

# RELAZIONE DI SINTESI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE INTEGRATA contenente gli elementi del RAPPORTO AMBIENTALE

## **NOTA AGGIUNTIVA A SEGUITO DELL'ESAME DELLE OSSERVAZIONI E CONTRODEDUZIONI ALLE STESSE.**

Il complesso delle osservazioni presentate ed accolte – anche parzialmente – non incide sui contenuti del PS dal punto di vista della Valutazione integrata.

Fra le osservazioni presentate solo quella della Regione e quella della Provincia fanno diretto riferimento alla Relazione di sintesi del processo di valutazione integrata del PS.

Per inquadrare gli argomenti trattati dalle osservazioni della Regione e della Provincia che attengono direttamente al processo di valutazione integrata e motivare le controdeduzioni approvate, si ricorda che tale processo, per come delineato dalla LR 1/2005, dai regolamenti di attuazione e dal PIT regionale, si fonda sulla esigenza di dare applicazione concreta alla Valutazione Ambientale di Piani e Programmi (VA) prevista dalla Direttiva 42/2001/CE - non ancora recepita dalla normativa nazionale al momento della entrata in vigore della LR - collocandola in una visione più ampia ed integrata con i temi complessivi che determinano la sostenibilità dello sviluppo di quanto non possa fare il punto di vista rivolto ai soli – anche se importanti - aspetti della salvaguardia ambientale.

Quanto sopra è stato peraltro pienamente confermato dalla recente approvazione delle LR 10 ed 11 febbraio 2010 relative alla normativa in materia di valutazione ambientale strategica, di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza, in applicazione del D.Lgs. 152/2006 e successive modificazioni ed integrazioni,

La Valutazione prevista dalla LR 1/2005 risulta “integrata” sotto due aspetti:

- perché considera contestualmente gli aspetti territoriali, ambientali, sociali, economici e sulla salute umana;
- perché si integra funzionalmente con il processo di formazione e gestione degli strumenti di pianificazione e degli atti di governo del territorio, così come previsto anche dalla Direttiva 42/2001/CE ed al D.Lgs. 152/2006, concorrendo sostanzialmente a determinarne le scelte ed i contenuti.

Il percorso valutativo previsto dalla norma regionale è, quindi, una attività che incide sull'intero processo di formazione degli Strumenti di pianificazione e degli atti di governo del territorio e, successivamente, sulla loro gestione e si riferisce al complesso organico costituito dagli Strumenti della Pianificazione e dagli atti di governo del territorio ai diversi livelli (PIT regionale, PTC provinciale e PS comunale) e dagli atti di governo del territorio da essi generati, cui sono demandati il perseguimento delle finalità del governo del territorio, definito dalla LR 1/2005 come *“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.”*

Il PS, a norma della legge non ha il compito di conformare l'uso del territorio, ma quello di

stabilire principi statutari, strategie di sviluppo territoriale e regole che garantiscano attraverso il RU ed gli altri atti di governo comunali una disciplina puntuale e la definizione delle regole che presidono all'utilizzazione e alla trasformazione del territorio.

La Relazione di sintesi del processo di valutazione integrata non è, a livello di uno strumento di pianificazione come PS, che non conforma diritto di edificazione, il documento nel quale si debbano ritrovare gli esiti di qualsivoglia valutazione ed alla scala di dettaglio applicativa. E' il documento che deve esplicitare quali criteri sono stati assunti per garantire che le scelte di PS tengano conto dei valori che sostanziano i cinque aspetti – territoriali, ambientali, sociali, economici, salute umana - da considerare anche in modo interconnesso, che dia conto dei criteri con i quali si è verificata la coerenza con quanto espresso dagli strumenti ed atti di governo del territorio di competenza di altri soggetti e, infine, stabilisca i modi e la coerenza degli "obblighi" cui debbano sottostare gli atti di governo del territorio che il PS genera e stabilisca le ulteriori esigenze conoscitive da soddisfare.

L'esito del processo di valutazione integrata è, quindi, non la sola Relazione di sintesi, ma l'intero PS con il complesso di dati conoscitivi su cui si basa, e - tramite la valutazione integrata - delle regole statutarie che definisce, degli obblighi che pone alla successiva definizione operativa.

Nella Relazione di sintesi del processo di valutazione integrata del PS viene dato ampiamente conto del percorso che ha portato a definire i contenuti del PS di Massa, che attenendo ad un percorso di sviluppo sostenibile, siano in grado di consolidare l'assetto futuro desiderato non solo in termini di scelte strettamente attinenti alla pianificazione tradizionale, ma anche di criteri e regole relative al governo del territorio.

In particolare vengono individuate le condizioni, e le scelte operative ritenute indispensabili - che il PS assume come fondative - per far sì che la valutazione integrata sia una attività effettiva e permanente di conoscenza, di verifica ed approfondimento e non solo un adempimento formale da assolvere una tantum al momento iniziale della approvazione dello strumento ed isolata rispetto agli altri strumenti.

Pertanto si tiene conto del fatto essenziale che le scelte assunte oggi dal PS per consolidare un assetto futuro desiderato:

- sono individuate e valutate sulla base di situazioni e conoscenze che potranno modificarsi nel tempo. Ciò rende indispensabile disporre di adeguati strumenti di monitoraggio e di verifica dei risultati progressivamente conseguiti, della evoluzione dei quadri conoscitivi, degli effetti indotti dalle azioni degli altri soggetti della pianificazione e dalla modifica degli scenari di riferimento incidenti sul territorio di Massa;
- devono essere concretizzate progressivamente attraverso gli atti di governo del territorio di competenza comunale, nonché dagli strumenti di pianificazione e agli atti di governo del territorio di competenza provinciale e regionale, su un arco di tempo lungo.

A questo fine viene individuato un percorso logico che prende in considerazione l'intero processo di formazione, adozione, approvazione, gestione e monitoraggio, ed eventuale revisione dello strumento, idoneo a garantire una serie di condizioni/prestazioni indispensabili che la Relazione di sintesi del processo di valutazione integrata del PS individua come segue:

- permettere di aggiornare gli scenari/obiettivi assunti per mantenerli sempre

proiettati al futuro e non cadere in situazioni di obsolescenza e di deriva rispetto ad essi;

- rendere possibile la verifica, ogni qual volta serva, dell'attualità delle scelte e dei presupposti su cui esse si basano per adeguarle, se necessario, ai nuovi valori fatti emergere dalla reciproca interrelazione ed influenza con altri piani e programmi funzionalmente correlati o gerarchicamente ordinati che interessano il territorio di competenza, o dalla modifica di scenari "esterni";
- permettere la verifica dei risultati predeterminando il monitoraggio. Deve cioè disporre di un insieme predefinito di indicatori riferiti ai diversi obiettivi/azioni, sulla cui base verificare la coerenza dei risultati ottenuti rispetto agli effetti attesi. Nel definire gli indicatori occorre garantire la coerenza con quelli relativi ai piani e programmi funzionalmente o gerarchicamente collegati;
- deve risolvere adeguatamente il problema del rapporto con gli atti di governo del territorio che genera nel tempo per assicurare un'effettiva "controllabilità" in termini di coerenza ed adeguatezza senza introdurre rigidità ed, in particolare, deve assicurare un'efficace monitoraggio, avvalersi delle consultazioni e della partecipazione quale momento determinante per la corretta definizione delle scelte operative e la costante verifica della loro sostenibilità nel tempo;
- deve disporre di criteri metodologici che garantiscano i requisiti di trasparenza, adeguatezza, partecipazione e certificazione per rendere efficace la valutazione integrata in relazione al livello di competenza degli strumenti o degli atti;
- deve avvalersi di una struttura operativa permanente che garantisca con continuità e competenza gli adempimenti necessari.

Per quanto sopra il PS - vedi art. 5 della disciplina - ritiene preliminare ed essenziale prevedere:

- i necessari raccordi con Provincia e Regione in relazione alla formazione ed alla gestione integrata del sistema informativo geografico regionale ed alla realizzazione della relativa base informativa - secondo quanto previsto dagli articoli 28 e 29 della LR 1/2005 e dal Regolamento regionale n. 6/R/2007 - sulla base di specifiche intese da assumere con la Regione, la Provincia e con altri soggetti titolari di informazioni rilevanti;
- l'istituzione dell'Osservatorio comunale per il governo del territorio al fine di provvedere al costante monitoraggio del PS, del RU e degli altri atti comunali di governo del territorio e di gestione amministrativa, al coordinamento ed alla raccolta delle attività di monitoraggio effettuate da altri soggetti pubblici e privati competenti alla programmazione, pianificazione e gestione delle risorse essenziali del territorio comunale che inducono effetti sulle risorse stesse e, pertanto, rilevanti per la sostenibilità dello sviluppo.
- le regole per una costante attività di monitoraggio del PS e degli atti di governo del territorio di competenza comunale e degli effetti da essi progressivamente indotti, dei quadri conoscitivi, degli atti di Soggetti pubblici e privati incidenti sul territorio comunale rilevanti per la sostenibilità dello sviluppo.

Gli elementi suddetti rivestono grande importanza per definire ipotesi di sviluppo sostenibile coerenti alle diverse scale territoriali. Questo tema, ripetutamente affermato nei documenti regionali, non è stato fino ad oggi operativamente affrontato nei suoi diversi aspetti e, presumibilmente rinviato ad una successiva fase di definizione del sistema informativo geografico regionale ed alla realizzazione della relativa base informativa.

Il PS necessariamente affronta, in relazione con quanto sopra, il tema della coerenza interna fra quanto esso esprime in termini di scelte e di obiettivi statutari e le scelte

operative attinenti al R.U ed agli altri atti di governo del territorio ed ai vari piani di settore comunali.

Coerenza che non deve essere riferita solo alla effettiva capacità del PS di generare singoli atti di governo coerenti con le sue opzioni statutarie e strategiche, quanto con la sua capacità di garantire una effettiva coerenza del complesso di scelte operative attivate dalla sequenza degli atti di governo del territorio che si susseguiranno nel tempo.

Questo è un tema di forte rilievo generale ed in particolare per un territorio nel quale sono consolidati i problemi posti da una forte dispersione e disarticolazione territoriale dell'edificato, da consistenti carenze della mobilità e da un insufficiente grado di infrastrutturazione aggravato dalla presenza di forti poli attrattivi, da diffuse situazioni di dissesto idrogeologico ed ambientale, dalla stagionalità del turismo, dalla progressiva perdita di posti di lavoro nel settore industriale.

A fronte della situazione in atto il PS si è necessariamente posto come obiettivo sostanziale quello di recuperare uno stretto rapporto fra città costruita e città sociale attivando processi finalizzati a riqualificare il territorio come luogo di accoglienza, di 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 dispersione, fisica e funzionale, del sistema insediativo che incide negativamente sui valori identitari e sul ruolo delle centralità che li hanno generati, sul quadro di vita dei cittadini.

Per conseguire questi obiettivi il PS parte dalla considerazione evidente che nella storia urbanistica i PRG di tipo tradizionale – ed i pur rigorosi modelli urbani da essi predeterminati - non sono stati in grado, se non in modo palesemente inferiore alle aspettative, di garantire uno sviluppo equilibrato delle diverse funzioni e di rispondere positivamente alla crescente domanda di qualità della vita espresso dai cittadini.

E' risultato, infatti, di tutta evidenza che a determinare i tempi e la sostanza della crescita fisica delle città sono stati soprattutto i 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.

Queste considerazioni, hanno imposto di prestare la massima attenzione a tre aspetti sostanziali che stanno alla base delle scelte del PS:

- il territorio e la struttura insediativa di Massa non offrono spazi e motivazioni per puntare ad un PS che preveda di risolvere i problemi presenti - legati soprattutto alla carenza dei requisiti che connotano le 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;
- I processi che sono alla base del recupero di qualità del territorio - per la loro complessa articolazione e per l’arco di tempo lungo che sottendono - richiedono una costante continuità programmatica sia della sequenza dei Regolamenti Urbanistici, sia della necessaria integrazione fra i molteplici aspetti della gestione amministrativa corrente rendendo sinergica l’attività dei diversi settori del Comune;
- una piena assunzione del concetto di “governo del territorio” espresso dalla LR n. 1/2005, individuando nella cooperazione attiva fra i vari livelli istituzionali lo strumento essenziale per fondare i processi di governo del territorio comunale su valori e comportamenti omogenei e condivisi a scala territoriale in grado di porre

sinergicamente in sintonia le scelte comunali con i molteplici e complessi fattori di livello territoriale non gestibili alla scala locale.

Un passaggio fondamentale è stata la considerazione che è da tempo evidente l'inadeguatezza dell'istituto delle "dotazioni territoriali minime" basato su gli standard urbanistici del DM 1444/1968 - ormai vecchi di 40 anni – a dotare il territorio dei necessari elementi di qualità.

In particolare si è ritenuto necessario superare il criterio numerico, atemporale ed indifferenziato, proprio degli standard urbanistici, attivando processi di programmazione e di gestione della qualità degli insediamenti in grado di assicurare risposte specifiche, mirate e valutabili, in termini di funzionalità, di accessibilità, di equilibrata distribuzione sul territorio, con particolare attenzione alle esigenze espresse dai diversi tipi di utenza e richieste dalle diverse situazioni.

Una prima scelta è stata quella di stabilire una chiave di lettura del territorio ad un livello di dettaglio effettivamente utile ad organizzare una rete interrelato di servizi pubblici e privati di interesse generale, centrato su nodi principali multifunzionali, ma adeguatamente articolato alle diverse scale – di vicinato, di quartiere, urbano e territoriale - come fondamento per migliorare la qualità degli insediamenti e della vita, ridurre la mobilità indotta, rafforzare il ruolo del trasporto pubblico.

Il PS di Massa, quindi, assume che l'ambito di riferimento significativo per gli aspetti di qualità insediativa e sociale non siano gli ambiti territoriali di centinaia di ettari propri delle UTOE, ma parti di territorio edificato di dimensione non superiore a 50 ha - un raggio di meno di 400 mt. – sostanzialmente coincidente con gli ambiti di vita quotidiana, rispetto ai quali organizzare una equilibrata distribuzione di servizi e di opportunità per dare concrete risposte alle esigenze espresse dai diversi tipi di utenza e dalle diverse situazioni territoriali.

Una considerazione conseguente è stata quella di prendere atto che i processi di recupero e consolidamento della qualità degli insediamenti, per la loro complessa articolazione e per l'arco di tempo lungo che necessariamente sottendono, richiedono l'assunzione di criteri e scelte operative che garantiscano una continuità programmatica rispetto sia alla sequenza dei Regolamenti Urbanistici, sia alla necessaria 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.).

Ciò ha portato in primo piano il problema della coerenza interna connessa alla potenziale "autonomia" dei RU, che in base alla LR determinano - e possono modificare – elementi incisivi quali:

- la disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti;
- la disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio;
- 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;
- la disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni,

Si tratta di 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.

Quanto sopra ha portato a individuare forti elementi di centralità attorno ai quali organizzare il PS per rafforzare la sua capacità di controllo sugli atti di governo del territorio. In particolare:

- è stato individuato il Sottosistema funzionale “dei luoghi e degli spazi della collettività” ed alla formulazione nello statuto della risorsa città e sistema degli insediamenti di specifici obiettivi, criteri e prestazioni;
- è stata prevista l'attivazione del “Progetto strategico dei luoghi e degli spazi della collettività” quale strumento programmatico comunale per garantire la coerenza e la sinergia della sequenza degli atti di governo del territorio con gli obiettivi fondamentali del PS, nonché come strumento di effettiva partecipazione.

Gli elementi e gli aspetti conoscitivi ed operativi emersi e specificati dalla relazione di sintesi della valutazione integrata ed assunti nella definizione del PS coinvolgono necessariamente anche i livelli regionale e provinciale in un impegno comune a codificare comportamenti e regole operative per garantire reale e permanente coerenza ai processi interistituzionali - sotto l'aspetto della conoscenza adeguata e condivisa e della sua costante adeguatezza – quale base indispensabile di uno sviluppo sostenibile.

Questi aspetti determinanti non sono stati oggetto di considerazione da parte di Regione e Provincia.

### **Osservazione della Regione Toscana**

La Regione rileva che *“la valutazione di coerenza interna ed esterna (punto 7) fa riferimento solo ai metaobiettivi ed obiettivi conseguenti ai sistemi funzionali del PIT tralasciando la verifica di coerenza con la Disciplina del PIT.”*

A questa osservazione è stato ampiamente controdedotto in sede di esame delle osservazioni esplicitando i motivi formali e sostanziali che l'hanno fatta ritenere non ammissibile. Di seguito si riportano alcuni elementi essenziali della decisione.

La valutazione di coerenza fra PIT e PS, per il ruolo attribuito dal PIT stesso è riferita sostanzialmente alle strategie espresse a livello di metaobiettivi ed obiettivi conseguenti nonché dalla puntuale verifica rispetto ai sistemi funzionali del PIT, ai quali è demandata la realizzazione strategica dello sviluppo sostenibile.

Essa consiste pertanto nell'evidenziare come e con quali specificazioni discendenti dalle diverse situazioni locali le scelte regionali sono tradotte e declinate in scelte e regole che incidono sulla normativa del PS.

La disciplina di PIT oltre a principi di sviluppo sostenibile contiene anche norme non negoziabili o con modesto margine di negoziabilità (ad esempio quelle riferite alla disciplina paesistica, quelle relative all'urbanistica commerciale, quelle riferite alle infrastrutture di interesse regionale, ecc). Tali norme non necessitano di verifica di coerenza: devono essere semplicemente rispettate nella stesura del PS (anche se uno strumento od atto della pianificazione le ignorasse è per legge che il PIT le “imprime” sul territorio). I loro reali effetti saranno valutati, nel caso di interventi di competenza di Regione e Provincia, nella fase attuativa a seguito della loro effettiva localizzazione sul territorio.

Comunque tutte le prescrizioni cogenti espresse dal PIT sono riportate nelle diverse parti dello Statuto del territorio del PS.

Nella parte della relazione di sintesi relativa agli effetti attesi per le dimensioni territoriali, ambientali, sociali, economiche e della salute umana, le regole espresse dalla disciplina di PIT sono riprese e dettagliate in relazione agli obiettivi ed effetti attesi espressi dalle politiche regionali e, pertanto, con maggior dettaglio rispetto alla disciplina del PIT.

Sempre la Regione in altra parte delle osservazioni con riferimento all'art. 82 della disciplina chiede *“chiarimenti circa l'aspetto di coerenza del “Piano dei luoghi e degli spazi della collettività” nel suo rapporto con il RU e a che tipologia di piano è riconducibile (piano di settore) o parte del Quadro Conoscitivo”* e con riferimento all'Art. 119, ultimo comma chiede *“chiarimenti in merito alla possibilità che il Progetto strategico dei luoghi degli spazi e della collettività ha di poter aumentare i parametri minimi di standard, configurandosi così come uno strumento improprio di modifica del R.U”.*

Rispetto a queste osservazioni in sede di controdeduzione l'Amministrazione comunale ha ritenuto di accoglierle approvando una proposta degli uffici che modificando gli art. 82, 119, e 139 hanno dato risposta a quanto richiesto dalla Regione nel senso di chiarire il ruolo del Progetto strategico dei luoghi degli spazi e della collettività quale *atto di conoscenza, programmazione e di coordinamento con il quale l'amministrazione comunale garantisce la continuità programmatica, operativa e gestionale di lungo periodo, necessaria nei processi finalizzati a sostenere la crescita delle città e degli insediamenti come luogo di accoglienza e di integrazione sociale.*

Le specifiche osservazioni regionali agli artt, 82, e 119, hanno permesso di meglio definire e chiarire i contenuti del PS.

### **Osservazione della Provincia di Massa – Carrara.**

L'Amministrazione provinciale in merito alla Relazione di sintesi del processo di valutazione integrata osserva quanto segue.

*“1) La relazione di sintesi del processo di valutazione integrata si limita agli aspetti del PTC ed alla valutazione di coerenza con gli stessi attraverso una matrice di interrelazioni tra gli obiettivi del PS delle tre macro aree: La crescita di Massa come luogo di accoglienza, di integrazione sociale e di nuove opportunità per la comunità che l'abita e che la frequenta – Il rilancio e l'innovazione dei sistemi della produzione e del turismo quali fattori trainanti – La tutela e la valorizzazione del patrimonio paesaggistico; e gli obiettivi strutturali delle tre risorse: Città ed insediamenti urbani – Territorio rurale – Infrastrutture – del sistema territoriale locale Massa Carrara del PTC. Non risulta essere richiamata nel PS alcuna norma, azione specifica, indirizzi e criteri per il RU che dimostri l'effettiva interrelazione tra alcuni obiettivi e soprattutto il raggiungimento degli stessi.*

*Il comma 7 degli art. 7 e 8 del PTC stabilisce che gli obiettivi strutturali e le invarianti strutturali hanno valore prescrittivo. In particolare il PS è tenuto ad integrare il Q.C. con le risultanze degli obiettivi strategici ed attuare le disposizioni esplicitate nelle invarianti strutturali. Il successivo comma 8 dispone che nel caso in cui le prestazioni attuali degli elementi delle I.S. non risultassero adeguate dovranno essere comunque previsti provvedimenti per evitare ogni ulteriore degrado. Il comma 9 invece prevede il recepimento delle specifiche prescrizioni di cui al Titolo III “Disciplina delle risorse”, riferite ai Sistemi Territoriali.*

*Gli elementi territoriali delle I.S. a cui corrispondono funzioni e prescrizioni, sono: le cinte murarie e i castelli; la rete museale e delle biblioteche; l'area urbanizzata costiera; il centro storico di Massa; i centri abitati collinari e montani; Monte Antona – Pruneta, Monte Pelato – Pian della Fioba, Monte Rasore – Versanti Grondilice- Cresta Garnerone – Monte Contrari e Pizzo d'Uccello – Zone estrattive – Fiume Frigido e affluenti – Territorio rurale –*

*Via Francigena – Altre strade e percorsi storici – Linea ferroviaria tirrenica, Autostrada A12 – Strada Statale n.1 Aurelia – Viale Litoraneo e sistema della mobilità con andamento perpendicolare alla costa – Servizi sanitari ospedale unico e ospedale di Massa – Servizi comprensoriali per lo sport- Risorsa infrastrutture.*

2) *Ai fini delle verifiche di cui all'art. 16 comma 2 della l.r. 1/2005 e dei disposti di cui all'art.51 comma 5, si ritiene che il documento di sintesi della valutazione integrata, redatto dal responsabile del procedimento deve contenere:*

*-Specifiche ricognizioni sullo stato prestazionale degli elementi territoriali definiti dal PTC evidentemente desunte dal Q.C. ed indicare con quali azioni programmatiche, disciplinate dal P.S., si garantisce l'adeguamento e la tutela delle prestazioni individuate per le invarianti strutturali.*

*-In merito alle prescrizioni di cui al titolo III per la "risorsa città " e per la "rete infrastrutturale" (artt. 35 e 40) evidenziare le azioni individuate dal PS e specifiche prescrizioni. Per la risorsa territorio rurale sembrerebbe opportuno spiegasse quali siano stati i criteri e parametri adottati e i dati conoscitivi utilizzati per l'individuazione delle aree ad esclusiva o prevalente funzione agricola, con particolare riferimento a quelle di pianura.*

*Il documento valutativo deve verificare la coerenza con le direttive e gli indirizzi del PTC ed in particolar modo deve:*

*-mettere in evidenza i progetti speciali, i programmi sperimentali e le modalità attuative tesi al perseguimento e consolidamento degli obiettivi del sistema funzionale per l'ambiente indicati dal PTC eventualmente definiti dal PS nel rispetto delle disposizioni del comma 7 art.12 (PTC);*

*-chiarire le analisi di dettaglio e le conseguenti determinazioni assunte in merito alle aree di particolare valore naturalistico ed ambientale e agli elementi essenziali anche ai fini delle perimetrazioni delle connessioni ecologiche e dei collegamenti paesistici;*

*-richiamare le ricognizioni effettuate sulle risorse costituenti il sistema funzionale del patrimonio ad elevato valore economico-sociale (agro-ambientale, mare e marmo) (art.13 commi 3-7-12-18 del PTC);*

*-descrivere le analisi di dettaglio effettuate sulle risorse naturali ed essenziali che, in riferimento alla specificità e ai caratteri territoriali ed ambientali, integrano, approfondiscono ed implementano i dati e le indagini messe a disposizione del PTC*

*-indicare, in riferimento alle zone interessate da "stabilimenti a rischio di incidente rilevante" gli estremi della valutazione di compatibilità eseguita rispetto agli insediamenti ed alle risorse vulnerabili."*

Anche a questa osservazione è stato ampiamente controdedotto in sede di esame delle osservazioni esplicitando i motivi formali e sostanziali che l'hanno fatta ritenere in gran parte non ammissibile.

In sostanza si fa presente che gli aspetti rilevati dalla Provincia discendono dal non disporre del fondamentale riferimento, anche "formale", costituito da un PTC provinciale, definito e strutturato in piena conformità con quanto disposto dalla normativa regionale vigente.

La Provincia di Massa Carrara ha infatti approvato il proprio PTC con delibera del Consiglio Provinciale in data n. 75 del 29/06/1999. A seguito dell'approvazione da parte della Regione del Piano di Indirizzo Territoriale (DCR n. 12 del 25 gennaio 2000), la Provincia ha provveduto a conformare ad esso il proprio strumento con un'apposita variante definitivamente adottata in data 16/10/2003 e definitivamente approvata con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 9 del 13/05/2005.

Ne consegue che al momento dell'adozione del PS, il PTC vigente non risultava:

- verificato rispetto alla vigente normativa regionale di governo del territorio e quindi contenente elementi prescrittivi non più pertinenti;
- verificato rispetto al PIT approvato con deliberazione del C.R. n. 72/2007 e pertanto non aderente alla nuova struttura cognitiva e dispositiva sostanzialmente innovata;
- non sottoposto alla procedura di valutazione integrata prevista dalla legge regionale 1/2005 ed a quella di valutazione ambientale prevista dalla Direttiva comunitaria 2001/42/CE e recepita dal DL n. 152/2006.

Pertanto la struttura ed i contenuti del PTC attuale sono basati su riferimenti normativi diversi da quelli in vigore all'atto di avvio del procedimento di formazione del PS del Comune di Massa, essendo intervenuti.

La nuova normativa ha determinato una sostanziale modifica nei rapporti fra i tre livelli della pianificazione territoriale – regionale, provinciale, comunale – rispetto alla precedente LR 1/1995, della quale conserva, peraltro, i principi sostanziali.

Mentre con la precedente LR 5/95 il PIT regionale non incideva direttamente sui PS comunali, ma lo faceva attraverso i PTC tenuti a conformarsi alle disposizioni del PIT, con la norma vigente il PIT incide, per gli aspetti di interesse unitario regionale, direttamente sui piani comunali.

Il nuovo assetto costituzionale attiva una pianificazione del territorio improntata non più alla gerarchia istituzionale, ma ad un sistema organico di responsabilità allo stesso tempo unitarie e distinte.

La LR 1/2005, quindi, non prevede più per il PTC il potere di formulare prescrizioni – di dettare cioè norme cogenti – verso i piani comunali, se non in relazione a esigenze localizzative derivanti dall'esercizio di proprie funzioni amministrative.

Va inoltre segnalato che:

- il PIT vigente ha assunto ed organizzato per il proprio quadro conoscitivo gli elementi di rilievo unitario regionale già contenuti nei PTC provinciali, ciò in particolare per gli aspetti infrastrutturali e per quelli paesaggistici, così come delineati dalla Convenzione Europea per Paesaggio. Pertanto tali elementi incidono ora direttamente sui PS comunali;
- la legge regionale 22 novembre 2008, n. 62 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2008) ha modificato il Titolo IV della LR 1/2005 per adeguarlo a sopravvenute modifiche del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio.

Infine, il Consiglio regionale, con deliberazione n. 32 del 16 giugno 2009 ha adottato, modifiche al PIT vigente, che costituiscono implementazione del piano stesso per la disciplina paesaggistica ai sensi dell'Articolo 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). Il quadro conoscitivo del PIT adottato era stato reso noto in precedenza per raccogliere eventuali contributi e pertanto una parte di esso – in particolare per quanto attiene al Paesaggio - è stata considerata nella elaborazione del quadro conoscitivo del PS.

Risulta del tutto evidente la difficoltà a raffrontare Piani che pur dovendo integrarsi e agire in sintonia sono elaborati su basi normative diverse, difficoltà che peraltro il PS ha dovuto affrontare in fase di elaborazione e di valutazione non potendo disporre di un supporto aggiornato, in termini di struttura e contenuti, da parte del PTC provinciale.

In questa situazione non è pensabile che il PTC cerchi e trovi conferma dell'osservanza di quanto esso esprime nella sola Relazione di sintesi della valutazione integrata del PS, come sembra abbia fatto. Per un corretto raffronto è necessario, in questa situazione di diverso "linguaggio" e struttura dei due Piani che la sua verifica coinvolga tutti i documenti che costituiscono il PS ed in particolare la Disciplina.

Si rileva, inoltre, che non è possibile chiedere al PS di dimostrare anche "l'effettivo raggiungimento" degli obiettivi da esso individuati, come sembra chiedere l'osservazione della Provincia, ma semmai di mettere in campo un set esaustivo di indicatori ed un sistema di monitoraggio adeguato a verificare i risultati progressivamente conseguiti e ad attivare i necessari correttivi. In questo senso si rinvia alla disciplina di Piano:

- art. 5 (Osservatorio comunale per il governo del territorio. Monitoraggio e verifiche);
- art. 6 (La partecipazione dei cittadini);
- art. 7 (La cooperazione istituzionale);
- art. 112 (Il Progetto strategico dei luoghi e degli spazi della collettività. Definizione e finalità).

In merito al rispetto dell'articolo 8, commi 7 ed 8 del PTC, alla luce delle modificazioni introdotte della LR 1/2005, il PTC stesso non può stabilire che "gli obiettivi strutturali e le invarianti strutturali hanno valore prescrittivo per gli strumenti urbanistici comunali".

Le prescrizioni relative alle invarianti strutturali contenute nel vigente PTC provinciale sono comunque assunti dal PS – vedi art. 36 della disciplina di PS - quali indirizzi e criteri attuativi di quanto disposto dal PIT. Nello stesso articolo viene indicato in quali parte della Disciplina di piano le invarianti di PS riprendono e specificano le invarianti del PTC in termini di livelli di risorse coinvolte, di livelli di qualità da garantire, di obiettivi prestazionali e di regole.

Inoltre, nel Titolo IV "Obiettivi e criteri statuari per la tutela e l'utilizzazione delle risorse" la normativa di PS detta specifici obiettivi e criteri e prestazioni per le risorse essenziali del territorio che, a norma dell'art. 4 della LR 5/2005 costituiscono le invarianti territoriali. Per ciascuna risorsa essenziale il PS detta specifici indirizzi per il RU sia per un'eventuale ulteriore analisi di dettaglio a livello operativo, sia in termini di criteri operativi.

Da tutto ciò discende che la normativa di PS, in termini di invarianti territoriali è assai più dettagliata di quella del PTC provinciale ed investe la totalità del territorio e non solo specifici ambiti.

Nella relazione di sintesi laddove si analizzano gli effetti potenziali attesi dal complesso delle azioni attivate dal PS sono facilmente individuabili gli elementi coincidenti con il PTC. Inoltre, sempre nella relazione di sintesi è riportato un quadro nel quale sono indicati, con riferimento agli obiettivi strategici ed alle azioni previste dal PS, i livelli conoscitivi di riferimento da attivare, da parte del RU, ma anche di altri soggetti istituzionali, e alcuni indicatori di risultato utili a verificare l'evoluzione di alcuni elementi del quadro conoscitivo del PS particolarmente incidenti sulla fase di salvaguardia in attesa della approvazione del primo RU.

In relazione alla parte di osservazione relativa all'art. 10 della disciplina laddove per favorire la crescita di Massa come città capoluogo il PS prevede la promozione del *"coordinamento delle azioni di governo del territorio a livello di area vasta per consolidare un quadro di comportamenti, di opportunità, di aggregazioni funzionali capaci di dare concretezza territoriale alla definizione dello statuto della città toscana auspicato dal PIT"*

la Provincia rileva che il coordinamento delle politiche regionali a scala comunale e a maggior ragione a livello di “area vasta”, sia prerogativa del PTC in intesa coi comuni.

Rispetto a questa osservazione si fa presente che l'art. 2 della disciplina fra le finalità del PS evidenzia la necessità di *cooperare con la Provincia per definire, attraverso una reciproca e dialettica integrazione con il PTC, orizzonti di riferimento per le strategie e le azioni di respiro sovracomunale in grado di consentire alla Città di Massa di svolgere nel modo più utile ed opportuno il suo ruolo di capoluogo, concorrendo a valorizzare l'insieme delle prospettive e delle opportunità di sviluppo e le sinergie potenziali che emergono delle circostanze locali.*

Inoltre, – vedi art.7 della Disciplina - il Comune di Massa segnala alla Provincia l'opportunità di assumere con urgenza iniziative finalizzate a definire, in accordo con i Comuni, protocolli procedurali per la formazione, la valutazione, il monitoraggio e per la verifica, su basi unitarie e predefinite, degli strumenti di pianificazione ed atti di governo del territorio, costituendo in tal modo una comune base cognitiva che permetta di:

- assumere criteri omogenei e condivisi per connotare gli elementi che concorrono a determinare la sostenibilità dello sviluppo ed a dotare il territorio delle funzionalità e delle qualità necessarie, permettendo di stabilire relazioni interistituzionali fondate sulla “coerenza” fra le reciproche opzioni statutarie e strategiche e sulla “congruità” della loro formulazione;
- attivare strategie condivise di sviluppo a scala territoriale per orientare e sostenere le iniziative, la progettualità e le capacità di innovazione del settore privato, contrastando efficacemente le posizioni di rendita;
- definire proposte di intervento coordinate a livello sovracomunale per agevolare l'accesso ai finanziamenti regionali, nazionali e comunitari;
- attivare la programmazione e realizzazione di interventi di mobilità a scala territoriale;
- ottimizzare a scala sovracomunale la pianificazione e la localizzazione di rilevanti interventi di trasformazione territoriale, e per l'attivazione di opportune modalità di concertazione perequativa territoriale;
- ridurre i tempi di elaborazione e di approvazione degli strumenti e degli atti, individuando forme di collaborazione in itinere quale premessa alla autocertificazione di corrispondenza alle regole comunemente assunte da parte dei soggetti titolari .

Pertanto l'osservazione provinciale tendente a tutelare le sue prerogative in termini di “area vasta” risulta infondata in quanto esplicitamente il PS ritiene tale compito della Provincia fondamentale e ne sollecita il pieno assolvimento per determinare le basi unitarie su cui fondare percorsi di sviluppo sostenibile.

In merito all'osservazione relativa alle zone interessate da “Stabilimenti a rischio di incidente rilevante” dovuto alla presenza della Solvay Bario l'elaborato tecnico “Rischio d'incidenti rilevanti” di cui al DM 9/5/2001 è stato implementato con la categorizzazione del territorio, mentre alla relazione di sintesi della valutazione integrata è stata aggiunta la valutazione di compatibilità territoriale implicitamente confermata da un recente parere del Comitato Tecnico Regionale (Ministero dell'Interno - Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile) in occasione della parziale variante al PRG finalizzata alla realizzazione del Palazzetto dello Sport.

Si fa notare infine che dalla premessa del punto 2 dell'osservazione *“ai fini delle verifiche di cui all'art. 16 comma 2 della l.r. 1/2005 e dei disposti di cui all'art.51 comma 5, si ritiene*

*che il documento di sintesi della valutazione integrata, redatto dal responsabile del procedimento deve contenere...”* attribuisce al responsabile del procedimento la stesura della relazione di sintesi.

In realtà il citato comma 2 dell'art 16 prevede – come è stato fatto - che *“il responsabile del procedimento verifica che lo strumento della pianificazione territoriale si formi in piena coerenza con gli altri strumenti della pianificazione territoriale di riferimento di cui all'articolo 9, tenendo conto degli ulteriori piani o programmi di settore.....”*.