

DOCUMENTO DI PIANO

1	Cenni generali sul ruolo e le funzioni della Provincia nella pianificazione territoriale.	2
2	I riferimenti regionali.	4
2.1	La legge regionale 1/2005.....	4
2.2	Il Piano di Indirizzo Territoriale.....	4
2.2.1	I metaobiettivi del PIT.....	6
2.2.2	I sistemi territoriali e funzionali del PIT.....	7
2.2.3	Le invarianti strutturali nel PIT.....	8
2.2.4	La valutazione integrata ed il monitoraggio nel PIT.....	8
3	I principi e gli obiettivi generali del PTC.....	10
3.1	Lo sviluppo sostenibile.....	10
3.2	Il governo del territorio: un sistema complesso.....	11
3.3	La cooperazione interistituzionale.....	13
3.4	La partecipazione.....	15
4	La struttura del PTC della provincia di Livorno.....	15
4.1	Lo statuto del territorio del PTC.....	15
4.2	I sistemi territoriali del PTC.....	16
4.3	I sistemi funzionali del PTC.....	17
4.3.1	Il sistema funzionale degli insediamenti.....	18
4.3.1.1	Gli elementi e gli atti incidenti sulla qualità degli insediamenti.....	21
4.3.1.2	La rete dei nodi urbani.....	23
4.3.1.3	Il sistema integrato dei luoghi e degli spazi della collettività.....	24
4.3.1.4	Il “Programma dei luoghi e degli spazi della collettività”.....	27
4.4	Le invarianti strutturali del PTC.....	28
4.5	Lo statuto delle risorse essenziali del PTC.....	28
5	Le strategie.....	28

1 Cenni generali sul ruolo e le funzioni della Provincia nella pianificazione territoriale.

Il Dlgs 267/2000, agli art. 3 e 19, individua la provincia come ente locale intermedio tra comune e regione che "rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo" attribuendole le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:

- difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- valorizzazione dei beni culturali;
- viabilità e trasporti;
- protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;
- caccia e pesca nelle acque interne;
- organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;
- servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

La Legge regionale 3 gennaio 2005 n. 1 "Norme per il governo del territorio", all'art. 7, determina come segue il ruolo della provincia nel campo della pianificazione territoriale:

"Le province approvano il piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 9, comma 2, lettera b¹), e gli atti di governo del territorio di cui all'articolo 10² di propria competenza, e determinano i livelli prestazionali minimi delle risorse essenziali di interesse sovracomunale, promuovendo lo sviluppo sostenibile del territorio di propria competenza, anche attraverso l'esercizio integrato delle funzioni ad esse attribuite in materia di gestione territoriale e ambientale. Le province provvedono inoltre al coordinamento delle politiche territoriali della Regione con gli strumenti della pianificazione comunale".

Le funzioni del PTC sono indicate dall'art. 51 della legge regionale e, sostanzialmente, consistono:

- nella definizione dello Statuto del territorio provinciale con, in sintesi, i seguenti contenuti:
 - i sistemi territoriali e funzionali che definiscono la struttura del territorio;
 - le invarianti strutturali;
 - i criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali;

¹ Art. 9 Gli strumenti della pianificazione territoriale

1. I Comuni, le Province e la Regione provvedono all'approvazione degli strumenti della pianificazione territoriale di cui al comma 2 e degli altri atti di governo del territorio di cui all'articolo 10, nel rispetto dei principi contenuti nel capo I del presente titolo.

2. Gli strumenti della pianificazione territoriale sono:

a) il piano regionale di indirizzo territoriale, disciplinato dall'articolo 48;
b) il piano territoriale di coordinamento provinciale, disciplinato dall'articolo 51;
c) il piano strutturale comunale, disciplinato dall'articolo 53.

² Art. 10 Gli atti del governo del territorio

1. Ai sensi della presente legge, sono atti di governo del territorio: il regolamento urbanistico comunale disciplinato dall'articolo 55, i piani complessivi di intervento disciplinati dall'articolo 56, nonché i piani attuativi di cui all'articolo 65.

2. Sono inoltre compresi tra gli atti di governo del territorio, qualora incidano sull'assetto costituito dagli strumenti della pianificazione territoriale in vigore, determinando modifiche o variazioni di essi:

a) i piani e i programmi di settore;
b) gli accordi di programma e gli altri atti della programmazione negoziata comunque denominati.

3. Gli atti del governo del territorio sono approvati nel rispetto degli strumenti della pianificazione territoriale di cui all'articolo 9.

- i relativi livelli minimi prestazionali e di qualità;
- i criteri per la riqualificazione e la valorizzazione dei paesaggi;
- gli ambiti paesaggistici di rilievo sovracomunale.
- nel delineare la strategia dello sviluppo territoriale della provincia attraverso l'individuazione:
 - di obiettivi, indirizzi e azioni di sviluppo, in coerenza con il Piano d'Indirizzo Territoriale della Regione;
 - dei criteri per la valutazione integrata;
 - degli immobili di notevole interesse pubblico di interesse sovracomunale;
 - degli indirizzi sull'articolazione e le linee di evoluzione dei sistemi territoriali, promovendo la formazione coordinata degli strumenti di pianificazione;
 - degli indirizzi, criteri e parametri per l'applicazione coordinata delle norme sul territorio rurale;
 - dei criteri e degli indirizzi per le trasformazioni dei boschi;
- nella definizione:
 - di prescrizioni per la finalizzazione ed il coordinamento delle politiche di settore e degli strumenti di programmazione della provincia;
 - di prescrizioni per la localizzazione di interventi di competenza provinciale;
 - di eventuali misure di salvaguardia sino all'adeguamento degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio dei comuni allo statuto del territorio provinciale.

La l.r. 1/2005, nell'adeguarsi alla recente riforma del Titolo V della Costituzione, ha determinato una sostanziale modifica nei rapporti fra i tre livelli della pianificazione territoriale –regionale, provinciale, comunale - rispetto alla precedente l.r. 1/1995, della quale conserva, peraltro, i principi sostanziali.

Mentre per la precedente normativa il PIT regionale non incideva direttamente sui PS comunali, ma lo faceva attraverso specifiche prescrizioni di competenza dei PTC, con la norma vigente il PIT incide, per gli aspetti di interesse unitario regionale, direttamente sui piani comunali.

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

Pertanto le disposizioni normative attribuite al PTC sono definibili secondo la seguente articolazione dei contenuti:

- obiettivi, che costituiscono riferimenti sostanziali per la programmazione e per gli atti di governo della Provincia, nonché per la pianificazione comunale;
- indirizzi, che costituiscono disposizioni orientative finalizzate al conseguimento degli obiettivi;
- criteri e direttive che fissano regole da recepire e seguire per la formazione degli strumenti di pianificazione e degli atti di governo del territorio e per la definizione dei loro contenuti;
- prescrizioni, disposizioni cogenti limitatamente:
 - alla finalizzazione ed al coordinamento delle politiche di settore alle quali devono dare attuazione gli strumenti della programmazione, i piani di settore e gli altri atti di governo del territorio di competenza provinciale,
 - alla individuazione degli ambiti territoriali per la localizzazione di interventi di competenza provinciale alle quali i Piani strutturali e gli atti di governo di competenza comunale devono conformarsi e dare attuazione;

Per altro verso le modifiche apportate alla l.r. 49/1999 “norme in materia di programmazione regionale” per coordinarla alle norme di governo del territorio rafforzano i rapporti fra la programmazione socio economica regionale e la pianificazione territoriale stabilendo, con l'art. 15 bis, che:

- il PRS individua le strategie dello sviluppo territoriale nel rispetto di quanto disposto dallo statuto del territorio del PIT regionale;

- le prescrizioni relative alle risorse essenziali del territorio, contenute negli atti di programmazione settoriale ed intersettoriale, sono sottoposte ad accertamento di conformità e compatibilità con gli strumenti della pianificazione territoriale, secondo modalità e procedure definite dalla normativa regionale vigente in materia di governo del territorio.

Inoltre, con l'art. 14, la citata l.r. riconosce il PTC come "atto di rilevanza per la programmazione regionale".

2 I riferimenti regionali.

2.1 La legge regionale 1/2005.

Per determinare operativamente la struttura della disciplina del PTC ed i contenuti delle sue diverse parti occorre fare riferimento sia agli artt. 7 e 51 della l.r. 1/2005, sia alla struttura ed ai contenuti del PIT regionale, il quale si articola su due livelli:

- il Documento di Piano i cui contenuti esplicitano ed argomentano lo scenario al futuro verso il quale la Regione intende muoversi, le scelte che ne conseguono, le azioni e le condizioni per la messa in opera del PIT;
- La Disciplina di Piano, che costituisce la componente dispositiva dello strumento regionale e che riconosce al Documento di Piano la funzione di postulato sostantivo e il valore di direttiva generale del PIT stesso.

L'art. 51 della legge regionale indica come contenuti dello statuto del PTC la individuazione e la definizione:

- a) dei sistemi territoriali e funzionali che definiscono la struttura del territorio;
- b) delle invarianti strutturali;
- c) dei criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali;
- d) dei relativi livelli minimi prestazionali e di qualità con riferimento a ciascuno dei sistemi territoriali e funzionali di cui alla lettera a);
- e) dei criteri per la riqualificazione e la valorizzazione dei paesaggi ai sensi degli articoli 32 e 33, nonché l'individuazione e la descrizione degli ambiti paesaggistici di interesse unitario provinciale e i relativi obiettivi di qualità paesaggistica secondo quanto previsto nell'articolo 34, comma 1;
- f) degli ambiti paesaggistici di rilievo sovracomunale.)

Per determinare con esattezza i contenuti dello statuto, in particolare dei punti c) e d)³, occorre fare riferimento all'art. 7 il quale precisa che le Provincie, mediante il PTC "*determinano i livelli prestazionali minimi delle risorse essenziali di interesse sovracomunale*", differenziando così i compiti statutari del PTC da quelli degli strumenti della pianificazione comunali.

2.2 Il Piano di Indirizzo Territoriale.

Il Documento di piano del PIT regionale introduce e specifica il concetto di "agenda statutaria" così definendola: "*Individua i fattori territoriali e funzionali che compongono la struttura del territorio. Definisce le invarianti strutturali, individua i principi cui condizionare l'utilizzazione delle risorse essenziali, nonché la disciplina inerente i conseguenti livelli indefettibili di "prestazione" e di "qualità" che occorre comunque preservare nella loro dotazione e nella loro fruibilità*".

Nel Documento di piano sono presenti molteplici passaggi che "unificano" concettualmente, i contenuti dello Statuto del territorio regionale con quelli della parte strategica⁴.

³ la legge regionale nel attribuisce allo statuto dei Piani Strutturali comunali la identica funzione di individuare e definire "i criteri per l'utilizzazione delle risorse essenziali nonché i relativi livelli minimi prestazionali e di qualità con riferimento a ciascuno dei sistemi territoriali e funzionali".

⁴ "nell'approccio toscano al governo del territorio le due facce della "programmazione" – dinamica e statutaria - tendono a sovrapporsi, fino a esprimere le intenzioni di una comunità regionale riguardo alla qualità del proprio sviluppo".

Il Documento parlando di “strategie” in relazione allo statuto, intende affermare la necessità che esso non contenga solo misure rivolte a tutelare e conservare “staticamente” i valori che connotano il territorio come patrimonio collettivo, ma, in quanto fattore costitutivo del capitale sociale, anche scelte - “linee d’azione” - che diano reale efficacia alla tutela e ne promuovano la valorizzazione e concorrendo ad individuare nuove opportunità di sviluppo sostenibile.

Le scelte statutarie indicate nel Documento di piano del PIT, anche di valenza strategica, sono espresse attraverso i “metaobiettivi”,⁵ e gli obiettivi conseguenti, che sostanziano l’agenda statutaria.

Il Documento di Piano motiva la necessità di rimarcare attraverso i metaobiettivi la stretta correlazione fra opzioni statutarie e le linee strategiche per “fare del governo del territorio una leva essenziale, a scala regionale e locale, di superamento e rimozione delle logiche e delle attese di rendita di posizione”⁶, e per promuovere linee di tutela attiva del patrimonio territoriale.

Scelte, quindi, da concretizzare, nella parte strategica del PIT e negli atti operativi della programmazione regionale con specifici progetti ed azioni di recupero, di valorizzazione e di accrescimento del patrimonio statutario, scelte che per la loro fondamentale valenza, statutaria appunto, costituiscono principi, limiti e condizioni da rispettare per qualificare le strategie di sviluppo come sostenibili.

La Disciplina del PIT⁷ risolve la sostanziale equivalenza, presente nel Documento di piano, fra “Agenda Statutaria” e Statuto del territorio, adottando la dizione “Agenda per l’attuazione dello statuto” la quale formalmente ristabilisce la fondamentale distinzione, espressa dalla legge, fra lo Statuto e le strategie dello sviluppo che devono rispettare i valori individuati dallo statuto.

E’ essenziale ricordare che i valori che connotano e sostanziano il territorio – e, quindi, il suo statuto - sono le risorse essenziali individuate dalla legge regionale e che, pertanto, sono da annoverare fra essi non solo quelli - per così dire “nobili” - di tipo paesaggistico, culturale, ambientale, ma anche quelli di tipo funzionale che ne determinano strutturalmente l’efficienza e l’efficacia al fine di qualificare e sostenere i processi di sviluppo e che generano, anch’essi, invarianti strutturali e quindi valori statutari.

Questi aspetti di duplice valenza, statutaria e strategica, presente nella definizione dei metaobiettivi, del rapporto fra metaobiettivi, invarianti strutturali e risorse essenziali, del ruolo dei sistemi territoriali e dei sistemi funzionali, se sono utili e sufficienti a delineare le linee - le politiche - di governo del “sistema” territorio alla scala regionale, richiedono che alla scala più operativa si evidenzino chiaramente la sostanziale diversificazione fra contenuti statutari e contenuti strategici, ferme restando le argomentazioni espresse dal Documento di Piano regionale che li correlano e li qualificano.

Infatti, il concetto di governo del territorio si sostanzia, secondo l’assetto dei rapporti fra le autonomie stabilito dal Titolo V della Costituzione e dalla LR toscana, in una sequenza di strumenti ed atti di programmazione e di pianificazione che progressivamente permettono di concretizzare le scelte generali, le politiche, in atti di concreta attuazione, i progetti, coinvolgendo competenze istituzionali diverse i cui rapporti sono regolati dai principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

⁵ Il documento del PIT attribuisce ai metaobiettivi una «duplice valenza, statutaria e strategica. Dunque normativa e propositiva. Indicano, in povere ma essenziali parole, cosa e quando “si può” fare nel por mano alle risorse del territorio in funzione dei beni e dei valori che quel patrimonio racchiude in atto o in potenza. E indicano come la Regione, mediante il “patto” insito in questo Pit, auspica lo si faccia. ».

⁶ Vedi documento del PIT punto 5.2: “i metaobiettivi o i discrimini essenziali del Pit, comunque li si denomi, si sostanziano e si identificano con le opzioni statutarie del Piano. Ma, come tutte le scelte normative di un piano territoriale, i metaobiettivi si configurano come predicati strategici prima ancora che prescrittivi. Nel senso che, laddove necessario, dettano sì regole e indirizzi ma lo fanno col chiaro intento di modificare oppure di salvaguardare qualità, funzioni e valori territoriali preesistenti in vista di scenari auspicati o temuti. Scenari che sono, sul piano empirico e storico, sempre intensamente intersecati tra loro, e che richiedono dinamismo in funzione del consolidamento e conservazione in funzione dell’innovazione. Il che rende i metaobiettivi del Pit una gamma di scelte dalla duplice e inscindibile valenza: appunto, statutaria e strategica a un tempo.”

⁷ vedi art. 2 della Disciplina di Piano del PIT

Allo statuto del territorio degli strumenti di pianificazione è demandato il compito di stabilire quel “*senso del limite*” auspicato dal documento del PIT⁸ da rispettare per governare il “patrimonio” territorio secondo principi di sostenibilità.

E’ quindi necessario che lo statuto degli strumenti di pianificazione - in particolare dei Piani strutturali comunali che attivano la fase progettuale - determinino esplicitamente i valori statutari del territorio ed i limiti da non superare per la loro effettiva tutela, assumendo per la loro valorizzazione attiva gli indirizzi espressi dal PIT, a partire dalla cooperazione fra i diversi livelli di governo alla cui effettiva attivazione, come vedremo più avanti, rivolge particolare attenzione il PTC provinciale per il suo ruolo di coordinamento fra le politiche territoriali regionali e gli strumenti della pianificazione comunale.

Se così non fosse si potrebbero sortire, alla scala locale, due effetti, l’uno speculare dell’altro e nessuno dei due auspicabile:

- rendere di fatto meno evidenti e saldi i valori fondativi del territorio - e quindi gli stessi strumenti della pianificazione e gli atti di governo del territorio - a fronte della necessità di dover “riconsiderare” le strategie di sviluppo per effetto di sopravvenute modificazioni di fattori interni ed esterni;
- viceversa, rendere inutilmente più complesso e lento l’adeguamento delle strategie operative alle sopravvenute esigenze, nel caso che si dovesse “riadattare” ad esse il “*senso del limite*” assunto per individuare i valori statutari.

2.2.1 I metaobiettivi del PIT.

I metaobiettivi (le opzioni fondative) del PIT e gli obiettivi ad essi conseguenti sono riportati nella tabella che segue.

Metaobiettivi	Obiettivi conseguenti
Integrare e qualificare la Toscana come “città policentrica” attorno ad uno “statuto” condiviso.	Potenziare l’accoglienza della “città toscana” mediante moderne e dinamiche modalità dell’offerta di residenza urbana;
	dotare la “città toscana” della capacità di offrire accoglienza organizzata e di qualità per l’alta formazione e la ricerca;
	Sviluppare la mobilità <i>intra</i> e <i>inter</i> -regionale;
	Sostenere la qualità della e nella “città toscana”;
	Attivare la “città toscana” come modalità di <i>governance</i> integrata su scala regionale.
Sviluppare e consolidare la presenza “industriale” in Toscana.	
Conservare il valore del patrimonio territoriale della Toscana.	Tutelare il valore del patrimonio “collinare” della Toscana;
	Tutelare il valore del patrimonio costiero della Toscana;

⁸ Vedi documento del PIT punto 4 “Lo statuto è dunque la fonte e il parametro etico, prima ancora che prescrittivo, di quel “*senso del limite*” con cui chi amministra come chi intraprende deve trattare un patrimonio tanto prezioso, quanto delicato. E di cui nessuno può avere moralmente piena ed esclusiva titolarità. Ciò non significa che lo statuto non debba annoverare proprie specifiche prescrizioni: ma vuol dire che non sta solo in esse il suo valore “normativo”. Bensì anche e soprattutto negli indirizzi che esso formula e che affida, per la loro efficacia, alla “capacità politica” dell’amministrazione regionale di alimentare e orientare la cooperazione tra i diversi livelli di governo del panorama istituzionale toscano.”

I metaobiettivi sono declinati dalla disciplina a livello di statuto del territorio in termini di definizione tematica, individuati quali invarianti strutturali e, in quanto "agenda per l'applicazione dello statuto", in termini di direttive e prescrizioni.

2.2.2 I sistemi territoriali e funzionali del PIT.

La l.r.1/2005 non individua specifici ruoli differenziati per i due tipi di sistemi che, comunque sono sempre richiamati come componenti dello statuto del territorio.

La legge regionale⁹ dispone che nell'ambito del proprio statuto il PIT regionale, i PTC provinciali e i Piani strutturali dei Comuni, ciascuno per il territorio di competenza, individuino "i sistemi territoriali e funzionali che definiscono la struttura del territorio".

I PTC e PS, per la norma, assumono i sistemi territoriali e funzionali anche come riferimento per determinare "i livelli minimi prestazionali e di qualità" delle risorse essenziali.

Il PIT, nel proprio statuto individua un sistema territoriale e quattro sistemi funzionali.

Il sistema territoriale attraverso il quale il PIT definisce la struttura del territorio toscano, si articola in due componenti, definite concettualmente dal Documento di Piano:

- "l'universo urbano della Toscana";
- "l'universo rurale della Toscana".

I quattro sistemi funzionali che il PIT individua sono:

- a. la «Toscana della nuova qualità e della conoscenza»;
- b. la «Toscana delle reti»;
- c. la «Toscana della coesione sociale e territoriale»;
- d. la «Toscana dell'attrattività e dell'accoglienza».

Per quanto riguarda i sistemi funzionali il Documento del PIT li "sposta" di fatto dalla parte statutaria verso quella strategica affermando di costruire "la propria agenda strategica"¹⁰ attorno ad una serie di "sistemi funzionali" con i quali pone in sintonia sia il perseguimento dei propri metaobiettivi e dunque il proprio specifico disegno territoriale sia la costruzione di quest'ultimo con le opzioni programmatiche generali della Regione: in modo che piani, programmi e linee di azione che investono il territorio, o fanno comunque leva sulle sue risorse, interagiscano con le capacità e i funzionamenti della società toscana per influenzare il movimento, le molteplici combinazioni e l'evoluzione innovativa. Ed è mediante i sistemi funzionali del Pit che i singoli piani strutturali, a livello municipale e provinciale, potranno definire, in funzione dei propri obiettivi programmatici e in coerenza a quelli che compongono la più generale agenda programmatica regionale, con quali finalità e modalità il governo del territorio dovrà adempiere la propria missione."

La Disciplina del PIT, all'art. 3, quindi formalmente all'interno dello statuto, definisce così il ruolo dei sistemi funzionali: "A norma dell'articolo 48 della l.r. 1/2005 i sistemi funzionali del territorio toscano sono identificati con quelle sue capacità funzionali che il presente Piano concepisce e adotta quali quadri di riferimento concettuale, analitico e valutatorio sia per il raccordo organico tra pianificazione territoriale e programmazione generale e settoriale dello sviluppo regionale, sia per il coordinamento cooperativo tra Regione ed Enti locali nel perseguimento dei metaobiettivi e degli obiettivi conseguenti di cui si compone l'agenda per l'applicazione dello statuto del territorio toscano".

In sostanza il PIT attribuisce ai sistemi funzionali il ruolo di base propositiva, programmatica, progettuale e di valutazione delle scelte operative del governo del territorio, sia a scala regionale che a di quella dei governi locali, ed in particolare per:

⁹ vedi artt. 48, 51 e 52 della l.r. 1/2005

¹⁰ Il documento di piano definisce l'"agenda strategica" come "la formulazione di appositi sistemi funzionali in cui situare, presidiare e valutare la messa in opera del Piano secondo quel generale un preciso filo conduttore che per brevità possiamo designare come "contrasto alla rendita". Di fatto essa definisce il rapporto tra PIT e programma regionale di sviluppo e costituisce la strategia dello sviluppo territoriale.

- definire un insieme di azioni strategiche per il perseguimento dei metaobiettivi e, quindi del disegno di sviluppo territoriale delineato dal PIT;
- evidenziare le relazioni e i collegamenti fra le scelte di sviluppo territoriale proprie dei metaobiettivi del PIT con le scelte programmazione strategica dello sviluppo del Prs e le conseguenti pianificazioni e programmazioni settoriali ed in particolare con le scelte regionali definite dai Progetti integrati del PRS;
- permettere la costruzione del processo di valutazione integrata inteso come capacità di misurare preventivamente il grado della coerenza “interna” fra opzioni assunte dal PIT e le azioni attivate, sia dal PIT stesso che dagli strumenti operativi della programmazione generale e settoriale;
- mettere i governi locali in grado di valutare la coerenza delle proprie scelte rispetto agli indirizzi regionali.

Rispetto a quanto previsto dalla norma di legge, il ruolo attribuito dal PIT ai sistemi funzionali appare decisamente più spostato sul versante delle strategie di piano, in una posizione di raccordo fra la parte statutaria e quella strategica.

2.2.3 Le invarianti strutturali nel PIT.

La Disciplina del PIT – art. 2, comma 2°, definisce come invarianti strutturali i metaobiettivi e le invarianti attinenti alle infrastrutture e ai beni paesaggistici di interesse unitario regionale.

Le invarianti strutturali del PIT sono identificate come segue:

- a. la «città policentrica toscana»;
- b. la «presenza industriale» in Toscana;
- c. i beni paesaggistici di interesse unitario regionale;
- d. il «patrimonio collinare» della Toscana;
- e. il «patrimonio costiero, insulare e marino» della Toscana;
- f. le infrastrutture di interesse unitario regionale.

La disciplina del PIT per ognuna delle invarianti strutturali – definite dalla legge come elementi “cardine della identità dei luoghi” - determina attraverso i metaobiettivi, e gli obiettivi ad essi correlati, quali siano “valori” che la connotano nel suo insieme, individuando così i principi cui condizionare l'utilizzazione delle risorse essenziali del territorio.

Per ciascuna di esse la disciplina del PIT, al fine di implementare l'agenda strategica del PIT, specifica gli obiettivi, gli indirizzi e le azioni progettuali strategiche attraverso direttive e prescrizioni.

Va ancora notato, sotto il profilo di stretta aderenza alla L.R. 1/2005 ed alla definizione di statuto del territorio che essa assume, che molte delle “regole” espresse dalla disciplina del PIT come statuto del territorio attengono anche alla strategia di piano, proprio per il forte legame fra invarianti e i metaobiettivi.

La giusta esigenza di superare la logica della tutela dei “valori territoriali” come sinonimo di conservazione, privilegiando la linea della loro tutela attiva e della valorizzazione, finisce talvolta per portare in primo piano non le regole finalizzate alla qualificazione degli elementi “cardine della identità dei luoghi”, ma le le modalità strategiche per conseguire i metaobiettivi.

2.2.4 La valutazione integrata ed il monitoraggio nel PIT.

La valutazione integrata e il monitoraggio degli effetti indotti degli strumenti e degli atti di governo del territorio - articoli 9, 10 e Regolamento di attuazione dell'art. 11 comma 5 della l.r. 1/2005 - è assunta dai Documenti e dalla Disciplina del PIT come lo strumento fondamentale per garantire la “messa in opera” e l'efficacia del Piano regionale¹¹ e il presupposto per l'effettiva praticabilità della “governance territoriale”¹².

¹¹ vedi Disciplina del PIT art. 39 e Documento del PIT punto 8.4

¹² Il Documento di Piano 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.”

Il Documento di Piano articola i fondamenti della valutazione integrata su tre parametri rispetto ai quali *“commisurare le alternative nella messa in opera del “patto” in cui si sostanzia il PIT operativamente”* allo scopo di garantire:

- la coerenza e la congruità interne del PIT nell'insieme della sua strumentazione attuativa;
- la reciproca coerenza e congruità sia del processo di messa in opera del Pit attraverso la filiera Regione – Enti Locali, percorsa nei due sensi, sia delle scelte attuative del Programma regionale di sviluppo (PRS) e delle sue strumentazioni conseguenti;
- la funzionalità della valutazione integrata nelle relazioni tra livelli di governo del territorio.

I tre parametri individuati dal PIT, e rappresentati attraverso matrici grafiche, sono:

- la correlazione, quale garanzia di coerenza interna, fra metaobiettivi e sistemi funzionali in termini di raffronto fra gli effetti attesi e i risultati conseguiti dai piani, programmi e azioni definiti e messi in opera dai primi e quelli connessi all'attivazione dei secondi;
- la correlazione fra i metaobiettivi ed il Programma regionale di sviluppo, in termini di raffronto fra gli effetti attesi ed i risultati ottenuti dal perseguimento dei primi e la realizzazione dei Programmi strategici del PRS¹³, dai conseguenti Progetti integrati regionali e dalle Azioni progettuali del DPEF.
- la correlazione tra i sistemi funzionali del PIT e la programmazione strategica del PRS, in termini di effetti attesi e di risultati conseguiti dai piani, programmi e azioni definiti e messi in opera dai primi e la realizzazione dei Programmi strategici del PRS, dei conseguenti Progetti integrati regionali e delle Azioni progettuali del DPEF.

Va notato che il Documento di Piano, nell'espone ed argomentare il ruolo ed contenuti dell'attività di valutazione nella messa in opera del PIT, si riferisce complessivamente a tre diversi aspetti:

- alla valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, sociali ed economici e sulla salute umana che la l.r. 1/2005 prescrive di effettuare su gli strumenti di pianificazione e su gli atti di governo del territorio prima della loro adozione;
- alla attività di monitoraggio periodico per l'accertamento del grado di conseguimento degli effetti previsti, quelli che il documento chiama risultati “empirici”;
- alla opportunità, eventualmente emergente dal monitoraggio, di apportare modifiche alle scelte operative intraprese se risultassero inadeguate in relazione ai risultati conseguiti.

La disciplina di piano, all'art. 39, comma 2°, prescrive che per l'attività di valutazione integrata e di monitoraggio, le amministrazioni interessate:

- si avvalgano delle fonti analitiche e documentarie relative alla contabilità e ai bilanci ambientali, che le stesse ritengano metodologicamente più consone alla rilevazione dell'efficacia e della coerenza delle determinazioni e delle applicazioni degli strumenti di pianificazione territoriale ed atti di governo del territorio di competenza¹⁴;
- verifichino la coerenza interna di tali strumenti e atti rispetto all'agenda per l'applicazione dello statuto del territorio toscano e strategica del PIT;
- svolgano le attività di valutazione e di monitoraggio con riferimento alla prima matrice analitica e ricognitiva¹⁵ *“che costituisce il primo parametro di correlazione tra gli effetti attesi e i risultati empirici dell'agenda per l'applicazione dello statuto del territorio toscano, da un lato, e quelli omologhi dell'agenda strategica, dall'altro”*.

¹³ I Programmi strategici del PRS 2006-2010 sono: 1. Competitività Sistema Integrato Regionale e Territorio; 2. Cittadinanza, lavoro, coesione, cultura e qualità della vita; 3. Sostenibilità ambientale e territoriale; 4. Governance, conoscenza, partecipazione, sicurezza.

¹⁴ la Regione prevede di dotarsi entro centottanta giorni dalla pubblicazione sul BURT del PIT, di apposite linee guida atte a facilitare l'applicazione della contabilità e del bilancio ambientali di cui sopra.

¹⁵ Si tratta della matrice che correla i metaobiettivi con i sistemi funzionali.

3 I principi e gli obiettivi generali del PTC.

Per sostanziare i propri valori statutari ed per orientare le scelte strategiche e le azioni che incidono sulle risorse del territorio, sulla qualità di vita, sulla coesione sociale, il PTC propone una idea condivisa di territorio che si fonda sui seguenti principi:

“Un territorio che assume i principi della sostenibilità”:

- come condizione inderogabile e come obiettivo di riferimento per qualificare le scelte di sviluppo e di trasformazione;
- come principio informatore non solo della programmazione e della pianificazione territoriale, ma anche di tutte le attività amministrative che quotidianamente concorrono a determinare la tutela ed il corretto uso delle risorse territoriali e la qualità di vita dei cittadini;

“Un territorio che sa valorizzarsi”:

- rafforzando i caratteri positivi dell'identità provinciale e determinando le condizioni per il recupero dei ritardi strutturali;
- proponendosi come soggetto attivo nelle dinamiche complesse in atto a livello mondiale per cogliere nuove opportunità di lavoro e di benessere sociale;
- assicurando uno stabile equilibrio fra attività produttive, ambiente naturale e qualità di vita;
- promuovendo ed valorizzando le risorse naturali, paesaggistiche, culturali, umane e imprenditoriali di cui dispone;
- promuovendo l'innovazione dei settori economici e delle funzioni territoriali ed urbane con interventi che rendano effettive le potenzialità che gli insediamenti ed il territorio sono in grado di esprimere.

“Un territorio accogliente” in quanto capace di:

- affermare una società più inclusiva, in grado di far crescere le opportunità per i cittadini che la abitano;
- attrarre nuove iniziative e progettualità imprenditoriali, nuove risorse umane qualificate, nuovi flussi turistici;
- 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 policentrica toscana” proposta dal PIT.

“Un territorio che sa rinnovarsi”:

- stimolando la crescita di una nuova forma urbana, fondata su un sistema integrato di spazi e luoghi della collettività, coerente con le funzioni insediate in grado di dare effettiva sostanza alle attese di qualità della vita espresse dai cittadini;
- realizzando un insieme di ambiti privilegiati di incontro e di riferimento identitario di facile accessibilità e di ampia fruizione per tutti, come presupposto per la coesione sociale;
- restituendo a chi ci vive e lavora il tempo sottrattogli dalle disfunzioni strutturali e gestionali di servizi organizzati su presupposti autoreferenziali.

“Un territorio 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 amministrativa.

3.1 Lo sviluppo sostenibile.

La definizione di sviluppo sostenibile è quella formulata nel 1987 dalla Commissione “ambiente e sviluppo” dell'ONU (Rapporto Brundtland), largamente nota nella sua versione più sintetica: *“uno sviluppo in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni”*:

Meno nota, ma assai più aderente alla complessità dei temi della pianificazione è la versione, più articolata, contenuta nello stesso Rapporto Brundtland: *“un processo nel quale lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico ed il cambiamento istituzionale sono tutti in armonia, ed accrescono le potenzialità presenti e future per il soddisfacimento delle aspirazioni e dei bisogni umani”*.

La LR 1/2005 indica fra le sua finalità quella di promuovere *“nell'ambito della Regione, lo sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio”*, specificando che *“per questo fine lo 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 all'uso e al godimento dei beni comuni, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future".

La stessa legge regionale prescrive che gli strumenti della pianificazione e gli atti di governo del territorio siano sottoposti alla valutazione integrata degli effetti territoriali, ambientali, sociali ed economici e della salute umana.

In termini operativi, occorre tener conto del fatto che il valore attribuito ai "beni comuni" ed al loro godimento, la percezione del livello di qualità della vita, le risorse disponibili sono tutti fattori in continuo divenire.

E' del tutto evidente, ad esempio, che l'effettivo consolidamento di un più alto livello qualità della vita ha come prima conseguenza quella di stimolare richieste di ulteriore qualità e, quindi, di promuovere una maggiore attenzione verso taluni aspetti dello sviluppo o la richiesta di prendere in considerazione elementi prima non considerati.

Inoltre, molti dei fattori che concorrono a connotare gli scenari di riferimento per la scelta delle strategie e per definire obiettivi, risorse e azioni su cui fondare uno processo di sviluppo sostenibile, sono "esterni" all'ambito decisionale proprio del livello istituzionale di riferimento e, quindi, non governabili da esso se non marginalmente.

Ogni qualvolta il quadro dei riferimenti "esterni" si modifica significativamente, sarà necessario valutarne gli effetti sul processo di sviluppo assunto (strategie, programmi, obiettivi e azioni,) e modificare conseguentemente i comportamenti.

Per quanto sopra il PTC assume il principio che lo sviluppo sostenibile non sia concepibile come un insieme di scelte e di azioni stabilite oggi in via definitiva per consolidare ad uno scenario futuro immutabile nel tempo.

Ciò comporta la necessità di considerare il processo di formazione, gestione e verifica degli strumenti e degli atti di governo del territorio come una attività permanente, adeguatamente strutturata ed organizzata in modo da essere agevolmente ripercorribile, in tutto od in parte, a scadenze prefissate o, comunque, quando serve, al fine di:

- permettere di aggiornare gli scenari di riferimento per mantenerli sempre proiettati al futuro;
- verificare la permanente attualità delle scelte e adeguarle, se necessario.

Non tener conto di ciò porterebbe ad una grave deriva fra i piani vigenti, le aspettative della popolazione e le oggettive condizioni di sostenibilità.

Appare del tutto evidente che, per quanto sopra detto, uno dei cardini su cui fondare scenari di sviluppo sostenibile e verificarne la permanente attualità è la partecipazione dei cittadini

3.2 Il governo del territorio: un sistema complesso.

All'insieme degli strumenti della pianificazione territoriale ed agli atti di governo del territorio, spetta il compito di perseguire le finalità della legge regionale e, quindi, di sostanziare il concetto di "governo del territorio" con contenuti operativi finalizzati ed orientati verso uno sviluppo sostenibile.

In altri termini la LR assegna al "governo del territorio" il compito di organizzare verso una comune strategia di sviluppo sostenibile un insieme di competenze, di strumenti, di atti, di piani di settore, di azioni, di valutazioni e di verifiche.

Così facendo attiva un vero e proprio "sistema" per far emergere, dall'insieme delle singole componenti che organizza, valori e qualità aggiuntivi attivando interazioni, sinergie, condivisione di informazioni e di criteri nell'uso delle risorse, complementarietà fra le diverse componenti e di ciascuna con l'insieme.

Un sistema che considera unitariamente un elevato numero di componenti e processi che interagiscono fra loro attraverso molteplici livelli istituzionali ed operativi, diversificati anche come scala, presenta le caratteristiche di un "sistema complesso".

Anche le componenti che compongono il sistema governo del territorio – gli insediamenti, l'ambiente, l'economia, gli aspetti sociali, la mobilità, i servizi, ecc. – presentano evidenti caratteristiche di complessità e di interazione fra loro.

Definire il governo del territorio, e le sue componenti, come sistema complesso non è un modo di dire né, tanto meno, un sinonimo di sistema complicato.

Dalle teorie che considerano a livello scientifico le problematiche dei sistemi complessi si possono desumere alcune utili e concrete indicazioni di comportamento.

In primo luogo occorre tener conto che un sistema complesso, associando l'idea di unità (sistema) a quella di diversità e molteplicità (le sue componenti), tende a generare aspetti di apparente contraddizione.

Infatti, mentre dal punto di vista del livello superiore che lo propone ("politica") è percepito come un insieme organico, scendendo ai livelli via via più operativi che esso attiva (siano essi piani, programmi, progetti, oppure modalità di gestione), prevale la tendenza a percepirlo come un insieme eterogeneo.

In altre parole, le diverse parti che costituiscono un sistema complesso tendono a risolvere i problemi della complessità semplicemente ignorandoli nei loro comportamenti, assumendo riferimenti autoreferenziali.

Un sistema complesso è efficace ed utile se messo in grado di attivare costanti relazioni di circolarità e complementarità fra i diversi componenti e fra essi e l'insieme, relazioni che possono essere al contempo complementari ed antagoniste, ma che comunque inducono sostanziali elementi di interdisciplinarietà e di coerenza fra le parti.

In secondo luogo va notata la sostanziale differenza che c'è fra l'attivazione di un sistema complesso e l'attivazione di atti di coordinamento. Il sistema complesso è, come detto, un insieme concepito e gestito unitariamente e coerentemente per conseguire obiettivi, condivisi fino dall'inizio, dalle diverse parti che lo compongono.

Gli atti di coordinamento si attivano con funzioni di regolazione fra diverse componenti in potenziale conflitto e contraddizione fra loro. Tuttavia, se attivati al di fuori di una logica di sistema, sono negativamente condizionati da orientamenti e comportamenti che scontano un forte tasso di scelte e logiche settoriali che ostacolano l'emergere di qualità, proprietà e valori aggiuntivi e reali sinergie. Il "coordinamento" è quindi un utile strumento di gestione operativa di un sistema complesso e non un suo "surrogato".

Le regole ed i comportamenti da assumere per attivare e gestire utilmente un sistema complesso, il governo del territorio così come le sue componenti, si possono riassumere come segue:

- l'organizzazione del sistema complesso deve fondarsi su valori, funzioni e strategie unitarie condivise dalle sue componenti, senza tuttavia ignorare le opportunità ed i valori peculiari che esse esprimono, ma cercando, anzi, di trarne elementi di valore collettivo. In sostanza la difficoltà maggiore nel definire ed organizzare il sistema sta nel trovare il giusto equilibrio fra due tendenze opposte: l'eccessiva rigidità che condiziona l'emergere di valori dai livelli più bassi, l'eccessiva labilità che isolerebbe le diverse parti del sistema;
- Il sistema complesso deve individuare con certezza gli elementi che lo costituiscono. Deve cioè essere in grado di descrivere univocamente ciascuna componente rilevante ed associare ad essa i valori che la caratterizzano. Particolare rilievo assumono le componenti i cui valori sono quantificabili (misurabili) perché fondamentali per determinare lo stato e l'evoluzione del sistema.
- Nel sistema complesso "governo del territorio", l'effettivo perseguimento delle strategie e delle opzioni assunte alle scale territoriali maggiori dipende dalla coerenza delle scelte operative attivate alle scale minori: le scelte del PIT da quelle dei PTC e dei PS, così come quelle degli strumenti di pianificazione dalla coerenza degli atti di governo del territorio che generano e dalla loro gestione.
- Esso deve, quindi, considerare, organizzare e valorizzare l'interconnessione (circolarità, interazione) fra le diverse scale territoriali ed operative, fra i diversi strumenti ed atti che progressivamente sostanziano le scelte e deve essere in grado di quantificare e verificare in modo certo ed univoco lo stato degli elementi che lo costituiscono. Non farlo, o perderne il controllo organizzativo, comporterebbe l'impossibilità di verificare concretamente lo stato del sistema, la sua evoluzione e la sua coerenza con gli obiettivi, trasformando il sistema complesso in un sistema inutilmente complicato.

Il PIT individua alcune punti, che si riportano in sintesi, per dare effettiva sostanza ed operatività al "sistema" governo del territorio¹⁶:

¹⁶ vedi in particolare PIT Documento di Piano paragrafo 8.1

- *affermare la centralità della collaborazione tra Regione e governi locali per il perseguimento dei metaobiettivi e delle scelte strategiche del PIT, dando sostanza ad “un patto istituzionale” nel senso di nuova alleanza politica e sostanziale tra Regione e amministrazioni locali...;*
- *attivare una “filiera” di responsabilità distinte che condividono la necessità e le opportunità di sintonizzarsi entro un disegno o almeno entro una visione della Toscana futura;*
- *assumere la cooperazione attiva quale base analitica e di confronto cognitivo, superando il principio di “conformità” come base per regolare le relazioni interistituzionali, sostituendolo con la ricerca della “coerenza” tra le rispettive “agende” strategiche e statutarie,..... e della “congruità” della loro formulazione operativa;*
- *assumere la valutazione integrata quale lo strumento indispensabile per dare sostanza alla governance territoriale, trasformando la sussidiarietà e l’autonomia locale, che ne sono il presupposto, in cooperazione attiva, facendone la base analitica e di confronto cognitivo perché la governance territoriale si traduca in una mutua responsabilizzazione tra gli indirizzi e le scelte regionali, da un lato, e le visioni e le opzioni locali, dall’altro.*

La Provincia è tenuta, mediante il PTC, a provvedere al coordinamento delle politiche territoriali della Regione con gli strumenti della pianificazione comunale ed a promuovere la formazione coordinata di questi ultimi.

Il PTC assume che il valore reale, il soggetto, che sostanzia il concetto di governo del territorio sia in primo luogo il territorio stesso - nella sua più ampia accezione di risorsa, materiale e culturale, imprescindibile e unitaria, nella quale una collettività si riconosce, e su cui progetta il suo futuro sostenibile – da “progettare” e gestire superando i “vincoli” formali dei confini amministrativi ogni qual volta ciò sia necessario ed opportuno per definire scelte adeguate alla complessità insita nei processi di uso e trasformazione del territorio.

Pertanto, ritiene che il concetto di “governo del territorio” non possa esaurirsi utilmente nell’applicazione di norme e regole amministrative e procedurali che attribuiscono rigidamente a specifici soggetti competenze e responsabilità gestibili autonomamente - pur nel rispetto delle procedure “formali” stabilite -, ma assume pienezza di significato solo fondandosi su percorsi attivi di cooperazione territoriale e istituzionale che sostanzino la sussidiarietà e l’autonomia locale su basi di valutazione certe e condivise.

3.3 La cooperazione interistituzionale.

La Provincia individua, per quanto detto, nella costante pratica di una effettiva cooperazione fra le istituzioni preposte al governo del territorio lo strumento sostanziale per attivare politiche in grado di salvaguardare e rafforzare i valori costituenti patrimonio territoriale, di aprirlo all’innovazione, di generare coesione, dinamismo e qualità della vita.

Per concorrere concretamente a dare sostanza operativa al patto istituzionale proposto dal PIT e svolgere utilmente le funzioni assegnate al PTC,¹⁷ la Provincia ritiene, in primo luogo, che siano da definire e da attivare basi cognitive condivise su cui fondare una effettiva cooperazione attiva fra livelli istituzionali dotati di responsabilità distinte, ma in grado di confrontarsi e regolare i loro rapporti su criteri di reciproca coerenza delle opzioni e di congruità dei comportamenti attivati per conseguirli.

Per quanto detto nel precedente paragrafo 3.2, la complessità del sistema “governo del territorio” e delle sue componenti richiede, per essere effettivamente gestita, che i soggetti coinvolti assumano gli stessi criteri per riconoscere e descrivere ciascuna componente rilevante e per quantificarne i valori.

E’ necessario, cioè, che si usi lo stesso linguaggio ed adotti lo stesso sistema di misura.

In mancanza di un condiviso ed univoco “sistema di misura” degli elementi che concorrono a sostanziare il territorio come patrimonio comune, la valutazione integrata, prevista dalla LR ed assunta dal PIT come strumento indispensabile per dare sostanza cooperazione interistituzionale, non potrebbe disporre di dati

¹⁷ La LT 1/2005 stabilisce che il PTC provvedere al coordinamento delle politiche territoriali della Regione con gli strumenti della pianificazione comunale e promuovere la formazione coordinata degli strumenti della pianificazione territoriale

certi e raffrontabili - e, quindi, idonei - per stabilire con la necessaria certezza lo stato e l'evoluzione dei fattori territoriali, il progredire e gli effetti dei percorsi di sviluppo e, tanto meno, lo stato di "coerenza" e di "congruità" fra i diversi livelli di pianificazione.

Per determinare operativamente le condizioni necessarie a dare sostanza cognitiva e propositiva alla cooperazione interistituzionale e una effettiva validità ai processi di valutazione integrata il PTC prevede, d'intesa con i comuni:

- la costituzione del sistema informativo geografico regionale previsto dall'art. 28 e 29 della LR n. 1/2005 e dal Regolamento n. 6/R, approvato in data 9 febbraio 2007, costituito dalle basi informative tematiche sullo stato delle risorse essenziali del territorio e sullo stato di fatto e di diritto risultante dagli strumenti di pianificazione e dagli ulteriori elementi di conoscenza utili per il governo del territorio provinciale derivanti dalla attività di pianificazione e gestione altri enti e soggetti competenti nella utilizzazione e gestione delle risorse essenziali del territorio;
- la realizzazione della infrastruttura per la gestione della base informativa geografica regionale, prevista dall'art. 7 del Regolamento regionale 6/R/2007, predisponendo una adeguata struttura operativa finalizzata a consentire l'accesso in modo unitario a tutti gli archivi costituenti la base stessa, avvalendosi di quanto già predisposto nel contesto della Rete telematica regionale toscana.
- la predisposizione dell'Osservatorio provinciale per il governo del territorio finalizzato al monitoraggio del PTC e degli atti di governo del territorio provinciali, dei Piani Strutturali e sugli atti di governo del territorio comunali, nonché degli atti dei soggetti pubblici e privati competenti alla programmazione, pianificazione e gestione delle risorse essenziali del territorio che inducono effetti sulle risorse stesse e, pertanto, rilevanti per la sostenibilità dello sviluppo;
- la definizione di criteri omogenei e "regole" operative per:
 - il rilevamento, alle diverse scale territoriali, degli elementi incidenti sulla sostenibilità dello sviluppo e sulla qualità del territorio, nei suoi diversi aspetti;
 - la individuazione degli ambiti di riferimento idonei alla determinazione degli effetti attesi e alla verifica e valutazione degli effetti indotti dalle scelte programmatiche e di gestione sia generali che di settore;
 - la individuazione delle aree connotate da condizioni di degrado urbanistico, fisico, igienico, socio-economico, geofisico;

L'attivazione di questi "strumenti" cognitivi condivisi è condizione essenziale per dare effettivamente corpo ad una cooperazione interistituzionale fondata su criteri di reciproca coerenza delle opzioni e di congruità dei comportamenti attivati per conseguirli

Ed è condizione essenziale per mettere la Provincia in grado di svolgere utilmente, e legittimamente, le funzioni ad essa attribuite, "spostando" il giudizio di conformità, previsto dalla norma regionale¹⁸ quale chiave delle relazioni interistituzionali, al rispetto dei comuni criteri di conoscenza e "lettura" dei valori territoriali da assumere per il governo del territorio .

Il PTC richiama come fondamentali:

- il Protocollo di intesa tra Regione, ANCI, UNCEM ed URPT "Patto per il governo del territorio" sottoscritto il 2 novembre 2006;
- L' Accordo di Programma per la progettazione dello sviluppo dell'area costiera Pisa-Livorno (gennaio 2007) tra la Regione Toscana; l'Autorità di Bacino del F.Arno, la Provincia di Livorno, la Provincia di Pisa, i Comuni di Collesalveti, di Livorno e di Pisa, l'Ente Parco Migliarino San Rossore Massaciuccoli, e le Camere di Commercio di Livorno e di Pisa, l'Autorità Portuale di Livorno;

¹⁸ La LR 1/2005 all'art. 51, comma 5, stabilisce che "gli strumenti di pianificazione dei comuni e gli atti di governo di ogni altro soggetto pubblico si conformano al PTC"

- Il "Patto per il PIT" fra la Regione e la Provincia di Livorno (aprile 2007);
- il protocollo di intesa per la redazione degli strumenti della pianificazione territoriale tra Provincia di Livorno e tutti i comuni della provincia (.....);
- l'Accordo di programma per lo sviluppo e la trasformazione urbanistica degli ex cantieri navali Orlando di Livorno e delle aree portuali limitrofe (agosto 2007) tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Ministeri degli Interni, della Difesa, dei Trasporti, delle Infrastrutture, dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente, Tutela del territorio e del mare, per i Beni e le Attività Culturali, l'Agenzia del demanio, il Comando Guardia di Finanza di Livorno, la Regione Toscana, la Provincia di Livorno, il Comune di Livorno, l'Autorità Portuale di Livorno e la Capitaneria di Porto di Livorno
- il Protocollo d'intesa sul progetto per il completamento del comparto industriale e della piattaforma logistica costiera di Guasticce nel Comune di Collesalveti (luglio 2007) tra la Provincia di Livorno, i comuni di Livorno e di Collesalveti con allegato il documento congiunto delle Giunte maggio 2007 su Logistica integrata, Aree industriali e Parco Provinciale Monti livornesi.
- il Protocollo d'intesa per lo sviluppo della logistica regionale e la promozione di sinergie tra gli interporti della Toscana (gennaio 2008) tra Regione Toscana, Comune di Livorno, di Prato e di Collesalveti;

-

3.4 La partecipazione

4 La struttura del PTC della provincia di Livorno.

4.1 Lo statuto del territorio del PTC.

Il PTC individua il proprio statuto in funzione del duplice compito, attribuitogli dalla legge, di coordinamento fra le politiche territoriali della Regione con gli strumenti della pianificazione comunale e di promozione della formazione coordinata di questi ultimi.

Dalla analisi relativa alla struttura ed ai contenuti dello statuto del PIT emergono, come detto, alcuni aspetti che, se sono funzionali a esprimere le strategie e gli indirizzi di governo del territorio attraverso "politiche" alla scala regionale, a quella della pianificazione provinciale ed ancor più a quella comunale richiedono di essere operativamente risolti per dare le dovute certezze di congruità rispetto ai presupposti statutari – ed ai criteri per la loro attuazione – che legittimano lo sviluppo e le trasformazioni territoriali che essi intendono attivare.

Ciò è di fondamentale importanza per concorrere in modo univoco e propositivo:

- al consolidamento operativo della "proposta di patto tra istituzioni" che il Pit regionale intende rappresentare, patto che per risultare concreto deve, in primo luogo, fondare i suoi contenuti sulla distinzione fra i valori statutari - tali in quanto sostanzialmente stabili, di lunga durata e condivisi - e le scelte strategiche che, nel rispetto dei valori statutari, si propongono per attivare processi di sviluppo che, come osserva il documento del PIT, si sostanziano anche dalle *"diverse e molteplici opzioni contenute o formulabili negli strumenti e negli atti di governo del territorio a livello locale"*¹⁹.
- alla concretizzazione del concetto di "città toscana" intesa come un *"insieme interrelato di città, di centri e di borghi"* caratterizzato da una fitta rete di relazioni che richiede di essere considerato con una visione unitaria per *"sviluppare appieno le energie che contiene per un nuovo ed equilibrato dinamismo della società toscana"*.

Obiettivi, questi, che investono l'insieme dei contenuti del PTC, e fondano la loro possibilità di concretizzarsi innanzitutto sulla individuazione di valori statutari saldi, ben determinati e condivisi, in grado di confermare e

¹⁹ Il Patto fra istituzioni che il PIT vuol rappresentare assume, infatti, la *governance territoriale* come strumento in grado far sì che le autonomie territoriali e locali generino una "filiera" di responsabilità distinte" che tuttavia condividono una visione della Toscana futura e che, pertanto, applicano i principi di sussidiarietà ed autonomia per valutare mutuamente le opzioni si sviluppo locali per ricercare possibili sinergie ed opportunità.

potenziare quella *“compresenza spaziale e funzionale di molteplici e pregiate attività economiche, sociali e culturali all'interno di un loro nucleo storico che appare consolidato e riscontrabile anche nei piccoli centri”* alla quale la Regione *“riconosce un carattere fondativo del suo patrimonio territoriale comune”*, patrimonio che intende custodire e conservare attivamente, *“per renderlo un carattere stabile e duraturo anche nella modernità, un tratto indelebile nel futuro del territorio toscano e nel suo paesaggio fisico e sociale.”*²⁰

Questo è uno dei più rilevanti compiti assegnati al PTC provinciale, per la sostanziale funzione, che gli compete per legge, di coordinamento fra le politiche territoriali della Regione con gli strumenti della pianificazione comunale e di promozione della formazione coordinata di questi ultimi.

Il PTC, nel rispetto degli indirizzi delle direttive e delle prescrizioni del PIT, e dei suoi presupposti fondativi²¹, deve pertanto determinare in modo univoco uno schema di riferimento analitico e propositivo che sia funzionale ad esplicitare, in termini sostantivi ed operativi, i contenuti del proprio statuto, degli indirizzi strategici conseguenti e delle reciproche interrelazioni, sia al fine di definire la propria disciplina, sia come base univoca per promuovere per la formazione coordinata degli strumenti comunali.

Ciò, soprattutto, per concorrere a concretizzare la scelta del PIT di privilegiare la logica della *filiera* decisionale di cooperazione attiva fra i diversi livelli istituzionali alla cui base è l'assunzione di processi di governance.

Il punto sostanziale che il PTC è chiamato a risolvere sta nel fatto che processi complessi di questo tipo, per essere concreti e utili, devono necessariamente fondarsi su riferimenti certi e, quindi, su valori univocamente riconosciuti, su espliciti criteri di uso e tutela delle risorse essenziali, sulla disponibilità di dati elementari, certi e costantemente aggiornati, in grado di concretizzare, direttamente o attraverso loro aggregazioni, una filiera di indicatori che, alle diverse scale territoriali, permetta l'attivazione di processi di valutazione e di monitoraggio fra loro raffrontabili, sinergici, coerenti e condivisi.

4.2 I sistemi territoriali del PTC.

La Provincia rileva che rispetto ai tanti possibili criteri di lettura del territorio, la connotazione di *“paesaggio”* delineata dalla Convenzione Europea per il Paesaggio, dalla l.r. 1/2005 e dal PIT, rappresenta il punto di sintesi più completo per l'analisi della evoluzione e dell'uso del territorio e per la definizione di politiche di sviluppo sostenibile, poiché assume come proprie componenti strutturali le espressioni dei sistemi insediativo e produttivo, infrastrutturale e dei servizi, rurale e naturale.

Per quanto il sopra PTC assume come fondamentale il principio della centralità del paesaggio, articolando i sistemi territoriali in sottosistemi territoriali aventi un puntuale riferimento con il mosaico costituito dagli ambiti di paesaggio riconosciuti dallo specifico studio per il paesaggio della Provincia di Livorno contenuto nel quadro conoscitivo del PTC.

In questo quadro generale di riferimento, il PTC deve, tuttavia, tener conto della marcata struttura lineare, e della modesta profondità, del territorio livornese, che evidenzia la presenza dominante della linea di costa e dal mare e determina un andamento, ad essi sostanzialmente parallelo, della morfologia e della altimetria del territorio. Struttura che ha condizionato, e condiziona l'andamento dei fasci infrastrutturali e dei sistemi insediativi, che determina il comportamento dei diversi piani settoriali e dell'uso del suolo in generale.

Struttura che, in mancanza di significativi interventi per il contenimento dell'ulteriore consumo di suolo a fini insediativi, tende inevitabilmente a favorire un addensamento di funzioni su una fascia territoriale limitata, nella quale è forte una tendenza alla saldatura dei sistemi insediativi con preoccupante erosione degli spazi e dei corridoi a connotazione ambientale, accentuando la separazione in atto fra l'ambito costiero e le aree interne.

L'individuazione dei sistemi territoriali che prendono atto di questa organizzazione che si è di fatto strutturata parallelamente alla costa - per effetto, soprattutto, della modalità che ha portato nel tempo alla definizione degli attuali confini amministrativi del territorio provinciale sulla base di criteri che hanno comportato la

²⁰ vedi PIT Documento di Piano punto 6.3.1.

²¹ *“nell'approccio toscano al governo del territorio le due facce della “programmazione” – dinamica e statutaria - tendono a sovrapporsi, fino a esprimere le intenzioni di una comunità regionale riguardo alla qualità del proprio sviluppo”.*

cesura formale di relazioni storicamente consolidate – appare opportuna non certo per marcare ulteriormente la separatezza fra i due sistemi territoriali ma, al contrario, per individuare strategie evolutive, certamente complesse, di reciproca utilità.

In sostanza questa scelta è suggerita dalla necessità di tenere assieme, come elemento strutturante alla scala provinciale, il sistema della fascia costiera e della pianure, nel cui ambito è determinante introdurre forti elementi valenza sovracomunale per:

- definire, a scala territoriale, di criteri idonei a determinare assetti insediativi in stabile ed equilibrato rapporto con il territorio aperto, contrastando la tendenza ad un ulteriore consumo di suolo, alla dispersione insediativa, alla creazione di ulteriori polarità, alla saldatura degli insediamenti e rafforzano il sistema delle aree libere e dei corridoi;
- attivare sinergie per 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;
- individuare e attivare elementi di reciprocità e di sussidiarietà con il sistema territoriale delle colline per potenziare le relazioni con i borghi minori collinari al fine di contribuire a rafforzarne la centralità e promuovere l'utilizzazione delle risorse potenziali in esso presenti, individuando nel sistema della fascia costiera i punti di massima opportunità per la ricomposizione della continuità funzionale e paesaggistica tra costa ed entroterra;
- rimarcare, al contempo, la sostanziale diversità fra i territori costieri e quelli dell'entroterra per evitare l'omologazione di questi ultimi – dotati di un proprio tessuto di relazioni consolidate, spesso basate sulle strutture culturali storiche del paesaggio, e di una propria identità morfologica – ai caratteri di trasformazione territoriale che hanno caratterizzato, e spesso banalizzato, gli ambiti costieri.

Il PTC, per quanto sopra espresso, individua quattro sistemi territoriali:

- sistema territoriale della fascia costiera e della pianura;
- sistema territoriale delle colline;
- sistema territoriale delle isole;
- sistema territoriale del mare e della linea di costa;

articolati in sottosistemi che trovano diretto riferimento agli ambiti di paesaggio riconosciuti dallo specifico studio per il paesaggio della Provincia di Livorno.

4.3 I sistemi funzionali del PTC.

I Sistemi ed i sottosistemi funzionali sono individuati dallo statuto del territorio del PTC come ambiti di riferimento funzionali alla “lettura” dell’assetto organizzativo del territorio provinciale per quanto attiene all’uso delle risorse essenziali, alla distribuzione delle funzioni, dei servizi e delle infrastrutture.

Attraverso la loro definizione il PTC persegue pertanto lo scopo di:

- individuare e descrivere, tenendo conto dei sistemi funzionali del PIT, la struttura organizzativa e funzionale che attualmente connota il territorio provinciale, gli elementi di criticità, le potenzialità presenti, le possibili sinergie, concorrendo con i sistemi territoriali ad individuare le componenti che ne costituiscono i cardini identitari e, quindi, le invarianti strutturali quali valori statutari;
- individuare le linee di evoluzione intersettoriale, e le interconnessioni e sinergie da attivare, per il raccordo organico tra pianificazione territoriale e programmazione generale e settoriale dello sviluppo, determinando i conseguenti obiettivi di trasformazione territoriale e socio economica necessari per sostenerle, nel rispetto dei valori riconosciuti dallo statuto;
- individuare ambiti sovracomunali e interprovinciali caratterizzati da problematiche comuni e, pertanto, idonei a promuovere il coordinamento e l'integrazione delle politiche di sviluppo sostenibile attivando le integrazioni orientate alla valorizzazione delle comuni opportunità, con il duplice effetto di potenziare le azioni di promozione dello sviluppo, e di eliminare i possibili effetti negativi di possibili posizioni concorrenziali;
- stabilire criteri e parametri per la valutazione integrata della strumentazione attuativa, territoriale e di

settore, e per la verifica degli effetti attesi.

Essi, pertanto concorrono sia a individuare gli specifici valori funzionali presenti sul territorio ed a verificarne l'adeguatezza rispetto agli obiettivi generali di qualità territoriale assunti dal PTC, sia ad individuare obiettivi di sviluppo strategico verso i quali indirizzare e qualificare le scelte operative dei propri atti di programmazione e di settore, nonché dei Piani strutturali e degli atti di governo del territorio comunali.

Il PTC articola territorio della provincia di Livorno nei seguenti Sistemi e Sottosistemi Funzionali:

- Sistema funzionale degli insediamenti articolato in:
 - la struttura insediativa: i nodi urbani, la città diffusa;
 - i luoghi e degli spazi della collettività (cultura, istruzione, sanità, attrezzature collettive
- Sistema funzionale delle attività economiche articolato in:
 - produzione di beni e servizi;
 - agricoltura;
 - pesca;
 - commercio;
 - turistico - ricettivo.
- Sistema funzionale delle reti e dei nodi infrastrutturali articolato in:
 - mobilità e della logistica;
 - risorse idriche
 - Rifiuti
 - risorse energetiche
- Sistema funzionale per l'ambiente

4.3.1 Il sistema funzionale degli insediamenti.

Il PTC individua il sistema funzionale degli insediamenti come l'insieme costituito dai centri e nuclei abitati, dal patrimonio edilizio, sia di natura residenziale che produttiva e di servizio, dalle diverse componenti che ne determinano lo stato di territorio urbanizzato, dagli spazi residui del precedente assetto rurale, ancorché non destinati a specifici usi, adiacenti e funzionalmente contigui agli insediamenti esistenti, dagli eventuali ambiti potenzialmente interessati da ulteriori espansioni del territorio urbanizzato.

Il territorio della provincia di Livorno si sviluppa lungo un arco di costa di circa 80 km con una profondità che alle due estremità raggiunge i 15 km all'altezza di Livorno ed i 20 km nella zona di Piombino, mentre nella parte centrale, Cecina, scende ad appena 5 km.

Questa struttura condiziona non poco la funzionalità della rete degli insediamenti, considerato anche che i due nodi di maggior rilievo, Livorno e Piombino sono collocate alle estremità dell'ambito provinciale.

In particolare la posizione di Livorno, sistema urbano complesso per funzioni e relazioni, qualifica la città come un caposaldo dell'area vasta costiera (con Pisa, Lucca e Massa) e, in ambito regionale, come polo dei trasporti marittimi nazionali ed internazionali e principale nodo toscano dell'intermodalità sul corridoio plurimodale tirrenico a servizio dell'area metropolitana centrale.

Per contro, la posizione di Livorno rispetto al territorio della provincia pone non pochi limiti allo svolgimento del tradizionale ruolo amministrativo e funzionale proprio di un capoluogo di provincia.

Il P.T.C. identifica la seguente articolazione del sistema urbano sotto il profilo funzionale connesso alla localizzazione dei centri:

- a) Polarità di interesse regionale: Livorno;
- b) Polarità subprovinciali con funzioni complesse e/o servizi consolidati di rilevanza sovracomunale: Piombino, Cecina e Portoferraio;

c) Polarità locali con funzioni di presidio del territorio a più debole armatura, atte prevalentemente a fornire servizi di base alla popolazione insediata: Rosignano Marittimo, Collesalveti, Bibbona, Castagneto Carducci, Campiglia, San Vincenzo, Suvereto, Sassetta, Campo Elba, Capoliveri, Porto Azzurro, Marciana/Marciana Marina, Rio Elba/Rio Marina, Capraia.

Sotto il profilo storico e testimoniale dei valori locali, sul territorio provinciale sono presenti centri e nuclei storici, spesso in posizione collinare e pedecollinare e con carattere originario di incastellamenti, che, fino all'inizio del XX secolo, hanno costituito le centralità di riferimento per lo sviluppo insediativo di tipo policentrico, ma prevalentemente rurale e, quindi con scarse relazioni fra loro.

Solo in tempi più recenti, sostanzialmente dopo il 1950, l'espansione degli insediamenti ha abbandonato i precedenti riferimenti, impoverendo il ruolo di riferimento costituito dalle centralità storiche, e si è avvicinata alla costa generando un forte consumo di suolo con una serie pressoché continua di insediamenti che tende a saldare fra loro i pochi nuclei costieri preesistenti.

Il sistema insediativo è oggi costituito da numerosi centri abitati e frazioni, che hanno seguito propri processi di espansione, alimentando non tanto un efficiente policentrismo quanto una consistente dispersione territoriale che ha elevato i bisogni di mobilità privata, determinata anche da un non adeguato decentramento dei servizi - peraltro non facilmente realizzabile nell'ottica comunale che ha prevalso - e da una adeguata evoluzione del trasporto pubblico locale.

La diffusione territoriale della città e degli insediamenti attraverso la crescita dei centri abitati minori, scarsamente autosufficienti alimenta, fra l'altro, processi spazio-temporali di separazione sociale.

Il consolidarsi di alcuni processi di saturazione urbana lungo costa - Castiglioncello-Rosignano Solvay; Portoferraio-San Giovanni - e lungo gli assi collegamento fra la costa e l'interno - Cecina-Marina di Cecina, Donoratico-Marina di Castagneto Carducci - stanno rapidamente annullando gli elementi di percezione identitaria dei luoghi e richiedono che siano introdotti stabili elementi di discontinuità territoriale per contrastare ulteriori fenomeni di conurbazione.

La struttura delle maggiori polarità urbane di riferimento, in particolare Livorno, Piombino, Cecina, Portoferraio, ma in generale di tutti gli insediamenti, presenta l'urgente necessità di determinare percorsi per definire uno stabile limite agli ambiti urbani interrompendo il processo di crescita per successive stratificazioni ed il conseguente ulteriore consumo di suolo.

Per quanto sopra lo statuto del territorio del PTC individua, per questo sistema funzionale, l'obiettivo di consolidare, un quadro di comportamenti, di opportunità, di aggregazioni funzionali e di scelte strategiche di livello territoriale, necessario per dare concretezza alla "città policentrica toscana", individuata dal PIT come invariante strutturale in quanto fattore fondamentale dell'identità regionale, per qualificarla come luogo di accoglienza, di integrazione sociale e di nuove opportunità e concorrere utilmente alla definizione dello "statuto" della città toscana, quale parte saliente di quel "patto" tra Regione ed Enti Locali su cui deve fondarsi la cooperazione interistituzionale che lo stesso PIT presuppone per la sua attuazione²².

Statuto della città toscana che, per *"qualificare e accomunare le città toscane pur nella autonoma varietà delle regole che ogni Comune vorrà darsi con i propri strumenti di governo del territorio"*, dovrà basarsi su la effettiva applicazione di specifiche direttive che il PIT individua secondo le quali, in sintesi, occorre che i comuni toscani garantiscano, sia sotto il profilo statutario che sotto quello strategico:

- il valore durevole e costitutivo delle rispettive "centralità" urbane intese come corrispondenza fisica e simbolica tra la centralità spaziale e storica dei luoghi e le funzioni di rilevanza identitaria che essi rivestono per la collettività;
- la piena accessibilità alle parti e alle funzioni che connotano le aree centrali - storiche e moderne - dei loro contesti urbani, attraverso una mobilità urbana plurimodale, affidabile ed efficace, evitando che i problemi di mobilità e di accesso diventino stimolo e sostegno di operazioni di decentramento verso luoghi monofunzionali - "non luoghi" - e, dunque, di impoverimento sociale, culturale, economico e civile delle centralità esistenti;

²² vedi PIT Documento di Piano punto 6.3.1. - 1° metaobiettivo - Integrare e qualificare la Toscana come "città policentrica" attorno ad uno "statuto" condiviso.

- la permanenza e la conferma di funzioni socialmente e culturalmente qualificanti negli edifici, nei complessi architettonici e urbani, nelle aree di rilevanza storico-architettonica, evitando che interventi di rigenerazione fisica e funzionale comportino mutamenti alla loro funzionalità di interesse pubblico;
- il consolidamento, il ripristino e l'incremento dello spazio pubblico, e di uso pubblico, che caratterizza e identifica fisicamente il concetto di centralità come luogo di cittadinanza e di integrazione civile, centralità nelle quali la multifunzionalità, la significatività formale, il ruolo svolto rispetto all'intero contesto urbano di riferimento permetta di configurare la città ed il sistema degli insediamenti come un insieme organico, integrato e dinamico di luoghi attivi capaci di rigenerare i valori identitari, di affermare la qualità di vita sotto i diversi profili, di evitare la crescita di simulacri di centralità monotematiche;
- riportino le esigenze espresse della collettività dei cittadini al centro delle scelte di sviluppo, anche per concorrere al ridimensionamento delle pressioni indotte dagli interessi di rendita presenti sul territorio;
- l'esigenza di rispettare "la pienezza della dimensione rurale del territorio regionale, non solo come limite e contrasto alla banale urbanizzazione della campagna, ma come fattore stesso della qualità toscana con cui si è città".

Il PTC ritiene che questi obiettivi, complessi ed articolati siano perseguibili solo attivando adeguati processi per la definizione coordinata degli strumenti di pianificazione del territorio e degli atti di governo del territorio, di competenza provinciale e comunale fondato su criteri omogenei e condivisi.

Per determinare con chiarezza gli obiettivi ed i criteri operativi che intende attivare per promuovere efficaci processi di formazione coordinata degli strumenti ed atti di governo del territorio, il PTC propone una chiave di lettura basata su due punti di vista, peraltro strettamente connessi fra loro.

Il primo punto di vista parte dalla necessità di corrispondere alla esigenza di dare corpo ad una rete di centri in grado di sostanziare, alla scala provinciale, un organismo insediativo che nel suo complesso corrisponda agli elementi territoriali che il PIT individua come essenziali per la "città toscana" ed in particolare al rapporto fra le diverse macro componenti che costituiscono il sistema - i nodi urbani e la città diffusa - e del rapporto fra i due "universi", quello urbano e quello rurale, che il PIT individua.

Il secondo punto di vista che il PTC assume, è quello dei cittadini, della collettività che sul territorio risiede ed opera, permanentemente o temporaneamente, delle loro esigenze in termini di qualità della vita, proponendo un sistema organizzato di luoghi e di spazi della collettività.

Le prestazioni di ordine generale che la risorsa deve assicurare, nel rispetto delle prestazioni definite per le altre risorse territoriali in quanto pertinenti, sono:

- la crescita degli insediamenti come luogo di accoglienza, di integrazione sociale e di nuove opportunità;
- la crescita della Provincia di Livorno, promuovendo il coordinamento delle azioni di governo del territorio a livello di area vasta per consolidare un quadro di comportamenti, di opportunità, di aggregazioni funzionali capaci di dare concretezza territoriale alla definizione dello "statuto della città toscana" auspicato dal PIT;
- offrire una adeguata risposta alla domanda di abitazioni, prevedendo 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;
- predisporre adeguate interconnessioni del trasporto privato con i sistemi di trasporto pubblico, con le piste ciclabili e i percorsi pedonali, introducendo parcheggi di interscambio;
- la promozione di un diffuso e stabile livello di qualità urbana organizzando, quale elemento portante della struttura insediativa, un "sistema integrato di spazi della collettività" nei quali creare sinergie fra le diverse componenti che determinano la qualità di vita;
- il recupero funzionale e qualitativo degli insediamenti attraverso la elaborazione su basi coordinate della disciplina per la localizzazione delle funzioni, tenuto conto del Piano di indirizzo e di regolazione degli orari;
- il miglioramento delle condizioni di vivibilità delle zone rurali per dare agli abitanti pieno diritto di cittadinanza sotto i diversi aspetti della qualità di vita, anche promuovendo ogni opportunità di sviluppo dal patrimonio ambientale e paesaggistico;
- il contrasto alla rendita fondiaria urbana ed il superamento dei fattori di criticità che ha determinato nelle diverse parti del territorio;

4.3.1.1 Gli elementi e gli atti incidenti sulla qualità degli insediamenti.

L'art. 37 della l.r. 1/2005 e il Regolamento DPGR 9 febbraio 2007, n. 2/R recante "Disposizioni per la tutela e valorizzazione degli insediamenti" specificano che la qualità urbana è determinata:

- dalla dotazione di infrastrutture per la mobilità, di spazi di sosta e parcheggio, di verde urbano e di connettività urbana, di percorsi pedonali e ciclabili, di arredo urbano, di infrastrutture per il trasporto pubblico, di reti di distribuzione elettrica e del gas;
- dalla dotazione di reti differenziate per lo smaltimento e per l'adduzione idrica, il riutilizzo delle acque reflue;
- dalla dotazione di attrezzature e servizi, di attività commerciali di vicinato, di attività terziarie e direzionali;
- dalla qualità e quantità degli interventi realizzati per il contenimento dell'impermeabilizzazione del suolo, il risparmio idrico, la salvaguardia e la ricostituzione delle riserve idriche anche potenziali;
- dalla dotazione di attrezzature per la raccolta differenziata;
- dall'utilizzazione di materiali edili e alla realizzazione di requisiti delle costruzioni che assicurino il benessere fisico delle persone, la salubrità degli immobili e del territorio, il contenimento energetico, il rispetto dei requisiti di fruibilità, accessibilità e sicurezza per ogni tipo di utente estesa al complesso degli insediamenti;
- dall'eliminazione delle barriere architettoniche ed urbanistiche
- dalla qualità dell'architettura contemporanea con particolare riferimento agli spazi ed alle opere pubbliche.

Questo elenco, che comprende le opere di urbanizzazione primaria e secondaria del DM 1444/1968, va integrato per alcuni aspetti, in particolare per quanto attiene alla "dotazione di attrezzature e servizi" al fine di chiarirne la portata in relazione ai disposti contenuti della legge regionale.

L'art. 37, comma 4° precisa, infatti, che gli strumenti della pianificazione territoriale e gli atti di governo del territorio "*privilegiano un'organizzazione degli spazi che salvaguarda il diritto all'autodeterminazione delle scelte di vita e di lavoro*" e che tale organizzazione a lo scopo di garantire "*una corretta distribuzione delle funzioni al fine di assicurare l'equilibrio e l'integrazione con l'organizzazione dei tempi della vita quotidiana, in modo da favorire una corretta fruizione dei servizi pubblici e privati di utilità generale*", e ne prescrive il coordinamento con il "Piano di indirizzo e di regolazione degli orari"²³.

Come si vede il concetto di qualità urbana, che emerge da vari punti della normativa, coinvolge di fatto numerosi soggetti, pubblici e privati, che a varia scala territoriale, sono competenti a determinare la consistenza e la distribuzione spaziale di una complessa serie di infrastrutture, di strutture e di centri erogatori di servizi di utilità generale concorrendo, pertanto, a determinare in maniera sostanziale a determinare il livello organizzativo e funzionale del sistema degli insediamenti in relazione alla tipologia dell'utenza ed all'ambito ottimale che essa determina, alla frequenza ed entità degli accessi, alla tipologia delle funzioni insediate sul territorio considerato ed alla sua densità abitativa.

Organizzazione che, per espresso disposto della legge regionale, deve porre al centro dell'attenzione non l'interesse settoriale che ciascun soggetto erogatore di servizi determinato con criteri "aziendalistici" e autoreferenziali, ma quello della collettività e, quindi, dell'utenza e delle particolari esigenze che essa manifesta, garantendo il principio di equità che presuppone, per quanto possibile, un pari grado di accessibilità ai diversi livelli di servizio e la riduzione della mobilità obbligata.

Tutto ciò comporta la necessità di attivare sinergie e collaborazione interistituzionale a scala territoriale in determinate situazioni, quando, ad esempio:

- le soglie dimensionali di singoli comuni, o di parte di essi, non permettano di programmare e gestire adeguatamente i servizi di base necessari;

²³ vedi art.3 della l.r. 38/98 "Governo del tempo e dello spazio urbano e pianificazione degli orari della città" così come modificato dal Titolo IX, Capo XII della l.r. 1/2005.

- si debbano localizzare centri di servizio il cui ambito di influenza interessi il territorio di altri comuni ed è quindi capace di incidere su assetti e programmi di sviluppo altrimenti determinati;
- si debba ridefinire l'assetto di infrastrutture per la mobilità, significative a scala territoriale, in grado di prospettare la possibilità di nuove ipotesi localizzative che risulterebbero alternative a quelle consolidate su cui si fondano i singoli strumenti della pianificazione;
- si voglia superare la casualità che ha portato nel tempo alla diffusione di centri erogatori di servizi che svolgono settorialmente funzioni di pubblica utilità, promuovendo alle diverse scale nuove centralità funzionali – i luoghi e gli spazi della collettività - capaci di attivare sinergie per meglio soddisfare le esigenze dell'utenza e per conseguire risparmi di gestione;
- si voglia organizzare un sistema di trasporto pubblico collettivo effettivamente in grado di contenere l'uso della motorizzazione privata.

E' di tutta evidenza che l'effettiva attivazione di forme operative di cooperazione, territoriale ed istituzionale, sia un aspetto determinante da risolvere se si vuol procedere ad un reale recupero di qualità degli insediamenti che, per essere tale, presuppone forti sinergie e sincronie di intervento alle diverse scale territoriali.

Ai fini operativi va ricordato che la l.r. 1/2005, all'art. 53 assegna alle unità territoriali organiche (UTOE), individuate dai Piani strutturali comunali, il compito di assicurare *“una equilibrata distribuzione delle dotazioni necessarie alla qualità dello sviluppo territoriale”*, ed all'art. 58 – distribuzione e localizzazione delle funzioni – precisa che *“la disciplina della distribuzione e localizzazione delle funzioni regola i mutamenti della destinazione d'uso degli immobili, ivi comprese le aree di pertinenza degli edifici esistenti e i terreni ineditati nonché la suddivisione del territorio secondo le UTOE o parti di esse costituenti Unità Minime di Intervento (UMI) per riqualificare gli insediamenti esistenti”*, prescrivendo che le UMI, *al fine di consentire il controllo della distribuzione delle funzioni di interesse collettivo e di servizio ai residenti nell'ambito del perimetro dei centri abitati²⁴* abbiano una superficie non superiore ai 50 ettari.

La funzione, conoscitiva e programmatica, attribuita alle UMI è di ordine generale e pertanto tale suddivisione va considerata come criterio generalizzato di lettura del sistema insediativo a livello comunale per tutti gli aspetti che determinano la qualità degli insediamenti, in particolare per quanto attiene a quanto disposto dal citato art. 37 e dal Regolamento regionale da esso previsto.

Una prima, determinante, conseguenza è che il rispetto degli standard previsti dal d.m. 1444/68 e confermati dalla norma regionale come minimo inderogabile, debba essere coerentemente verificato, nel caso dei centri abitati, sulla base delle Unità Minime di Intervento e per le restanti parti di territorio sulla base delle UTOE la cui determinazione, peraltro, è “guidata” dalla esigenza di assicurare una equilibrata distribuzione delle dotazioni necessarie alla qualità dello sviluppo territoriale.

La constatazione che i Piani strutturali assumono in questa materia – definizione delle UTOE e verifica dei requisiti minimi di qualità - comportamenti largamente differenziati e frequentemente non aderenti alla lettera ed alla generale impostazione della l.r. 1/2005, ripropone la necessità di assumere criteri di omogeneità per la “lettura” e la valutazione delle situazioni presenti sul territorio.

Il PIT, nell'argomentare sul “patto” tra Regione ed Enti Locali definisce la valutazione integrata come *“strumento indispensabile per dare sostanza alla governance territoriale, trasformando la sussidiarietà e l'autonomia locale, che ne sono il presupposto, in cooperazione attiva”* *“facendone la base analitica e di confronto perché la stessa governance 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.”*

Il fatto, evidente, che l'organizzazione di un sistema di insediamenti dotato dei necessari requisiti di qualità e di funzionalità investa ambiti sovracomunali comporta, in primo luogo, la necessità che la base conoscitiva

²⁴ La l.r.1/ 2005 definisce il perimetro dei centri abitati come “delimitazione continua che comprende tutte le aree edificate ed i lotti interclusi”, assegnando al Regolamento urbanistico il compito di determinarlo ed aggiornarlo. Questa definizione sintetizza, e nella pratica urbanistica corrente coincide, quella del Codice della strada che definisce il centro abitato come “insieme di edifici, delimitato lungo le vie di accesso dagli appositi segnali di inizio e fine. Per insieme di edifici si intende un raggruppamento continuo, ancorché intervallato da strade, piazze, giardini o simili, costituito da non meno di venticinque fabbricati e da aree di uso pubblico con accessi veicolari o pedonali sulla strada”.

su cui attivare le autonome scelte dei comuni, e la loro valutazione integrata, sia omogenea, univoca, condivisa e definita a priori.

In altre parole occorre che i soggetti istituzionalmente competenti ad operare le scelte di governo del territorio esprimano i propri indirizzi, opzioni e progetti usando lo stesso “linguaggio” e lo stesso “metro” di misura, adottando per ciò quadri conoscitivi, parametri e indicatori univoci e fra loro effettivamente raffrontabili quale “*presupposto cognitivo della loro cooperazione*” e per fare della valutazione integrata un momento univoco di reale supporto delle scelte.

Quanto sopra è, oltretutto, fondamentale per il rispetto delle “regole” inderogabili fissate dalla Lr 1/2005 all’art. 3 ed in particolare del principio, fondamentale per dare corpo alla sostenibilità, che “*nuovi impegni di suolo a fini insediativi e infrastrutturali sono consentiti esclusivamente qualora non sussistano alternative di riutilizzazione e riorganizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture esistenti. Essi devono in ogni caso concorrere alla riqualificazione dei sistemi insediativi e degli assetti territoriali nel loro insieme, nonché alla prevenzione e al recupero del degrado ambientale e funzionale.*”

Questo principio per essere rigorosamente osservato e documentato in premessa alla attivazione di ogni previsione che proponga ulteriore consumo di suolo, deve poter contare su una adeguata ed omogenea conoscenza delle situazioni insediative in atto ed, in particolare, delle situazioni di degrado presenti, sia per individuare i processi di recupero, sia per garantire nel tempo il permanere di adeguati livelli di qualità.

Per tutto quanto sopra detto, il PTC individua nella esigenza di perseguire l’obiettivo strategico del recupero qualitativo degli insediamenti e della attivazione di linee di sviluppo sostenibile un momento centrale ed unificante di interesse della Provincia al fine di assolvere alla propria funzione di coordinamento fra le politiche territoriali della Regione e gli strumenti della pianificazione comunale, nonché per la promozione della formazione coordinata di questi ultimi e per l’attivazione di percorsi di valutazione esaustivi e comparabili a scala sovracomunale perché fondati su indicatori univocamente determinati.

Il PTC, al fine di avviare un processo di recupero e consolidamento della qualità di vita che si fondi su principi di sussidiarietà e collaborazione istituzionale individua:

- nel “sistema integrato dei luoghi e degli spazi della collettività” lo strumento per assicurare - alle diverse scale territoriali - adeguati ed omogenei livelli di conoscenza degli elementi incidenti sulla qualità di vita e di “accoglienza” del territorio, per individuare le situazioni di forza e di degrado presenti, per individuare le linee strategiche di intervento che valorizzino le possibili sinergie funzionali e territoriali. In definitiva per concorrere attivamente alla definizione dello statuto della “città toscana”.
- nel “programma dei luoghi e degli spazi della collettività” lo strumento programmatico a livello operativo comunale – e, ove necessario, sovracomunale – finalizzato alla conoscenza sia delle situazioni locali in atto sia delle esigenze espresse dagli utenti, all’indirizzo delle diverse competenze e risorse settoriali che incidono sui livelli di qualità degli insediamenti, alla integrazione ed alla definizione operativa del sistema integrato dei luoghi e degli spazi della collettività” a scala territoriale.
- definisce con lo statuto della risorsa essenziale “città e sistema degli insediamenti necessari” criteri.

4.3.1.2 La rete dei nodi urbani.

La definizione della rete degli insediamenti come sistema strutturato attorno a nodi insediativi, fra loro sinergici, adeguatamente interrelati ed in grado di contrastare utilmente le sollecitazioni della rendita fondiaria e di posizione verso un ulteriore consumo di suolo, persegue gli obiettivi di:

- recuperare l’equilibrio tra città e territorio, definendone stabilmente i confini urbani;
- tutelare la discontinuità fisica ancora esistente tra gli ambiti edificati di pianura ed il territorio collinare, considerando come elemento di reciproca qualità e di salvaguardia la definizione di un definitivo e stabile equilibrio fra l’insediamento urbano e il territorio aperto;
- promuovere il recupero degli agglomerati cresciuti in modo non strutturato e disperso nella zona di pianura frapposta fra le due polarità, dotandoli di una di una identità propria e collettiva e di adeguati servizi, tutelando gli spazi residui prevedendo, ove necessario l’attivazione di interventi di trasformazione e ristrutturazione urbana;

- salvaguardare gli spazi liberi che nel loro insieme si configurano come ricomprese nella definizione di “patrimonio collinare”, nella ampia accezione ad esso attribuita dal PIT regionale, nei quali sono comunque da evitare le tipologie insediative riferibili alle lottizzazioni a scopo edificatorio destinate alla residenza urbana;
- privilegiare le azioni di recupero del patrimonio edilizio esistente non congruamente utilizzato o in conflitto funzionale con il contesto e realizzando le trasformazioni urbanistiche e le addizioni residenziali in forme compatte;
- promuovere l’evoluzione qualitativa ed il pieno utilizzo del patrimonio edilizio esistente - residenziale, produttivo, turistico di servizio - in relazione sia alla sua tipologia funzionale che al contesto nel quale è inserito;
- garantire la salvaguardia 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;
- privilegiare per gli interventi di trasformazione del tessuto urbano l’uso di forme operative in grado stabilire un forte raccordo fra l’interesse pubblico e quello privato, quali i Piani complessi di intervento, i Programmi Complessi di Riqualificazione insediativa, applicando i principi della perequazione;
- promuovere il potenziamento del trasporto pubblico e del trasporto privato alternativo a quello motorizzato, perseguendo il corretto equilibrio e l’integrazione tra le diverse componenti modali.
- garantire agli interventi di nuova edificazione, di ristrutturazione urbanistica ed edilizia ed ai restauri un livello di qualità coerente con il contesto nel quale vengono realizzati e promuovendo l’uso di tecnologie e di criteri progettuali finalizzati al risparmio energetico e della risorsa idrica;

4.3.1.3 Il sistema integrato dei luoghi e degli spazi della collettività.

La definizione di una organizzazione del sistema funzionale degli insediamenti in grado di dare adeguate risposte alle esigenze di qualità della vita in termini di sistema è, ai fini di sostanziare i contenuti propositivi del PTC, una premessa fondamentale per stabilire i criteri per la corretta utilizzazione della risorsa essenziale “Città e sistema degli insediamenti”.

Il tema della organizzazione di un sistema insediativo complesso richiama in primo piano uno degli assunti fondamentali del PIT, secondo *“il quale il territorio e il suo governo diventano “strutturalmente” il perno del capitale sociale²⁵ 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”*.

Quale che sia la definizione di capitale sociale assunta, fra i fattori che lo connotano è sempre annoverato il complesso di relazioni esistenti fra cittadini, istituzioni e attività che concorre a determinare l’identificazione degli interessi individuali con quelli della comunità di appartenenza, quale risorsa fondamentale per favorire il benessere sociale, la crescita, lo sviluppo.

Sono, infatti, parte sostanziale del concetto di sviluppo anche elementi, non strettamente economici, profondamente legati al territorio - la qualità dell’ambiente, l’intensità delle relazioni sociali, le dimensioni culturali, la qualità dei servizi - la cui adeguata presenza permettono di qualificarlo come sviluppo sostenibile.

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.

²⁵ 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”*.

I luoghi della partecipazione sociale e, quindi, deputati alla costituzione ed al mantenimento del capitale sociale sono, da sempre, le città e gli insediamenti.

Non c'è dubbio che il tipo di sviluppo²⁶, non sempre attento alla qualità della vita e spesso omologato su modelli acriticamente "importati", 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.

Si sono così generate le premesse per una progressiva perdita dei valori identitari e, di conseguenza, per l'erosione del capitale sociale e per la sua omologazione a modelli generici con sempre più tenui riferimenti alle peculiarità del territorio.

Nel tempo, si è assistito alla progressivo prevalere di elementi economici quale parametro di valutazione delle scelte urbanistiche, relegando di fatto 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.

In questa situazione città ed insediamenti non solo hanno perso gran parte della loro funzione di incubatori del capitale sociale locale, 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.

Per altro verso occorre prendere atto che 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 si estendono ad 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 del sistema insediativo, fisica e funzionale, 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.

Tutto ciò induce 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.

La Provincia, con il PTC e gli atti di governo del territorio di propria competenza, ritiene fondamentale, per la risorsa essenziale "città e sistema degli insediamenti", processi di recupero della sua primaria funzione di luogo di incontro, di opportunità, di reciproca conoscenza e di riferimento identitario, promuovendo la crescita alle diverse scale territoriali, di un insieme interrelato "di luoghi e di spazi della collettività" funzionali ad affermare il ruolo determinante dei servizi alla popolazione ed alle attività economiche sul livello di qualità della vita, di coesione sociale, di competitività e considerando la loro accessibilità come condizione fondamentale per dotare il territorio di attrattività e dinamismo.

Pertanto lo statuto del territorio del PTC individua, per gli aspetti organizzativi del sistema funzionale degli insediamenti, una valenza di interesse unitario da perseguire attraverso la definizione coordinata degli strumenti di pianificazione del territorio e degli atti di governo del territorio, di competenza provinciale e comunale.

A tal fine si pone l'obiettivo, statutario e strategico, di promuovere un quadro coordinato di comportamenti condivisi, di opportunità, di aggregazioni funzionali che considera indispensabili per dare concretezza alla "città policentrica toscana" individuata dal PIT come fattore fondamentale dell'identità regionale e provinciale, qualificandola come luogo di accoglienza, di integrazione sociale e di nuove opportunità

²⁶ vedi PIT, Documento di Piano punto 7.1

concorrendo fattivamente alla definizione ad opera dei comuni dello “statuto della città toscana” che lo stesso PIT auspica.

Il PTC ritiene che per affermare quanto sopra sia necessario:

- considerare il sistema insediativo come un insieme organizzato e correlato - che per la sua corretta definizione funzionale prescinde, ove necessario, dai confini amministrativi -, comprendente da un lato ambiti urbani elementari che privilegiano gli aspetti della vita quotidiana e, dall'altro “centri di erogazione di servizi” e funzioni, necessariamente a scala sovracomunale o di area vasta, localizzati e strutturati con modalità multifunzionali, sinergiche e rispettose dei territori che li ospitano e dei tempi di vita degli utenti;
- assicurare la costante integrazione conoscitiva ed operativa dei diversi settori e delle molteplici competenze che incidono sul livello di qualità degli insediamenti²⁷, e quindi di vita e di sviluppo, superando le logiche settoriali e ricercando sinergie e reciproche opportunità attraverso il loro indirizzo verso comuni obiettivi ed il supporto di coerenti scelte di gestione amministrativa;
- superare il criterio numerico, atemporale ed indifferenziato, proprio degli standard urbanistici, attivando processi di programmazione e di gestione della qualità degli insediamenti in grado di assicurare risposte specifiche, mirate e valutabili, in termini di funzionalità, di accessibilità, di equilibrata distribuzione sul territorio, con particolare attenzione alle esigenze espresse dai diversi tipi di utenza e richieste dalle diverse situazioni;
- affermare la centralità del collegamento delle politiche di erogazione dei servizi - ai cittadini ed alle attività economiche - con l'assetto della mobilità e con una effettiva regolazione degli usi e degli assetti delle città e degli insediamenti, anche in relazione al Piano di regolazione degli orari²⁸;
- individuare il quadro delle funzioni alle diverse scale - locale, urbana, territoriale - per valutarne la pertinente collocazione, gli elementi di conflitto con gli insediamenti e promuovere ipotesi di diversa aggregazione e la rilocalizzazione per quelle determinano fenomeni di degrado e di congestione;
- assicurare la costante adeguatezza ed accessibilità del sistema dei servizi quale requisito fondamentale per l'attivazione ed il sostegno di processi di sviluppo sostenibile;
- concretizzare una situazione strutturale, funzionale ed operativa idonea a permettere una effettiva semplificazione nei rapporti fra istituzioni e utenti;
- determinare, a scala territoriale, una base omogenea di riconoscimento dei valori e dello stato di fatto su cui fondare la valutazione integrata degli strumenti della pianificazione e degli atti di governo del territorio;
- costituire una base effettiva di partecipazione dei cittadini a partire dai temi direttamente incidenti sull'ambiente di vita quotidiano.
- riconoscere nei processi di partecipazione alle scelte incidenti sulla qualità di vita e sulla capacità di sviluppo dei territori un momento di legittimazione effettiva, sia delle scelte di governo del territorio, sia delle attività di gestione quotidiana che le concretizzano.

Per quanto sopra, il PTC individua attraverso il sistema integrato dei luoghi e degli spazi della collettività la consistenza e la distribuzione spaziale di infrastrutture, di strutture e di centri erogatori di servizi pubblici e privati di utilità generale, di funzioni che concorrono a determinare in maniera sostanziale l'organizzazione funzionale del sistema degli insediamenti corrispondente alle indicazioni di qualità prescritte dalle norme regionali.

Il sistema integrato dei luoghi e degli spazi della collettività del PTC è costituito:

- dalle componenti direttamente individuate dal quadro proprio conoscitivo, relative a funzioni di diretta competenza dell'amministrazione provinciale e di altri enti istituzionali a livello di area vasta (vedi tavola xx e relativo elenco) ed è, in particolare, costituito dall'insieme degli elementi costituenti il sottosistema

²⁷ vedi l.r. 1/2005 art. 37 e Regolamento DRGR n. 2/R/2007 “Disposizioni per la tutela e valorizzazione degli insediamenti”

²⁸ vedi l.r. 38/1998 “Governo del tempo e dello spazio urbano e pianificazione degli orari della città”

delle reti della cultura, il sottosistema della rete della sanità, il sottosistema della didattica e della ricerca,

- dalle componenti risultanti dalla progressiva definizione dei “programmi dei luoghi e degli spazi della collettività” a livello comunale e sovracomunale.

Gli elementi che progressivamente implementano il sistema integrato dei luoghi e degli spazi della collettività del PTC:

- concorrono a formare e ad aggiornare il quadro conoscitivo dell’osservatorio per il governo del territorio;
- determinano i valori di riferimento per la valutazione di sostenibilità delle trasformazioni territoriali;
- concorrono a individuare situazioni di valenza sovracomunale per la eventuale definizione di specifici progetti e programmi di intervento per l’incremento della qualità urbana, anche al fine di accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione da piani e programmi di regionali, nazionali e comunitari.

4.3.1.4 Il “Programma dei luoghi e degli spazi della collettività”.

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 metodi unificanti che da un lato assicurino omogeneità di comportamenti a scala territoriale e, dall’altro, garantiscano continuità programmatica ed operativa a livello locale 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 alla corretta definizione dei contenuti degli strumenti della pianificazione complessa (Piani Urbani, PIUSS, ecc.).

La Provincia, come detto, ritiene essenziale per l’utile esercizio delle funzioni ad essa attribuite di raccordo fra le politiche territoriali regionali e locali e di coordinamento della formazione degli strumenti della pianificazione, l’assunzione di obiettivi e criteri comuni per determinare la qualità e funzionalità degli insediamenti.

Il “Programma dei luoghi e degli spazi della collettività” è lo strumento conoscitivo e programmatico che il PTC propone, a scala comunale e sovracomunale, al fine di garantire:

- l’implementazione ed il costante aggiornamento a scala provinciale del sistema funzionale dei luoghi e degli spazi della collettività del PTC;
- la unitarietà conoscitiva, operativa e gestionale richiesta, a livello comunale, dai processi finalizzati a sostenere la crescita delle città e degli insediamenti come luogo di accoglienza, di integrazione sociale e di nuove opportunità per la comunità che l’abita e che la frequenta ed a conseguire il diffuso e stabile livello di qualità urbana, che dia concretezza al concetto di “città policentrica toscana” che il Documento del PIT regionale argomenta;
- percorsi di strutturazione degli insediamenti che siano funzionali, alle diverse scale e per le diverse funzioni, a determinare una organizzazione di luoghi e di spazi pubblici in grado di promuovere occasioni di interazione sociale, di assicurare la migliore accessibilità ai beni e servizi pubblici e di interesse pubblico, assumendo come componenti essenziali, da considerare unitariamente, quelle indicate dalla normativa regionale.

Il “Programma dei luoghi e degli spazi della collettività” intende, in sostanza, costituire un punto di riferimento centrale e condiviso per il coordinamento, l’integrazione funzionale ed operativa, la valutazione e la gestione dei piani di settore e degli atti amministrativi riferibili ai molteplici obiettivi, strumenti e criteri proposti dalla normativa nazionale, regionale e locale ed in particolare quelli attinenti:

- alla distribuzione e localizzazione e qualificazione delle funzioni;
- alla organizzazione della mobilità e del traffico a scala locale, urbana e territoriale;
- al Piano di indirizzo e di regolazione degli orari della città;
- al Piano per l’abbattimento delle barriere architettoniche ed urbanistiche;
- agli atti amministrativi incidenti sui sistemi che determinano l’accessibilità, sul verde e gli spazi pubblici, sul commercio, sulla regolamentazione dei servizi al cittadino, sui temi delle pari opportunità;
- alla definizione, in sede di Regolamento Urbanistico, del quadro previsionale strategico quinquennale, previsto dalla l.r. 1/2005, in stretta correlazione con i bilanci pluriennali e annuali, con il programma triennale delle opere pubbliche e con i Piani esecutivi di gestione.

4.4 Le invarianti strutturali del PTC.

.....

4.5 Lo statuto delle risorse essenziali del PTC.

.....

5 Le strategie.

.....