

Provincia di Livorno

Il Piano territoriale provinciale di Livorno

Il Piano territoriale di coordinamento (Ptc) propone gli strumenti per la programmazione negoziata e gli atti di governo del territorio utili a garantire lo sviluppo sostenibile e l'attuazione degli interventi previsti sull'area della provincia, compreso il mare territoriale. Il Ptc è, inoltre, uno strumento che assicura conoscenza, identità e governo; la conoscenza cioè il quadro conoscitivo del territorio è messa a disposizione di tutti tramite il Sit provinciale: l'identità è individuata attraverso le invarianti del territorio (oggetti, funzioni, condizioni, irrinunciabili e non modificabili in quanto parte dell'identità culturale e dell'integrità fisica del territorio); le scelte di governo sono definite come conseguenze coerenti del quadro conoscitivo e delle invarianti.

Il Ptc propone un'idea condivisa di territorio, perché è evidente come solo nei processi collaborativi (che attivino anche altri strumenti, piani o programmi di governo), si possa individuare il beneficio primario per una comunità territoriale che voglia crescere e svilupparsi nel rispetto dei suoi principi identitari e statutari.

Il ruolo della Provincia

Col passare del tempo, la Provincia ha assunto il ruolo di soggetto istituzionale di ricomposizione delle disomogeneità locali e della frammentazione comunale. È stato un percorso lento e contraddittorio, spesso osteggiato da altre istituzioni. Tuttavia, in accordo o in competizione con i Comuni, gradualmente, le Province hanno assunto un ruolo funzionale a una pianificazione più ampia (non solo territorialmente) di quella comunale, di solito condizionata dalla sua immediata finalizzazione all'espansione edilizia più che alla tutela del territorio. Le Province sono diventate il luogo naturale per la programmazione dei servizi a rete; il luogo adeguato per la definizione dei parametri di sviluppo economico e sociale sostenibile; il luogo ideale per le attività di protezione dell'ambiente e delle risorse legate al territorio. Tutte queste competenze (in Toscana assecondate dalla legislazione regionale recente) qualificano le Province come soggetto istituzionale necessario al principio di sussidiarietà (verticale e orizzontale), sancito dal nuovo articolo 118 della Costituzione e offrono loro una compiuta dimensione istituzionale e politica di riferimento alla comunità e al territorio provinciale¹.

Il coordinamento Province/Regione risulta sempre più necessario per mantenere un rapporto equilibrato tra i vari livelli amministrativi territoriali, soprattutto in relazione alle nuove politiche di pianificazione regionali che, specie in alcuni settori, individuano aree territoriali di intervento non proprio corrispondenti con i confini di Province e Comuni.

Sempre secondo le nuove normative, l'attività di coordinamento delle Province sembra in grado di ampliare i tradizionali ambiti della pianificazione provinciale (trasporti, rifiuti, ambiente, difesa del suolo, ecc.): ad esempio, nel settore dei beni culturali (secondo le indicazioni della Lr 85/98), in quello delle attività turistiche (come

¹ Le nuove funzioni sono riconosciute dal Titolo V della Costituzione: così, le Province, sono a pieno titolo enti rappresentativi delle comunità provinciali di riferimento. Esse devono avvalorare i diritti di cittadinanza in molti settori, cioè in tutti quelli che le loro dimensioni (secondo la logica di sussidiarietà verticale) consentono di affrontare, secondo esigenze di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà

definite nel Tu Regionale 42/00), e in quello dell'istruzione e della formazione professionale (recentemente ridefinito dal Tu Regionale 32/02, su educazione, istruzione e formazione). Le competenze provinciali in questi settori mirano ad assicurare sul territorio un'effettiva redistribuzione delle strutture formative e culturali, socio-sanitarie, turistiche, garantendo la loro accessibilità e fruibilità da parte della popolazione provinciale. In questo ambito si inquadra anche la pianificazione relativa al mare; infatti, al di là delle residuali competenze che la normativa regionale ha attribuito alla Provincia di Livorno in materia, il tema del governo del mare, della "governance del mare e delle coste", come si legge nelle bozze dell'aggiornamento del Ptc, costituisce uno degli effetti più coerenti ed emblematici del descritto mutamento del ruolo provinciale e delle modalità con cui esso è destinato a riflettersi sui contenuti della pianificazione provinciale e del Ptc.



Manifesto del convegno.

Il nuovo Ptc della Provincia di Livorno

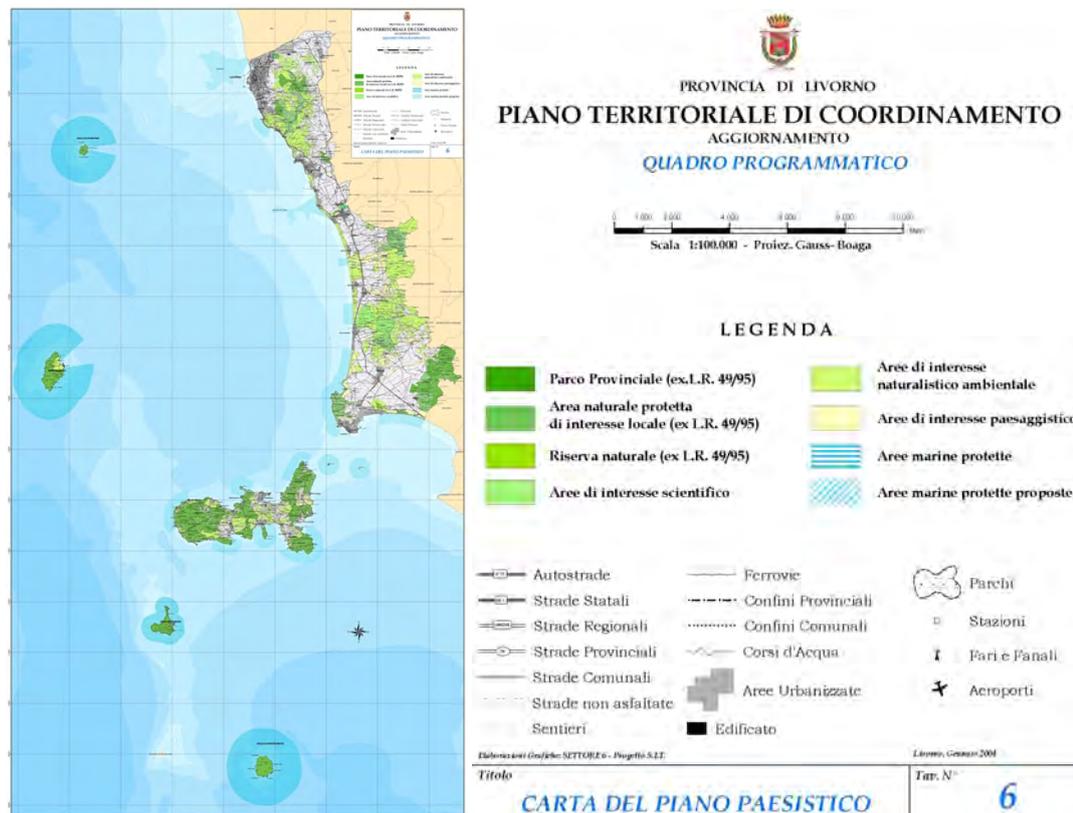
Il nuovo Ptc della Provincia di Livorno tiene conto della passata esperienza quinquennale e degli studi dell'Irpet², posti a base dell'aggiornamento del Piano integrato di sviluppo locale (Pisl) che hanno prodotto un'affinamento delle scelte strutturali provinciali e della strategia territoriale. Col nuovo Ptc la Provincia di Livorno si è assunta il compito di analizzare al meglio gli elementi che la delineano nel presente, per stimolare gli elementi di novità che ancora faticano a venire fuori e per superare il suo storico e datato modello di sviluppo.

A cinque anni dalla stesura del precedente Piano, bisogna registrare il successo del Sistema sub-regionale della costa, di questa identità forte che connette sempre più le aree costiere toscane (tenute in grande considerazione dal nuovo Ptc). Si tratta dell'evoluzione del concetto di area vasta costiera, estesa a comprendere anche Massa e Carrara (oltre Pisa e Lucca), a dimostrazione delle forti intenzioni di produrre, con questi territori, relazioni più articolate e più costanti, fondate sulla sussidiarietà intersistemica e sul collegamento con l'area centrale.

Le collaborazioni economiche degli ultimi anni, sviluppate intorno a scambi e progetti interprovinciali e una seria volontà di Province e Comuni, indicano che i sistemi locali della costa, accorpati in una dimensione sub-

² Istituto regionale per la programmazione economica e territoriale

regionale unificante, possono concorrere al riequilibrio delle condizioni di sviluppo regionale, ancora segnato dal forte accentramento nell'area metropolitana fiorentina. Questo riequilibrio avviene integrando funzioni e attività produttive (come nautica e logistica) oppure formative (connesse allo sviluppo territoriale delle attività universitarie) e i poli scientifici e tecnologici.



Carta del piano paesistico.

In sintesi, sono quattro le condizioni che hanno suggerito e indotto l'aggiornamento del Ptc.

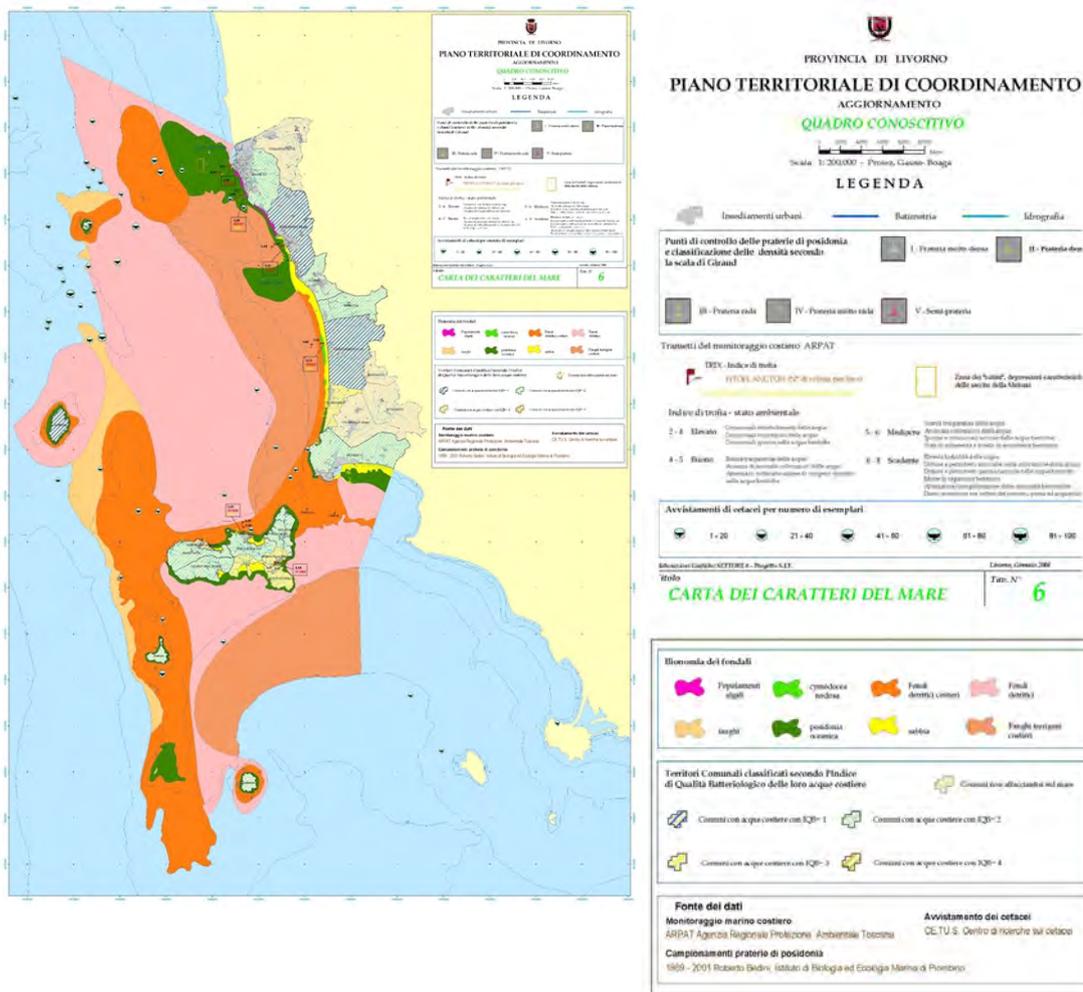
La prima riguarda la necessità di riordinare gli obiettivi dell'azione di governo in presenza di crisi sociali ed economiche, dettate da uno spostamento dei pesi economici e rappresentativi tra le categorie economiche, dalla scarsissima ricaduta positiva sul territorio degli investimenti esterni (soprattutto nei campi della logistica e dell'agricoltura, poiché continua una direzionalità esogena), dai mancati investimenti attivi a favore di investimenti speculativi e immobiliari da parte dell'imprenditoria locale. Altri elementi di ridefinizione degli obiettivi dell'azione di governo sono la significativa utilizzazione di risorse comunitarie da parte degli enti locali, l'affermazione qualitativa di alcuni territori e di alcuni prodotti rurali, il depauperamento pericoloso di risorse essenziali come l'acqua, lo spostamento verso le *utilities* (servizi) rispetto al *core business* (attività produttive) delle attività industriali più importanti del territorio, nell'afflusso di ingenti masse di turisti in assenza di una industria del turismo, la riduzione della disoccupazione, dovuta esclusivamente all'assoluta prevalenza dei contratti di lavoro a termine e alle basse qualifiche professionali.

La seconda condizione riguarda la necessità di predisporre la Provincia al ruolo di snodo essenziale assegnatole dalla Regione in materia di programmazione economica e territoriale, cioè alla massima integrazione e interazione tra gli strumenti e i contenuti della programmazione e quelli della pianificazione. Un ruolo, potremmo dire, di interrelazione tra diversi livelli, regionale e comunale, che rischiano ambedue o una deriva neocentralista o una consunzione per eccesso di sussidiarietà.

La terza condizione è conseguente alla condivisa scelta regionale di revisionare la Legge 5/95 per garantire coerenza costituzionale e soprattutto una piena affermazione della sostenibilità, un principio non più individuato come limite, ma assunto come fattore determinante dello sviluppo. Infatti, non si possono definire di sviluppo le vecchie pratiche che vorrebbero attivare cicli economici duraturi a partire dal depauperamento di risorse essenziali come l'acqua. Quest'ultima si può definire condizione dell'innovazione di processo e di prodotto, poiché si introducono nuove modalità nella prassi di governo, come la valutazione integrata e strategica di piano, programmi, progetti, la pratica della *governance* istituzionale e sociale per la gestione concreta del piano e degli interventi che esso prevede, la rivalutazione del mare come territorio, legame di un arcipelago di

terre e risorsa essenziale per lo sviluppo della comunità.

Infine la quarta condizione riguarda la valutazione ambientale; l'orientamento consolidato è di recepire la direttiva europea sulla Vas, non limitandosi alla sola valutazione degli effetti ambientali in ambito urbanistico, ma interpretando in modo organico le possibili conseguenze delle scelte dei piani e dei programmi regionali e degli enti locali dal punto di vista della sostenibilità dello sviluppo. In questo quadro di evoluzione disciplinare, si inserisce l'esperienza della revisione del Ptc livornese, laboratorio sperimentale dei possibili nuovi indirizzi



Carta dei caratteri del mare.

regionali per la valutazione strategica dei piani urbanistici territoriali. Per dare concreta attuazione a questa sperimentazione, è stato scelto di sviluppare una nuova metodologia di valutazione, partendo da quelle che sono esperienze implementate a livello internazionale per la valutazione di sostenibilità delle nazioni adattandole al contesto delle scelte locali di pianificazione e governo del territorio. Questa metodologia di valutazione, denominata Indice di sostenibilità relativa, ha come obiettivo raccordare, in un unico strumento di supporto al processo decisionale, gli indicatori o le analisi dei diversi settori (urbanistica, ambiente, economia, sociale), per definire lo stato attuale e le possibili modificazioni (positive o negative) derivanti dalle scelte di piano. Lo strumento di valutazione viene sintetizzato in un unico grafico finale, un diagramma radar che permette di comprendere rapidamente il ruolo e il peso delle singole componenti prima e dopo le scelte di piano, arrivando comunque a un giudizio complessivo di tutti gli elementi e stabilendo se sia stata garantita o meno la sostenibilità complessiva dalle scelte di governo adottate. Di particolare importanza è l'adozione di una rappresentazione grafica sintetica delle valutazioni sotto forma di diagramma che, oltre a dare una visione complessiva delle scelte, permette di sottoporre i risultati anche a interlocutori non specialisti, risparmiando la fatica di una lettura non agevole di relazioni corpose non sempre accessibili al pubblico o ai *decision maker*.

La struttura del Ptc

Lo Statuto del territorio contiene l'analisi dei rapporti con il Pit, l'individuazione dei sistemi territoriali, le unità di paesaggio, i sistemi funzionali, individua le invarianti e fornisce le prescrizione per l'uso delle risorse essenziali del territorio.

La strategia dello sviluppo comprende la strategia di assetto, che individua gli obiettivi per i sistemi territoriali e funzionali e per le unità di paesaggio, la tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio definendo i vari tipi di integrità (geomorfologia, idraulica, degli acquiferi, degli ecosistemi, della flora e della fauna e dell'acqua) e individuando i beni paesistici.

La strategia di azione individua i limiti alle trasformazioni, le modalità di attuazione e i limiti alle trasformazioni. La governance individua l'attuazione del Ptc per i vari settori: infrastrutture e mobilità, territorio rurale, insediamenti urbani, insediamenti produttivi, strutture socio-sanitarie e di sicurezza, attrezzature per la formazione e della cultura, insediamenti turistici e delle attività turistiche, insediamenti della distribuzione commerciale del mare e delle coste.

Il metodo della *governance*

L'Amministrazione provinciale ha ritenuto utile costruire un'interpretazione condivisa dei cambiamenti del territorio livornese; un'idea di territorio non unica ed esclusiva, maturata nel tempo. Un'idea che può e deve essere sottoposta alla verifica della comunità locale, analogamente a quanto avviene ai diversi percorsi utilizzabili per attuarla, compreso quello della *governance*³.

In questo senso, riponendo ampia fiducia nella *governance* attiva e trasparente, l'Amministrazione ha deciso di "destinare" il Ptc alla comunità locale, offrendolo direttamente ai cittadini, invece di lasciarlo nascosto in mezzo al gioco politico. Una scelta di questo tipo può sembrare una scommessa pericolosa se non inutile; tuttavia, rendere accessibile il Ptc ai cittadini ed esprimere la capacità di divulgazione degli atti amministrativi è garanzia di una seria responsabilità politica cui l'Amministrazione provinciale ha dato una veste tecnica, consapevole di offrire un servizio alla comunità.

In francese, la locuzione "civil servant", indica una persona al servizio della comunità, un servitore civico: questo è stato l'atteggiamento tenuto nell'elaborazione del Ptc. A muovere l'Amministrazione è, dunque, la volontà di comprendere, fino in fondo, le ragioni del territorio e delle comunità su di esso insediate, di mettersi al loro servizio, prestando leale cooperazione e proponendo idee e strategie.

SOGGETTO CHE PRESENTA IL CASO IN MOSTRA

Provincia di Livorno

IL CASO

Piano territoriale provinciale

CARATTERISTICHE DELL'AMBITO DI RIFERIMENTO

Intero territorio provinciale

A QUALE TEMA DELLA 5 RUN SI RIFERISCE PREVALENTEMENTE

Piani e quadri territoriali e metropolitani, fondi strutturali europei

3. La *governance*, intesa come amministrazione integrata, è la sfida del futuro; infatti, un territorio competitivo riesce a integrare bene le proprie Amministrazioni, facendole dialogare e operare in modo coordinato; in altre parole, realizza quella concertazione e quella condivisione di obiettivi necessaria per muovere all'unisono tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano sul territorio, in vista di determinati obiettivi comuni. Le Province appaiono gli enti più indicati per realizzare una tale strategia di amministrazione integrata, in virtù dei loro compiti di pianificazione di più ampio respiro rispetto a quelli comunali.