



COMUNE DI MASSA

Via Porta Fabbrica, 1, 54100 Massa – Tel. 0585.4901 – Fax 0585.41245

Codice fiscale 00181760455 – Partita iva 00181760455

www.comune.massa.ms.it

SETTORE PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

PIANO STRUTTURALE

(Legge regionale n. 1 del 3 gennaio 2005)

SINTESI NON TECNICA DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE INTEGRATA

Responsabile del procedimento di formazione e coordinamento: Venicio Ticciati

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

Progettazione: Venicio Ticciati, 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

Sommario

1.	Premessa.....	1
2.	Il governo del territorio e lo sviluppo sostenibile.....	1
2.1.	Gli strumenti della Pianificazione territoriale.....	1
3.	Il sistema della Pianificazione del territorio.....	2
4.	Ruolo della pianificazione comunale nel governo del territorio.....	3
5.	La valutazione integrata ed il monitoraggio.....	5
5.1.	Il ruolo della valutazione integrata nel sistema del governo del territorio.....	5
6.	Il processo di valutazione.....	6
6.1.	I criteri generali assunti per il processo di formazione del progetto di PS.....	8
6.2.	Individuazione degli scenari di riferimento.....	8
6.2.1.	Il contesto internazionale, comunitario e nazionale.....	9
6.2.2.	Il contesto regionale.....	9
6.2.3.	Il contesto provinciale.....	10
6.2.4.	Inquadramento del territorio di Massa.....	11
7.	Le scelte e le possibili soluzioni esaminate nel corso del progetto.....	12
8.	Obiettivi principali e schema dei contenuti del Piano Strutturale di Massa.....	15
8.1.	Gli obiettivi generali.....	15
8.2.	Gli obiettivi strategici.....	16
8.3.	Lo Statuto del territorio.....	18
8.3.1.	Le invarianti strutturali.....	18
8.3.2.	i sistemi territoriali.....	18
8.3.3.	I sistemi funzionali.....	19
8.3.4.	L'utilizzazione delle risorse essenziali del territorio.....	20
8.4.	Le strategie di sviluppo territoriale.....	21
8.4.1.	Il dimensionamento del PS.....	21
8.4.2.	Le UTOE.....	23
9.	Le verifiche di coerenza esterna.....	24
9.1.	La verifica di coerenza con il PIT.....	24
9.2.	La verifica di coerenza con gli obiettivi del PTC provinciale.....	25
10.	La verifica della coerenza interna.....	26
11.	La valutazione degli effetti significativi attesi.....	29
12.	Il sistema di monitoraggio e gli indicatori.....	30

1. Premessa

La presente relazione non tecnica ha lo scopo di orientare rispetto alla complessa configurazione degli atti che costituiscono il Piano strutturale, sia fornendo alcuni elementi conoscitivi di base necessari per comprendere il ruolo e le funzioni del PS nel sistema di governo del territorio attivato dalla LR 1/2005, sia per riassumere il processo di valutazione integrata che ha accompagnato tutto il percorso formativo del Piano strutturale stesso,

2. Il governo del territorio e lo sviluppo sostenibile

La LR 1/2005 “norme per il governo del territorio”, riprendendo la precedente LR5/1995, promuove lo sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio della Regione Toscana.

La LR prescrive che svolgimento di tali attività e l'utilizzazione delle risorse territoriali ed ambientali deve avvenire garantendo la salvaguardia e il mantenimento dei beni comuni e l'uguaglianza di diritti al loro uso e godimento, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future.

Governo del territorio è l'insieme delle attività relative all'uso del territorio, relative agli aspetti conoscitivi, a quelli normativi ed a quelli gestionali che riguardano la tutela, la valorizzazione e le trasformazioni delle risorse territoriali e ambientali.¹

Le finalità della LR sono perseguite attraverso gli strumenti della pianificazione territoriale e gli altri atti di governo del territorio.

Il Documento di PIT specifica che per dare reale efficacia alle azioni di governo del territorio

2.1. Gli strumenti della Pianificazione territoriale

Gli strumenti della pianificazione territoriale individuati dalla LR sono:

- il Piano di indirizzo territoriale (PTC) di competenza della Regione
- il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC), di competenza della Provincia;
- il Piano Strutturale (PS) di competenza del Comune.

La LR 1/2005, per definire funzioni e competenze dei tre livelli istituzionali –Regione, Province e Comuni - applica al governo del territorio i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in conformità con quanto stabilito dalla riforma del titolo V della Costituzione.

Pertanto con la nuova LR la pianificazione del territorio e gli strumenti della pianificazione territoriale non sono più improntati, come in precedenza, ad una gerarchia istituzionale, ma si fondano sulla attribuzione di funzioni e competenze fra loro distinte, ma concorrenti alla definizione ed al consolidamento di un sistema unitario di obiettivi, di regole e di attività - pubbliche e private – finalizzato a promuovere lo sviluppo sostenibile del territorio regionale.

¹ , L'art. 1 della LR 1/2005 specifica come segue le finalità della legge:

“ i comuni, le province e la Regione perseguono, nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite dalla presente legge:

- a) la conservazione, la valorizzazione e la gestione delle risorse territoriali ed ambientali, promovendo, al contempo, la valorizzazione delle potenzialità e delle tendenze locali allo sviluppo;
- b) lo sviluppo di un sistema di città equilibrato e policentrico, promovendo altresì la massima integrazione tra i diversi territori della Regione;
- c) lo sviluppo delle potenzialità della montagna, della fascia costiera e delle aree agricole nel rispetto delle esigenze di tutela ambientale ad esse peculiari;
- d) l'efficacia dei sistemi dei servizi pubblici e lo sviluppo delle prestazioni da essi derivanti;
- e) la maggiore sicurezza possibile delle persone e dei beni rispetto ai fattori di rischio connessi all'utilizzazione del territorio;
- f) una qualità insediativa ed edilizia sostenibile che garantisca:
 - 1) la riduzione dei consumi energetici;
 - 2) la salvaguardia dell'ambiente naturale;
 - 3) la sanità ed il benessere dei fruitori;
 - 4) l'eliminazione delle barriere architettoniche;
 - 5) l'organizzazione degli spazi che salvaguardino il diritto all'autodeterminazione delle scelte.”

Spetta al PIT regionale, in stretto rapporto con la programmazione regionale quindi con il Programma Regionale di Sviluppo, determinare 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, con l’esercizio delle competenze loro attribuite dalla LR, concorreranno a definire integrandole operativamente con le prospettive e le opportunità che localmente emergono.

Alla Provincia, attraverso il PTC competono, nell’ottica dell’interesse unitario alla scala provinciale e sovracomunale e della sussidiarietà istituzionale, la promozione dello sviluppo sostenibile anche attraverso l’esercizio integrato delle funzioni ad esse attribuite in materia di gestione territoriale e ambientale.

In particolare il PTC deve provvedere al coordinamento delle politiche territoriali della Regione con i PS comunali ed a promuovere la formazione coordinata di questi ultimi.

Al PS comunale ed agli atti che esso genera ed organizza spetta, come vedremo più avanti, la specificazione localizzativa ed operativa dell’utilizzazione del territorio.

3. Il sistema della Pianificazione del territorio.

Il concetto di governo del territorio ricomprende e regola, oltre ai prima citati Strumenti della pianificazione (PIT, PTC e PS) anche tutta una serie di atti incidenti sul territorio, denominati dalla LR 1/2005 “atti di governo del territorio” che comprendono in generale Piani e Programmi di settore, accordi di programma e atti della programmazione negoziata comunque denominati, qualora incidano sull’assetto costituito dagli strumenti della pianificazione e, quindi, sul territorio e sulle sue risorse.

Il considerare come un insieme organico, un vero e proprio “sistema”, le competenze e le conseguenti azioni attivate dai diversi settori che incidono sull’organizzazione del territorio è fondamentale per generare nuove qualità, nuove opportunità e nuovi valori, superiori alla semplice sommatoria di quelli che deriverebbero dai diversi strumenti o atti separatamente considerati.

Se non ricondotto e guidato da obiettivi e regole comuni fissate dagli strumenti della pianificazione che determinano l’assetto del territorio nei suoi diversi aspetti, ciascun settore tende inevitabilmente ad operare sul con proprie regole e finalità spesso non confrontate e non coerenti con quelli dei settori con cui inevitabilmente interagisce sul territorio.

Ad esempio considerare come contesti decisionali ed operativi e gestionali fra loro separati il piano del traffico, quello del trasporto pubblico, quello dei parcheggi, il piano di localizzazione delle funzioni il piano dei tempi e degli orari della città, ecc., porta inevitabilmente a soluzioni non ottimali, se non fra loro contraddittorie, e, in generale, non soddisfacenti per gli utenti.

Come appare evidente la questione non è semplice poiché richiede di considerare unitariamente elementi e processi, che interagiscono su molteplici livelli istituzionali – Regione, Province e Comuni - ed operativi – e ad opera di tanti settori che tendono ad incidere separatamente sul territorio.

In sostanza si tratta quindi di un sistema complesso, sia nella sua definizione, sia nelle scelte operative e gestionali. 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,

La organizzazione di questo sistema complesso spetta in primo luogo agli strumenti della pianificazione territoriale.

Il PS, in coerenza con il PIT, individua come condizioni essenziali per un effettivo governo del territorio:

- la *centralità della collaborazione tra Regione e governi locali per 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;*

- la cooperazione attiva fra le istituzioni basata sulla verificata coerenza delle rispettive scelte statutarie e strategiche e sulla congruità delle azioni attivate;
- la partecipazione attiva dei cittadini alla definizione delle scelte programmatiche, progettuali e di gestione del governo del territorio come momento sostanziale di legittimazione delle opzioni politiche e un fattore determinante per garantirne la loro effettiva efficacia e realizzazione.

4. Ruolo della pianificazione comunale nel governo del territorio.

Nella filiera degli strumenti della pianificazione territoriale il PS è il livello più vicino ai cittadini e, pertanto, determinante per affermare i principi di sostenibilità e di qualità della vita affermati dalla LR.

Per affermare questo ruolo la LR sostituisce il Piano Regolatore Generale Comunale (PRGC) della normativa nazionale in due sostanziali livelli fra loro raccordati dall'obbligo di coerenza e conformità

- il Piano strutturale che, come vedremo più avanti, stabilisce i valori statutarie del territorio e le strategie di sviluppo, ma non conforma il diritto di proprietà poiché non localizza operativamente gli interventi e, quindi, non determina la trasformazione dei suoli;
- gli atti di governo del territorio di competenza comunale che sono tenuti a conformarsi agli obiettivi, alle scelte ed alle regole del PS e fra questi:
 - il Regolamento urbanistico
 - i piani di settore comunali.

I contenuti della prima parte, il Piano strutturale, sono definiti ed organizzati per costituire il fondamentale raccordo con gli strumenti della pianificazione regionale, il PIT, e Provinciale, il PTC, e per “guidare” la parte operativa ed attuativa di competenza comunale attraverso gli atti di governo del territorio.

Il regolamento Urbanistico.

Il Regolamento Urbanistico di fatto costituisce la seconda parte del vecchio PRGC ed è finalizzato ad attivare gli obiettivi e le scelte strategiche del PS.

E' composto da due parti: la prima disciplina la gestione degli insediamenti esistenti mentre la seconda disciplina le trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio.

La prima parte contiene il quadro conoscitivo dettagliato e periodicamente aggiornato del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente e delle funzioni in atto sul territorio nonché il perimetro aggiornato dei centri abitati e definisce:

- 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;
- le aree all'interno del perimetro dei centri abitati nelle quali è permessa l'edificazione di completamento o di ampliamento degli edifici esistenti;
- le aree per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria;
- la disciplina del territorio rurale ai sensi del titolo IV, capo III;
- la disciplina delle trasformazioni non materiali del territorio e, quindi, i criteri di coordinamento tra le scelte localizzative, la regolamentazione della mobilità e della accessibilità, gli atti di competenza del comune in materia di orari e la disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni;
- la valutazione di fattibilità idrogeologica degli interventi, anche ai fini del vincolo idrogeologico, in base all'approfondimento degli studi di natura idrogeologica, geologica ed idraulica;
- le aree e gli ambiti sui quali perseguire prioritariamente la riqualificazione insediativa

La seconda parte del RU individua e definisce la parte di interventi che comportano ad un ulteriore consumo di suolo, e gli interventi di trasformazione urbanistica da attivare, localizzando le quantità previste dal PS attraverso:

- gli interventi di addizione agli insediamenti esistenti consentiti anche all'esterno del perimetro dei centri abitati;
- gli ambiti interessati da interventi di riorganizzazione del tessuto urbanistico;
- gli interventi che, in ragione della loro complessità e rilevanza, si attuano mediante Piani Complessi di Intervento che richiedano l'esecuzione programmata e contestuale di interventi pubblici e privati;
- le aree destinate all'attuazione delle politiche di settore del comune;
- le infrastrutture da realizzare e le relative aree;
- la individuazione dei beni sottoposti a vincolo ai fini espropriativi per realizzare interventi di pubblica utilità.

Essa contiene inoltre:

- il programma di intervento per l'abbattimento delle barriere architettoniche ed urbanistiche, contenente il censimento delle barriere architettoniche nell'ambito urbano e la determinazione degli interventi necessari al loro superamento, per garantire un'adeguata fruibilità delle strutture di uso pubblico e degli spazi comuni delle città;
- la disciplina della perequazione finalizzata al perseguimento degli obiettivi individuati dagli strumenti della pianificazione territoriale ed alla equa distribuzione dei diritti edificatori per tutte le proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica.

Le previsioni relative alla seconda parte sono dimensionate sulla base del Quadro Previsionale Strategico, che costituisce la premessa alla definizione dei RU, ed individua, su un arco di tempo di 5 anni, le opere e gli interventi da realizzare individuando le aree che è necessario espropriare, gli eventuali piani attuativi di iniziativa privata da attivare.

Le previsioni contenute nella seconda parte decadono nel caso che, alla scadenza del quinquennio dall'approvazione del RU o dalla modifica che li contempla, non siano stati approvati i conseguenti piani attuativi o progetti esecutivi delle opere previste.

I piani attuativi di iniziativa privata perdono efficacia se entro i cinque anni non sia stata stipulata la relativa convenzione ovvero i proponenti non abbiano formato un valido atto unilaterale d'obbligo a favore del comune.

I Piani di Intervento Complesso che integrano il RU con efficacia limitata alla permanenza in carica della giunta comunale che l'ha promosso, efficacia che intende prorogata non oltre i diciotto mesi dall'entrata in carica della nuova giunta comunale, salvo diversa determinazione del comune. La sussistenza dei requisiti di efficacia è analoga a quella del RU

Altri atti di governo del territorio

sono i principali piani di settore che incidono su gli assetti previsti dal PS quali quelli relativi alla mobilità ed al traffico, al commercio, alla distribuzione e localizzazione delle funzioni, all'utilizzo degli arenili, alla raccolta dei rifiuti, all'uso delle fonti rinnovabili, alla illuminazione pubblica, al sistema del verde, alla classificazione acustica, alla regolamentazione dei tempi della città.

La gestione

La LR include nel sistema governo del territorio anche gli aspetti gestionali, quelli cioè di carattere amministrativo corrente. E' di tutta evidenza che atti amministrativi non pienamente coerenti con gli obiettivi statuari e strategici del PS, od operativi del RU, possono indurre ritardi o inopportune complicazioni con il duplice effetto negativo di ritardare l'attivazione delle azioni previste e gravare impropriamente sui cittadini.

E', quindi, assolutamente necessario una incisiva azione del comune per definire comportamenti amministrativi fra loro coerenti e finalizzati alla massima semplificazione e rapidità.

5. La valutazione integrata ed il monitoraggio.

Il capitolo 1 della Relazione di sintesi sulla valutazione integrata, allegata al PS specifica il ruolo, i contenuti e le finalità della Valutazione Integrata degli effetti indotti dagli strumenti della pianificazione territoriale e dagli atti di governo del territorio, nonché la sua collocazione nel quadro legislativo nazionale. Qui di seguito si riassumono i principali elementi.

La Valutazione Integrata – ed il relativo monitoraggio -, prevista dalla LR 1/2005, parte dalla 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 sostanzialmente ai soli – anche se importanti - aspetti della salvaguardia ambientale.

La Valutazione Integrata si pone, quindi, come strumento concreto per superare la frammentazione dei punti di vista dei settori e delle competenze che incidono nelle trasformazioni territoriali e nell'utilizzazione delle risorse essenziali del territorio.

La Valutazione della LR 1/2005 è “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.

Il percorso valutativo previsto dalla normativa regionale è, quindi, una attività che incide non solo sul processo di formazione degli atti, ma costituisce la base sostanziale per il successivo monitoraggio dell'evoluzione del territorio e di verifica degli effetti di sviluppo conseguenti alla loro messa in opera ed alla loro gestione e, quindi del “sistema” governo del territorio, per la forte interazione fra i diversi livelli territoriali ed istituzionali che lo caratterizzano.

L'integrazione della VA, e di tutti gli elementi che la connotano, nel processo di Valutazione Integrata prevista dalla LR permette di avvalersi di un contesto conoscitivo esaustivo sotto i diversi aspetti che connotano la sostenibilità dei processi di sviluppo, in stretta attinenza con quanto disposto dal D.Lgs. 152/2006, secondo il quale la VA deve essere effettuata ai vari livelli istituzionali tenendo conto dell'esigenza di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni nelle valutazioni e deve costituire parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione,

5.1. Il ruolo della valutazione integrata nel sistema del governo del territorio.

Il Documento di piano del PIT definisce la valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, economici, sociali e sulla salute *“una parte costitutiva del governo del territorio. La governance territoriale che il PIT assume come propria modalità di funzionamento operativo individua proprio nella valutazione integrata la base analitica e di confronto cognitivo perché la stessa 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.”*

La valutazione integrata è, secondo il PIT, *“lo strumento indispensabile per dare sostanza alla governance territoriale, trasformando la sussidiarietà e l'autonomia locale, che ne sono il presupposto, in cooperazione attiva invece che in tentazioni di isolamento particolaristico o municipalistico”.*

Essa, nella visione del PIT costituisce, dunque, la base analitica di conoscenza e di confronto preordinata ad attivare i rapporti interistituzionali – Regione, Province e Comuni - non su un rapporto gerarchico, ma su basi comuni e condivise.

La Valutazione integrata, oltre che a costituire una coerente base su cui organizzare un sistema di governo del territorio finalizzato allo sviluppo sostenibile, è la base indispensabile su cui fondare un sistema di monitoraggio che permetta di verificare, attraverso gli effetti indotti dai processi attivati, il grado di effettivo conseguimento degli obiettivi, e se necessario di apportare opportuni correttivi alle azioni attivate.

6. Il processo di valutazione.

La necessità di sottoporre a valutazione integrata il PS è stata presente fino dai primi momenti di elaborazione del Piano per predisporre gli atti formali di avvio del procedimento.

Ciò ha comportato una particolare attenzione alla formazione del quadro conoscitivo di avvio affinché fossero gli elementi sostanziali gli elementi sostanziali su cui basare la traccia di progetto del piano. Nella fase preliminare all'avvio l'amministrazione comunale ha raccolto ed aggiornato gli elementi di conoscenza in suo possesso o comunque disponibili da fonti competenti per particolari aspetti o settori. In particolare ha predisposto attraverso il CLES uno studio programmatico sulla ipotizzabile evoluzione demografica e socio economica per individuare i punti di forza e di debolezza presenti sul territorio e le linee di tendenza evolutive da considerare.

In questa fase è stata rilevata una carenza di dati conoscitivi in parte dovuta alla mancanza di dati aggiornati o specifici per alcuni spetti, ma in particolare fu rilevata la necessità di una organizzazione dei dati disponibili che ne permettesse un effettivo aggiornamento, la loro georeferenziazione, la definizione di interrelazioni fra i data, in sostanza la loro integrazione in un sistema informatico idoneo al governo del territorio.

Sono state, quindi, attivate le azioni necessarie ad un primo "impianto" del sistema di gestione dei dati che ha permesso di elaborare il PS, ma che dovrà essere completato ed integrato nel sistema informativo geografico regionale concorrendo alla realizzazione della relativa base informativa, secondo quanto previsto dagli articoli 28 e 29 della LR 1/2005 e dal Regolamento n. 6/R, approvato in data 9 febbraio 2007.

La sequenza delle attività svolte e il suo "incrocio" con atti formalmente rilevanti per la definizione del PS è riportata nelle tabella che segue:

Proposta di una prima bozza di PS non successivamente sviluppata	febbraio 2002
Salvaguardia sul PRG vigente per effetto delle LR 5/1995 e 7/2001	febbraio 2003
Approvazione della LR 1/2005 "norme per il governo del territorio"	gennaio 2005
Decisione della G. C su orientamenti per definizione del progetto di PS	giugno 2005
D.lgs. n. 152/2006 "norme in materia di ambiente"	aprile 2006
Delibera del C. R di avvio del procedimento di adeguamento del PIT	luglio 2006
Protocollo d'intesa fra Regione, ANCI, UNCEM ed URPT "Patto per il PIT"	novembre 2006
Delibera del C. C di avvio formale del procedimento di formazione del PS	dicembre 2006
Pubblicazione degli atti di avvio del PS sul sito internet del comune	dicembre 2006
Approv. del R.R n. 2/R/2007 "Tutela e valorizzazione degli insediamenti"	febbraio 2007

Approv. del R.R n. 3/R/2007 per l'attuazione del Titolo V della LR 1/2005	febbraio 2007
Approv. del R.R n. 4/R/2007 relativo alla valutazione integrata	febbraio 2007
Avvio di incontri con cittadini, associazioni e categorie sui temi del PS	maggio 2007
Sottoscrizione Patto per lo sviluppo locale (PASL) per la Provincia di MC	maggio 2007
Delibera del C. regionale di approvazione del PIT	luglio 2007
Entrata in vigore della parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006	luglio 2007
Attivazione del forum e del sito interattivo per la partecipazione	novembre 2007

Dalla sequenza degli atti risulta che il lavoro effettivo di elaborazione iniziale e di primo inquadramento della proposta di PS è iniziato nei primi mesi del 2006 e concluso con la formalizzazione dell'avvio del procedimento nel dicembre 2006 - ed una consistente parte di elaborazione della proposta progettuale, è avvenuta prima della approvazione di atti sostanziali direttamente incidenti sulla sua formazione, quali la definizione del PIT e l'approvazione dei due Regolamenti Regionali.

La documentazione disponibile nella prima fase di lavoro preliminare all'avvio formale avvenuto nel dicembre 2006 era sostanzialmente costituita da:

- il PIT regionale ed il PTC allora vigenti;
- le linee programmatiche dell'amministrazione comunale 2004- 2008;
- il Programma di legislatura 2003 – 2008 dell'amministrazione provinciale;
- i documenti preparatori del nuovo PIT regionale;
- Il Piano di Azione Locale dell'Agenda 21 del Comune di Massa "linee generali della sostenibilità nel comune di Massa" del 2002, che non è stato successivamente implementato;
- i dati resi disponibili dal SIT comunale e da altre banche dati di gestori di servizi

In particolare, per quanto attiene alla formazione del quadro conoscitivo sono stati considerati come documenti rilevanti i seguenti atti di indirizzo e di settore della Regione allora vigenti:

- Piano regionale di azione ambientale;
- Piano di tutela delle acque;
- Piano regionale dei siti inquinati;
- Piano delle aree protette;
- Piano dei porti ed approdi turistici;
- Piano regionale delle attività estrattive;
- Piano energetico regionale;
- Direttive di urbanistica commerciale.

In coincidenza con l'inizio della fase progettuale operativa, nei primi mesi del 2007, la base di riferimento si è sostanzialmente ampliata. Si è infatti resa disponibile una serie di documenti, normativi e conoscitivi, che costituiscono ulteriori scenari di riferimento per orientare e definire il progetto di PS.

In particolare si richiamano:

- l'approvazione di alcuni Regolamenti regionali incidenti sui contenuti del PS in quanto specificano in termini operativi la LR 1/2005;
- la sottoscrizione del Patto per lo sviluppo locale (PASL) per la Provincia di MC
- l'approvazione del Piano di Indirizzo Territoriale della Regione (PIT)
- lo studio effettuato dal CLES per la definizione degli scenari socio-economici e produttivi a supporto del PS;
- l'indagine effettuata dall'IRS sulla popolazione e le abitazioni presenti sul territorio comunale;
- i risultati di una indagine effettuata su un campione di 715 cittadini, con la metodologia C.A.T.I., effettuata da una società incaricata dal comune;

- l’attivazione di un forum di discussione nell’ambito del progetto europeo LexiPation finanziato dalla Commissione europea nel 2006 nell’ambito delle azioni pilota in materia di eParticipation cui il Comune di Massa partecipa in qualità di partner.

6.1. I criteri generali assunti per il processo di formazione del progetto di PS.

Le diverse fasi del processo di pianificazione sono state svolte in piena integrazione con quello di valutazione, pur in assenza iniziale del Regolamento regionale specifico.

Il documento di avvio del PS delineava i criteri di raccordo fra i due percorsi, quello progettuale e quello valutativi, proponendo un percorso logico che permettesse di passare, con coerenza, dagli obiettivi generali espressi dall’amministrazione agli obiettivi operativi ai quali dovranno corrispondere azioni esplicitamente definite delle quali dovranno essere valutati preventivamente gli effetti attesi e verificati successivamente, in fase di gestione, gli effetti realmente indotti.

Poiché esso è rivolto ad assumere scelte che attengono ad un percorso di sviluppo sostenibile e quindi a consolidare un assetto futuro desiderato, ma valutato con gli elementi oggi disponibili che potranno modificarsi nel tempo, è indispensabile tener conto che le scelte sono affette da un grado di incertezza e che, per effetto anche del monitoraggio e delle verifiche dei risultati conseguiti, è probabile che occorra nel tempo apportare adeguamenti, integrazioni o modifiche ai piani o programmi approvati.

Pertanto il percorso logico considera riguarda l’intero processo di formazione, adozione, approvazione, gestione e monitoraggio ed eventuale revisione dello strumento allo scopo di:

- permettere di aggiornare i propri scenari / obiettivi per mantenerli sempre proiettati al futuro e non cadere in situazioni di obsolescenza e di deriva rispetto ad essi.
- di 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 adeguatamente risolvere il problema del rapporto con gli atti di governo del territorio che genera per assicurare un’adeguata “controllabilità” in termini di coerenza ed adeguatezza senza introdurre rigidità ed in particolare deve assicurare la loro effettiva monitorabilità, avvalersi delle consultazioni e della partecipazione quale momenti determinanti per la corretta definizione delle scelte operative e la costante verifica della loro sostenibilità;
- avvalersi nella assunzione delle scelte dei criteri metodologici che garantiscano i requisiti di trasparenza, adeguatezza, partecipazione e certificazione che, come detto, devono caratterizzare la valutazione integrata in relazione al livello di competenza degli strumenti o degli atti;
- avvalersi di una struttura operativa permanente che garantisca gli adempimenti necessari.

Nella capitolo 1 della Relazione di sintesi del processo di valutazione integrata, ed in particolare nel punto 1.2 sono esaminati i problemi alcuni problemi che devono ancora trovare una definizione organica, quale quella degli indicatori per valutare e verificare gli strumenti di pianificazione e gli atti di governo del territorio per rendere effettivamente coerente la filiera della valutazione e del monitoraggio e le scelte assunte dal PS di Massa per questi aspetti.

6.2. Individuazione degli scenari di riferimento

Un primo punto sostanziale è stato quello di individuare gli scenari di riferimento per orientare le scelte e gli obiettivi del PS.

E' questo un aspetto determinante poiché uno dei punti sostanziali da garantire è la coerenza della filiera degli Strumenti di pianificazione previsti dalla LR per evitare salti di continuità ed incoerenze nella definizione dei quadri conoscitivi, degli obiettivi e dei percorsi di valutazione.

Una corretta definizione degli scenari di riferimento è essenziale per garantire la coerenza esterna del PS, quella cioè riferita al suo corretto inquadramento nel sistema di regole, indirizzi, obiettivi ed atti che a scala internazionale, comunitaria e nazionale individuano i principi e le strategie dello sviluppo sostenibile e che sono pertanto da considerare come fondativi dell'attività di programmazione e di pianificazione del territorio tenuta a considerare e valutare le diverse componenti – territoriali, ambientali, sociali, economiche e della salute umana.

Di seguito si riportano gli elementi di riferimento “esterni” individuati e illustrati nel capitolo 7 della Relazione di sintesi della valutazione integrata.

6.2.1. Il contesto internazionale, comunitario e nazionale

A livello internazionale, comunitario e nazionale sono rilevanti:

- Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE)
- Il Piano d’Azione del Summit mondiale sullo Sviluppo Sostenibile- Johannesburg, 2002
- Il Sesto Programma Comunitario di Azione in materia di Ambiente
- La Strategia tematica UE sull’ambiente urbano
- La Strategia tematica UE per la protezione del suolo
- la Convenzione Europea del paesaggio

Il Regolamento CE 1698/05 Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale ed relativo il Piano Strategico Nazionale

la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile

La disciplina del paesaggio definita dal codice dei beni culturali e del paesaggio

Quadro Strategico Nazionale con particolare riferimento al sistema della mobilità e della logistica

6.2.2. Il contesto regionale

A livello regionale sono rilevanti:

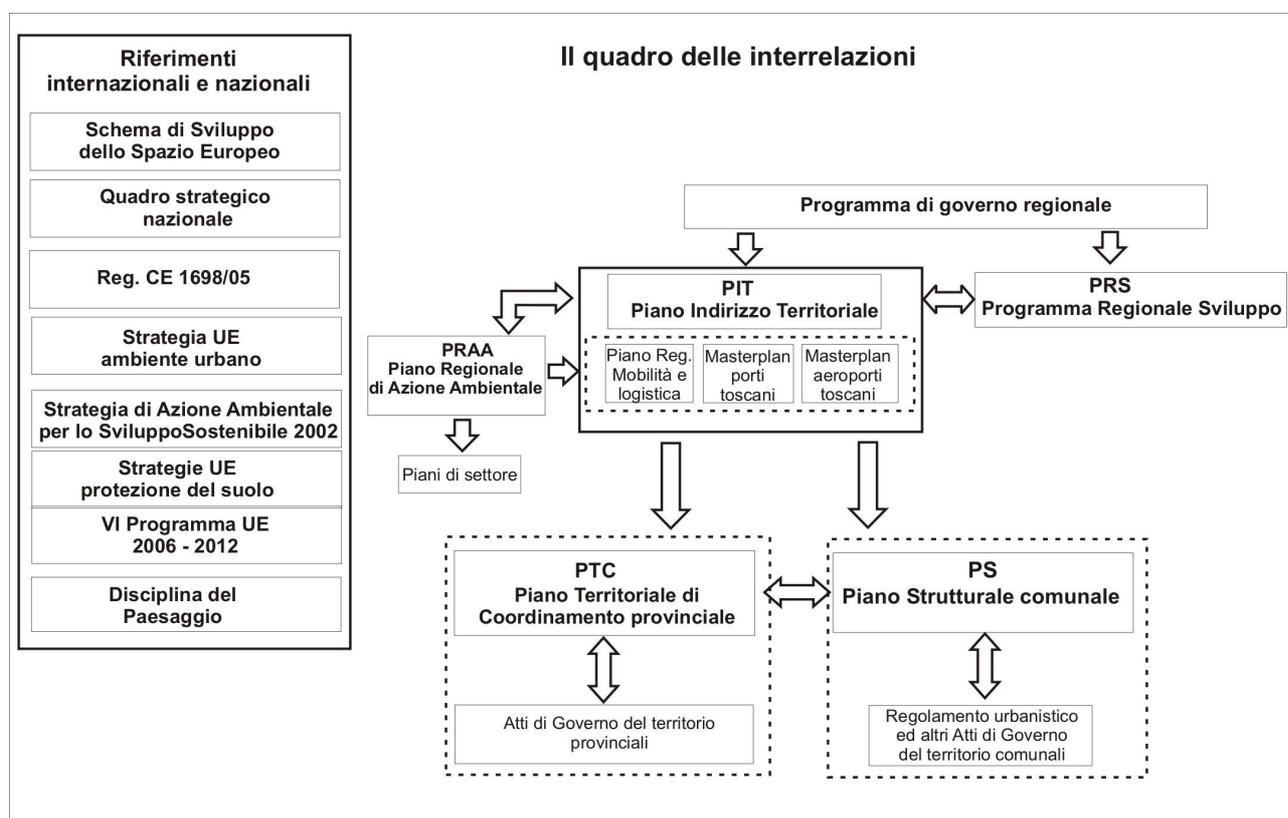
- Il PRS 2006-2010 che indica le linee di programmazione regionale e definisce i Progetti Integrati Regionali (PIR) quali strumenti attuativi dei Programmi Strategici Integrati (PSI).
- Il PSI “Sostenibilità ambientale e territoriale” individua i seguenti PIR che confluiscono nel Piano Regionale di Azione Ambientale 2007-2010:
 - politiche di ecoefficienza per il rispetto del Protocollo di Kyoto
 - sostenibilità e competitività del sistema energetico
 - efficienza e sostenibilità nella politica dei rifiuti
 - governo unitario ed integrato delle risorse idriche e per il diritto all’acqua
 - sviluppo sostenibile della montagna toscana.
- Il Piano Regionale di Azione Ambientale che individua le principali criticità del territorio regionale organizzate per aree di azione e meta obiettivi secondo il seguente schema

Aree di azione	Meta obiettivi del PRAA 2007-2010
Cambiamenti climatici	1. Ridurre le emissioni di gas serra in accordo col Protocollo di Kyoto
	2. Razionalizzare e ridurre i consumi energetici
	3. Aumentare la percentuale di energia proveniente da fonti rinnovabili
Natura, biodiversità e difesa del suolo	1. Aumentare la percentuale delle aree protette, migliorarne la gestione e conservare la biodiversità terrestre e marina
	2. Ridurre la dinamica delle aree artificiali
	3. Mantenimento e recupero dell'equilibrio idrogeologico e riduzione dell'erosione costiera
	4. Prevenzione del rischio sismico e riduzione degli effetti
Ambiente e salute	1. Ridurre la percentuale di popolazione esposta all'inquinamento atmosferico

	2. Ridurre la percentuale di popolazione esposta all'inquinamento acustico ed elettromagnetico e alle radiazioni ionizzanti
	3. Ridurre gli impatti dei prodotti fitosanitari e delle sostanze chimiche pericolose sulla salute umana e sull'ambiente
	4. Ridurre il grado di accadimento di incidente rilevante nel settore industriale
Uso sostenibile delle risorse naturali e gestione dei rifiuti	1. Ridurre la produzione totale di rifiuti, migliorare il sistema di raccolta differenziata e diminuire la percentuale conferita in discarica
	2. Bonificare i siti inquinati e ripristinare le aree minerarie dismesse
	3. Tutelare la qualità delle acque interne e costiere e promuovere un uso sostenibile della risorsa idrica

Nel quadro sinottico che segue, ripreso da un analogo schema contenuto nel PIT regionale, sono illustrate le relazioni complesse nelle quali si colloca il PS in termini di coerenza esterna con i livelli internazionali, comunitari, nazionali e regionali.

Lo schema da atto che il PIT regionale costituisce di fatto elemento di coerenza anche rispetto al complesso di scelte di livello comunitario, nazionale e regionale incidenti sul territorio comunale.



6.2.3. Il contesto provinciale.

Per quanto riguarda la competenza provinciale sono stati considerati incidenti:

- il programma di legislatura 2003 – 2008 della Provincia di Massa Carrara
- Il quadro ricognitivo del Piano di Coordinamento Territoriale allegato al Quadro conoscitivo del PS dal quale si individuano gli elementi rilevanti per il territorio del comune di Massa, riassunti al punto 2.2.2 della Relazione di sintesi della valutazione integrata

- lo scenario definito in sede di stipula del Patto per lo sviluppo locale tra Regione Toscana e Provincia di Massa Carrara nel maggio 2007, e le conseguenti azioni in esso contenute illustrate al punto 2.2.3 della Relazione di sintesi della valutazione integrata

Sotto il profilo operativo Il PASL individua una serie di progetti, riferiti ai Progetti integrati regionali (PIR), ai quali sono attribuite diverse priorità di finanziamento.

Di seguito si riportano i progetti che significativamente interessano il Piano strutturale di Massa:

- Nuovo Ospedale delle Apuane ed opere infrastrutturali connesse (previsto dal PRS 2006-2010)
- Progetto integrato contro l'erosione costiera
- Ricerca applicata e trasferimento tecnologico settore metalmeccanico e nautica - Nuova Erica (Evoluzione della Ricerca Industriale nel Comprensorio Apuano)
- Nautica da Diporto (Sottoprogetto: Realizzazione Centro Servizi/Incubatori)
- Azioni di valorizzazione dei Centri Commerciali naturali
- Infrastrutture per il turismo: proposta porto turistico del Lavello
- Opere connesse alla realizzazione della terza corsia A12
- Progetto Integrato Infrastrutture per le attività produttive
- Interventi per le aree di bonifica comprese nella perimetrazione nazionale e d'interesse provinciale
- Creazione di un'infrastrutturazione ambientale attraverso le aree naturali protette e la rete ecologica provinciale
- Deviazione dei mezzi pesanti dalla zona pedemontana del Comune di Massa
- Studio di fattibilità per la localizzazione della Stazione Unica passeggeri in area intermedia ai comuni di Massa e di Carrara, contigua all'attuale scalo merci della Zona Industriale
- Potenziamento della rete telematica Provinciale nell'ambito della Rete telematica regionale (RTRT)
- Studio di fattibilità per la valorizzazione dell'area del campo d'aviazione di Marina di Massa, nel rispetto dell'ambiente circostante, della naturalità dei luoghi e nella salvaguardia delle esigenze della Protezione civile, valutando la compatibilità di possibili usi collegati all'economia turistica, ed in particolare ad attività che possano favorire l'allungamento della stagionalità e l'incremento dell'occupazione.

6.2.4. Inquadramento del territorio di Massa.

Lo stato del territorio di Massa è stato analizzato sotto diversi profili.

Sotto il più generale profilo, quello del paesaggio, che nella connotazione definita dalla Convenzione europea del Paesaggio rappresenta la più esaustiva chiave di lettura dei valori del territorio, l'analisi contenuta nella scheda relativa all'Ambito di paesaggio di Massa Carrara elaborata dalla Regione Toscana in preparazione del Piano paesaggistico riassume sinteticamente le caratteristiche del territorio.

La Relazione Generale del PS, con allegata la relazione preliminare dello Studio MBM Architectes di Barcellona, allegato alla Relazione generale di Piano, contiene indicazioni dal punto di vista generale della funzionalità dell'impianto urbano, che incide sostanzialmente su gli aspetti sociali, economici e di qualità della vita dei cittadini.

In particolare la Relazione generale del PS individua come punti di forza su cui fondare le condizioni per la crescita, sociale, economica, culturale e che complessivamente rappresentano il presupposto per azioni tese al miglioramento della qualità della vita e allo sviluppo sostenibile, sono sostanzialmente identificabili nei valori costituiti:

- dalle caratteristiche del paesaggio
- dall'ambiente naturale della collina e della montagna
- dalla fascia del litorale

- dalla presenza di un'area industriale.

La stessa Relazione individua inoltre i seguenti punti di debolezza:

- carenze della mobilità in senso generale ed un insufficiente grado di infrastrutturazione;
- presenza 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).

Il quadro conoscitivo conteneva, infine una analisi dettagliata dei fattori di criticità presenti sul territorio, riassunti nel capitolo 3 della Relazione di sintesi della valutazione integrata riferiti ai seguenti elementi:

- Il sistema delle acque, stato e necessità di salvaguardie
- le criticità del Fiume Frigido
- le aree a pericolosità geomorfologica
- le aree a pericolosità idraulica
- il rischio sismico
- le aree con problematiche costiere (erosione del litorale e valori ambientali)
- l'inquinamento acustico
- l'inquinamento atmosferico
- le industrie a rischio di incidente rilevante

7. Le scelte e le possibili soluzioni esaminate nel corso del progetto.

Nel punto 1.3.1. della Relazione di sintesi della valutazione integrata si riferisce che la prima, fondamentale questione affrontata è stata quella relativa dei rapporti fra PS e gli atti di governo comunali, in particolare con il Regolamento Urbanistico, considerato che ad essi è direttamente demandata la funzione di definire operativamente una organizzazione della risorsa essenziale "città e sistema degli insediamenti". in relazione ad uno degli assunti fondamentali del PIT, secondo "il quale il territorio e il suo governo diventano *"strutturalmente" il perno del capitale sociale regionale: il contesto attivo entro cui innovazione, sviluppo, luoghi e culture, nuovi bisogni e nuove opportunità debbono trovare il loro equilibrio, il loro motore e il proprio denominatore comune*"².

Nella Relazione di sintesi della valutazione integrata si rileva che:

- il capitale sociale è un valore che si è accumulato nel territorio nel corso dei secoli e come ogni capitale, se non viene costantemente alimentato ed aggiornato, tende ad esaurirsi;
- era i tanti fattori che connotano il "capitale sociale" assume particolare rilievo il complesso di effettive relazioni ed interazioni fra cittadini, istituzioni e attività che concorre a determinare l'identificazione degli interessi individuali con quelli della comunità di appartenenza;
- una componente sostanziale di sviluppo sono elementi, non strettamente economici, profondamente legati alla organizzazione del territorio - la qualità dell'ambiente di vita, l'intensità

² Il Documento del PIT definisce il territorio come *"fattore costitutivo del capitale sociale di cui dispone l'insieme di antichi, nuovi e potenziali cittadini della nostra realtà geografica. Perciò, quale che sia la titolarità dei suoli e dei beni immobili che vi insistono, il territorio – nelle sue componenti fisiche così come in quelle culturali e funzionali – è comunque e pregiudizialmente il nostro patrimonio pubblico: che pubblicamente e a fini pubblici va custodito, mantenuto e messo in valore. E che, su questa base, va reso capace di accogliere, sostenere e armonizzare l'iniziativa e la progettualità del privato che, con il lavoro e con l'impresa, fonda sul territorio le proprie aspettative di reddito e le proprie capacità di innovazione. Perciò, piani e strategie dell'azione pubblica, da un lato, e l'intraprendere innovativo del progetto privato, dall'altro, diventano l'endiadi essenziale cui sono affidati il valore di quel capitale sociale, la sua tutela e la sua trasmissibilità"*.

- delle relazioni sociali, le dimensioni culturali, la qualità dei servizi - la cui adeguata presenza permettono di qualificarlo come sviluppo sostenibile;
- i luoghi della partecipazione sociale e, quindi, deputati alla costituzione ed al mantenimento del capitale sociale sono, da sempre, le città e gli insediamenti;
 - un tipo di sviluppo, non sempre attento alla qualità della vita ha determinato una evoluzione delle città e del sistema degli insediamenti alla cui trasformazione e crescita ha spesso corrisposto un impoverimento delle opportunità di relazione e di partecipazione e, quindi, il logoramento della coesione sociale;
 - il progressivo prevalere di elementi economici quale parametro di valutazione delle scelte urbanistiche ha relegando la qualità degli insediamenti, e quindi la qualità di vita dei cittadini, in una posizione marginale difesa solo attraverso l'istituto delle "dotazioni territoriali minime" degli standard urbanistici del DM 1444/1968 - ormai vecchi di 40 anni - che si è dimostrato del tutto inadeguato, sia per la sua valenza esclusivamente quantitativa, sia per la realizzazione parziale delle quantità previste dai piani.

Di fatto, la città e il sistema degli insediamenti non solo hanno perso gran parte della loro funzione di incubatori del capitale sociale, ma sono costantemente oggetto di trasformazioni che tendono ad erodere la consistenza di quello residuo, depotenziando le centralità multiformi e multifunzionali che lo hanno storicamente generato e sostanziato.

Anche i riferimenti forti che hanno fisicamente e formalmente generato in passato le città e il sistema degli insediamenti, ed in particolare lo stretto rapporto fra città costruita e città sociale, si sono profondamente modificati.

Oggi le funzioni di vita e di relazione coinvolgono un insieme variabile di luoghi non più riferibili ad una "città", od a un territorio comunale, ma ad ambiti territoriali la cui dimensione è conseguenza di una dispersione insediativa generata da nuovi "riferimenti", spesso monotematici e fra loro sconnessi, da nuovi luoghi e nuove polarità determinati in larga misura da meccanismi economici legati alla rendita fondiaria e di posizione, al ruolo dell'edilizia come bene rifugio.

La progressiva dispersione, fisica e funzionale, del sistema insediativo ha come conseguenza la creazione di diseconomie esterne che incidono pesantemente sui valori identitari e sul ruolo delle centralità che li hanno generati, sul quadro di vita dei cittadini, inducendo rilevanti costi a carico dei singoli e della collettività in termini di perdita di risorse naturali, spesso significative anche per l'economia locale, di forte aggravio dei costi di trasporto pubblico e privato per il sovrappiù di mobilità indotta, di costi crescenti per i servizi e le reti tecnologiche, per il mantenimento degli spazi urbanizzati, per l'impossibilità di realizzare economie di scala.

Tutto ciò ha portato ad alcune scelte fondamentali per definire la struttura ed il ruolo del PS di Massa ed, in primo luogo al tipo di approccio da assumere rispetto ai contenuti portanti del PS, ed in particolare degli obiettivi concreti ed operativi da prendere a riferimento per la sua definizione

In primo luogo ha portato a sintetizzare in termini utili per una applicazione operativa il punto di vista del PS rispetto ai principi sottesi dal concetto di sviluppo sostenibile punto di vista che è poi stato sintetizzato nella disciplina così come indicato al punto 6.1 della Relazione di sintesi della valutazione integrata.

Una conseguente scelta operativa è stata quella di assumere come sostanziale il fatto che il territorio e la struttura insediativa di Massa non offrano spazi e motivazioni per puntare ad un Piano Strutturale 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.

Il secondo passaggio è stato quello di individuare gli elementi portanti per recuperare uno stretto rapporto fra città costruita e città sociale necessari per attivare processi finalizzati a qualificare 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 progressiva 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.

In particolare si è ritenuto necessario superare il criterio numerico, atemporale ed indifferenziato, proprio delle "dotazioni territoriali minime" basato su gli standard urbanistici del DM 1444/1968 - ormai vecchi di 40 anni – 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.

In questo senso una prima scelta è stata quella di assumere, come chiave di lettura del territorio, un livello di dettagli 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.

Da ciò è discesa la decisione di assumere come scala fondamentale di lettura di qualità del territorio quella delle Unità Minime di intervento che la LR 1/2005 prevede anche se solo in relazione alla disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni.

Ciò significa che la l'ambito di riferimento progettuale per questi aspetti di qualità non sono più 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 immediata conseguenza 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.).

Tutto ciò ha portato a 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 attraverso:

la individuazione di un 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

- alla previsione attivare il "Progetto strategico dei luoghi e degli spazi della collettività" definito con il primo Regolamento Urbanistico, valido a tempo indeterminato, da sottoposto a monitoraggio per determinare la sua costante adeguatezza con la funzione di:
 - definire il quadro delle esigenze da soddisfare – anche attraverso specifiche indagini - e delle prestazioni da fornire, individuare gli obiettivi operativi e programmare le azioni da attuare per assicurare e mantenere un adeguato livello di qualità degli insediamenti attraverso l'organizzazione, l'integrazione e l'accessibilità dei servizi e degli spazi pubblici o di uso pubblico offerti sul territorio;
 - determinare progressivamente un assetto dell'organismo urbano funzionale e dotato degli elementi che determinano la qualità degli insediamenti e per assicurare la migliore accessibilità ai beni e servizi pubblici e di interesse pubblico, alle diverse scale, e a

determinare una strutturazione degli spazi pubblici in grado di promuovere nuove occasioni di interazione sociale;

- specificare le regole di coordinamento e di integrazione da osservare nella definizione dei piani comunali di settore incidenti sulla qualità della vita e sui tempi della collettività, anche al fine di assicurare la sinergia fra le trasformazioni non materiali del territorio e quelle derivanti dalla gestione ordinaria al fine di migliorare la fruibilità del territorio e l'accesso ai servizi;
- esplicitare in termini operativi le indicazioni e le direttive contenute nel “Piano di indirizzo e di regolazione degli orari”, concorrendo a definire e ad attuare i progetti che costituiscono il coordinamento degli orari della città per il raggiungimento degli obiettivi di cui ai punti a) e b) del secondo comma all'art. 3 della L.R. 38/1998 e successive modificazioni;
- costituire riferimento sostanziale per la disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni;
- individuare gli ambiti nei quali è opportuno che il RU preveda dotazioni di standard superiori, sia qualitativamente che quantitativamente, a quelli minimi previsti nel PS, ove ciò risulti opportuno per la funzionalità del sistema dei luoghi e degli spazi della collettività.
- garantire, attraverso la sequenza dei RU, la continuità operativa richiesta dai processi finalizzati a sostenere 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 ed a conseguire un diffuso e stabile livello di qualità urbana;
- costituire un momento fondamentale di partecipazione dei cittadini.

8. Obiettivi principali e schema dei contenuti del Piano Strutturale di Massa.

In coerenza con quanto detto circa il contesto di riferimento nel quale si colloca il PS, con le analisi dei fattori di forza e di criticità presenti sul territorio e circa le soluzioni individuate nel percorso progettuale, sono stati definiti i principi su cui si fonda il PS di Massa, i suoi obiettivi generali e strategici e i livelli di lettura del territorio attraverso i quali riconoscere i valori presenti e organizzare le strategie evolutive.

8.1. Gli obiettivi generali

Il Piano strutturale di Massa per garantire l'unitarietà delle scelte di governo del territorio ed orientare le scelte strutturali e le azioni quotidiane che incidono sulle risorse del territorio e sui cittadini, per delineare una idea di città condivisa assume i seguenti

valori di riferimento generale

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

Il PS, per delineare il futuro di Massa assume i seguenti

principi per affermare una idea di città condivisa:

- “una città da rendere accogliente” per concorrere alla affermazione di una società più inclusiva, facendo crescere le opportunità per i cittadini che la abitano, acquisire la capacità di attrarre e inglobare nuove risorse umane qualificate, nuovi flussi turistici, nuove iniziative e progettualità imprenditoriali esterne, fare della diversità e della pluralità di visioni e di saperi elementi determinanti per sostenere il suo sviluppo e porsi come parte attiva della “città toscana policentrica” proposta dal PIT.

- “una città che sa valorizzarsi”, in grado di determinare le condizioni per il recupero dei ritardi strutturali accumulati nel tempo dall’economia di Massa, agganciandosi alle dinamiche complesse in atto a livello mondiale, valorizzando, con la creazione di nuove opportunità di lavoro e di benessere sociale, l’equilibrio fra attività produttive, ambiente naturale e qualità di vita faticosamente raggiunto negli anni, promuovendo innovazione dei settori economici e delle funzioni urbane con interventi che rendano effettive le potenzialità che la città ed il suo territorio sono in grado di esprimere;
- “una città sostenibile” che assume i principi della sostenibilità come condizione inderogabile e come obiettivo di riferimento non solo per qualificare le scelte di sviluppo e di trasformazione, ma anche come principio informatore di tutte le attività amministrative che quotidianamente concorrono a determinare la qualità di vita dei cittadini, la tutela ed il corretto uso delle risorse territoriali e da sottoporre a costante monitoraggio e verifica;
- “una città da trasformare: la nuova forma urbana” quale obiettivo primario per dare effettiva sostanza alle attese di qualità della vita urbana espresse dai cittadini, per contenere il consumo di suolo, per costituire un sistema integrato degli spazi della collettività, fortemente integrati con le funzioni insediate, per configurare un insieme di luoghi privilegiati di incontro e di riferimento identitario, di facile accessibilità e di ampia fruizione per tutti;
- “una città che realizza il suo futuro con i cittadini” riconoscendo nella partecipazione della comunità un momento di sostanziale legittimazione delle scelte in grado di rendere condivisa e quindi efficace l’azione dell’amministrazione.

Infine il PS individua i seguenti

8.2. Gli obiettivi strategici

Il PS individua come segue gli obiettivi strategici da perseguire nel rispetto dei principi di sviluppo sostenibile e di tutela delle risorse essenziali del territorio esplicitati dello Statuto del territorio:

1. 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 da conseguire attraverso:
 - 1.1 la promozione di un diffuso e stabile livello di qualità e funzionalità urbana che qualifichi Massa come luogo di accoglienza, di coesione, di integrazione sociale e di nuove opportunità per la comunità ed i cittadini che vi risiedono e la frequentano, creando sinergie fra le diverse componenti che determinano la qualità della vita e affermando l’effettiva salvaguarda il diritto all’autodeterminazione delle scelte di vita e di lavoro ed alla partecipazione;
 - 1.2 una adeguata risposta alla domanda di abitazioni, con una offerta diversificata di edilizia abitativa, in proprietà o in affitto, per corrispondere alle diverse esigenze ed in particolare a quelle espresse dalle nuove famiglie, dai giovani, dagli anziani, dai nuovi arrivati;
 - 1.3 la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio insediativo che esprime elementi di identificazione per la comunità, quali gli ambiti storici e di vecchio impianto, i beni di interesse storico architettonico e documentale, gli spazi pubblici; antichi e recenti;
 - 1.4 il contenimento di consumo di suolo privilegiando il recupero e la piena utilizzazione del patrimonio edilizio esistente realizzando le trasformazioni urbanistiche e le addizioni residenziali in forme compatte evitando le tipologie insediative monofunzionali;
 - 1.5 il recupero dell’equilibrio tra città e territorio aperto, sia definendo stabili confini dell’edificato attraverso una mirata localizzazione e progettazione dell’ulteriore crescita, da finalizzarsi in particolare ad interventi di ricucitura dei margini urbani, sia contrastando il rischio idrogeologico e gli eventi alluvionali con interventi di risanamento idrogeologico nelle parti montane e collinari.

- 1.6 la riqualificazione degli agglomerati cresciuti in modo non strutturato e/o disperso attraverso la definizione di nuove centralità funzionali, la delocalizzazione delle funzioni che risultino incompatibili o incongruenti con il contesto;
 - 1.7 il contenimento dei carichi ambientali generati dagli insediamenti e dalle attività attraverso una maggiore efficienza delle reti tecnologiche e degli impianti connessi, il riuso delle acque depurate l'ottimizzazione del ciclo dei rifiuti, la promozione dell'uso di energie rinnovabili, il potenziamento del servizio di trasporto pubblico e la promozione di mobilità alternativa a quella motorizzata, la riduzione della pressione del traffico.
 - 1.8 la crescita di Massa come città capoluogo, promuovendo il coordinamento delle azioni di governo del territorio a livello sovraumunale 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.
2. Il rilancio e l'innovazione dei sistemi della produzione e del turismo quali fattori trainanti dell'economia da conseguire attraverso:
 - 2.1 la conferma della specifica identità della Zona Industriale Apuana, favorendo l'insediamento di attività che garantiscano elevati livelli occupazionali, l'attivazione di filiere caratterizzate dall'impiego di tecnologie innovative ed in grado di attivare un indotto locale in grado di operare anche autonomamente;
 - 2.2 l'attivazione di un processo di complessiva riorganizzazione del settore lapideo;
 - 2.3 l'incremento della capacità produttiva nel settore agricolo con la promozione di filiere che valorizzino le produzioni locali di pregio e l'integrazione dell'attività rurale con funzioni di presidio ambientale e idrogeologico del territorio;
 - 2.4 la proposta di una nuova immagine di Massa nel settore del turismo diversificando e destagionalizzando l'offerta per intercettare nuovi e più qualificati segmenti di domanda, accrescendo la qualità delle strutture alberghiere, valorizzando le risorse paesaggistiche, naturalistiche ed ambientali e termali anche attraverso lo sviluppo di circuiti di accoglienza non tradizionali a basso impatto territoriale ed ambientale, lo sviluppo del turismo nautico-diportistico.
 - 2.5 il miglioramento dei fattori di vantaggio localizzativo, favorendo la crescita delle competenze professionali, di funzioni avanzate e di servizi specializzati a supporto del tessuto produttivo locale.
 3. La tutela e la valorizzazione del patrimonio paesaggistico da conseguire attraverso:
 - 3.1 la salvaguardia e la valorizzazione dei valori paesistici, ambientali e culturali presenti sul territorio, dalla percezione d'insieme che dal litorale si ha del sistema collinare e del sistema alpino delle Apuane, dalle aree verdi ancora libere, dalla discontinuità tra gli insediamenti ed il territorio aperto per rendere stabili i reciproci confini e organizzare un sistema di corridoi ecologici;
 - 3.2 la tutela e la valorizzazione dei caratteri morfologici e vegetazionali presenti sul territorio, la ricostituzione della fascia pinetata litoranea, il recupero della linea di costa e delle aree dunali, retrodunali ed umide;
 - 3.3 la tutela e la conservazione della biodiversità floristica faunistica e vegetazionale, del patrimonio boschivo degli elementi diffusi del paesaggio agricolo collinare montano nonché il recupero delle aree degradate che conservano valore ambientale;
 - 3.4 l'istituzione del Parco del Frigido con funzioni di tutela e ripristino dell'ambiente fluviale e di connettività ambientale fra il territorio montano e la costa.

8.3. Lo Statuto del territorio.

Il PS, con la parte statutaria, individua le risorse che costituiscono la struttura identitaria del territorio comunale attraverso l'individuazione:

- delle invarianti strutturali
- dei sistemi territoriali
- dei sistemi e sotto sistemi funzionali
- dei 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
- della 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 piano di indirizzo territoriale e del piano territoriale di coordinamento

Le risorse essenziali del territorio sono individuate come segue dalla LR 1/2005:

- aria, acqua, suolo e ecosistemi della fauna e della flora;
- città e sistemi degli insediamenti;
- paesaggio e documenti della cultura;
- sistemi infrastrutturali e tecnologici.

8.3.1. Le invarianti strutturali.

Le invarianti strutturali sono le risorse, i beni e le regole relative all'uso - da sottoporre a tutela al fine di garantire lo sviluppo sostenibile -, individuati dallo statuto del territorio con associati specifici livelli di qualità e le relative prestazioni minime..

Le invarianti strutturali costituiscono il patrimonio ambientale e culturale per le generazioni presenti e future e come tali devono essere tutelate attraverso norme che definiscono i limiti e i criteri di eventuali loro trasformazioni in modo da garantirne la tutela e la valorizzazione.

Le invarianti strutturali possono identificarsi sia con specifici beni o risorse, sia con specifiche funzionalità essenziali per l'organizzazione del territorio.

Il PS per ciascuna invariante strutturale individua le risorse interessate, i livelli di qualità da garantire, gli obiettivi prestazionali e le relative regole:

- Le invarianti strutturali individuate dal PS sono:
- le reti ed i corridoi ecologici e della discontinuità;
- la sostenibilità sociale ed ambientale;
- le infrastrutture
- gli spazi pubblici, gli spazi aggregativi, le piazze ed i luoghi della memoria;
- i mercati ed i luoghi delle tradizioni e delle tipicità;
- le attività manifatturiere, artigianali e del terziario;
- le testimonianze storiche, artistiche, culturali, paesaggistiche e naturali;
- i beni paesaggistici di interesse unitario e le identità specifiche dell'ambiente, del paesaggio, della storia e della cultura.

8.3.2. I sistemi territoriali.

I sistemi e sotto sistemi territoriali individuano ambiti continui di territorio caratterizzati da connotazioni comuni di tipo fisico, morfologico, ambientale, insediativo.

Essi sono individuati con riferimento ai caratteri del territorio individuati dal Quadro conoscitivo, dalla scheda relativa all'Ambito di paesaggio "Massa Carrara" che fa parte del quadro conoscitivo del PIT e delle indicazioni del PTC provinciale.

Il PS individua i seguenti sistemi territoriali:

- 1) Sistema territoriale di montagna
- 2) Sistema territoriale pedemontano
suddiviso in
 - Sottosistema territoriale del Candia
 - Sottosistema territoriale di San Carlo

3) Sistema territoriale di pianura

4) Sistema territoriale di costa

suddiviso in

- Sottosistema territoriale Ronchi-Poveromo
- Sottosistema territoriale litoraneo.

Gli obiettivi, le regole e le presinzioni delle diverse componenti che caratterizzano i sistemi territoriali sono espressi nella parte statutaria relativa alle risorse essenziali del territorio.

8.3.3. I sistemi funzionali

I sistemi e sotto sistemi funzionali individuano la struttura organizzativa e funzionale del territorio e sono, di norma costituiti da nodi di specifiche funzioni a vario livello territoriale, presenti o da attivare, idonee ad assicurare i requisiti di attrattività, accoglienza, coesione sociale e territoriale.

Essi sono individuati in base agli obiettivi generali di sviluppo strategico del PS quale riferimento per indirizzare e qualificare le scelte operative degli atti di governo del territorio che determinano l'uso delle risorse territoriali, la distribuzione delle funzioni, dei servizi e delle infrastrutture e per determinare i livelli attesi di qualità dello sviluppo, sotto i profili ambientali, territoriali, socio-economici e della salute umana.

Gli ambiti che costituiscono i sistemi e sotto sistemi funzionali non sono necessariamente contigui fra loro e non necessariamente cartografabili.

Essi si interrelano con i sistemi e sotto sistemi territoriali dei quali assumono, comunque, le specifiche regole statutarie.

Il PS di Massa individua i seguenti sistemi e sotto sistemi funzionali:

1. Sistema funzionale degli insediamenti;
suddiviso in:
 - Sottosistema funzionale dei centri e nuclei storici;
 - Sottosistema funzionale della città compatta;
 - Sottosistema funzionale della città diffusa;
 - Sottosistema funzionale delle aree agricole residuali;
 - Sottosistema funzionale dei luoghi e degli spazi della collettività
 - Sottosistema funzionale del Frigido;
 - Sottosistema funzionale dell'accoglienza
 - Sottosistema funzionale dei servizi e delle funzioni di utilità generale;
2. Sistema funzionale delle reti
suddiviso in:
 - Sottosistema funzionale della mobilità;

- Sottosistema funzionale delle reti tecnologiche;
3. Sistema funzionale produttivo.

Gli obiettivi, i criteri e le prestazioni dei sistemi e sotto sistemi funzionali sono definite dalla Disciplina di PS.

8.3.4. L'utilizzazione delle risorse essenziali del territorio.

Il PS individua gli obiettivi ed i criteri per la tutela e l'utilizzazione delle risorse essenziali del territorio e le prestazioni da assicurare al fine di promuovere processi di sviluppo sostenibile definendo:

1. Lo statuto della risorsa aria
 articolato in:
 - inquinamento luminoso
 - inquinamento acustico
 - inquinamento atmosferico
 - inquinamento elettromagnetico

2. lo statuto della risorsa acqua
 articolato in:
 - tutela della risorsa acqua
 - tutela dal rischio idraulico ed idrogeologico
 - salvaguardia delle acque sotterranee destinate all'alimentazione umana
 - tutela della risorsa in aree con elevate problematiche idrogeologiche
 - contenimento dell'impermeabilizzazione del suolo

3. Lo statuto della risorsa suolo
 articolato in:
 - classificazione delle aree a vario grado di pericolosità geomorfologica
 - aree interessate da problemi di dinamica costiera
 - aree a rischio sismico
 - aree interessate da attività estrattive
 - classificazione del territorio rurale
 - aree percorse da incendi

4. Lo statuto degli ecosistemi della flora e della fauna

5. Lo statuto della città e degli insediamenti
 articolato in:
 - centri urbani e nuclei storici
 - città compatta
 - città diffusa
 - aree agricole residuali
 - sottosistema funzionale dei luoghi e degli spazi della collettività
 - sottosistema funzionale del Frigido
 - sottosistema funzionale dell'accoglienza
 - sistema funzionale produttivo

6. Lo statuto del paesaggio e dei documenti materiali della cultura articolato in:

- sistema territoriale montano
- sistema territoriale pedemontano
- sotto sistema territoriale del Candia
- sotto sistema territoriale di S. Carlo
- sistema territoriale di pianura
- sotto sistema territoriale di costa
- sotto sistema territoriale Ronchi – Poveromo
- sotto sistema territoriale litoraneo

7. Lo statuto delle reti infrastrutturali e tecnologiche

articolato in:

- sottosistema funzionale della mobilità
- rete ferroviaria regionale e nazionale
- rete stradale
- rete ciclabile e pedonale e dei parcheggi
- sottosistema della rete di adduzione e distribuzione dell'acqua potabile, della rete fognaria e depurazione
- rete di trasporto e distribuzione energia elettrica
- rete di trasporto e distribuzione del gas metano
- il ciclo dei rifiuti
- le reti di telecomunicazione.

8.4. Le strategie di sviluppo territoriale.

Le strategie di sviluppo contenute nella Parte III della disciplina di piano del PS riguardano:

- il dimensionamento del Piano
- l'evoluzione dei sistemi e sotto sistemi territoriali e funzionali
- la definizione delle Unità territoriali organiche elementari (UTOE)
- la definizione delle trasformazioni urbanistiche
- la definizione delle trasformazioni in aree agricole
- la definizione delle atti di governo del territorio

8.4.1. Il dimensionamento del PS.

Sulla base degli scenari di sviluppo demografico e socio economico programmatico riferiti all'anno 2021, elaborato della società CLES, il PS prevede il seguente dimensionamento.

Funzione residenziale:

Si 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 per effetto di un ulteriore riduzione dei componenti del nucleo familiare medio dagli attuali 2,37 componenti a 2,15.

Viene assunto come dato riferito al fabbisogno abitativo, il valore di 6.000 nuovi alloggi in relazione ai 5.573 nuovi nuclei familiari.

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 mc.300) corrispondente a 528.000 mq di sul.

Di tale dimensionamento complessivo la disciplina dispone che almeno il 30%, pari a 158.400 mq, deve essere recuperato da volumetrie esistenti.

Le superfici previste per la nuova edificazione risultano pertanto pari a 369.600 mq compresa una quota pari a 58.600 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 6000 nuovi alloggi necessari una quota pari al 30% deve essere ricavata dal recupero edilizio di volumetrie esistenti: tale quota è pari a 1800 alloggi.

Conseguentemente 4200 sono gli alloggi che deriveranno da nuova edificazione e la cui volumetria è pari a $4200 \times 300 = 1.260.000$ mc., comprensivi di una quota pari a 200.000 mc per residenza abitativa pubblica (corrispondenti ai 58.600mq di sul previsti e sopra riportati).

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).

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 onon ancora attuati, come prefigurati nella disciplina di piano quali elementi anticipatori del RU.

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; pertanto ne deriva un dato progettuale complessivo pari a 823.690 mq di sul.

Funzione commerciale, direzionale e servizi.

Sulla base delle ipotesi di crescita prefigurate dallo scenario economico programmatico si prevede un fabbisogno complessivo di spazi necessari per assecondare i processi di adeguamento, crescita e sviluppo delle attività terziarie pari a 240.490 mq di sul.

Di questi il PS dispone che una quota non inferiore al 40% venga recuperata da patrimonio edilizio esistente con particolare riferimento ai contenitori inutilizzati delle ex colonie marine o sotto-utilizzati quali il mercato ortofrutticolo delle Jare.

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 27.481) 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 29.000 unità.

Si specifica che il dato sulla funzione turistico-ricettiva è espresso in posti letto, ma a livello dimensionale deve intendersi ricompreso nel dato di fabbisogno, espresso in 240.490 mq di sul, relativo alle funzioni del terziario.

8.4.2. Le UTOE.

Le UTOE costituiscono l' articolazione e la suddivisione elementare di maggior dettaglio del territorio comunale e individuano ambiti elementari dotati di un relativo grado di autonomia dal punto di vista organizzativo, funzionale e territoriale.

Le UTOE individuate dal PS sono:

- 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.

Non si è ritenuto necessario individuare abiti di UTOE nella parte di territorio ricadente nel Sistema territoriali di montagna e nel Sistema territoriale Pedemontano in quanto per la semplicità strutturale e insediativa che li caratterizzano non necessitano per determinarne le strategie evolutive di un ulteriore livello di dettaglio.

Per ciascuna UTOE il PS individua:

- gli obiettivi da perseguire
- le azioni di trasformazione ammissibili
- gli indirizzi per il RU

9. Le verifiche di coerenza esterna.

La coerenza esterna riguarda la verifica della compatibilità, dello sviluppo e del raccordo fra gli obiettivi strategici generali del PS rispetto alle linee di programmazione / pianificazione discendenti dal PIT regionale e dal PTC provinciale.

La verifica di coerenza fra strumenti della pianificazione attiene sostanzialmente alla coerenza a livello degli obiettivi da essi fissati quali cardini per determinare le strategie di sviluppo del territorio nel comune quadro di sviluppo sostenibile fissato dalla LR 1/2005 e dal complessivo quadro normativo rilevante per il governo del territorio.

9.1. La verifica di coerenza con il PIT.

Il PIT costituisce di fatto elemento di coerenza anche rispetto al complesso di scelte di livello comunitario, nazionale e regionale incidenti sul territorio comunale.

La verifica di coerenza rispetto al PIT è stata effettuata attraverso due matrici riportate nella Relazione di sintesi della valutazione integrata.

La prima matrice individua le interrelazioni fra i metaobiettivi, e gli obiettivi conseguenti, del PIT e gli obiettivi generali del Piano Strutturale indicati al precedente punto 7.1.

I metaobiettivi, e gli obiettivi conseguenti, del PIT sono riportati nello schema che segue nella quale gli obiettivi conseguenti sono stati in alcuni casi dettagliati in coerenza con la Disciplina del PIT stesso, come risulta dallo schema che segue.

metaobiettivi	obiettivi conseguenti
1) Integrare e qualificare la "città policentrica" toscana	1.1 Potenziare l'accoglienza dell'offerta residenziale urbana 1.2 Dotare la "città toscana" della capacità di offrire accoglienza organizzata e di qualità per l'alta formazione e la ricerca 1.3 sviluppare la mobilità inter ed intraregionale. 1.3.1 <i>Le infrastrutture di interesse unitario della Toscana (Disciplina PIT art. 9 commi da 1 a 9)</i> 1.3.2 <i>Tutela e valorizzazione del sistema della mobilità (Disciplina PIT art. 9 commi da 10 a 12)</i> 1.4 Sostenere la qualità della e nella "città toscana" 1.4.1 <i>Consolidamento, ripristino e incremento patrimonio di "spazi pubblici" come luoghi di cittadinanza e di integrazione civile</i> 1.4.2 <i>Tutela e valorizzazione dei corsi d'acqua e gli ambiti territoriali correlati, degli spazi verdi pubblici e privati ed ogni altra risorsa naturale, prevedendo l'incremento di dotazione e disponibilità;</i> 1.4.3 <i>Mantenere e consolidare la corrispondenza fisica e simbolica tra la centralità spaziale e storica dei luoghi e le funzioni di rilevanza identitaria che essi rivestono per la collettività.</i> 1.4.4 <i>La "città toscana" e il commercio (Disciplina PIT artt. 14 e 15)</i> 1.5 Attivare la "città toscana" come modalità di <i>governance</i> integrata su scala regionale
2) Sviluppare e consolidare la presenza "industriale" in Toscana	2.1 <i>L'industria manifatturiera (Disciplina PIT artt. 18 e 19)</i> 2.2 <i>Le attività artigianali e terziarie le reti integrate della distribuzione commerciale intraurbana e di vicinato, i "centri commerciali naturali".</i> 2.3 <i>Sostenibilità dell'economia turistica</i>
3) Conservare il valore del patrimonio territoriale della Toscana	3.1 Tutelare il valore del patrimonio collinare della Toscana 3.2 Tutelare il valore del patrimonio costiero della Toscana 3.3 <i>I beni paesaggistici di interesse unitario regionale</i>

Le interrelazioni indicate nelle matrici risultano accertate in relazione alla idoneità degli obiettivi di PS, per come definiti dalla disciplina di piano - ed in relazione alle competenze comunali - a conseguire quanto postulato dai Metaobiettivi del PIT.

Sono segnalate alcune interrelazioni che, più di altre, richiedono coerenti iniziative di livello interistituzionale per dar vita alle sinergie necessarie per conseguire pienamente i relativi obiettivi.

La seconda matrice, sempre riportata nella Relazione di sintesi della valutazione integrata, individua le interazioni dei sistemi funzionali del PIT con i sistemi funzionali del PS e con i criteri per l'uso delle risorse essenziali per una verifica di coerenza dei rispettivi indirizzi strategici.

9.2. La verifica di coerenza con gli obiettivi del PTC provinciale.

Al fine di valutare la coerenza del PS con il PTC, è stata organizzata la matrice, riportata nella Relazione di sintesi della valutazione integrata, nella quale sono raffrontati gli obiettivi su cui si fondano i due strumenti.

Gli obiettivi assunti dal PTC della provincia di Massa Carrara sono riassunti nella tabella che segue.

RISORSE	OBIETTIVI STRUTTURALI DEL PTC
1. Città ed insediamenti	1.1 la limitazione di nuovi impegni di suolo e la riqualificazione degli insediamenti costieri
	1.2 il consolidamento e lo sviluppo dell'assetto produttivo costiero
	1.3 l'adeguamento e la valorizzazione delle strutture turistico-ricettive costiere
	1.4 la definizione del piano di utilizzazione del demanio marittimo ai fini turistico ricreativi
	1,5 la definizione dei piani urbani del traffico e dei piani dei parcheggi
	1.6 l'equilibrio insediativo ed ambientale del territorio
	1.7 la riorganizzazione delle aree produttive della Zona Industriale Apuana
	1.8 il completamento del processo di bonifica delle aree industriali dismesse e il loro conseguente riutilizzo a fini produttivi
	1.9 la riqualificazione e la valorizzazione dei centri storici delle città, dei beni storici culturali ed architettonici isolati, dei percorsi storici ed escursionistici di maggiore importanza
	1.10 la prevenzione del rischio sismico
	1.11 la difesa della linea di costa e la riduzione dei fenomeni dell'erosione costiera, del degrado delle aree pinetate e della ingressione del cuneo salino
	1.12 la riqualificazione delle aree costiere a forte erosione mediante interventi di difesa a basso impatto ambientale
2. Territorio rurale	2.1 il consolidamento e la difesa del suolo sotto il profilo idrogeologico
	2.2 la tutela delle aree naturali e boscate di cornice alla città nonché il recupero e la qualificazione dei spazi aperti costituenti varchi urbani con funzioni ricreative e protettive dell'ambiente
	2.3 l'individuazione delle strategie e dei programmi per favorire l'estensione della stagione turistica
	2.4 la salvaguardia delle attività agricole e silvo-pastorali, nonché delle attività produttive ed artigianali compatibili con il sistema
	2.5 il riequilibrio della pressione turistica nelle aree costiere
	2.6 recupero e riequilibrio dei dissesti idrogeologici presenti nelle aree montane
	2.7 il rafforzamento delle connessioni naturali, culturali e funzionali tra le aree protette del Parco delle Alpi Apuane e il restante territorio

	2.8 il coordinamento dei piani settoriali relativi alle attività estrattive, al fine della razionalizzazione delle attività, prevedendo il recupero e la sistemazione dei ravaneti, l'incentivazione della attività di seconda lavorazione del marmo, il miglioramento della qualità e della sicurezza dei lavori nei cantieri estrattivi, anche in relazione alla costituzione del "distretto industriale del marmo"
	2.9 la salvaguardia degli ecosistemi marini da fenomeni di eutrofizzazione e, più in generale, da fenomeni di degrado che possono compromettere le attività turistiche e la vivibilità delle aree stesse.
3. Infrastrutture	3.1 il potenziamento, ammodernamento e velocizzazione del corridoio tirrenico quale itinerario plurimodale europeo rispetto al quale, in coerenza con il PIT, si individuano le seguenti prestazioni principali: 3.1.1 il consolidamento del collegamento nord – sud tra gli insediamenti costieri e tra i principali poli attrattori di traffico, nonché in funzione di itinerari turistici di attestamento sulla costa, razionalizzandone gli accessi fra gli itinerari interni, le direttrici primarie di interesse regionale e la rete a servizio dei sistemi territoriali locali; 3.1.2 la salvaguardia degli ambiti territoriali necessarie alla realizzazione del corridoio infrastrutturale tirrenico
	3.2 il miglioramento e adeguamento della accessibilità del territorio attraverso la riorganizzazione della rete delle infrastrutture (corridoio tirrenico) e delle reti minori, dei servizi per la mobilità, delle infrastrutture puntuali (porto commerciale Marina di Carrara, Centro intermodale A.R.E.A., porti e approdi turistici previsti dal Piano regionale dei Porti e degli Approdi turistici , aereoporto turistico)
	3.3 il potenziamento del complesso fieristico di Marina di Carrara in relazione principalmente alla peculiare attività del settore lapideo, nonché delle attività connesse con la promozione turistica dei sistemi territoriali
	3.4 la riorganizzazione e potenziamento delle funzioni del porto commerciale di Marina di Carrara anche alla luce del nuovo Piano Regolatore Generale del Porto
	3.5 la definizione delle azioni per la realizzazione e il completamento dei porti e degli approdi turistici previsti nel Piano di Coordinamento dei porti e degli approdi turistici di cui alla L.R. 36/79 e/o la verifica delle previsioni in fase di definizione del PREPAT di cui alla L.R. 68/97
	3.6 il potenziamento e qualificazione delle strutture termali in un'ottica complessiva di tutela e valorizzazione delle risorse dei territori collinari e montani a fini turistici
	3.7 l'integrazione, in termini di dotazione di servizi adeguati ed infrastrutture efficienti, tra le opportunità turistiche della risorsa litorale-mare e gli ambiti montani del Parco delle Alpi Apuane

10. La verifica della coerenza interna.

La verifica di coerenza interna è collocata dal Regolamento regionale 4/R/2007 nella fase progettuale ed è finalizzata a verificare il rapporto, in termini di coerenza fra gli indirizzi, gli scenari, gli obiettivi generali e specifici del PS con le conseguenti azioni previste e da attivate con gli atti di governo del territorio ed i risultati attesi.

Questo tipo di verifica è stato svolto costantemente nella fase progettuale ed i risultati effettivi sono verificabili nei quadri relativi agli effetti attesi, riportati nel successivo capitolo 10, rispetto alle diverse dimensioni della valutazione, nonché rispetto alle risorse essenziali del territorio.

Peraltro un aspetto rilevante di coerenza interna, come evidenziato nel precedente capitolo 6, riguarda il rapporto fra PS e gli atti di governo che devono attuare le sue opzioni statutarie e strategiche.

La coerenza interna non è sufficiente che sia valutata rispetto 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 dagli atti di governo del territorio che si susseguono nel tempo.

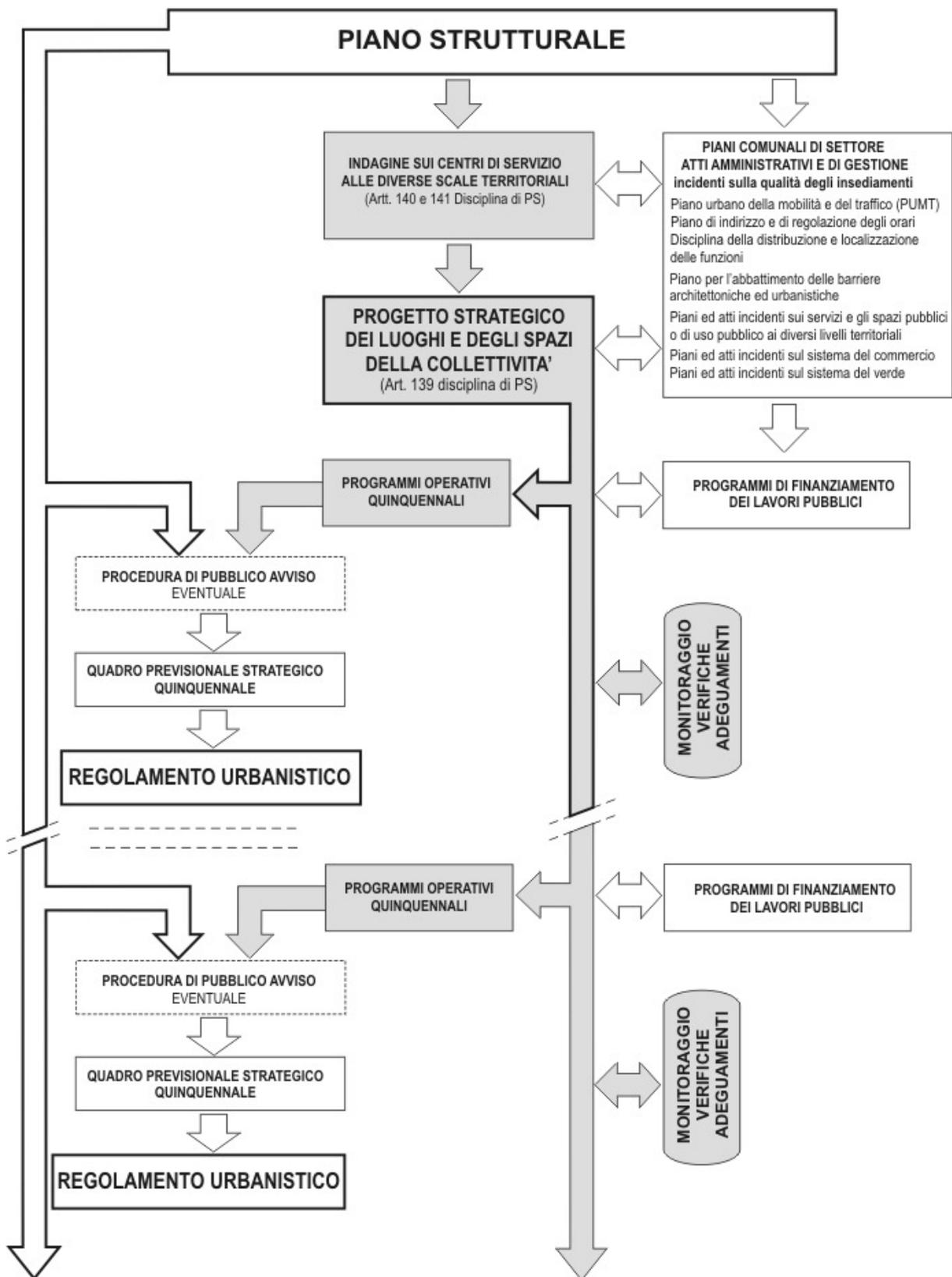
In particolare è sembrato determinante introdurre elementi per la verifica di coerenza non solo e non tanto del primo RU, quanto della complessiva congruità delle azioni attivate dalla sequenza dei RU e degli altri atti di governo del territorio cui è demandato il conseguimento delle opzioni di medio e lungo periodo del PS per evitare incoerenze e contraddizioni, quindi perdita di continuità e di efficacia rispetto al conseguimento degli obiettivi strategici del PS.

La potenziale “autonomia” dei RU, che pur nel rispetto sostanziale del PS, possono di volta in volta modificare elementi determinanti (la disciplina per la gestione degli insediamenti esistenti, la disciplina delle trasformazioni degli assetti insediativi, infrastrutturali ed edilizi del territorio, nonché dell'utilizzazione, del recupero e della riqualificazione del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente) è certamente un elemento di flessibilità utile che tuttavia potrebbe generare contraddizioni operative e soluzioni di continuità che vanno evitate.

Queste considerazioni hanno portato a individuare nel “Progetto strategico dei luoghi e degli spazi della collettività” (definito con il primo Regolamento Urbanistico, valido a tempo indeterminato, da sottoposto a monitoraggio per determinare la sua costante adeguatezza), lo strumento conoscitivo e programmatico di riferimento per “guidare” e verificare la sequenza dei RU e per garantire la coerenza dei Piani di settore comunali e degli atti amministrativi e gestionali.

In sostanza per dotare il PS di una effettiva capacità di guida e verifica su gli atti di governo del territorio che sostanziano le sue scelte e, quindi, di permanente coerenza interna al governo del territorio comunale.

Nello schema che segue è indicato il complesso delle relazioni attivate dal PS che lo collegano incisivamente alla sequenza dei regolamenti urbanistici ed agli altri atti di governo e gestione del territorio.



11. La valutazione degli effetti significativi attesi.

La valutazione integrata degli effetti significativi attesi con l'attuazione del PS, in quanto strumento di programmazione e pianificazione territoriale, si propone individuare come il Piano interagisca con l'insieme degli obiettivi espressi delle politiche pubbliche riferibili agli aspetti territoriali, sociali, economici, della salute umana ed ambientali.

Va ricordato che il Piano Strutturale è uno strumento di indirizzo strategico che individua con lo Statuto del territorio i valori e le risorse essenziali del territorio interessato, le invarianti strutturali, i criteri e le prescrizioni per la loro tutela, valorizzazione ed utilizzazione, ma che di per se non ha potere di conformare la disciplina dei suoli, potere che la LR attribuisce agli Atti di governo del territorio ed in primo luogo al Regolamento Urbanistico, ai quali pertanto spetta il dimensionamento degli interventi.

Ciò significa che sulla base contenuti del PS, non è possibile condurre una valutazione degli effetti che includa anche elementi di carattere dimensionale, che sarà possibile effettuare in sede di redazione del Regolamento Urbanistico, in sintonia, peraltro con la direttiva 2001/42/CE laddove dispone che, nel caso di Piani o Programmi gerarchicamente ordinati, le valutazioni siano effettuate al livello pertinente.

Pertanto oggetto di valutazione sono le strategie e le azioni previste dal Piano Strutturale in riferimento all'insieme delle politiche regionali che esprimono effetti sulle dimensioni territoriali, ambientali, economiche, sociali, e relative alla salute umana così come previsto dalla LR 1/2005.

Occorre tener di conto che il Piano Strutturale necessariamente si basa sul pieno rispetto:

- dei principi di sostenibilità, in particolare di quanto disposto dall'articolo 3 della LR 1/2005 laddove prescrive che nessuna delle risorse "essenziali" del territorio "può essere ridotta in modo significativo e irreversibile in riferimento agli equilibri degli ecosistemi di cui è componente";
- di tutto il complesso normativo nazionale e regionale, generale o di settore, che determina specifici requisiti di sostenibilità da rispettare in sede progettuale ed esecutiva di qualsivoglia azione di trasformazione del territorio conseguente agli obiettivi del PS stesso.

La valutazione degli effetti ha accompagnato tutto il percorso progettuale.

Inizialmente, in fase di avvio della progettazione del PS e della definizione degli obiettivi, si è posta l'attenzione sui possibili effetti di ciascuno di essi sulle cinque dimensioni potenzialmente generati dalle trasformazioni territoriali ad essi conseguenti.

In sostanza si sono considerati i rapporti di causa ed effetto attivati dalle scelte di piano per individuare punti di potenziale conflitto con gli obiettivi strategici.

Nello sviluppo successivo del progetto si sono individuate le interazioni fra le possibili azioni o comportamenti da attivare per renderli reciprocamente compatibili e quindi sinergici.

Si è, quindi, attivato un processo che, partendo da un forte tasso di "interesse" settoriale espresso dalle diverse esigenze "forti" tradizionalmente sottostanti a specifici obiettivi, è giunto a definire per successivi gradi regole ed obiettivi strategici trasversali fra i diversi settori che incidono sulle trasformazioni del territorio, rendendoli sinergici ai fini di individuare percorsi di sviluppo sostenibili rispetto alle cinque dimensioni considerate.

Questo percorso progettuale ha permesso anche di evidenziare specifici di problemi presenti in aree di particolare rilevanza, sotto i diversi aspetti, potenzialmente interessate dal Piano, specificando per esse i comportamenti da assumere e di tener conto di alcuni criteri di valutazione espressi dalla Direttiva 2001/42/CE e dal D.lgs. sulla valutazione ambientale, ripresi sostanzialmente dalla normativa regionale per la valutazione integrata.

In termini di processo valutativo i passaggi svolti sono i seguenti;

- si sono assunti come riferimento iniziale gli obiettivi di sviluppo sostenibile espresse dalla Regione attraverso gli obiettivi strategici di riferimento e le priorità d'intervento in relazione alle

- dimensioni territoriale, ambientale, economica, sociale e di tutela della salute e ai relativi effetti attesi;
- si è poi proceduto al raffronto fra gli obiettivi e gli effetti così individuati con gli obiettivi strategici del PS e con le azioni previste, per verificarne la interazione e rilevare sinergie o eventuali conflittualità;
 - infine, è stata elaborata una scheda di sintesi nella quale sono riportati gli obiettivi strategici del PS e le azioni che esso prevede di attivare attraverso il Regolamento Urbanistico, l'insieme degli Atti di governo del territorio di competenza comunale o l'interazione con altri livelli istituzionali o soggetti che gestiscono l'uso delle risorse essenziali del territorio per conseguire gli effetti attesi, indicando per ognuna i potenziali effetti positivi o negativi.

La valutazione è stata effettuata mediante matrici che correlano:

- gli obiettivi e gli effetti attesi dalle politiche regionali
- gli obiettivi strategici del PS
- gli effetti attesi con l'attuazione del PS.

Nella Relazione di sintesi del processo di valutazione integrata sono riportati al capitolo 8 le matrici relative alle dimensioni territoriale, sociale, economica e della salute umana.

Nel successivo capitolo 9 sono riportati:

- gli elementi richiesti per la Valutazione Ambientale dalla Direttiva 42/2001/CE e dal D.Lgs 152/2006
- la matrice relativa alla dimensione ambientale
- una tabella che indica gli effetti potenzialmente positivi o negativi attesi attivando le azioni significative previste dal PS sulle risorse essenziali del territorio
- una tabella che riassume le misure di mitigazione e compensazione riferite alle risorse essenziali del territorio.
- la Relazione di incidenza delle previsioni di Piano strutturale relativa ai Siti di Importanza Regionale:
 - SIC “Monte Sagro” (IT 511006)
 - SIC “Monte Castagnolo” (IT 511007)
 - SIC “Valli glaciali di Orto di Donna e Solco d'Equi” (IT 511008)
 - SIC “Valle del Serra, Monte Altissimo” (IT 511010);
 - SIC “Monte Tambura e Monte Sella” (IT 511013);
 - ZPS “Praterie primarie e secondarie delle Apuane” (IT 511015).

12. Il sistema di monitoraggio e gli indicatori.

Il monitoraggio è l'esame sistematico e costante dello stato di realizzazione del PS e della congruità delle azioni attivate, direttamente o attraverso gli atti di governo del territorio e di gestione amministrativa, ai fini del conseguimento degli obiettivi statutari e strategici.

Il monitoraggio comporta:

- l'individuazione di una serie di indicatori idonei a dar conto della misura in cui si stanno conseguendo gli obiettivi del PS;
- l'attivazione dei relativi flussi informativi;
- la predisposizione di rapporti periodici di monitoraggio.

Nel quadro del governo del territorio attivato dalla LR 1/2005 il monitoraggio assume una determinante importanza per garantire coerenza alla filiera degli strumenti di pianificazione e per verificare la congruità delle azioni attivate ai vari livelli, come evidenziato ai punti 1.3 e 1.31 della presente relazione e, pertanto, incide su aspetti che devono essere condivisi e concordati con tutti gli soggetti coinvolti.

Nella Relazione di sintesi del processo di valutazione integrata, al capitolo 10.1 è indicato quanto previsto dalla Disciplina di PS per attivare un opportuno sistema di monitoraggio costituito da:

- il Quadro conoscitivo per il governo del territorio come riferimento fondamentale per la definizione e gestione del Regolamento Urbanistico e degli altri atti comunali di governo del territorio;
- l'Osservatorio comunale per il governo del territorio per 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
- la periodicità del monitoraggio
- i provvedimenti organizzativi per attivare il sistema di monitoraggio

Nel capitolo 10.2 della Relazione di sintesi del processo di valutazione integrata è riportato il quadro indica, con riferimento agli obiettivi strategici ed alle azioni previste dal PS, i livelli conoscitivi di riferimento da attivare 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.

Infine, nel capitolo 10.3 è delineato il quadro degli elementi incidenti e della tipologia di indicatori necessari per definire il Bilancio Ambientale Locale (BAL).

Nelle tabelle riportate nella Relazione di sintesi del processo di valutazione integrata riferite alle diverse risorse sono sintetizzati gli obiettivi ed i diversi tipi di indicatori da assumere.

Il RU, in accordo con i soggetti pubblici e privati che detengono i dati o comunque competenti, proporrà specifiche articolazioni idonee ad un efficace monitoraggio per ambiti significativi e definirà i flussi informativi necessari per stimare la situazione in atto, le potenziali pressioni e gli effetti dell'applicazione del piano.

Il RU, gli atti di settore comunali, i progetti pubblici e privati di trasformazione del territorio dovranno definire le modifiche indotte al BAL, proponendo eventuali interventi di mitigazione e verificandone l'efficacia.

E' evidente che i contenuti del Bilancio Ambientale Locale dovrebbero essere definiti in accordo con Regione e Provincia per assumere criteri ed indicatori univoci ed in grado di rappresentare oggettivamente la situazione alle diverse scale territoriali.