanistici della normativa nazionale vigente, e i loro rigidi schemi numerici, per assumere come principio l’individuazione di “sistemi integrati per la collettività”, diffusi sul territorio, costituiti da un insieme di attrezzature e servizi che generino sinergie ed opportunità, includendo fra le dotazioni esplicitamente da prevedere quali servizi di interesse generale anche la residenza sociale, i mercati di quartiere o commercio di vicinato e l’artigianato di servizio alla residenza;
- individuare gli ambiti operativi per la riqualificazione degli insediamenti esistenti, suddividendo il territorio secondo unità minime d’intervento non superiori ai cinquanta ettari, al fine di garantire la contestualità fra la localizzazione di funzioni, e l’attivazione dei necessari interventi di recupero della qualità urbana;
- promuovere la realizzazione di insediamenti nei quali siano contemporaneamente presenti, ove possibile anche a livello di edificio, le diverse tipologie di funzioni abitative (in proprietà, destinate alla locazione, di edilizia residenziale sociale);
- assicurare una adeguata dotazione di infrastrutture e di sistemi idonei al trasporto pubblico di persone o merci, e l’attivazione di interventi idonei all’integrazione tra le diverse componenti modali della mobilità, secondo quanto specificato nell’obiettivo strategico “mobilità”;
- privilegiare il principio della perequazione urbanistica prevedendo a carico degli interventi di trasformazione o di riqualificazione urbanistica individuati dal RU o dai Piani complessi di intervento, la cessione al comune di adeguate quote superficiali delle aree costituenti l’ambito di intervento, da destinarsi alla creazione di sistemi integrati per la collettività e per costituire una riserva di aree pubbliche destinate agli obiettivi pubblici prefissati, od utilizzando la formazione di comparti d’intervento;
- favorire la realizzazione di progetti di edilizia residenziale sociale articolati non su anacronistici macroinsediamenti di impatto ambientale negativo, ma su microinsediamenti idonei ad integrarsi nell’attuale assetto urbanistico, individuando apposite aree.

E’ necessario precisare che le politiche della casa, per poter essere considerate veramente innovative, devono uscire da schemi rigidi ed avere la capacità di rimodellarsi in funzione del mutamento della domanda.

A tale riguardo l’Amministrazione dovrà promuovere e incentivare progetti, interventi, piani di recupero di iniziativa pubblica e privata, contratti di quartiere, programmi integrati di intervento, Società di Trasformazione Urbana ecc.

All’interno delle politiche per la casa assume una particolare rilevanza la questione dell’effettiva disponibilità di alloggi parcheggio, le procedure per la loro assegnazione e revoca, e l’aumento del numero di alloggi nella disponibilità dell’Amministrazione per affrontare nel miglior modo possibile le situazioni di reale, documentata e temporanea emergenza.

Più in generale il RU non dovrà solo assumere il ruolo, pur importante, di individuare siti dove costruire o far costruire nuovi complessi abitativi, ma riorganizzare e riqualificare gli alloggi esistenti, mettendo in atto contestualmente servizi articolati di tutela e di sostegno al quartiere e alle famiglie residenti.

L’Amministrazione deve esercitare tutte le prerogative che la legge le attribuisce per facilitare il diritto alla casa delle giovani coppie e in generale delle fasce più deboli della popolazione: agevolazioni sui canoni d’affitto, mutui prima casa ed altre iniziative volte a ridurre l’elevato numero di appartamenti sfitti e incentivare le locazioni a canone concordato.

Nella realtà di Massa, uno degli obiettivi prioritari, fortemente caratterizzante e che non può essere eluso, è quello di aumentare la disponibilità di alloggi, soprattutto, da destinare ad un settore sociale

“intermedio” che, pur non richiedendo misure “assistenziali” (case popolari), non riesce a sostenere i prezzi dell’attuale offerta del mercato (costi di acquisto e/o canoni di locazione).

L’obiettivo strategico di una politica per la casa, e che il PS deve assumere quale riferimento, è quello di fornire adeguata risposta della domanda di abitazioni attraverso previsioni quantitative, scelte tipologiche e indicazioni localizzative in modo da:

- incoraggiare il trasferimento (permanente o temporaneo) di popolazione giovane nel territorio, privilegiando quegli ambiti territoriali che necessitano di rinforzo demografico, come ad esempio le frazioni montane, risolvendo la disponibilità di alloggi in via prioritaria anche attraverso diretti e più efficaci piani di recupero del patrimonio edilizio esistente;
- ridurre l’incidenza dei consumi abitativi sul reddito familiare;
- migliorare il rapporto tra carichi insediativi e sistema della mobilità;
- ridurre il costo per l’Amministrazione di eventuali nuove opere di urbanizzazione rese necessarie dalla crescita edilizia;
- ottenere una corretta integrazione delle nuove previsioni nel rispetto del contesto storico-culturale, ambientale e del paesaggio;
- verificare e dimensionare il fabbisogno di abitazioni valutato sul lungo periodo ma il cui soddisfacimento dovrà tener conto delle programmazioni in itinere e quindi essere periodicamente valutato;
- perseguire percorsi progettuali di sperimentazione per risolvere il problema degli alloggi per anziani assumendo come principio di fondo la loro integrazione nel contesto sociale
- ottimizzare il rapporto tra nuovi interventi residenziali ed il sistema del trasporto pubblico locale;
- ricorrere a strumenti perequativi per agevolare la realizzazione delle previsioni di alloggi ed il conseguente finanziamento degli interventi ERP; in via prioritaria dovranno essere acquisite aree edificabili da usare come volano per la realizzazione di interventi ERP.
- promuovere un approccio unitario alle trasformazioni mediante il ricorso a piani di comparto, strumenti attuativi, piani di recupero e programmi complessi integrati;

## **5.2 Gli obiettivi strategici per le funzioni urbane, territoriali e di eccellenza**

In linea generale il PS deve promuovere la competitività e l’innovazione e l’attrattività della città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita, e il collegamento con le reti immateriali e materiali sostenendo la crescita e la diffusione delle funzioni urbane superiori per aumentare la competitività e per migliorare la fornitura di servizi di qualità nella città.

L’introduzione di sistemi innovativi e competitivi non deve pregiudicare il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione delle situazioni di marginalità urbana, valorizzando contestualmente il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi.

Gli obiettivi principali generali che il PS deve assumere per una corretta azione strategica sono riconducibili a:

- rivitalizzazione dei nuclei storici, urbani e frazionali, attraverso l’incremento della residenza ed il rafforzamento delle funzioni;

- recupero e trasformazione di ambiti del territorio comunale particolarmente degradati e per i quali necessita un necessario approfondimento e tra essi quelli contenuti nelle iniziative del PIUSS e del Programma Integrato di Intervento; iniziative alle quali l'Amministrazione attribuisce prioritariamente il ruolo di elementi di impulso e come tali anticipatori del RU;
- recupero, riqualificazione e valorizzazione di strutture non utilizzate o sottoutilizzate situate sia nell'ambito cittadino che nelle immediate adiacenze per usi conformi e sinergici con il riassetto funzionale complessivo (palazzo dell'ex Intendenza di Finanza, ex mercato ortofrutticolo, ex mattatoio, il mercato delle Jare ecc);
- recupero e valorizzazione dell'area dell'Ospedale S.Cristoforo e dei presidi ospedalieri in senso complessivo in quanto la realizzazione del nuovo Ospedale Unico delle Apuane comporta la riconversione o la diversa distribuzione delle funzioni nel loro complesso sul territorio;
- sviluppo della grande industria e del terziario avanzato;
- riqualificazione e sviluppo del turismo in senso ampio creando le condizioni e gli stimoli che possano indurre una costante riduzione del limite stagionale delle presenze;
- affermare costantemente il principio che tutte le azioni debbano avere come principio e finalità il raggiungimento della qualità urbana.

In sintesi gli obiettivi sopra citati devono tradursi in azioni strategiche che hanno come comune denominatore il recupero della qualità e delle funzioni urbane partendo da una particolare attenzione alla funzione dei nuclei storici e alle condizioni di altre aree da assumersi quali elementi di impulso allo sviluppo ed alla trasformazione.

Comune obiettivo a tutte le azioni è quello che di porre come elemento di fondo il miglioramento della qualità della vita partendo da banali e semplici interventi per rendere gli spazi urbani pienamente fruibili e sicuri da parte dei bambini, dei disabili, e degli anziani, attraverso sistematiche opere pubbliche ed interventi dei privati per giungere fino alla revisione, adeguamento ed armonizzazione dei regolamenti edilizi ed al ricorso, ove necessario, alla procedura concorsuale di architettura.

### **5.3 Obiettivi strategici per l'impresa, il turismo e il tempo libero**

Dall'analisi dei problemi socio-economici così come elaborati dalla società CLES appare evidente come la realizzazione di uno sviluppo economico duraturo, comporti la necessità di valorizzare al meglio le risorse presenti sul territorio, concentrandosi sullo sviluppo del sistema complessivo "industria ed artigianato - turismo- agricoltura- cultura- ambiente".

Gli obiettivi strategici da perseguire sono sostanzialmente riconducibili alla:

- riqualificazione del tessuto delle piccole e medie imprese ma con importanti rinforzi sulla grande industria e sul terziario avanzato;
- riqualificazione delle strutture ricettive ed una adeguata diversificazione dell'offerta non esclusivamente legata alla stagionalità del turismo balneare;
- valorizzazione delle risorse ambientali, culturali e paesaggistiche.

Per quanto riguarda l'impresa in senso generale, occorrerà provvedere all'individuazione di soluzioni progettuali e normative di massima flessibilità che consentano il potenziamento dell'industria manifatturiera, con particolare riferimento alle imprese di media e grande dimensione e del terziario connesso e che garantiscano adeguata e sollecita risposta alle esigenze di mercato; il PS promuove l'individuazione di assetti strategici che consentano il raggiungimento di tali obiettivi, puntando sulla sostenibilità e sulla semplificazione; a titolo di esempio occorre superare la rigidità



dell'attuale impianto normativo basato sull'elencazione di codici di possibile insediamento, ribaltando l'impostazione attuale e stabilendo a priori esclusivamente quelle funzioni produttive non compatibili per, nel rispetto della sostenibilità, consentire a tutte le altre di avere la loro possibilità.

Indipendentemente dalla risorsa del turismo balneare, una circostanziata analisi del territorio fa emergere costantemente forti potenzialità turistiche legate alle risorse ambientali e paesaggistiche che partendo dal territorio agricolo-collinare, dalla montagna alle cave ed al Parco delle Alpi Apuane si focalizza nella rivalutazione dei nuclei storici sia urbani che frazionali.

Tutte queste aree hanno caratteristiche tali da poter soddisfare la differente domanda turistica, costituendo ad esempio un "pacchetto completo", che va dal turismo balneare a quello culturale ed escursionistico ambientale. In questo quadro non sarà difficile individuare il potenziale target conseguibile con le relative esigenze commerciali.

Tale sviluppo deve essere comunque ricondotto all'analisi degli effetti ed al dimensionamento del concreto fabbisogno in modo da rispondere alle esigenze riducendo al minimo i comportamenti speculativi degli operatori al fine di non compromettere i valori paesaggistici, culturali ed ambientali del territorio mantenendo quindi l'identità paesistica del sistema montano e collinare, promuovendo la realizzazione di infrastrutture e la tipologia dell'"albergo diffuso" nelle frazioni montane in sinergia con la funzionalità e la fruibilità del Parco delle Apuane.

#### **5.4 Gli obiettivi strategici per la mobilità**

La riorganizzazione del sistema insediativo ed infrastrutturale si attua attraverso la rimozione degli elementi di disagio e di degrado urbanistico, territoriale, ambientale, e sociale, favorendo una distribuzione delle funzioni che assicuri una accessibilità ed una fruibilità dei servizi pubblici e privati di utilità generale con la minore necessità di mobilità materiale, favorendo il commercio di vicinato nei nuclei storici e nelle zone periferiche.

L'obiettivo strategico fondamentale atto a risolvere gran parte delle condizioni di insufficienza viaria è quello di prevedere innanzitutto nuovi assetti infrastrutturali di attraversamento urbano, anche se tale obiettivo non può essere dissociato da un alleggerimento delle funzioni, addensate all'attualità su un tessuto urbanistico congestionato come quello del centro città e delle sue dirette propaggini.

Le soluzioni progettuali abbracciano in prima battuta problematiche di ampio respiro legate alla conflittualità di alcune emergenze su territorio per poi scendere, dopo un serio quadro di indirizzo, al Piano della Mobilità ed al più concreto e contingente Piano Urbano del Traffico.

In conformità al P.I.T. e al P.T.C. devono essere confermate tutte quelle invarianti infrastrutturali che costituiscono presupposto essenziale per soluzioni di mobilità che da un livello sovracomunale scendono al dettaglio di opere infrastrutturali locali tra le quali la realizzazione della terza corsia e delle relative opere complementari, la variante Aurelia ed altri percorsi di attraversamento locale che costituiscono presupposto essenziale per un alleggerimento della pressione veicolare all'attualità addensata sul nucleo del centro città e stagionalmente sul nucleo di Marina Centro assumendo in tal senso obiettivo strategico primario.

#### **5.5 Gli obiettivi strategici per il paesaggio, il patrimonio culturale e il territorio aperto**

Il PIT definisce i valori attribuiti alle diverse componenti del paesaggio in relazione al grado di integrità, significatività e rilevanza dei caratteri strutturali identificativi ed ordinari esistenti e dei loro sistemi di relazione tenendo conto dei seguenti parametri:

- presenza di elementi e sistemi di beni culturali o naturali riconosciuti a livello nazionale e

internazionale e per i giudizi espressi dalla società locale;

- grado di riconoscibilità delle matrici storiche, intesa come la capacità di un paesaggio di continuare ad esprimere le relazioni proprie di una specifica modalità di organizzazione del territorio;
- presenza di piante monumentali, di coltivazioni agrarie e forestali di particolare rilevanza naturalistica ed ambientale;
- presenza di elementi fortemente riconoscibili all'interno di tale struttura (eccellenze).

Nel caso specifico il territorio comunale è contraddistinto da elementi di particolare pregio ambientale, paesaggistico e culturale che nel loro insieme definiscono un patrimonio di valori da salvaguardare e tutelare condensandosi in una serie di obiettivi strategici che sono alla base di azioni finalizzate allo sviluppo sociale ed economico del nostro territorio.

Gli obiettivi strategici da perseguire sono sostanzialmente riconducibili a:

- approfondimento delle conoscenze relative alle matrici culturali, architettoniche ed ambientali;
- tutela e riqualificazione degli elementi culturali legati all'architettura e alla storia;
- salvaguardia e tutela delle condizioni di naturalità, sia nella loro effettiva ed originale presenza sul territorio che negli aspetti latenti individuabili nelle aree di frangia e negli elementi agricolo residuali di pianura;
- ripristino di un tessuto connettivo delle naturalità, rinforzando la disponibilità di corridoi ecologici;
- tutela delle risorse, ambientali, naturali e paesaggistiche del sistema collinare e montano in sinergia con condivise azioni di sviluppo del Parco Alpi Apuane.

Nella stesura disciplinare il PS analizza le modalità di raggiungimento dei singoli obiettivi approfondendo in particolare i contenuti e gli aspetti culturali connessi al patrimonio architettonico in senso generale, alle chiese, agli edifici legati alla storia politica ed amministrativa, ai nuclei storici sia urbani che frazionali, alle ville ducali ed alle ville signorili che nei vari periodi hanno costellato il territorio, agli esempi di liberty prevalentemente strutturato sul litorale, alle colonie ed agli edifici rurali sparsi, simboli dell'antica vocazione agricola.

Nel caso specifico dei nuclei storici e del relativo tessuto insediativo il PS demanda al RU la definizione di norme che assumano significato di riqualificazione e rivitalizzazione escludendo anacronistici irrigidimenti legati al semplice recupero; nel rispetto dell'organismo edilizio e dell'impianto strutturale il PS assegna al RU il compito di porre l'attenzione sugli elementi da tutelare e su quelli incongrui, analizzando i singoli edifici e prevedendo per essi interventi diversificati in funzione degli aspetti architettonici, statici e funzionali in modo da ottenere il raggiungimento dei seguenti specifici obiettivi:

- riqualificazione dell'ambiente urbano, i percorsi stradali, gli spazi pubblici e privati e l'arredo urbano;
- realizzazione di forme di utilizzo, nel rispetto dei caratteri degli edifici, finalizzate al riequilibrio delle funzioni sul territorio;
- soddisfacimento delle esigenze indirizzate al prevalente riutilizzo residenziale recuperando attività ed esercizi commerciali ad esse compatibili;
- adeguamento degli impianti e dei servizi tecnologici;
- riutilizzazione degli edifici di pubblica proprietà recuperandoli a funzioni e servizi di interesse collettivo;

- adeguamento funzionale delle opere di urbanizzazione e delle infrastrutture a carattere urbano provvedendo, ove necessario, alla realizzazione di quelle mancanti;
- riqualificazione degli spazi di verde urbano e delle piazze prevedendo, ove possibile, nuovi inserimenti.

## 5.6 Gli obiettivi strategici per la sostenibilità e per la tutela delle risorse

Nella cultura contemporanea è solo dagli anni '70 che inizia la progressiva presa di coscienza delle problematiche ambientali e del futuro del pianeta con il coinvolgimento di organizzazioni, movimenti di opinione, confronti e studi che hanno comportato la definizione del concetto di *sviluppo sostenibile*.

Così come espresso nel rapporto della Commissione ONU, per sviluppo sostenibile s'intende, *"lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri"* (Gro Harlem Brundtland, 1987).

La sostenibilità delle azioni non è una definitiva condizione di armonia, ma un processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali devono essere resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali.

Le azioni indotte sul territorio che intervengono sul clima, la natura, la biodiversità, la qualità dell'ambiente e della vita negli ambienti urbani, l'uso sostenibile e la gestione delle risorse naturali e dei rifiuti devono essere costantemente valutate e misurate attraverso opportuni indicatori che rappresentano il riferimento strategico per il rispetto delle condizioni di sostenibilità.

La Regione Toscana, attraverso LR n°1/2005, detta le norme per il governo del territorio e specifica che lo sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private e l'utilizzazione delle risorse territoriali ed ambientali deve avvenire garantendo la salvaguardia e il mantenimento dei beni comuni e l'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento dei beni comuni, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future.

Gli obiettivi strategici che il PS deve perseguire ai fini della salvaguardia delle condizioni di sostenibilità sono sostanzialmente riconducibili a:

- formulare strategie condivise di sviluppo ed attuare le scelte secondo criteri di sostenibilità;
- attuare costanti principi di "governance" intendendo per essa la partecipazione più ampia dei cittadini e delle organizzazioni alla definizione degli obiettivi strategici facendo assumere in tal senso maggiore consapevolezza nelle scelte e maggiore senso di responsabilità;
- affrontare le sfide poste dai sistemi locali per la modernizzazione della città;
- favorire il riassetto competitivo del sistema locale;
- promuovere interventi che garantiscano una maggiore qualità urbana avendo come riferimento gli elementi fondanti e di supporto all'idea di città quali: la mobilità, il verde, i sistemi di continuità ecologica, i paesaggi urbani; e tutte le sinergie che in ciascun contesto s'integrano nella visione dello spazio urbano;
- riconoscere il ruolo strutturante dello spazio collettivo nella sua dimensione sociale di progetto architettonico attuativo di un progetto condiviso di politica urbana.

## **6 Il Piano strutturale: la sua forma, i suoi contenuti**

Il PS così come definito dalla L.R. 1/2005 è uno strumento di pianificazione territoriale che analizza le risorse e gli equilibri del territorio per tradurli in condizioni operative di sostenibilità perseguendo il raggiungimento di obiettivi a breve, medio e lungo termine e dettando le modalità e le regole essenziali per conseguirli rimandandone l'aspetto applicativo al RU ed ai vari piani di settore.

Il PS non ha quindi capacità operativa immediata, ma attraverso l'analisi delle caratteristiche del territorio e l'individuazione delle risorse ne stabilisce le relative regole d'uso, le azioni di tutela e di conservazione attiva, dettando nello Statuto del Territorio gli indirizzi di governo del territorio, lo stesso, il dimensionamento delle previsioni di sviluppo, i carichi massimi sostenibili e le trasformazioni ammissibili nonché le misure di salvaguardia da applicarsi nelle fasi successive all'adozione, estendendo la loro applicazione all'approvazione definitiva del PS o del Regolamento Urbanistico.

Il PS analizza l'identità del territorio comunale e le strategie per il suo sviluppo futuro ed indica quali siano le finalità, le ragioni e le condizioni alle quali attenersi per conservare determinati valori e caratteristiche che identificano il territorio stesso e le sue potenzialità.

### **6.1 La struttura del PS**

L'ossatura del PS è costituita dal Quadro Conoscitivo di riferimento, dallo Statuto del Territorio e dalle linee strategiche di sviluppo.

La sua validità è a tempo indeterminato ma può essere soggetta a modificazioni qualora si rilevino significativi aggiornamenti del Quadro conoscitivo e sostanziali elementi innovativi relativamente allo Statuto del Territorio e alle linee strategiche.

Il PS in sostanza stabilisce le condizioni e gli indirizzi per le trasformazioni del territorio delegando agli atti di governo del territorio con particolare riferimento al RU la disciplina dell'attività urbanistica ed edilizia.

Come sopra accennato il PS si concretizza in tre elementi fondamentali:

- il Quadro Conoscitivo;
- lo Statuto del territorio;
- le linee strategiche di sviluppo.

Il Quadro Conoscitivo descrive e valuta lo stato attuale del territorio, le sue caratteristiche, le sue tendenze evolutive e le potenzialità costituendo quindi il riferimento necessario per la definizione degli obiettivi, dei contenuti del PS e per la valutazione degli elementi di sostenibilità.

Attraverso il Quadro Conoscitivo vengono sostanzialmente individuate e descritte le identità locali nei loro aspetti strutturali e nelle criticità con particolare riferimento agli aspetti fisici e morfologici; ai valori paesaggistici, naturalistici, ambientali e culturali nonché ai sistemi insediativi ed infrastrutturali.

Il Quadro Conoscitivo analizza in particolar modo le dinamiche demografiche e socio-economiche, l'attuale dotazione di servizi e lo stato di attuazione degli strumenti di pianificazione vigenti.

Lo Statuto del Territorio analizza il profilo identitario del territorio stesso descrivendolo nei suoi aspetti essenziali e definendo:

- i principi per il suo governo;
- i relativi sistemi territoriali e sistemi funzionali;

- le invarianti strutturali quali elementi cardine dell'identità dei luoghi;
- le risorse, i beni essenziali e il sistema delle regole per il loro uso nonché le prestazioni di qualità ed i benefici ricavabili dalle risorse stesse che devono essere garantite nel lungo periodo secondo i principi dello sviluppo sostenibile.

Le linee strategiche si traducono in un inquadramento progettuale che individua nelle unità territoriali organiche elementari (U.T.O.E.), nei sistemi e sub sistemi territoriali gli elementi di riferimento per la definizione delle condizioni di sviluppo, la loro specifica disciplina, la definizione degli obiettivi, le direttrici delle trasformazioni territoriali e la programmazione di sviluppo del territorio fissando il sistema delle regole di attuazione nonché le misure di salvaguardia e di valorizzazione delle risorse del territorio stesso.

## **6.2 La definizione di Sistema Territoriale**

Per Sistema Territoriale si intende un insieme di elementi e valori fisici del territorio strettamente correlati sia per scopi e finalità che per proprietà comuni, oltre che per i caratteri distintivi delle relazioni fra gli elementi territoriali e le comunità insediate o semplicemente per caratteristiche morfologiche ed orogeniche che nel loro insieme identificano l'unità geografica del Sistema.

Il PS analizza e descrive il Sistema nei suoi elementi essenziali definendo gli obiettivi, i criteri per il raggiungimento degli stessi e fissando le regole che il RU deve perseguire per il governo del territorio.

Alcune specificità hanno inoltre comportato l'esigenza di individuare nell'ambito complessivo del Sistema, ulteriori elementi di dettaglio, definiti quali Sottosistemi, per i quali si rende necessario un diverso approfondimento della disciplina.

## **6.3 La definizione di Sistema Funzionale**

Per Sistema Funzionale si intende un ambito territoriale caratterizzato da spazi ed edifici nei quali si individua una comune identità funzionale ed un insieme di funzioni.

Il PS fissa gli obiettivi e disciplina per i Sistemi e Sottosistemi funzionali i criteri che il RU deve recepire ai fini di una definizione delle condizioni localizzative, qualitative e quantitative degli insediamenti con particolare riferimento agli obiettivi prestazionali identificabili nel mantenimento ed incremento della qualità ambientale, nella corretta distribuzione delle funzioni e nella loro efficace integrazione con l'organizzazione degli spazi e dei tempi.

Anche un Sistema Funzionale può articolarsi in Sottosistemi, che assumono specificità per dimensione, principio insediativo, tipologia edilizia, caratteristiche degli spazi aperti, e modalità di utilizzo.

## **6.4 La definizione di Invariante**

L'art. 4 della L.R. 1/2005 specifica che *“le risorse, i beni e le regole relative all'uso, individuati dallo statuto”* del territorio, *“nonché i livelli di qualità e le relative prestazioni minime, costituiscono invarianti strutturali del territorio da sottoporre a tutela al fine di garantire lo sviluppo sostenibile”*.

*Si definisce prestazione derivante dalla risorsa essenziale il beneficio ricavabile dalla risorsa medesima nel rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile”*.

Le Invarianti strutturali si concretizzano dunque in parti di territorio o elementi fisici o culturali dotati di una specifica identità che è espressione di un valore e di un carattere permanente, per le quali necessita una indispensabile azione di tutela e salvaguardia quale presidio fondamentale per il mantenimento delle caratteristiche peculiari ed identificative.

## **6.5 La definizione delle U.T.O.E.**

Così come precisato nella disciplina del PS, alla quale si rimanda per ulteriore dettaglio, le Unità Territoriali Organiche Elementari individuano quelle articolazioni e suddivisioni elementari del territorio comunale dotate di un relativo grado di autonomia dal punto di vista funzionale e territoriale in grado di assicurare una equilibrata distribuzione delle dotazioni necessarie alla qualità dello sviluppo territoriale.

Nella sua strategia di sviluppo il PS identifica progettualmente sei U.T.O.E. per le quali la disciplina di PS contiene precisi riferimenti descrittivi e normativi che, associati alla determinazione delle dimensioni massime ammissibili degli insediamenti, al numero degli abitanti insediabili, alle funzioni che vi possono essere svolte, alle infrastrutture e servizi necessari, costituiscono presupposto essenziale di riferimento per la definizione progettuale e normativa del RU.

Il PS, in base ai caratteri ambientali, territoriali ed insediativi, individua le seguenti UTOE così come indicate nella Tav. B4 del Quadro Progettuale.

- UTOE n. 1 Marina-Partaccia
- UTOE n. 2 Zona Industriale Apuana
- UTOE n. 3 Mirteto-Romagnano
- UTOE n. 4 Centro Città
- UTOE n. 5 Quercioli-Viale Roma
- UTOE n. 6 Ronchi-Poveromo

Il PS, nel territorio aperto, attribuisce ai seguenti Sistemi e Sottosistemi la stessa funzione strategica di sviluppo:

- Sistema Territoriale di montagna
- Sistema Territoriale pedemontano
- Sottosistema del Candia
- Sottosistema di San Carlo

La disciplina del PS tratta dettagliatamente gli ambiti territoriali di cui sopra al fine di fornire al RU ogni elemento descrittivo, normativo ed insediativo necessario ai fini della composizione del quadro per il governo del territorio della città.

## **6.6 I criteri per il dimensionamento del PS**

Allo scopo di ben esplicitare i criteri generali e di indirizzo che hanno portato al dimensionamento fisico delle principali categorie di funzione operanti sul territorio, riportiamo le seguenti specifiche:

**1. Funzione residenziale.** La definizione dello scenario economico programmatico della società CLES ipotizza una popolazione residente, pari a 74.958 unità con una variazione assoluta, riferita al dicembre 2006, pari a 5.559 unità; in termini di famiglie si ipotizza il raggiungimento di 5.573 nuovi nuclei. Gli indirizzi dell'Amministrazione sono di aumentare, per quanto

possibile il tasso di occupazione degli alloggi, anche se ovviamente il valore del 100% può essere assunto come obiettivo tendenziale ma non raggiungibile in concreto. Viene conseguentemente assunto come dato riferito al fabbisogno abitativo, il valore di 6.000 nuovi alloggi in relazione ai 5.573 nuovi nuclei familiari. Il dato residuale dello stato di attuazione del vigente PRGC, nelle zone di saturazione ed espansione, vede ancora disponibili per nuova edificazione circa 1.061.500 mc, pari a 353.815 mq di superficie utile lorda (Sul). Il dato relativo ai 6.000 alloggi porta ad una necessità complessiva in termini volumetrici pari a 1.800.000 mc da ricavarsi in parte da nuova costruzione ed in parte dal recupero del patrimonio edilizio esistente (volume di riferimento per alloggio pari a 300 mc) corrispondente a 600.000 mq di Sul. **Di tale dimensionamento complessivo la disciplina dispone che almeno il 30%, pari a 180.000 mq, deve essere recuperato da volumetrie esistenti.** Le superfici previste per la nuova edificazione risultano pari a 420.000 mq compresa una quota pari a 66.660 mq di residenza abitativa pubblica, valutata sulla base delle richieste stimata e dei dati statistici rilevati. Traducendo quanto sopra in termini di alloggi e volumetrie può essere riassunto il seguente dimensionamento: Dei 6.000 nuovi alloggi necessari una quota pari al 30% deve essere ricavata dal recupero edilizio di volumetrie esistenti: tale quota è pari a 1.800 alloggi. Conseguentemente 4.200 sono gli alloggi che deriveranno da nuova edificazione e la cui volumetria è pari a  $4.200 \times 300 = 1.260.000$  mc, comprensivi di una quota pari a circa 200.000 mc per residenza abitativa pubblica (corrispondenti ai 66.660 mq di Sul previsti e sopra riportati). Ne consegue che in termini volumetrici il dato del nuovo residenziale (escludendo il residenziale pubblico) risulta essere leggermente inferiore al residuo del PRGC (1.060.000 mc di PS contro 1.061.500 mc del residuo ancora previsto dal vigente PRGC nelle zone di saturazione ed espansione e, potenzialmente, residenziale). Si evidenzia che parte delle previsioni di cui sopra sono assorbite nell'ambito dei programmi complessi in corso di formazione quali il Programma Integrato di Intervento dei comparti della Stazione e del Frigido, il PIUSS del centro città e dei piani attuativi in corso di formazione o non ancora attuati, come prefigurati nella disciplina di piano quali elementi anticipatori del RU.

*Nota.- Le analisi e gli approfondimenti condotti a seguito dell'esito della Conferenza paritetica hanno prodotto un ridimensionamento del carico insediativo dell'UTOE n. 6, per la funzione residenziale, di 3.500 mq di s.u.l. di nuova edificazione e 6.000 mq di s.u.l. di recupero del patrimonio edilizio esistente. Tuttavia il dimensionamento complessivo del PS per la funzione residenziale, supportato dalle indagini socio-economiche, non viene parimenti ridotto ma resta invariato, per cui le quote di dimensionamento sottratte all'UTOE 6 saranno ridistribuite in sede di RU nell'ambito di applicazione del comma 10 lettera a) dell'art. 4 della disciplina di Piano. In questo caso specifico si deve intendere che l'intera quota di dimensionamento sottratta all'UTOE 6 viene ridistribuita in sede di RU agli altri sistemi, sottosistemi o UTOE purché in misura non superiore al 10% del dimensionamento del sistema, sottosistema o UTOE ricevente.*

**2. Funzione industriale-artigianale.** La definizione dello scenario economico-programmatico della società CLES ipotizza la necessità di nuovi spazi per lo sviluppo del tessuto imprenditoriale pari a 75.930 mq di Sul. Tuttavia le considerazioni riferite alle scelte strategiche per il dimensionamento per questa particolare funzione non possono prescindere dal dato residuale derivante dallo stato di attuazione del vigente PRGC, nonché dalle particolarità tipologiche delle principali attività insediate e/o previste dalla attuale configurazione normativa degli strumenti vigenti. Il dato residuale è pari a 840.165 mq di Sul ancora disponibile per insediamenti industriali ed artigianali, sia interni che esterni al perimetro della zona industriale; occorre inoltre considerare che le attività presenti, per la maggior parte, necessitano per lo svolgimento delle loro attività di ampi spazi all'aperto, senza la necessità dello sfruttamento dell'indice previsto. In questo contesto, gli indirizzi dell'Amministrazione prevedono l'individuazione di soluzioni progettuali e normative di massima flessibilità, che consentano il potenziamento dell'industria manifatturiera, con particolare riferimento alle imprese di media e grande dimensione e del

terziario connesso e che garantiscano adeguata e sollecita risposta alle esigenze di mercato. Al fine del raggiungimento di tale primario obiettivo, il dimensionamento che il PS assume per queste funzioni è quello della conferma dell'attuale residuo del vigente PRGC, ad eccezione di quello relativo alle aree di trasformazione urbanistica incluse nel PIUSS e nel PII e all'area di bordo prospiciente la via Aurelia, nel tratto compreso tra via Tinelli e via Catagnina, dove sono presenti funzioni eterogenee che hanno fatto perdere l'originale connotato di omogeneità produttiva e comportano inevitabilmente l'esigenza di operazioni di recupero e riqualificazione; pertanto ne deriva un dato progettuale complessivo pari a 783.690 mq di Sul; pertanto ne deriva un dato progettuale complessivo pari a 823.690 mq di Sul.

- 3. Funzione commerciale, direzionale e servizi.** Sulla base delle ipotesi di crescita prefigurate dallo scenario economico programmatico predisposto nello studio condotto dalla società CLES, valutate ed interpretate in considerazione degli obiettivi e degli indirizzi strategici che l'Amministrazione pone alla base della propria idea di sviluppo del territorio comunale, si prevede un fabbisogno complessivo di spazi necessari per assecondare i processi di adeguamento, crescita e sviluppo delle attività commerciali, direzionali e servizi pari a 162.000 mq di Sul. Di questi il PS dispone che una quota non inferiore a 78.800 mq venga recuperata dal patrimonio edilizio esistente con particolare riferimento ai contenitori inutilizzati delle ex colonie marine o sotto-utilizzati quali il mercato ortofrutticolo delle Jare e nell'ambito della riqualificazione dell'area di bordo prospiciente la via Aurelia, nel tratto compreso tra via Tinelli e via Catagnina.
- 4. Funzione turistico-ricettiva.** Il PS pone tra i principali obiettivi per questa funzione quello di riqualificare l'offerta ricettiva, puntando soprattutto ad accrescere la qualità media delle strutture alberghiere ed extra-alberghiere, in modo da intercettare flussi turistici di maggiore pregio e potenziare lo sviluppo dei servizi complementari e di supporto all'attività turistica in modo da aumentare il grado di attrattività del nostro territorio come località turistica. In quest'ottica complessiva di riqualificazione, che potrà comportare una riduzione dell'attuale capacità ricettiva dei campeggi, si prevede di confermare sostanzialmente l'attuale dotazione di posti letto (pari a 27.358) comprensiva sia della potenzialità delle strutture alberghiere che di quelle extra-alberghiere, incrementandone il numero per operazioni di potenziamento, per il recupero funzionale delle ex colonie e per la necessaria e strategica caratterizzazione degli ambiti urbani e della montagna, a 28.550 unità.
- 5. Funzione agricola.** Per il dimensionamento complessivo relativo alla funzione agricola, gli studi specialistici del C.L.E.S s.r.l. non prevedono la necessità di spazi aggiuntivi, tuttavia, il PS ammette, con riferimento alla normativa nazionale e regionale in materia, la possibilità di insediamento di nuove attività agricole, nonché il potenziamento di quelle esistenti. In caso di necessità di nuovi spazi, gli stessi possono essere realizzati attraverso la redazione ed approvazione di specifici PMAA, fermo restando l'obbligo di procedere prioritariamente al recupero degli edifici esistenti. Tali Programmi devono essere in ogni caso sottoposti alla valutazione integrata e alla valutazione ambientale strategica o alla verifica preliminare sull'applicazione delle stesse. Gli edifici che mutano la destinazione d'uso agricola sono ricompresi nella quota di dimensionamento della funzione residenziale derivante dal recupero del patrimonio edilizio esistente.

NOTA:

Il PS nella determinazione del dimensionamento massimo sostenibile, in prima applicazione, adotta la seguente definizione di superficie utile lorda: *“per superficie utile lorda (Sul) s'intende la somma delle superfici delimitate dal perimetro esterno di ciascun piano il cui volume sia collocato prevalentemente o esclusivamente fuori terra. Nel computo di detta superficie sono comprese le scale, i vani ascensore, le logge e le porzioni di sottotetto delimitate da strutture orizzontali praticabili con altezza libera media superiore a due metri e quaranta centimetri, mentre sono*



*esclusi i volumi tecnici, i balconi, i terrazzi, gli spazi scoperti interni al perimetro dell'edificio e i porticati condominiali o d'uso pubblico.* Tale definizione è indicativa e non prescrittiva pertanto resta ferma, per il Regolamento Urbanistico e il Regolamento Edilizio, nell'ambito delle proprie competenze, la possibilità di adottare definizioni di Sul diverse, specificando e dettagliando le strutture e gli elementi architettonici che devono essere computati nella sua determinazione ai fini del rilascio degli atti abilitativi all'attività edilizia.

## **6.7 Il rapporto fra PS e gli atti comunali di governo del territorio**

Una scelta fondamentale del PS è stata quella di assumere come sostanziale il fatto che il territorio e la struttura insediativa di Massa non offrono spazi e motivazioni per puntare ad un Piano Strutturale che preveda di risolvere i problemi presenti - legati soprattutto alla carenza dei requisiti che connotano la qualità del territorio e la qualità di vita dei cittadini – attraverso la previsione di grandi “episodi” di trasformazione o l’inserimento di ipotesi di crescita non strettamente correlate ai reali fabbisogni insediativi destinati a soddisfare le esigenze accertate.

La strada scelta è stata quella di individuare gli elementi necessari a recuperare uno stretto rapporto fra città costruita e città sociale attivando processi finalizzati a qualificare il territorio come luogo di accoglienza, d’integrazione sociale e di nuove opportunità per la comunità che l’abita e che la frequenta, a conseguire il diffuso e stabile livello di qualità urbana, a contrastare la progressiva dispersione, fisica e funzionale, del sistema insediativo che incide negativamente sui valori identitari, sul ruolo delle centralità che li hanno generati, sul quadro di vita dei cittadini.

Pertanto i processi che sono alla base del PS di Massa - per la loro complessa articolazione e per l’arco di tempo lungo che sottendono - richiedono una continuità programmatica sia rispetto alla sequenza dei Regolamenti Urbanistici, sia alla effettiva integrazione fra i molteplici aspetti della gestione amministrativa corrente e, in particolare, per armonizzare l’attività dei diversi settori del Comune, nonché per la corretta definizione dei contenuti degli strumenti della pianificazione complessa (Piani Urbani, PIUSS, ecc.).

E’ quindi fondamentale risolvere la questione connessa alla potenziale “autonomia” dei RU, che ad esempio determinano - e possono modificare – elementi determinanti quali:

1. la disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti;
2. la disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio;
3. la disciplina dell’utilizzazione, del recupero e della riqualificazione del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente, compresa la tutela e la valorizzazione degli edifici e dei manufatti di valore storico e artistico;
4. la sostanziale autonomia operativa della disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni.

Elementi che, nel loro complesso, pur dovendo essere definiti nel rispetto delle regole del PS, possono generare incoerenze e contraddizioni nella sequenza dei vari RU e, quindi perdita di continuità e di efficacia rispetto al conseguimento degli obiettivi strategici di lunga prospettiva del PS.

Analogo rilievo assume l’esigenza di dare effettiva applicazione a quanto previsto dal 4° comma dell’art. 37 della LR 1/2005 “Disposizioni generali per la tutela e valorizzazione degli insediamenti” il quale prescrive che *“Gli strumenti della pianificazione territoriale e gli altri atti di governo del territorio privilegiano un’organizzazione degli spazi che salvaguarda il diritto all’autodeterminazione delle scelte di vita e di lavoro. Tale organizzazione di spazi garantisce una corretta distribuzione delle funzioni al fine di assicurare l’equilibrio e l’integrazione con*

*l'organizzazione dei tempi della vita quotidiana, in modo da favorire una corretta fruizione dei servizi pubblici e privati di utilità generale. In tale prospettiva gli strumenti della pianificazione territoriale e gli altri atti di governo del territorio si coordinano con il piano di indirizzo e di regolazione degli orari di cui all' articolo 3 della legge regionale 22 luglio 1998, n. 38 (Governo del tempo e dello spazio urbano e pianificazione degli orari della città).*

Queste considerazioni hanno portato ad individuare forti elementi di centralità attorno ai quali organizzare il PS per rafforzare la sua capacità di controllo su gli atti di governo del territorio, ed in particolare:

1. alla individuazione (vedi art. 28) del Sottosistema funzionale “dei luoghi e degli spazi della collettività” finalizzato, come prevede la disciplina di Piano a “*determinare e promuovere la qualità e la funzionalità degli insediamenti ai diversi livelli (di vicinato, locali, urbani, di area vasta) ricercando, fra tutti i soggetti pubblici e privati che svolgono funzioni di utilità generale, nuove sinergie e opportunità di crescita e di coesione sociale, offrendo ad ogni cittadino residente, permanentemente o temporaneamente, la possibilità di riappropriarsi degli elementi essenziali dello stare insieme determinati dalla qualità del territorio e dell'ambiente urbano, dalla fruibilità degli spazi e dei valori identitari della collettività, da una localizzazione di servizi adeguatamente accessibili per ridurre la mobilità indotta, per assicurare il rispetto dei tempi di vita, per qualificare gli ambiti di vita quotidiana*”;
2. alla formulazione nello statuto della risorsa città e sistema degli insediamenti (vedi Titolo IV Capo V) di specifici obiettivi, criteri e prestazioni;
3. alla previsione attivare il “Progetto strategico dei luoghi e degli spazi della collettività” (vedi art. 112) quale strumento conoscitivo e programmatico per garantire, attraverso la sequenza dei RU, la necessaria continuità operativa richiesta dai processi finalizzati a sostenere la crescita di Massa.

In particolare, il “Progetto strategico dei luoghi e degli spazi della collettività” - definito con il primo Regolamento Urbanistico, valido a tempo indeterminato, e sottoposto a monitoraggio per verificare la sua costante adeguatezza - è lo strumento conoscitivo e programmatico dell'Amministrazione comunale per “guidare” e verificare la sequenza dei RU, per garantire la coerenza dei Piani di settore comunali e degli atti amministrativi e gestionali rispetto al percorso di sviluppo sostenibile centrato su gli aspetti strutturali di maggior carenza del territorio di Massa.

Va rilevato che il complesso degli argomenti trattati dal Progetto strategico dei luoghi e degli spazi della collettività, e dai suoi programmi operativi, costituiscono una base esaustiva e sostanziale per la partecipazione dei cittadini, poiché trattano elementi di loro diretto interesse e di facile comprensione.

—•—•—•—•—

#### *Prefazione all'allegato documento “Ragguaglio urbanistico città di Massa”*

*Il documento di MBM Arquitectes di Barcellona è, in questa fase, un “foglio aperto” e non concluso; in effetti il carattere del lavoro richiesto a Oriol Bohigas ed ai suoi collaboratori (...proposte di tipo innovativo da inserire nell'impianto degli obiettivi strategici della redigenda strumentazione urbanistica...) è rivolto a fornire indicazioni progettuali per la risoluzione di problemi strutturali e formali della città.*

*Importante dunque sarà il completamento del documento quale contributo proiettato verso il RU.*

*Riteniamo, in questo importante momento, che le analisi di primo impatto di questi specialisti, definibili quali “tecnici delle città” (in particolare di quelle mediterranee di costa) e le soluzioni da*

*essi suggerite siano da riferirsi alla giusta gerarchia ed all'appropriato ruolo del PS, nell'ambito del complessivo processo di formazione del nuovo Strumento generale.*

*Molto di quanto evidenziato e suggerito è stato condiviso e sviluppato da questo Piano Strutturale.*

*I progettisti:*

*Arch. Venicio Ticciati*

*Arch. Silvano Vita*

*Arch. Lorenzo Tonarelli*