

## ***I nuovi Strumenti Urbanistici: Il nuovo Piano strutturale e Piano operativo.<sup>1</sup>***

### **Summary**

**Una visione di città e società che non emerge e non coinvolge.**

**L'accantonamento dell'idea Territoriale dell'area vasta della Costa. Livorno ancora autoreferenziale, non riesce a proporsi come capoluogo.**

**La sovraesposizione della comunicazione prima della realizzazione dei progetti.**

**Una tempistica indecifrabile e per questo fonte di incertezza di esito e di futuro.**

L'Associazione ha sempre ritenuto fondamentale attenzionare i temi del governo del territorio, perché imprescindibili per una visione prospettica del futuro della città.<sup>2</sup> L'Associazione si chiedeva, e chiedeva, come la nuova Amministrazione si sarebbe rapportata con il Piano Strutturale approvato nel mandato precedente. Più precisamente scrivevamo<sup>3</sup>:

*"La sensazione che deriva da questa constatazione è che il PS parla di una città del tutto isolata dal contesto più ampio nel quale invece oggettivamente vive, lavora e produce.*

*Cosa che non avviene nella realtà, dove soggetti del territorio quali l'Autorità Portuale, le Camere di Commercio, le Associazioni datoriali, hanno sentito l'imprescindibile necessità di aggregazione e collaborazione. In un mondo globalizzato e oggi facilmente interconnesso, il PS dà la sensazione di una monade isolata, di un territorio autarchico e auto referenziato, senza alcuna volontà di interscambiare sapere e conoscenza, chiuso in una perimetrazione nella quale poter (presuntuosamente) risolvere i (tanti) problemi sociali, economici, ambientali. Eppure l'analisi economica a supporto dell'elaborazione del PS, consigliava almeno una strategia più coraggiosa rispetto a quella poi contenuta nel PS, che definiamo di "passività rispetto alle opportunità", e quindi assolutamente inadeguata rispetto alle sempre più impellenti*

---

<sup>1</sup> Da Pubblicazione: Livorno. Opportunità per il futuro. Idee e proposte per le elezioni comunali 2024

<sup>2</sup> Ricordiamo l'iniziativa promossa in data 14 febbraio 2019 presso la sala conferenza "Pamela Ognissanti" in Corea, dal titolo "Il Piano strutturale. Per il futuro della città di Livorno". Fu l'unico evento pubblico cittadino di discussione in seguito all'adozione del nuovo Piano Strutturale

<sup>3</sup> Nella pubblicazione "Livorno 2019: idee e proposte per una rinascita possibile".

*necessità del territorio livornese di divenire più competitivo, appetibile, organizzato, strutturato, innovativo.”*

Oggi che, cambiata maggioranza di governo, disponiamo di un nuovo Piano Strutturale e di un POC – Piano Operativo Comunale- che hanno terminato il loro iter e si attende il via definitivo dalla Conferenza paesaggistica regionale, la sensazione rimane.

**La visione.** A nostro parere, gli anni della pandemia non sono stati sfruttati adeguatamente per una riflessione, un approfondimento, circa le prospettive della città, per definire una strategia di futuro sviluppo sostenibile. Anzi, l’urgenza della ripresa post – pandemica, la disponibilità delle risorse del PNRR, la capacità di attrarle, sono state suadenti: l’azione dell’Amministrazione Comunale è stata indirizzata in funzione di queste risorse, anche nella definizione delle modifiche agli strumenti urbanistici.

Tant’è che anche in risposta alle osservazioni al PS presentate dall’Associazione<sup>4</sup>, l’Amministrazione non riesce a concepire una prospettiva più ampia in quanto nell’impostazione originaria della pianificazione il PS è stato assoggettato al piano operativo come testimonia il titolo del documento di avvio del procedimento: *“Piano operativo con contestuale variante al piano strutturale”*. Il risultato è stato quindi, coerentemente, un piano rivolto alla città, ma questa, traendo origine e vita dal porto, per sua natura ha ragione d’essere in relazione agli altri territori, perché il porto non è una infrastruttura urbana, ma territoriale.

Sono state individuate anticipazioni importanti come la localizzazione del nuovo ospedale; predisposte le progettazioni di altre trasformazioni rilevanti quali quelle per l’area ex ATL, per il Parco delle Generazioni, per il piano Forte S.Pietro/Rivellino/Dogana d’Acqua, per gli Uffici al Mare, per la trasformazione del mercato ortofrutticolo, con il rischio concreto di disorganicità.

La “visione”, che per farsi realtà, necessita della condivisione della comunità, si è risolta nella netta separazione delle sfere di influenza: da una parte l’intervento pubblico, dall’altro quello privato. Si concretizza l’assenza di alleanze che devono esaltare il ruolo dell’Amministrazione da una parte, dell’imprenditoria e degli altri corpi sociali dall’altra. La convergenza che si regge su idee, culture, capacità tecniche e finanziarie, capacità di lavoro, possibilità di intrecciare esperienze e innovazione,

---

<sup>4</sup> L’Associazione in data 23 settembre 2023 ha presentato n. 11 osservazioni al PS. In allegato il testo delle stesse.

condivisione di obiettivi sono risorse ritenute essenziali per la costruzione/trasformazione della città. Esaurito il PNRR, il trend dei finanziamenti disponibili, che a detta di tutti, subirà una drastica riduzione, la separatezza tra pubblico e privato, da noi percepita come dato politico e gestionale, che ha trovato ampio spazio negli strumenti urbanistici, forse risolve i problemi dell'immediato, ma non sembra una cura. L'investimento pubblico a fronte di trend demografici negativi e della individuazione del progressivo eclissarsi del settore manifatturiero indicato da IRPET, come causa di una sostanziale debolezza economica

**L'area vasta.** Il concetto di area vasta era l'enunciazione di una dimensione funzionale e relazionale che coinvolgeva la valle dell'Arno e la Toscana centrale, ma questa dimensione non si è concretizzata al pari della definizione di Toscana Costiera rimasta imprigionata in qualche convegno promosso dalla Regione e nella riproposizione di piani regionali già in campo.

E' meritorio coordinare gli strumenti di pianificazione tra Comune e AdSP perchè si possano tradurre, a valle, nella concretezza delle trasformazioni, in alcuni casi agognate da anni come la Stazione Marittima, ma non ci si può fermare lì. Ad esempio non è comprensibile né produttiva, l'assenza di un organico raccordo tra il PS di Livorno e quello di Collesalveti. Anzi, si ritiene ciò un limite oggettivo alla luce del fatto che l'Interporto Amerigo Vespucci ricade interamente nel Comune di Collesalveti e che l'AdSP, con oltre il 30%, è il maggior azionista della Società; che l'Interporto va progressivamente assumendo anche funzioni di retro-porto, che l'attività logistiche ormai si spingono fino a Lavoria e per aspetti distributivi in prevalenza sub regionali a Gello di Pontedera.

A nostro parere occorre stabilizzare relazioni istituzionali e progettuali, fare fronte comune nella promozione del territorio, sfruttando l'uno le diverse potenzialità operative dell'altro; occorre fare massa critica, non serve camminare affiancati.

L'Associazione, in sede di osservazioni al PS ed al PO, ha rilevato questa mancanza: non ha riscontrato atti e decisioni concordate e coordinate con il territorio circostante, in direzione est ma anche sud, per le aree per la logistica e la produzione manifatturiera, dato atto della limitata disponibilità di risorsa nel territorio comunale; ha riscontrato elusioni sul tema infrastrutturale tanto che il Lotto Zero è riproposto in

pratica come facilitatore dell'accesso al parco del Romito, invece che strategico per superare l'estraneità della città alla sua provincia ed oltre.

Si concorda con le trasformazioni infrastrutturali avviate tra il Porto e Vicarello per quanto riguarda le ferrovie, ma ci sono altre necessità da affrontare e che per loro natura richiedono alleanze: la vetustà e la lentezza della ferrovia tirrenica, il completamento della pontremolese, lo stato di efficienza della FI.PI.LI., l'autostrada tirrenica.

Sono scelte a cui si legano le possibilità di attrarre nuove iniziative produttive, quanto previsto da PS e POC è da considerare una prima risicata risposta. Ben altro è necessario se, come afferma ancora la Regione Toscana, Livorno nella prospettiva della Piattaforma Europa, che rappresenta la principale chiave di volta per uno sviluppo futuro della città e del suo territorio, è, e deve essere, sempre più, il polo logistico regionale (e manifatturiero diciamo noi).

L'ottimizzazione dell'uso estensivo di vaste preziose aree retro portuali, comprese quelle del centro intermodale di Guasticce, la "difesa" di aree produttive da riconvertire, se localizzate in facile corrispondenza di strade primarie e ferrovie da mantenere in efficienza e potenziare, non sono una scelta municipale ma una esigenza che ci porta oltre. Una scelta utile per acquisire definitiva consapevolezza del ruolo di Livorno quale capoluogo capace di trainare la Toscana costiera in virtù di una visione di sistema.

Se il territorio di Livorno è di interesse non solo regionale per il porto, se sono di interesse comprensoriale le attività produttive, se è di interesse regionale l'organizzazione del litorale rispetto al tempo libero, al turismo, alla nautica da diporto, il piano avrebbe dovuto trovare corrispondenza in una elaborazione politica forte in iniziative politiche e culturali, amministrative, in senso lato di governo, per svincolare quest'area da un ruolo ancillare nel sistema Toscana.

**La riqualificazione urbana ed edilizia.** Il recente documento XL<sup>5</sup> "*Pubblica, Sociale, Verde, una città a prova di futuro*" illustra e celebra la redazione degli strumenti urbanistici, conferma la scelta di operare per progetti che però per tempi di realizzazione, oltre che per caratteristiche, non sembrano delineare "una città". Non emerge una strategia della rigenerazione che vada oltre le opportunità finanziarie

---

<sup>5</sup>Il documento è pubblicato on line sul sito del Comune di Livorno

dell'intervento pubblico, si scorge anzi incertezza, mentre dobbiamo, anche e soprattutto, uscire da insediamenti residenziali connotati da una sola componente sociale che rischiano di risolversi in "ghetti".

Considerati alcuni indicatori socio-economici, come la morosità negli affitti ERP, l'alto numero di domande di case ERP, che in qualche modo denunciano una povertà invadente, la trasformazione fisico/morfologica non appare sufficiente a cambiare verso a quelle comunità.

In particolare per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica, il POC conferma le previsioni per Corea e Shangay, è incerto su Barriera Garibaldi, individua lotti edificabili in aree di proprietà pubbliche indipendentemente dalla localizzazione, come quella alle spalle del Cisternone. Non si comprende, dopo la previsione di trasformazione del Mercato Ortofrutticolo di Via Sgarallino quali soluzioni si intendano approntare per gli edifici di Barriera Garibaldi, inefficienti, scarsamente sicuri, impiantisticamente insufficienti, sismicamente non a norma. Non si può scambiare la vetustà con la storicità, mentre è evidente che il recupero è un'operazione improbabile tanto più che non siamo di fronte ad architetture di pregio. Altrettanto non si può più ipotizzare di ricostruire e "re-insediare" continuando a compartimentare la società livornese. Riteniamo occorrano soluzioni innovative, ma ad oggi nessuno ne ha mai parlato. Tutto ciò fermo restando che vanno individuate modalità per invertire il trend di progressiva desertificazione del commercio di vicinato, dall'invadenza dei centri commerciali, dei quartieri sempre più dormitorio, di piattaforme urbane specialistiche che funzionano a tempo, a cui talvolta hanno finito per dare supporto pure destinazioni pubbliche monofunzionali, in se logiche per soddisfare un bisogno, ma probabilmente astratte, come la riunificazione delle scuole in poli 6- 14 anni distaccate da ludoteche, biblioteche, centri sociali.

L'architettura delle opere pubbliche, sostenuta dalla disponibilità di finanziamenti, viene esaltata quale fattore di trasformazione economica e sociale, in realtà a nostro parere, rischia di soverchiare una strategia di coinvolgimento di attori diversi nelle realizzazioni. Così si è impedita la predisposizione di strumenti flessibili, peraltro già sperimentati a Livorno (come il noto Programma di riqualificazione urbana di cui alla DCC.200/1995 per l'ambito dei quartieri nord dalla Fortezza Vecchia a Corea che permise di attivare risorse ed interventi pubblici e privati, apprezzato a livello

nazionale per il suo impianto strategico) confermando la separazione di ruoli tra pubblico e privato.

Il POC ripropone un sistema di normative rigidamente parametriche, poco adattabili alla mutevolezza dei tempi e delle esigenze o opportunità che si concretizzano, alle disponibilità degli investitori, di farsi carico anche delle necessità pubbliche in equilibrio con le ragioni e le compatibilità economiche e di redditività delle operazioni. Così si conferma quella separatezza prima evidenziata, già riscontrata in alcuni grandi progetti come la trasformazione del comparto Porto Mediceo/Porta a Mare, tanto che oggi la realizzazione (dopo 20 anni) del porto turistico appare slegata all'interno dello stesso comparto per quanto realizzato e lo è tanto più rispetto al contorno che presenta un quartiere, Borgo Cappuccini, esausto, preda di una sostituzione sociale che vanifica anche la cosiddetta "livornesità" consolidandone il degrado fisico/morfologico/funzionale.

**Le grandi trasformazioni urbane.** Il PS ed il RU, cosiddetto Gregotti, fondava una idea di modernizzazione su alcune grandi trasformazioni urbane: Porta a Terra, Porta a Mare, Nuovo Centro. La prima è in pratica conclusa, ma diversamente da quella pensata all'origine, non è un centro attrattore di area vasta, è una periferia commerciale; la seconda è ancora in fase di realizzazione, forse più aderente al progetto iniziale, ma in evidente affanno per alcune trasformazioni previste.

Realizzato il Cantiere Navale Benetti, rimangono dubbi sulla utilità e funzionalità operativa del grande bacino di carenaggio; il porto turistico si realizzerà e verrà adattato alle navi da diporto (sopra 24 metri), cioè ad una domanda esistente, ma diversa dalle caratteristiche dell'intorno. Tanto che si pongono domande circa la caratterizzazione delle soluzioni al contorno, sia internamente all'area delle ex cantiere Orlando, sia oltre, ponendosi in evidenza un potenziale conflitto con quanto realizzato recentemente nelle ex officine storiche.

Auspiciando che il porto turistico nel Mediceo non sia un parcheggio funzionale alle attività del cantiere Benetti, ma un attrattore di un turismo ricco, non si può non sottolineare che, in prospettiva, se di porto turistico vero e proprio si tratterà, non potrà non determinarsi una conflittualità con i traffici traghetti e crociere ospitati ai moli Capitaneria e Sgarallino.

Il terzo progetto è del tutto diverso da quello ipotizzato negli anni novanta. Non è un Nuovo Centro che presuppone un elevato mix funzionale. E' in corso di

completamento un centro commerciale che probabilmente è fattore, tra altri, del sostanziale indebolimento/impovertimento della struttura commerciale del centro urbano. Il ritardo nella realizzazione delle volumetrie residenziali previste a margine di Coteto e troppo vicino alla Via del Levante, evidentemente eccedenti la capacità di recepimento del mercato, sono state invece confermate, senza vincolo, a nuove soluzioni di insediamento per privilegiare il verde urbano.

Da queste sintetiche considerazioni ci viene di affermare che il PS ed il POC hanno perso l'occasione di un bilanciamento di interessi; erano necessarie aree per attività produttive, si stanno finalizzando al commercio anche le volumetrie ancora da realizzare; una "mixitudine", che probabilmente avrebbe rafforzato la natura e funzionalità di un quartiere esteso da La Rosa a Coteto mentre viene confermato l'assetto delle aree residenziali con alto consumo di suolo ed alta densità in assenza pure di qualità architettoniche.

Delle altre grandi trasformazioni previste dal POC non si conoscono invece i tempi. Sono state anticipate alcune progettazioni, ma se le aree dell'ex deposito ATL sono disponibili, quelle S.Pietro/Rivellino/Dogana d'Acqua e zone limitrofe dipendono dalla realizzazione del nuovo depuratore .

Avanzano gli Uffici al Mare e c'è un primo finanziamento per abbattere il cavalcaferrovia del Corallo. Tuttavia la soluzione stradale sembra poco relazionata ai flussi di traffico che si registrano sulla direttrice al netto delle problematiche indotte da un nuovo innesto sulla variante Aurelia. La relazione tra gli Uffici al Mare e l'intorno, caratterizzato esclusivamente da edilizia residenziale, al netto della stazione ferroviaria, rimane invece del tutto da esplorare.

Le altre previsioni hanno una loro logica interna, ma non sembrano funzionali alla definizione di un effetto città, confermano, con la valorizzazione del lungomare, la tendenza allo svuotamento del centro, possono contribuire ad un indebolimento di frazioni storiche. Come nel caso. ad esempio, del "parco delle generazioni" che si risolverà in 2 RSA e in un polo scolastico, ma probabilmente costituirà occasione di marginalizzazione di Montenero.

**Tempi e metodi.** Rileviamo il rischio che le trasformazioni necessarie si collochino in una dimensione temporale indefinita, come nel caso del grande progetto Forte

S.Pietro - Rivellino - Dogana d'Acqua, dipendente dal trasferimento del depuratore<sup>6</sup>. Trasferimento (ancora di là da divenire non essendo neppure acquisite le aree dove realizzare la prima fase del nuovo depuratore) e comunque dipendenti da complesse procedure di bonifica delle aree della raffineria ENI.

Altrettanto la logica della separatezza conferma l'affidamento di operazioni importanti ai tempi e ai modi del privato per l'attuazione degli interventi. Sono stati scontati tempi lunghi alla Porta a Mare, ma così è all'ex Nuovo Centro/Parco Levante, dove l'interesse pubblico è stato palesemente secondario rispetto a quello privato. Appare incerta l'attuazione delle previsioni di edilizia residenziale pubblica e/o convenzionata che pure hanno rilevanza ed urgenza visti i numeri di domande di alloggi ERP e lo stato di conservazione di questo patrimonio. Rispetto alla promozione dell'intervento sembrano incerti anche i destini delle aree dell'ex deposito ATL/Hangar Creativi.

Non è facile, nel contesto economico e sociale globale, nella prospettiva di riduzione delle risorse pubbliche, nella collocazione della città nelle graduatorie del PIL, procedere nell'azione di governo, ma proprio per questo si ritiene che generare classiche normative urbanistico-edilizia dimensionali per rigide categorie e per diverso soggetto attuatore non sia utile e sufficiente. Siamo consapevoli della fatica che richiede l'incontro con i privati ed i loro interessi, ma, a nostro parere, la sfida per il futuro si gioca sulla forza di idee innovative, sulla capacità attrattiva del territorio, che è un mix di norme, clima economico, sociale e culturale, cooperazione, capacità di fornire incentivi e creare opportunità, possibilità di agire agilmente anche fuori da tradizionali procedimenti amministrativi.

In una città che vede prospettarsi, come da studi IRPET, un declino demografico significativo (fino a 120.000 abitanti nel 2050) si ritiene non ci si possa attardare nella tutela di parti di spazio urbano che, per quanto definibili storicizzati (perché datati), sono ormai simulacro, spesso vuoto ed in progressivo degrado fisico e funzionale, di

---

<sup>6</sup> L'Associazione, per prima a livello cittadino, già il 28 novembre 2017 promosse presso la sede del quotidiano Il Tirreno una tavola rotonda per porre all'attenzione la necessità dello spostamento dell'impianto di depurazione delle acque, sito nel centro storico al Rivellino. In seguito agli impegni presi dalla Regione in quella sede e dai soggetti locali coinvolti, il nuovo impianto di depurazione delle acque è un'opera da intraprendere senza indugio, la cui importanza fu sancita da un accordo di programma tra Comune di Livorno, Regione Toscana e ASA spa. Successivamente l'Associazione si fece carico di organizzare un nuovo incontro sul tema presso la sede della CNA provinciale in data 12 aprile 2018, dal titolo *"Il Rivellino senza depuratore: un porto, il turismo, la città guarda al futuro"*.

una realtà completamente cambiata della comunità. Ovvero, riteniamo si debba avere la capacità di aprirci alle attività che richiedano livelli qualitativamente alti di mano d'opera, anche e soprattutto intellettuale, attrarle garantendo una vivibilità urbana che non risiede palesemente più nella consueta vetustà dei borghi.

Per superare i riti della comunicazione da una parte, della contestazione da altre, sono da praticare anche strade diverse. Per questo l'Associazione propone di convocare, ad inizio del mandato amministrativo, una sorta di "*stati generali urbani*" per riflettere insieme e prefigurare una convergenza della società locale su modi, contenuti, priorità, di una ragionata trasformazione che rinnovi non solo fisicamente un modo di essere della città.

Ciò fermo restando che è irrinunciabile riconsiderare lo spazio urbano in modo "green", "compatibile e sostenibile" per la preponderanza del verde, per l'energia autoprodotta, per l'acqua catturata e riciclata, per l'aria pulita, per edifici nuovi ed efficienti, partendo ovviamente dalle tante centralità (sociali e di attrezzature e servizi) che caratterizzano i quartieri.

Si ha la sensazione che sia andata dispersa la visione dell'urbanistica come disciplina sociale e politica. Va benissimo disporre di uno strumento urbanistico che consenta di governare la manutenzione della città, altra cosa è guardare lungo, progettare e programmare trasformazioni ben più ampie che devono tenere assieme aspetti morfologici e funzionali, ma soprattutto aspetti sociali ed economici. Altrimenti la città sarà ostaggio di flussi decisionali determinati altrove, spesso a scala diversa dalla nostra, certamente con i propri tempi.

E la proposta si spinge a richiedere di affiancare alla strategia urbanistica una "*agenzia per lo sviluppo e gli investimenti*". Non esclusivamente pubblica, ma a guida pubblica, che abbia conoscenza dettagliata dello stato del territorio, delle risorse economiche, professionali e imprenditoriali, sociali e culturali, della città, che sappia produrre quanto serve per la promozione, ma anche assumere relazioni con i potenziali investitori per accompagnarli nello sviluppo dei progetti garantendo anche percorsi celeri.

