

PIANO STRUTTURALE DELL'AREA PISANA



PROVINCIA DI PISA



COMUNE DI CALCI



COMUNE DI CASCINA



COMUNE DI PISA



COMUNE DI
SAN GIULIANO TERME



COMUNE DI VECCHIANO



COMUNE DI VICOPISANO

DOCUMENTO PRELIMINARE DI INDIRIZZO PER LA FORMAZIONE DEL PIANO STRUTTURALE DEI COMUNI DELL'AREA PISANA

marzo 2013

PROVINCIA DI PISA - Presidente Andrea Pieroni
Assessore Giacomo Sanavio

COMUNE DI CALCI - Sindaco Bruno Possenti
Assessore Sandro Sandroni

COMUNE DI CASCINA - Sindaco Alessio Antonelli
Vice Sindaco Giorgio Catelani

COMUNE DI PISA - Sindaco Marco Filippeschi
Assessore Fabrizio Cerri

COMUNE DI SAN GIULIANO TERME - Sindaco Paolo Panattoni
Assessore Enzo Pannilunghi

COMUNE DI VECCHIANO - Sindaco Giancarlo Lunardi

COMUNE DI VICOPISANO - Sindaco Juri Taglioli

Dott. Giuseppe Sardu – coordinamento

Arch. Gabriele Berti (Comune di Pisa) – responsabile del procedimento

Ufficio di Piano:

geom. Francesco Biondi (Comune di Pisa)
arch. Sandro Ciabatti (Comune di Pisa)
arch. Denise Cosci (Comune di Pisa)
ing. Carlo De Rosa (Comune di Calci)
arch. Marta Fioravanti (Comune di Vicopisano)
arch. Dario Franchini (Comune di Pisa)
arch. Monica Luperi (Comune di San Giuliano Terme)
arch. Elena Pugi (Comune di Cascina)
arch. Ombretta Santi (Comune di Vecchiano)
arch. Sergio Viti (Provincia di Pisa)

Valutazioni ambientali

dott.ssa Manuela Ferri (Comune di Pisa)
p.i. Gianluca Pasquini (Comune di Pisa)
dott.ssa Antonella Salani (Comune di Pisa)

Indagini geologiche

dott. geol. Marco Redini (Comune di Pisa)
dott. geol. Aldo Iannucci (Comune di Pisa)

Collaboratori esterni

Patricia Guerriero
Giulio Galletti

Collaboratori interni

geom. Marina Bonfanti (Comune di Pisa – SIT)
geom. Mario Masoni (Provincia di Pisa – SIT)

Hanno redatto il documento:

arch. Gabriele Berti
arch. Sandro Ciabatti
dott. Giuseppe Sardu

Contributi esterni

IRPET (analisi socio demografica)
Con il coordinamento della dott.ssa Sabrina Iommi e della dott.ssa Chiara Agnoletti
CNR-ISTI (osservazione fenomeni di mobilità)
Con il coordinamento della dott.ssa Fosca Giannotti
Pisamo (studio infrastrutture per la mobilità)
Con il coordinamento dell'ing. Massimo Ferrini
Acque S.p.A. – Ingegnerie Toscane – Geofor
Con il coordinamento del dott. Oscar Galli

“Per costoro la terra non è che un luogo di passaggio, e, se per chi è così, sia una perdita o un guadagno, io non ho la pretesa di saperlo.

Ma la maggior parte di noi non è né l’uno, né l’altro.

Per noi la terra è un luogo in cui ci si deve vivere, dove si devono sopportare spettacoli, rumori e anche odori, per Giove (respirare carogna di ippopotamo, per esempio) e non restarne contaminati.”

Joseph Conrad – “Cuore di Tenebra”

“Il vento, venendo in città da lontano, le porta doni inconsueti, di cui s'accorgono solo poche anime sensibili, come i raffreddati del fieno, che starnutano per pollini di fiori d'altre terre.”

Italo Calvino – “Marcovaldo”

DOCUMENTO PRELIMINARE DI INDIRIZZO PER LA
FORMAZIONE DEL PIANO STRUTTURALE DEI COMUNI
DELL'AREA PISANA

Indice

Premessa	pag.	6
Città e crisi	pag.	8
I legami territoriali	pag.	9
Densità urbana e standard	pag.	12
La perequazione	pag.	14
La sicurezza del territorio	pag.	16
Da “smart city” a “smart community”	pag.	19
Il paesaggio	pag.	22
Il ruolo del Parco	pag.	24
Lo Statuto del Territorio	pag.	26
Alcuni temi	pag.	29
Considerazioni operative	pag.	31
Argomenti e progetti già avviati	pag.	35
Elenco allegati	pag.	37

1. Premessa

La rappresentazione cartografica della distribuzione della densità demografica su un territorio (globo, continente, stato, regione ed area che siano) costituisce il primo elemento e, al tempo stesso, la sintesi del quadro conoscitivo¹ necessario per la sua descrizione.

Lo stesso tipo di rappresentazione, dedicato però alla densità di addetti per attività di produzione di beni e servizi, ci potrebbe illustrare con buona approssimazione il grado di attrattività di un'area nel contesto territoriale in cui si colloca.

L'incrocio tra i due dati, infine, può sintetizzare le connessioni tra abitanti e utilizzatori/fornitori/produttori di beni e servizi.

Le ragioni che hanno determinato la distribuzione demografica all'interno di una società organizzata e, almeno in parte, programmata e pianificata nel suo sviluppo, rappresentano la somma dei motivi morfologici, dell'evoluzione storica degli insediamenti e delle politiche territoriali messe in atto più di recente ed in modo più o meno consapevole degli effetti che si sarebbero prodotti direttamente o indirettamente.

Gli effetti, che possono essere letti secondo vari punti di vista (sociali, economici, ambientali) e con ovvia distinzione tra quelli esogeni e quelli endogeni, evidenzieranno infine, quasi in modo maieutico, gli obiettivi da perseguire per la manutenzione del territorio ed il suo futuro destino, da disegnare attraverso gli strumenti della pianificazione.

Al di là degli effetti scaturiti da disastri meteorologici cui assistiamo sempre più di frequente, che testimoniano in modo palese e drammatico la pervicace attitudine a perseguire scelte non supportate dalle più banali esigenze di conoscenza della morfologia del territorio e che accomunano zone d'Italia di lunga tradizione nell'applicazione delle regole dell'urbanistica con altre contraddistinte dal più esteso spontaneismo/abusivismo, quelli da evidenziare e tenere nella più alta considerazione saranno quelli collegati al diritto all'appartenenza ad una comunità progredita, coesa, accogliente, sana, competitiva.

Ma non è possibile sviluppare un esauriente quadro conoscitivo rimanendo alla illustrazione, rappresentazione e analisi dei dati. Ben più utile e necessario è esplorarne le cause e cercare di prevederne le tendenze per poter definire la compatibilità e fattibilità degli obiettivi che ci si pongono accingendoci a "progettare" il futuro di un territorio.

Se la pianificazione del territorio, nella definizione di Francesco Indovina, scaturisce da "una volontà politica tecnicamente assistita", l'urbanistica è la disciplina tecnica che deve fornire le coordinate di necessità, opportunità, fattibilità e sostenibilità entro le quali la politica è chiamata ad effettuare le scelte di programmazione.

¹ Nell'accezione propria del termine di conoscenza come apprendimento e presa di coscienza.

Ma forse la stessa definizione data di urbanistica è oggi insufficiente, poiché tante e tali sono le competenze professionali necessarie che il lavoro da svolgere è necessariamente interdisciplinare: non si tratta più di “disegnare” cartograficamente la città vista come insieme di case, di isolati, di strade e piazze, né come mera distribuzione di funzioni, nelle sue prospettive di trasformazione e crescita sul territorio extra urbano, quanto di prevedere e pianificare un più ampio territorio (tutto il territorio) in termini di ottimizzazione dell’uso delle risorse materiali ed intangibili, disponibili o realizzabili, di riorganizzazione/nuova realizzazione dei nodi e delle reti di servizio (dalle infrastrutture alle reti tecnologiche), di creazione di opportunità (o di creazione delle condizioni per) proiettate verso un orizzonte temporale non certo né definito, ma comunque non limitato soltanto da quella ritenuta, nel momento attuale, la più razionale utilizzazione del suolo.

Come pure appare oggi insufficiente un processo di pianificazione territoriale che, pure nell’articolazione data dalla Regione Toscana², soffre dell’angustia dei limiti amministrativi comunali, di scala troppo piccola e spesso contraddistinti, assieme ad una positiva autonoma vivacità, da condizionamenti funzionali, economici e sociali esterni, non direttamente pianificabili né influenzabili, ed interni, in termini di specializzazione funzionale, mancanza di coordinamento e talvolta negativa concorrenzialità verso i territori limitrofi, politiche di sviluppo del territorio che influiscono invece su un livello di risorse e di propagazione degli effetti molto più esteso di quello comunale.

Edoardo Salzano assegnava all’urbanista, e quindi all’urbanistica, il ruolo di cerniera tra gli innumerevoli contributi scientifici e disciplinari oggi richiesti (e necessari) ed il momento decisionale, il ruolo di strumento di supporto senza una propria precisa autonomia. Non a caso i processi definiti e regolamentati per la definizione delle scelte, partendo dai principi partecipativi già previsti da Agenda 21, prevedono lo svolgimento di consultazioni aperte a tutti i cittadini ed alle associazioni/organizzazioni cui possono volontariamente aderire. Si tratta di un ampliamento del supporto alla fase decisionale, ma ancora insufficiente quando il territorio viene letto entro il limite amministrativo comunale.

La comunità dell’area pisana, i sei comuni che la compongono, consapevoli delle contraddizioni emerse a livello d’area anche nella più recente pianificazione, parcellizzata sul territorio e nel tempo³, condotta secondo norme, principi e procedimenti che sono variati (dalla L.R. n. 5/1995 alla L.R. n. 1/2005, dalla Valutazione degli Effetti Ambientali alla Valutazione Ambientale Strategica, per non parlare dell’evoluzione dei regolamenti regionali), in alcuni casi con piani redatti e approvati in anticipo sugli altri strumenti della pianificazione territoriale a scala

² E la riforma delle province non giova allo sviluppo di quegli essenziali strumenti intermedi che sono o avrebbero dovuto essere i PTC.

³ Le date di approvazione dei Piani Strutturali: Pisa 1998, Cascina 1998, San Giuliano 1998, Calci 2004, Vicopisano 2005, Vecchiano 2007.

provinciale e regionale, hanno convenuto sulla necessità di una lettura ed una programmazione comuni e condivise.

2. Città e crisi

Era il tema dominante dell'ultimo Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica svoltosi a Livorno nel 2011 ed è il segno evidente di un dibattito sempre più attuale. Dopo molti anni di illusioni (e di illusionisti) che hanno alimentato la favola dello sviluppo senza limiti a basso prezzo, ecco arrivare il durissimo richiamo alla realtà con la grande crisi globale prima finanziaria, poi economica e sociale, accompagnata nel nostro Paese anche dal riemergere di una preoccupante crisi morale pubblica.

Il culto del benessere fondato sull'espansione dell'interesse individuale e sul consumo senza limiti ha anche alimentato nel nostro Paese l'esplosione urbana con l'espropriazione anticipata del futuro in termini di risorse essenziali e non rinnovabili come il suolo, le risorse energetiche fossili, il paesaggio (e anche in queste settimane ne vediamo le tragiche conseguenze).

Questo modello di sviluppo dimostra di essere contemporaneamente insostenibile sia per l'ambiente che per quella stessa finanza che ne ha alimentato la crescita e se ne è a sua volta alimentata, con colpevole miopia.

Emerge con evidenza il problema delle risorse con cui affrontare il tema della qualità delle città, un problema aggravato dalla crisi economica che ha spinto verso una riduzione generalizzata della spesa pubblica. La riduzione delle risorse utilizzate nel governo del territorio e lo scenario di ulteriore contrazione che sembra delinarsi nel dopo crisi, sono problematiche fondamentali per l'urbanistica italiana: bisogna essere consapevoli che non ci sono soluzioni di natura congiunturale, ma che serve una radicale prospettiva di cambiamento.

La sempre più ridotta capacità di iniziativa pubblica finanziaria e tecnica degli enti locali rischia di eliminare il soggetto della promozione dei beni pubblici urbani in un momento in cui la crisi ambientale richiederebbe una radicale trasformazione strutturale.

La crisi attuale rimette in discussione anche i livelli di governo (abolizione delle Province): ritorna attuale il tema delle dimensioni ottimali dei piani, oltre che il numero dei livelli.

Cambiare l'assetto istituzionale italiano non è certamente semplice per la storia del Paese e per il ruolo che i Comuni hanno svolto e svolgono tuttora, con una conseguente cultura municipalista, ma le trasformazioni più recenti e ancora in atto rendono questo passaggio assolutamente indispensabile, non solo per consentire un effettivo governo dei territori metropolizzati, ma per razionalizzare e ridurre la spesa pubblica, senza

intaccare il livello dei servizi, come invece si è fatto recentemente, con tagli generalizzati e indiscriminati. La strada principale non può che essere quella di contribuire a riorganizzare il sistema istituzionale italiano per restituire competitività al sistema insediativo.

Coerentemente con il ridisegno del sistema di pianificazione si pone quindi l'esigenza di affrontare con coraggio e lungimiranza i temi della riforma delle istituzioni di governo e della riorganizzazione della mappa amministrativa del Paese (Città metropolitane, Circondari, Unione dei Comuni, unificazione dei Comuni).

E' venuto anche nel nostro Paese il momento di pensare alla città della nuova fase post-crisi, ovvero come passare dalla città consumistica alla città sobria, con lo sguardo rivolto ad un nuovo equilibrio globale (economico ed ambientale). In questa prospettiva, le politiche per il contenimento del consumo di suolo conquistano una valenza strategica, mentre una maggiore sobrietà dei processi di urbanizzazione o la tendenza a ricompattare la trama urbana esistente, possono far leva su un sistema di valori assai più bilanciato e inclusivo di quelli basati sullo sviluppo della rendita.

Anche l'urbanistica deve contribuire allo sforzo per costruire una coalizione di interessi in grado di legare insieme gli obiettivi, spesso contrastanti, dei produttori di ricchezza, dei possessori di capitali e degli attori delle trasformazioni urbane, chiamando tutti a misurarsi su un nuovo e più equilibrato modello insediativo che contrasti la spinta verso un'ulteriore e costosa dilatazione degli insediamenti.

3. I legami territoriali

Gli atti e le elaborazioni fin qui condotte, a partire dai documenti del Piano Strategico, dalla relazione che ha accompagnato l'avvio del procedimento di formazione del piano strutturale dell'area pisana, fino alle ricerche sviluppate da IRPET e CNR⁴, non fanno che confermare l'elevato grado di interdipendenza all'interno dell'area sotto tutti i punti di vista: da quello funzionale a quello economico, da quello relativo alla mobilità (pubblica e privata) fino a quello della distribuzione demografica, dal quale siamo partiti.

Sotto questo punto di vista l'area pisana, con l'elevato numero di centri abitati, da quelli di piccola dimensione e fisicamente distinti, a quelli ormai saldati in un continuum lineare, e con un importante polo attrattore nel quale si concentra la maggior parte dei servizi di livello territoriale, assume l'aspetto *in fieri* di quella che viene definita "città diffusa" e di questo aspetto già si manifestano gli aspetti negativi.

⁴ Si rimanda alla lettura degli allegati della presente relazione.

Lo *sprawl urbano*, nella letteratura, si caratterizza proprio per quelli elementi che sono emersi negli ultimi due decenni nel rapporto centro-periferia che è andato formandosi tra Pisa (centro urbano) e gli insediamenti circostanti: presenza di aree commerciali, residenziali e produttive separate da aree ancora agricole, limite città-campagna sfrangiato ed illeggibile, bassa densità abitativa nelle aree di recente urbanizzazione, elevato consumo di suolo, dipendenza dal mezzo di trasporto privato, aumento dei flussi pendolari dalle aree a maggior crescita insediativa.

Oltre a questo si registra un progressivo impoverimento dell'immagine della "città" a causa della rapidità della trasformazione dei suoli che si riflette in una eccessiva omogeneità (e povertà) delle caratteristiche architettoniche degli edifici e del loro inserimento paesaggistico.

L'urbanizzazione diffusa e non coordinata a livello territoriale extra comunale comporta anche un tasso di edificazione molto superiore all'incremento della popolazione, con riflessi economici negativi, specie nel settore pubblico che deve sostenere elevati costi di urbanizzazione generale e nel trasporto pubblico, ai quali si aggiungono costi sociali e sanitari indiretti, ma comunque sensibili, basti pensare ai tempi richiesti dalle esigenze di spostamento⁵, all'aumento dell'inquinamento atmosferico ed alle sue conseguenze.

La distinzione amministrativa ha favorito lo sviluppo della "corona urbana"⁶ in tutte le realtà territoriali nelle quali, accanto ad una condizione di concentrazione o densità di presenza di attività di servizio e, in ogni caso, di concentrazione produttiva, si riscontrava la circostante presenza di centri meno caratterizzati o specializzati nelle immediate adiacenze, sviluppo favorito anche dal valore immobiliare concentrato nel "polo centrale" e dalle aspettative di plusvalore assegnate alle aree periurbane.

Il concetto di "città diffusa" che deve perseguire il piano è assolutamente all'opposto rispetto a quanto descritto, più assimilabile al concetto di "città policentrica" declinato dal PIT in chiave regionale.

La struttura insediativa dell'area pisana, pure se funzionalmente si è sviluppata negli ultimi decenni verso le caratteristiche dello *sprawl urbano*, è infatti caratterizzata da una multicentralità di origine storica che deriva in parte anche da specializzazioni funzionali.

Di questo policentrismo, oggi generalmente impoverito e ristretto in prevalenza alla sola funzione residenziale, il piano dovrà evidenziare le caratteristiche originali o caratterizzanti e progettare gli strumenti da mettere in campo per recuperare la loro originaria condizione di "luoghi" e

⁵ Vedere il contributo di CNR-ISTI.

⁶ Il termine definisce la trasformazione, letta in chiave di dipendenza funzionale, dei centri circostanti un polo urbano di maggiore dimensione, preesistenti o di formazione recente, in periferia di questo.

favorire il senso di identità e appartenenza delle loro popolazioni. Per fare ciò sarà necessario che il piano si faccia carico anche di un progetto di rifunzionalizzazione e di rete relazionale.

Il lavoro di ricerca svolto con CNR/ISTI e PISAMO ha ulteriormente chiarito lo stretto rapporto interno all'area, confermando quanto emerge nel rapporto IRPET ed evidenziando l'alta percentuale di spostamenti asistematici esistenti che, se da un lato confermano l'elevato pendolarismo attrattivo di Pisa sui comuni contermini, dall'altro dimostrano che i residenti sul territorio si spostano al suo interno anche per motivi occasionali ma frequenti.

L'argomento dovrà essere affrontato su due livelli correlati, oltre a quello di analisi critica sulla dislocazione delle varie funzioni ed ai correttivi proponibili: quello delle infrastrutture e quello del trasporto pubblico. L'area pisana, con i suoi comuni, ha già proposto alla Regione Toscana l'inserimento nella prossima gara per la gestione del servizio, un'unica area urbana ed un'unica tipologia di servizio. Sul versante infrastrutturale i comuni di Pisa e SGT hanno approvato le varianti di adeguamento del tracciato della nuova viabilità N-E al progetto preliminare.

Ma sia l'uno che l'altro argomento sono suscettibili di ulteriori approfondimenti alla luce dei dati emersi della ricerca di CNR/ISTI e di altre analisi realizzabili attraverso una loro elaborazione finalizzata.

Il progetto di Trasporto Pubblico Locale potrebbe infatti subire adeguamenti per cercare di intercettare parte delle più consistenti correnti di traffico privato, una volta estrapolati (e il sistema lo consente) più raffinati dati di aggregazione in base all'origine e destinazione degli spostamenti e alla loro sistematicità. Analoga estrapolazione può sicuramente aiutare a confermare o meglio definire le ipotesi infrastrutturali già indicate per sommi capi nella relazione di avvio del procedimento.

L'analisi sviluppata da IRPET evidenzia molto bene il fenomeno della redistribuzione dei residenti nell'Area. E' necessario sottolineare che a tale fenomeno, spesso accompagnato da scelte insediative di respiro locale, non ha corrisposto un livello di governo e di perequazione delle risorse a livello di Area adeguato a far fronte alle problematiche emergenti.

Gli effetti negativi di un fenomeno non adeguatamente governato⁷ sono oggi facilmente percepibili in più campi; le relazioni sulla mobilità e sulle infrastrutture di CNR/ISTI e di Pisamo rappresentano bene come si riflette il fenomeno in relazione alle infrastrutture e al trasporto pubblico: la contemporanea dispersione dei residenti e concentrazione dei servizi (e dei luoghi di lavoro) generano una quota crescente di domanda di mobilità

⁷ E non poteva esserlo, in presenza della suddivisione amministrativa dell'area e con strumenti di pianificazione del territorio autonomi ed indipendenti anche nel tempo.

d'Area, la cui risposta è nei fatti spesso affidata al trasporto privato (con i conseguenti costi sociali, economici ed ambientali).

Nel Documento di Avvio del procedimento del Piano Strutturale avevamo così sintetizzato i fenomeni che oggi destano maggiore preoccupazione:

- L'aumento del costo della gestione dei servizi urbani (raccolta RSU, servizi a rete);
- Il potenziale aumento di domanda di trasporto pubblico, accompagnata da una crescente difficoltà di programmazione e di finanziamento pubblico;
- Le carenze infrastrutturali, sia per quanto riguarda le connessioni tra l'Area Pisana e il resto della Toscana che per quanto riguarda la mobilità interna all'Area;
- Il consumo di nuovo suolo legato alla dispersione insediativa, non solo residenziale ma anche produttiva e commerciale;
- La perdita delle funzioni fondamentali delle aree rurali;
- Il rischio di un progressivo impoverimento demografico del centro urbano.

4. Densità urbana e standard

La forte innovazione del 1968 in materia di dotazione di standard, seppure all'epoca elemento necessario per la previsione e realizzazione di spazi pubblici, specie nelle grandi città, ha ormai mostrato i suoi limiti operativi, come d'altra parte la suddivisione in zone omogenee che non risponde più alle esigenze di trasformazione organica del territorio. Si è usato volutamente il termine "trasformazione" poiché lo sviluppo inteso come crescita e, quindi, come occupazione di nuove superfici ed aree, è ormai un concetto che rimane legato proprio a quella stagione dell'urbanistica nella quale la preoccupazione era quasi esclusivamente quella di regolamentare l'estensione dimensionale dei centri abitati e di assicurare, come testualmente riportano i titoli dei decreti del 1968, limiti alla densità edilizia e corrispondenti dotazioni di aree da destinare a standard.

La tendenza nazionale all'inurbamento e le forti correnti migratorie interne avevano reso infatti improcrastinabile agire legislativamente per rendere obbligatori standard minimi di "qualità urbana" legati almeno a parametri quantitativi. Oggi quei parametri non sono più adeguati, se non dal punto di vista quantitativo (da verificare, almeno per alcuni di essi), sicuramente per l'aspetto qualitativo/funzionale.

I piani regolatori dell'epoca e, in parte, anche i successivi regolamenti urbanistici, ci hanno dimostrato che pensare alla dotazione di aree pubbliche, specialmente per quanto riguarda verde e parcheggi, solo in termini di previsione quantitativa è certo contabilizzabile nel bilancio

degli standard, ma non assicura la reale disponibilità, (in quanto previsione) oggi e nell'immediato futuro, di quegli spazi.⁸

Le sentenze in materia di espropri (l'assenza di un adeguato regime dei suoli) e la mancanza di una visione ampia, estesa oltre gli ambiti, spesso ridotti, di riferimento territoriale, hanno fatto il resto.

I regolamenti urbanistici hanno spesso ovviato alle carenze pregresse di standard reali ed alla difficoltà di intervenire nelle porzioni territoriali già "lottizzate" inserendo nelle aree di trasformazione aree di parcheggio e verde pubblici superiori a quelli richiesti dal singolo intervento, scaricando così sugli operatori l'onere di recuperare gli spazi prima non realizzati. Operazione meritoria, certo, ma le cui conseguenze hanno in parte acuito gli effetti di quello che viene definito *sprawl urbano*, ovvero la dispersione degli insediamenti più recenti, magari dotati di aree di standard superiori a quelle necessarie, ma inutilmente estesi ed inframezzati da spazi piccoli e poco fruibili, i cui costi di gestione e manutenzione ricadono sulla comunità.

E questo è un altro argomento che il nuovo piano strutturale dovrà affrontare con il necessario spirito critico e con degli indirizzi ben precisi.

Ferma restando la necessità di assicurare la presenza e la realizzazione degli spazi di standard di urbanizzazione in quantità adeguate alla densità edilizia presente e futura, sarà necessario rivederne la collocazione e la dimensione, per esempio preferendo interventi di concentrazione delle aree verdi ed intervenendo sulla regolamentazione relativa agli spazi di parcheggio allo scopo di limitare l'uso (e l'impermeabilizzazione) delle aree scoperte.

Il nuovo strumento della pianificazione territoriale e quelli di governo del territorio ad esso conseguenti, dovrebbero essere indirizzati verso precise garanzie circa la disponibilità di spazi pertinenti di verde e di parcheggio (come già riscontrabile in alcuni regolamenti urbanistici) realisticamente adeguati a coprire le effettive esigenze degli abitanti insediati nell'immediato intorno, sia operando in termini di posti auto per abitazione (e non più in percentuali di superficie comprendente anche gli spazi di manovra), sia in rigorose norme relative alla minima superficie permeabile richiesta.

Gli spazi di standard pubblici potranno invece essere concentrati in aree interposte e prossime agli insediamenti, ottenendo così spazi di verde pubblico di più ampia estensione e spazi di parcheggio vicini alle

⁸ Ai PRG veniva chiesto di individuare e dimensionare le aree da destinare a standard in relazione alla popolazione insediabile di progetto, ma non di legare l'edificazione alla reale realizzazione degli standard. Nella pratica la carenza di risorse (o l'utilizzazione degli oneri di urbanizzazione per la spesa corrente), una non efficace utilizzazione dei PPA (che avrebbero dovuto e potuto creare quel collegamento), presto superati nella prassi, e gli alti costi di esproprio derivanti dall'abbandono del riferimento al valore agricolo delle aree, hanno impedito la corrispondenza tra nuovo edificato e spazi di standard.

funzioni residenziali, ma utilizzabili anche per altri scopi, e tali da consentire, con un percorso breve di raggiungere i luoghi di cui sono a servizio.

A questo riguardo è utile segnalare, come elemento cui fare riferimento anche per una nuova definizione degli standard, il progetto “Pisa città che cammina” che, partendo dalle conseguenze appena enunciate, si prefigge di progettare, a partire proprio dall’urbanistica, una città pedonale e ciclabile, con lo scopo ultimo di prevenire obesità e patologie correlate e conseguenti alla mancanza di moto ed all’inquinamento atmosferico⁹. Ciò comporta una visione ed una definizione nuove del concetto di spazi di standard, non più limitato alle tradizionali categorie del verde e dei parcheggi.

Questi sono ovviamente dettagli esemplificativi, ma dovrebbero essere utili per definire la filosofia del piano che ci accingiamo a progettare.

In un piano, inoltre, che deve tendere a nuovo consumo di suolo pari o molto vicino a *zero*, sarà necessario pensare a processi di densificazione dell’esistente, proprio per contrastare il fenomeno della dispersione e le sue negative conseguenze, favorendo invece la compattezza, l’integrazione tra destinazione d’uso diverse, l’inclusione di edifici di edilizia sociale e ponendo restrizioni all’inserimento di edilizia estensiva, di cui, proprio come dimostrabile dalla lettura della carta della densità demografica, l’area pisana è già adeguatamente dotata.

Il Piano Strutturale è tenuto ad affrontare anche il tema delle aree da destinare ad edilizia sociale in termini di “standard aggiuntivi”, sia nel dimensionamento generale, sia all’interno della perequazione negli e tra gli “ambiti” di trasformazione che il Regolamento Urbanistico dovrà individuare.

5. La perequazione

Per ottenere il raggiungimento degli obiettivi appena esposti, si tratterà, in misura importante, di concentrare le indicazioni operative del piano verso sistemi che favoriscano il riuso di aree ad utilizzazione funzionalmente inidonea o interstiziali, sia a scopi edificatori, sia per adeguare le dotazioni di spazi e servizi pubblici o interventi di pubblico

⁹ Il progetto è stato elaborato dal Comune di Pisa, con l’Istituto Europeo per la prevenzione e la terapia dell’obesità, già coordinato dal Prof. Aldo Pinchera, e l’AOUP di Pisa, insieme a UISP Pisa. Si propone di intervenire su più fronti per contrastare quella che l’OMS ha definito una vera e propria epidemia, l’obesità. Le aree d’azione sono da un lato la pianificazione territoriale e la progettazione urbana e, dall’altro, formazione, comunicazione ed informazione.

interesse (ivi compresa l'edilizia sociale), anche attraverso la perequazione urbanistica¹⁰.

Meccanismi di perequazione urbanistica, intesa come attribuzione di un indice lordo di edificabilità all'interno di aree omogenee di trasformazione individuate nello strumento urbanistico, con concentrazione di edificabilità su singole sub-aree e cessione gratuita di altre aree al Comune per la dotazione di standard, anche eccedenti il fabbisogno del nuovo insediamento, sono già state ampiamente sperimentate.

Quello che adesso è necessario è un passaggio di scala territoriale che consenta l'inserimento nel processo perequativo anche di aree non limitrofe né direttamente connesse funzionalmente, in modo da consentire operazioni di carattere strategico, rivolte ad un più ampio intervento di riassetto territoriale.

Anche se la materia è normalmente rimessa ai regolamenti urbanistici e, nella fase più operativa, ai piani attuativi, il piano strutturale non potrà non fornire al riguardo indicazioni precise e stringenti riguardo ad aree ed assetti che il quadro conoscitivo dovrà individuare ed il piano vincolare.

In questo ambito la casistica di complessi da rigenerare, da riutilizzare o da trasferire può essere anche molto ampia e tale da riguardare anche aree oggi pubbliche (ad esempio la localizzazione attuale di alcune scuole medie superiori) che, nelle mutate organizzazioni territoriali e funzionali, oggi non soddisfano al meglio le esigenze per le quali erano state sviluppate.

L'argomento è comunque piuttosto delicato, sia dal punto di vista urbanistico che da quello fiscale. Quello da evitare è la trasferibilità assoluta dei diritti edificatori, come pure un indice identico per tutti gli ambiti.

Dovremo cioè indirizzare il piano verso la individuazione di aree di concentrazione volumetrica, con indice proprio o di trasferimento da altri ambiti, qualora il piano abbia censito aree edificate (ovviamente che si caratterizzano per condizioni di degrado) che si reputi opportuno liberare e rendere pubbliche.

La trasferibilità assoluta non è infatti in grado di garantire il raggiungimento degli obiettivi, mentre agisce negativamente sull'incremento della rendita assoluta dei suoli, svincolandola dalla localizzazione originaria del diritto edificatorio e da quella di esercizio dello stesso.

¹⁰ Sui principi generali e sulle valutazioni relativi alla perequazione si rimanda all'allegato.

Si ritiene invece più equo e rispondente al principio della perequazione bilanciare l'indice di edificabilità (e quindi la rendita) in funzione della localizzazione e della quantità di aree da attrezzare e cedere all'uso pubblico, anch'esse, ovviamente, da identificare e commisurare razionalmente in base agli esiti che deriveranno dal Quadro Conoscitivo.

6. La sicurezza del territorio

Un altro tema di rilievo non può non essere quello della messa in sicurezza del territorio. In questo campo il Piano Strutturale è chiamato ex lege a fornire un quadro conoscitivo ben preciso, ma passare dal quadro conoscitivo alle indicazioni operative non è facile né scontato, se vogliamo andare oltre la normale classificazione articolata per classi di pericolosità e fattibilità.

Il Presidente Napolitano con un accorato discorso indirizzato alle popolazioni colpite dagli eventi più recenti, ma con un chiaro richiamo a tutta la Nazione, ha parlato di responsabilità pubbliche evidenti e di ritardi nella prevenzione del danno temuto. Ritardi, e con essi rischi, che potranno essere colmati a livello nazionale solo con decenni e decenni di lavoro, se ci attiveremo tempestivamente.

Ed ha messo in risalto la scarsa attenzione del nostro paese alle misure precauzionali che, se adottate attraverso tecniche costruttive attente "al maggior rischio", avrebbe attenuato i danni e sicuramente salvato vite umane. La precauzione, però, nel nostro paese non c'è e quando c'è, è insufficiente.

Essa imporrebbe che nelle zone a rischio sismico anche moderato si costruissero fabbricati sicuri e non si costruisse per niente, invece, nelle zone a rischio frana o idraulico.

E' un principio, assieme a quello dell'azione preventiva, riconosciuto solennemente dalla UE e quindi vincolante per gli Stati membri. Ne parla l'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e il suo scopo è garantire un alto livello di protezione dell'ambiente, e quindi dell'uomo, grazie ad azioni preventive in caso di rischio.¹¹

Sul concetto di rischio idraulico e di frana e la conseguente mappatura del territorio in cui è inibita qualsiasi attività edificatoria ed antropica è fondato il Pai (Piano di assetto idrogeologico). Sempre per il principio di precauzione, sono necessari studi di maggior dettaglio per tutte le fasce fluviali, con la finalità di delimitare con maggior precisione le

¹¹ Si richiama la recente proposta del Ministro Passera di deliberazione del CIPE

aree a più alto rischio di esondazione e di impedire l'edificazione in quelle stesse aree con l'apposizione dei vincoli di legge.

Lo sviluppo di un iter logico per la valutazione delle condizioni di fragilità territoriale discende direttamente dal quadro conoscitivo, inserito nel Piano Strutturale.

La valutazione degli aspetti sismici è oggi quella più carente; occorre ricostruire con metodologie innovative la morfologia del sottosuolo per comprenderne la risposta in caso di sisma e quindi pianificare e progettare con le dovute cautele¹².

Presso gli archivi di ENI sono disponibili numerosi profili sismici effettuati su tutta l'area. Tali indagini, effettuate a scopo di ricerca di risorse petrolifere, oggi potrebbero e dovrebbero far parte del patrimonio conoscitivo delle amministrazioni.

Attraverso questi dati è possibile ricostruire il sottosuolo della pianura pisana fino a 5000 mt. di profondità, discretizzando orizzonti fino a 10 metri (funzione della frequenza di acquisizione); considerando inoltre che la pianura pisana presenta un gradiente geotermico anomalo (cresce maggiormente rispetto ai valori teorici), una ricostruzione accurata potrebbe anche dare una svolta alle esigenze di energia del nostro territorio attraverso l'utilizzo di energie alternative, come ad esempio le pompe di calore.

In tema di rischio idraulico gli studi effettuati in questi ultimi anni sull'evoluzione delle acque di esondazione in caso di piena dell'Arno hanno permesso una ricostruzione accurata delle aree a pericolosità molto elevata ed elevata e, grazie a questi studi, è stato possibile pianificare i primi interventi per la loro messa in sicurezza.

Di tutt'altra natura è il grado di conoscenza sulla risposta del reticolo minore e della fognatura bianca in caso di eventi intensi quali i "flash-storm" che caratterizzano ormai il nostro clima.

Occorre approfondire questo quadro e individuare la pericolosità legata al reticolo minore ed alle fognature, che costituiscono, di fatto, i problemi più ricorrenti ai quali rispondere. Ad oggi in tema di fognature bianche non esiste un quadro conoscitivo esauriente che permetta di modellare e conseguentemente simulare gli eventi e valutare le possibili soluzioni adottabili; condizione analoga si riscontra per il reticolo minore.

In tema di problematiche legate agli aspetti geomorfologici sono stati avviati studi sulla subsidenza, fenomeno che caratterizza molta parte del nostro territorio.

¹² Attualmente attraverso i dati disponibili ed integrazioni si sta ricostruendo la carta delle Microzone Omogenee in prospettiva sismica (MOPS).

È ormai accertato che tutte le aree di nuova urbanizzazione di pianura stanno lentamente abbassandosi e, in alcune zone, in modo differenziale. Le fondazioni poggiano su terreni che a causa del carico si comprimono. Il fenomeno, ad esempio nelle aree di Cisanello, è significativo ed importante, assolutamente da non sottovalutare.

La vulnerabilità idrogeologica è infine una problematica alquanto particolare del nostro territorio: se nella parte interna assistiamo ad una vulnerabilità di tipo classico, quindi, ad esempio, zone di antichi meandri abbandonati dall'Arno con vulnerabilità massima e zone con presenza di argille a bassa vulnerabilità, sulla costa assistiamo alla manifestazione di un problema, attualmente in corso di studio, di intrusione salina associato all'aumento della pressione urbanistica dovuto agli interventi edilizi sul litorale. Il rischio concreto che ne può derivare è l'impatto sulla vegetazione di alto fusto che caratterizza vaste zone del Parco.

Non si tratta solo di condizionare alcune possibilità di intervento urbanistico alla realizzazione delle opere di messa in sicurezza: abbiamo già visto come, in assenza di un disegno globale della sicurezza, tutto il territorio sia soggetto a rischi di varia natura, anche se in massima parte determinati da eventi meteorologici.

Il Piano Strutturale dovrà perciò essere accompagnato dall'individuazione di specifici ambiti nei quali saranno prescritti gli interventi di messa in sicurezza, oltre che delle salvaguardie normalmente applicate.

Il piano dovrà, oltre ad individuare le opere necessarie per la messa in sicurezza dell'esistente, definire norme vincolanti per l'utilizzazione dei suoli e degli immobili in generale, cercando di puntualizzare l'operatività delle norme sovraordinate vigenti e di evitare la previsione di interventi fini a se stessi, cioè limitati allo stretto ambito di interesse.

L'esperienza già condotta dal Comune di Pisa per proporre una prima variante al Piano di Assetto Idrogeologico derivata dal rilievo con tecnologia laser del territorio, ha mostrato anche esiti non attesi che hanno spinto l'amministrazione a progettare opere necessarie alla diminuzione delle condizioni di rischio per l'area urbana di Pisa – sud.

Il rilievo, disponibile anche per gli altri comuni dell'area pisana, dovrà perciò essere sviluppato per tutto il territorio e, attraverso la modellazione, aggiornare il quadro generale del rischio da esondazione.

Una ulteriore complicazione operativa nella definizione delle aree e delle situazioni di rischio deriva dalla suddivisione dell'area pisana tra le competenze di due diverse Autorità di Bacino.

Il percorso necessario per il superamento delle criticità descritte deve in conclusione prevedere la definizione di strumenti di prevenzione per una corretta valutazione del rischio (ricerca, approfondimento del quadro

conoscitivo), comunicazione del rischio (informazione), consapevolezza del rischio (sensibilizzazione). Deve essere diffusa la cultura della prevenzione attraverso una specifica “politica della prevenzione” accompagnata da adeguati strumenti.

7. Da “smart city” a “smart community”

Con il Piano Strutturale vogliamo dare un contributo alla costruzione di una “smart community”.

Una “smart city” è una città intelligente, automatizzata, controllata e organizzata. Una città in grado di organizzarsi, ottimizzare l’uso delle risorse, modificarsi per migliorare la qualità della vita delle persone e la sua sostenibilità complessiva, una città capace di utilizzare diversamente, di giorno in giorno, i suoi servizi e la sua organizzazione.

Griffinger afferma che “Una città di media grandezza viene considerata una “smart city” quando, basandosi sulla combinazione tra i dati di fatto locali e le attività realizzate da parte dei politici, dell’economia e degli abitanti stessi, presenta uno sviluppo duraturo nel tempo di sei fattori: economia, persone, governabilità, mobilità, ambiente, vivere.”

La stessa Commissione Europea ha sancito che l’aspetto più importante cui tendere nel nostro secolo è quello del risparmio energetico delle città, ed ha richiesto a tutti i paesi dell’UE di redigere ed attuare un piano dell’efficienza energetica. Crediamo che il punto fondamentale per raggiungere l’obiettivo sia la collaborazione tra i piani e le strategie dei singoli comuni, al fine di tendere verso soluzioni condivise.

Ancora più importante è il coinvolgimento del territorio e dei cittadini; questi ultimi, infatti, sono alla base della coesione e dell’identità sociale. Gli abitanti della città e del territorio che la ospita devono avere coscienza della situazione globale che li circonda e, soprattutto, di quella locale, perché solo grazie a loro ed alla loro partecipazione può realizzarsi il cambiamento che riporti stabilità ed equilibrio nella società.

La “smart city” può essere descritta come “declinazione di un nuovo modello di città post moderna”, luogo di creatività, innovazione, connessione tra locale e globale, luogo in cui si concentrano le funzioni più avanzate. In altri termini, luogo di innovazione, ma al tempo stesso anche contesto in cui sia possibile sviluppare servizi funzionali ad una accresciuta qualità della vita, connessa alla sostenibilità ambientale ed economica.

La città di Pisa ha attivato un percorso verso questo ambizioso traguardo. Studi, ricerche e, in qualche caso, interventi progettati e realizzati, sono orientati in tal senso. La città è entrata a far parte di due gruppi di reti di città europee:

- POLIS (Innovative cities and regions for innovative transport solution)
- EUROCITIES (The network of major European cities)

EUROCITIES è la rete delle principali città europee, i cui membri sono le amministrazioni locali di oltre 140 città in più di 30 paesi. Supporta le città-membro nei loro sforzi per realizzare lo sviluppo sostenibile attraverso lo scambio e la condivisione delle conoscenze e competenze, fa da tramite tra i governi locali e le istituzioni dell'Unione Europea, portando la voce della periferia verso il centro dell'Europa per favorire l'implementazione a livello locale della legislazione e dei programmi europei, al fine di migliorare l'ambiente urbano e la qualità della vita dei cittadini.

Questo progetto di trasformazione ed innovazione va ad integrare quattro assi strategici di sviluppo delle città:

- Città della qualità della vita (qualità abitativa, servizi al cittadino, sicurezza, arredo urbano, comfort scolastico, sport, valorizzazione dell'immagine della città, superamento delle barriere architettoniche);
- Città della conoscenza (ricerca e innovazione applicata alla città, sperimentazione di innovazioni applicate alla città, supporto alla creatività, automatizzazione dei metodi di controllo dei servizi);
- Città accessibile (partecipazione, informatizzazione, accessibilità ad internet e ai servizi);
- Città sostenibile (vita, sviluppo, ambiente, mobilità, cultura della sostenibilità).

Il progetto di "Pisa Smart City" intende integrare i seguenti piani operativi:

- Piano strutturale d'area pisana (e regolamenti edilizi, regolamenti urbanistici, etc.)
- Piano urbano della mobilità
- SEAP – Piano di azione per l'energia sostenibile
- Piano regolatore della città digitale

La città di Pisa partecipa inoltre al progetto "Smart Cities and communities and social innovation" (Decreto Direttoriale MIUR 5 luglio 2012 N. 391/RIC.) come ente sperimentatore di alcune proposte progettuali.

A livello provinciale è stato concretamente avviato il percorso per l'approvazione del Piano Energetico Provinciale¹³, adottato nel giugno 2012, che ha gli obiettivi di:

¹³ In allegato la "Sintesi non tecnica" del Piano

- riduzione dei consumi e risparmio energetico;
- incremento dell'efficienza nell'utilizzo dell'energia;
- incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili.

Sono stati definiti il Piano di Azione Energia Sostenibile (SEAP) ed il Regolamento per l'Edilizia Sostenibile (Comune di Pisa).

Si tratta adesso di passare da una fase ancora sperimentale a livello urbano locale e concentrato, alla diffusione territoriale dei concetti "smart", affinché tutto il territorio ed i suoi cittadini possano organicamente essere coinvolti e contribuire e beneficiare del raggiungimento degli obiettivi. Le azioni da mettere in campo possono essere le più varie e non necessariamente declinabili in uno strumento di pianificazione del territorio.

E' però certo che un Piano Strutturale non possa esimersi dall'indicare alcuni degli obiettivi che hanno anche valenza urbanistica, quali, ad esempio, quelli connessi all'incidenza economica, funzionale e paesaggistica¹⁴ dei mezzi di produzione di energie rinnovabili, come pure il concetto di "smart city" deve misurarsi con il modello di città diffusa presente nell'area pisana e trasformarsi in un progetto di "smart community" che comprenda i temi di maggiore rilevanza già enunciati, da quelli relativi alla mobilità a quelli connessi alla sicurezza del territorio, fino a quelli relativi all'uso del suolo.

Si rammentano alcuni temi che fanno parte o dovrebbero far parte della parte progettuale del piano, se non della parte statutaria¹⁵:

- Sfruttamento delle risorse geotermiche che caratterizzano l'Area Pisana, con inserimento di impianti geotermici a bassa temperatura;
- Previsione e regolamentazione di impianti a biomasse;
- Installazione di impianti eolici e minieolici¹⁶, con possibile collocazione di essi nel "canale del vento" tra Calambrone e Livorno;
- Miglioramento del servizio ferroviario (punto già previsto nell'avvio di procedimento del Piano Strutturale dell'Area Pisana);
- Ampliamento/riorganizzazione dell'Aeroporto G. Galilei (punto già

¹⁴ Il piano opererà in coerenza con la disciplina regionale in materia di ammissibilità di impianti fotovoltaici a terra e con gli altri provvedimenti relativi alla valutazione di compatibilità paesaggistica per l'installazione di impianti di generazione di energia all'interno della parte statutaria del piano.

¹⁵ I primi tre punti sono chiaramente orientati verso il raggiungimento dell'indipendenza energetica attraverso l'uso di fonti rinnovabili e ridurre l'incidenza delle emissioni di CO2. Secondo alcuni studi un M watt prodotto da fonti non fossili equivale ad una mancata emissione di CO2 pari a quella assorbita da 480 ha di bosco.

¹⁶ L'area potenzialmente più idonea si colloca in prossimità del Parco Naturale o al suo interno. Al riguardo, e non solo per questo argomento, sarà essenziale il coinvolgimento dell'Ente nel processo di formazione del Piano Strutturale d'Area, considerando che ben tre dei sei comuni interessati comprendono vaste estensioni del territorio del Parco.

- previsto nell'avvio del procedimento del Piano Strutturale dell'Area Pisana);
- Previsione di sistemi di monitoraggio dell'uso di energia allo scopo di ottimizzare la risorsa ed indirizzarne i flussi.

8. Il paesaggio

Come è noto la Convenzione Europea del Paesaggio¹⁷ introduce alcuni principi fondamentali che sottendono una nuova visione della materia: il paesaggio per la prima volta non è interpretato unicamente come bene culturale ma diventa risorsa, anche economica, per lo sviluppo di un territorio.

In questo senso può essere considerato fattore di attrattività capace di generare reddito e benessere; questo ruolo acquista una particolare valenza in Toscana dove molte attività economiche legate al territorio beneficiano del valore aggiunto determinato dalle qualità paesaggistiche di contesto.

Tale aspetto, anche per il Piano Strutturale dell'area pisana, dovrà costituire un punto di riferimento per politiche che risulteranno tanto più efficaci quanto capaci di garantire la salvaguardia di quei contesti e quei valori del paesaggio, espressivi dell'identità territoriale, sulla base dei quali fondare strategie di sviluppo sostenibile e durevole nel tempo.

D'altra parte la Convenzione invita a considerare come paesaggi anche i contesti ordinari e quelli degradati¹⁸ e a sviluppare per essi politiche volte alla riqualificazione, al recupero e alla riabilitazione di ambiti interessati da forme di compromissione ambientale e sociale. La Convenzione associa le azioni di "management" e "planning" alla possibilità di gestire le trasformazioni ricavandone sia un beneficio sociale che una opportunità di sviluppo economico.

In tal senso, uno dei temi su cui il Piano Strutturale è chiamato a confrontarsi è quello della gestione dei rischi e della sicurezza territoriale da declinare rispetto ai diversi ambiti interessati e alle diverse forme di rischio.

Anche in questo caso il Piano può diventare l'occasione per coniugare, attraverso la messa in opera di politiche integrate, il presidio dell'integrità fisica del territorio con nuove forme di intervento orientate alla

¹⁷ Sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dallo Stato Italiano con Legge n. 14 del 9 gennaio 2006.

¹⁸ Articolo 2 - Campo di applicazione: "Fatte salve le disposizioni dell'articolo 15, la presente Convenzione si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana sia i paesaggi degradati"

considerazione degli aspetti paesaggistici e al recupero dei loro valori, attraverso il sostegno di progetti di opere pubbliche capaci di creare nuovi paesaggi e nuove forme di imprenditorialità, garantendo allo stesso tempo la tutela del territorio.

Ma se il paesaggio, come indica la Convenzione, costituisce anche il quadro di vita delle popolazioni è necessario che il Piano interpreti e tenga conto, nella definizione delle proprie strategie territoriali, delle aspirazioni delle popolazioni che abitano e vivono il territorio.

Il tema della partecipazione e della condivisione delle scelte che incidono sui contesti sociali è cruciale per un piano che intende rispondere ai diversi bisogni ed ai legittimi interessi delle diverse comunità che compongono l'area pisana.

Questo tema si lega strettamente al concetto di paesaggio come "valore patrimoniale" di un territorio e rafforza l'idea che il riconoscimento dei valori del paesaggio, in quanto espressione delle identità sociali e territoriali, debba necessariamente scaturire dal un confronto e dalla mediazione politica con le varie componenti della società.

Ne consegue che il Piano Strutturale, nell'apprezzamento dei valori patrimoniali (di cui il paesaggio è fattore relazionale unificante), dovrà confrontare la lettura scientifico-analitica che emerge dai quadri conoscitivi con l'interpretazione che scaturisce dal confronto con la comunità del territorio così da convenire sui valori in cui "ci si riconosce" e conseguentemente sulle strategie e sulle azioni di gestione e trasformazione degli stessi.

Se da un lato il Piano aspira a mettere in opera i principi ed concetti sopra esposti, dall' altro dovrà anche rispondere all'esigenza di adempiere a quanto indicato e prescritto dal Piano Paesaggistico Regionale, attualmente in fase di revisione.

Con la delibera n. 538 del 27 giugno 2011 la Regione Toscana ha avviato un processo di revisione di tutta la disciplina paesaggistica contenuta nel piano di Indirizzo Territoriale approvato nel 2007 ed integrato sotto il profilo paesaggistico nel 2009, e ad oggi sta portando a termine la revisione dei contenuti delle schede delle aree e dei beni di notevole interesse pubblico (vincoli per decreto) di concerto con il Ministero per i Beni e le attività Culturali (MiBac), quale primo stralcio del nuovo Piano Paesaggistico.

Fermo restando il fatto che i contenuti prescrittivi del Piano Regionale riferiti ai beni paesaggistici (art. 136 e 142 del Codice) dovranno essere necessariamente recepiti dagli strumenti della pianificazione territoriali, resta da capire come il medesimo riformulerà le indicazioni in merito ai diversi paesaggi regionali (schede degli ambiti di paesaggio) e soprattutto quale forma di "governance" istituirà con i soggetti territoriali e, conseguentemente, fino a quanto questi possano

declinare e sviluppare compiutamente gli indirizzi e le direttive contenute in tali nuove schede all'interno dei propri strumenti di pianificazione.

Inoltre, nell'ambito della revisione della LR 1/05, è auspicabile che la Regione provveda a disciplinare chiaramente le modalità di adeguamento degli strumenti della pianificazione territoriale al Piano Paesaggistico per poter indirizzare con certezza le attività delle amministrazioni impegnate a rivedere/riformulare i propri strumenti di governo del territorio.

Per quanto sopra esposto, l'avvio operativo del Piano Strutturale si colloca in un momento di particolare interesse determinato dal convergere di nuovi approcci delle politiche regionali e nazionali (non ultima la proposta del Ministero dell'ambiente in merito alla gestione sostenibile e la messa in sicurezza del territorio) e proprio per questo può costituire un interessante terreno di sperimentazione i cui esiti saranno tanto più efficaci quanto i soggetti istituzionali di rango maggiore saranno capaci di orientare ed accompagnarne l'elaborazione in questa delicata ed incerta¹⁹ fase di cambiamento.

9. Il ruolo del Parco

Il Piano Strutturale del Comune di Pisa, approvato nel 1998 ed ancora vigente, compì la scelta di non includere all'interno del suo ambito di applicazione i territori appartenenti al Parco Naturale di Migliarino, San Rossore, Massaciuccoli, ritenendo che la disciplina di tali aree dovesse essere affrontata unicamente dalla pianificazione speciale definita dal Piano del Parco, ai sensi della legislazione nazionale e regionale²⁰ in materia di parchi ed aree protette.

Questa impostazione, volta a gestire in maniera distinta e separata gli aspetti più propriamente ambientali-naturalistici da quelli territoriali, se da un lato ha semplificato nel merito e nella forma (procedure, competenze) i percorsi dei due strumenti, dall'altro non ha consentito la piena integrazione tra politiche di tutela dei valori ambientali e politiche di sviluppo territoriale, lasciando in parte insoluti molti aspetti legati alle competenze dei vari soggetti che hanno titolarità su specifici contesti e alla conseguente gestione di situazioni-chiave per lo sviluppo dell'area ovvero di quelle tutt'oggi problematiche (rapporto con gli abitati costieri, gestione della riva sinistra dell'Arno).

¹⁹ In riferimento ad un lavoro in corso di cui non è possibile prevedere l'esito finale.

²⁰ Legge 6 dicembre 1991, n. 394 "Legge Quadro sulle aree protette"; Legge Regione Toscana 16 marzo 1994, n. 24 "Istituzione degli Enti Parco per la gestione dei parchi regionali della Maremma e di Migliarino, S. Rossore, Massaciuccoli"; Legge Regione Toscana 11 aprile 1995, n. 49 "Norme sui parchi, le riserve naturali e le aree naturali protette di interesse locale".

Non avere trattato in modo coordinato e sinergico i due strumenti ha comportato di fatto la rinuncia ad una visione unitaria e strategica dell'area costiera nel suo complesso, del rapporto del Parco con il resto del territorio e con il relativo sistema infrastrutturale e, soprattutto, del suo ruolo di attrattore turistico-ambientale in una dimensione metropolitana di sviluppo.

Il Parco con le relative aree contigue, non si configura come ambito isolato dotato unicamente di valori ambientali da tutelare e privo di rapporti con i sistemi urbanizzati, al contrario molte delle aree incluse al suo interno sono luoghi della produzione agricola che in alcuni casi lambiscono gli insediamenti ed altre, di carattere più propriamente naturalistico, si rapportano con le più importanti reti infrastrutturali dell'area pisana che corrono in direzione nord-sud nonché con l'intero sistema insediativo del litorale.

Il Parco, quindi, oltre ad essere un'enorme "riserva di naturalità" per l'intero territorio costiero costituisce una risorsa imprescindibile per lo sviluppo sostenibile e durevole dell'intera area pisana disponendo di numerose leve per l'attivazione di economie a forte valore aggiunto e di territori-chiave su cui si vanno configurando importanti interventi infrastrutturali.

Per contro il territorio del Parco si configura come "luogo di conflitto" per la concentrazione/sovrapposizione di numerosi vincoli ed elementi di valore riconosciuto di diversa natura: vincoli paesaggistici (ben cinque provvedimenti di tutela ai sensi della ex legge 1497/39 interessano l'area del parco oltre a diverse categorie di aree tutelate per legge), vincoli idro-geologici, siti di interesse naturalistico (SIR)- zone di protezione speciale (ZPS).

Per quanto sopra espresso il Piano Strutturale dell'Area Pisana dovrà prioritariamente considerare la dimensione territoriale del Parco facendo di essa un solido elemento della sua visione statutaria a cui ancorare obiettivi e strategie di tutela e di sviluppo, concertate e condivise, che tengano conto dei valori propri del parco e al contempo diano risposta alle esigenze di miglioramento di alcuni elementi di criticità territoriale.

D'altra parte il Piano intende promuovere la "risorsa Parco" nell'ambito di uno scenario strategico di area che lo inquadra come elemento fondante di una strategia di rete capace di mettere a sistema, e quindi valorizzare le risorse ambientali della pianura e quelle del monte Pisano, rafforzando ove possibile il legame con altre aree protette.

Il Piano vuole raccogliere la sfida legata alla gestione della complessità che deriva dal sovrapporsi di molteplici interessi, strumenti e disposti normativi che interessano l'area del Parco, nella consapevolezza che solo questo percorso può portare ad una chiarezza di ruolo dei diversi attori in gioco ed ad una semplificazione della gestione operativa delle pratiche tecnico-amministrative.

10. Lo statuto del territorio

Lo statuto del territorio è uno dei contenuti imprescindibili degli strumenti della pianificazione territoriali così come disciplinato dall'art. 5 della Legge regionale 1/05, in quanto contiene le invarianti strutturali intese come "elementi cardine dell'identità dei luoghi".

Dalla legge si evince un rapporto diretto tra riconoscimento delle risorse identitarie e percorsi di condivisione e di partecipazione delle comunità nel definire le regole di gestione delle stesse al fine di garantirne le prestazioni minime ad esse associate.

L'apprezzamento dei fondamenti statutari del piano non discende quindi unicamente da analisi e valutazioni tecnico-scientifiche ma implica, anche in questo caso, l'assunzione di scelte politiche da condividere con le comunità.

Il Piano Strutturale dei Comuni dell'area pisana non opera in assenza di strumenti di pianificazione territoriale e di atti di governo del territorio, al contrario ha a disposizione un strumentazione urbanistica già dotata di elementi conoscitivi e già fortemente ancorata a statuti del territorio ampiamente condivisi fondati su risorse identitarie in molti casi anche comuni.

Operando in un contesto di pianificazione già a regime appare pertanto utile e conveniente recuperare gli elementi conoscitivi su cui si è fondata l'individuazione delle invarianti e delle relative regole statutarie, nonché gli aspetti propriamente disciplinari legati allo statuto, per rileggerli e verificarli in una logica di area vasta²¹.

E' nello stesso spirito che dovrà essere interpretato il Quadro Conoscitivo: non una sommatoria o giustapposizione di dati ma una selettiva ed omogeneizzata interpretazione delle conoscenze, orientata rispetto agli obiettivi strategici del Piano.

Nella costruzione del Quadro Conoscitivo pertanto risulta prioritario convenire su alcuni principi di fondo:

- il QC di supporto al Piano Strutturale deve essere calibrato rispetto al rango delle tematiche trattate; occorre pertanto distinguere due livelli di conoscenza: un primo livello che affronta le questioni di scala sovra locale, avendo come riferimento lo scenario regionale e nazionale. Un secondo livello che tratta o approfondisce aspetti conoscitivi ritenuti strategici per il livello locale;
- nella definizione del quadro delle conoscenze è da evitare la duplicazione delle analisi già prodotte mentre è opportuno conseguire un'efficace integrazione e/o aggiornamento delle stesse;

²¹ In allegato si riporta la sintesi degli Statuti del Territorio dei sei Piani Strutturali in vigore.

- le analisi conoscitive devono essere selettive ed orientate, ciò significa che queste devono discendere, già nella prima fase, da una valutazione che tenga conto degli obiettivi del piano e di alcuni lineamenti strategici già definiti dal Piano Strategico;
- è di fondamentale importanza selezionare le informazioni già presenti all'interno dei quadri conoscitivi prodotti dai comuni, da quello definito dal PTC, da quello desumibile dal piano del Parco di San Rossore, da studi e ricerche già prodotte per il Piano Strategico affinché queste vengano poi omogeneizzate rispetto al contesto sovra-locale.
- la ricognizione sul sistema delle conoscenze disponibile dovrebbe produrre come esito l'indicazione delle ulteriori indagini da svolgere e le figure professionali da coinvolgere nell'ambito della redazione del QC.

Il quadro conoscitivo di livello sovra locale deve descrivere innanzi tutto il ruolo dell'area pisana rispetto al contesto regionale e nazionale in ragione della dotazione delle risorse territoriali presenti e delle principali dinamiche socio-economiche che interessano l'area stessa.

Dal punto di vista delle risorse, la sintesi del quadro conoscitivo deve descrivere e rappresentare, con riferimento al PIT, almeno i seguenti elementi:

- le dotazioni ambientali del territorio
- il patrimonio storico-culturale
- le reti e i nodi infrastrutturali
- le specializzazioni del sistema economico locale
- la dotazione complessiva dei servizi
- le eccellenze del sapere e della ricerca scientifica
- i caratteri costitutivi del paesaggio.

Per ogni sistema di risorse il Quadro Conoscitivo dovrebbe far emergere i livelli di potenzialità e fragilità anche in ragione di interventi programmati o in atto che interessano tali sistemi.

Dal punto di vista delle dinamiche e delle tendenze in atto il Quadro Conoscitivo dovrebbe contenere analisi e valutazioni in merito ai seguenti temi di interesse sovra locale:

- le prospettive di sviluppo delle capacità infrastrutturali dell'area pisana anche in base alla programmazione delle grandi opere che interessano l'asse costiero della regione nonché al ruolo dell'aeroporto di Pisa nel contesto internazionale oltre che regionale;
- le dinamiche e le tendenze evolutive del sistema industriale, e più in generale produttivo, locale;
- il livello di attrattività delle risorse ambientali-culturali;
- la presenza e la qualità dei contesti rurali periurbani e degli elementi di connessione ambientale;
- gli spazi e le funzioni pubbliche di carattere sovra-comunale;

La legge regionale lega strettamente il riconoscimento delle risorse identitarie alla articolazione del Piano in sistemi e sub-sistemi territoriali e funzionali: la presenza di risorse caratterizzanti e l'assunzione delle stesse come elemento identitario da parte delle comunità orienta in maniera determinante l'organizzazione statutaria del piano dal punto di vista territoriale e funzionale.

Nel caso del Piano Strutturale dell'Area Pisana è possibile compiere letture e valutazioni che prescindono dai confini amministrativi e che pertanto possono realmente essere collocati in una logica comprensoriale articolata in territori (sistemi territoriali) e reti di relazioni (sistemi funzionali) che si integrano in una visione statutaria unitaria.

In questo senso risulta fondamentale non disperdere le interpretazioni territoriali contenute negli strumenti della pianificazione comunale nonché le letture di area vasta contenute nel Piano Territoriale di Coordinamento provinciale. Così pure risulta di fondamentale importanza compiere una rilettura ed una verifica del sistema delle invarianti strutturali (risorse identitarie e relative regole) proposta ai diversi livelli di pianificazione per proporre poi una visione omogenea di livello sovra-locale.

Per quanto disposto dall'art. 53 dalla Legge Regionale, rientrano nei contenuti statuari: la disciplina di valorizzazione del paesaggio, le disposizioni per la tutela dei beni paesaggistici e culturali, in attuazione del PIT e del PTC nonché la ricognizione degli immobili di notevole interesse pubblico (art. 136 del Codice).

Come già precedentemente argomentato, la disciplina paesaggistica del Piano Strutturale è tenuta a recepire i contenuti prescrittivi del Piano Paesaggistico regionale in merito agli ambiti di accertato e dichiarato valore (aree e beni ex legge 1497/39 e aree tutelate per legge – ex categorie Galasso), così come disposto dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, e dall'altra a sviluppare strategie ed azioni volte alla tutela dei valori diffusi del paesaggio e alla qualificazione dei contesti interessati da fenomeni di degrado o compromissione.

Lo statuto del Piano conterrà quindi la ricognizione e l'individuazione dei beni paesaggistici ed assumerà dal punto di vista normativo, come riferimento per la definizione della disciplina di tutela, gli indirizzi contenuti nelle schede degli immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 136 del Codice) nonché quelli definiti per le aree tutelate per legge (art. 142 del Codice).

Inoltre il Piano Strutturale, in base alla nuova articolazione del territorio regionale in ambiti di paesaggio e alla ridefinizione dei contenuti delle relative schede, nelle maglie delle competenze attribuite agli strumenti della pianificazione locale, potrà dare attuazione agli indirizzi e alle direttive stabilite al fine del perseguimento degli obiettivi di qualità paesaggistica fissati nelle citate schede.

11. Alcuni temi

Costruire il Piano Strutturale dell'Area Pisana significa dare concretezza al disegno della seconda realtà metropolitana regionale, e metterla in condizione di competere meglio e con più possibilità di successo non solo nello scenario regionale, di cogliere più occasioni, di stimolare più efficacemente le forze economico produttive e socio-culturali presenti sul suo territorio.

Con il Piano Strutturale d'Area i sei Comuni vogliono cogliere l'occasione di aggiornare la propria strumentazione, riappropriandosi di alcuni temi che si impongono su tutti:

Promuovere la coesione sociale

Contenere il consumo di suolo e di risorse, promuovere nuovi stili di vita urbana, favorire nuovi modelli di consumo e di spostamento. Sviluppare nuove forme di socialità, di cooperazione sociale, di reinvenzione degli spazi pubblici, di tutela ed espansione dei beni comuni, come orizzonti progettuali per una città solidale, creativa e sostenibile.

I giovani come protagonisti

Nel Piano dovranno trovare adeguata collocazione indicazioni operative per una politica di housing sociale orientata alla domanda di casa, anche temporanea, per giovani e per giovani coppie e una politica di sviluppo di spazi e di incentivi per la sperimentazione, l'aggregazione e l'imprenditorialità giovanile.

Occorre valutare la possibilità di dedicare nuovi luoghi al protagonismo e alla sperimentazione giovanile, luoghi dove possano trovare posto laboratori e spazi creativi e sperimentali, luoghi pensati e progettati a partire da un concorso di idee dai giovani per i giovani.

Infrastrutture urbane

L'aggiornamento tecnologico delle infrastrutture urbane è una delle chiavi per il risparmio delle risorse naturali. Occorre puntare concretamente a una città sostenibile, in grado di produrre più energia di quanto ne consumi, e quindi coniugare il disegno di una nuova forma urbana con le principali articolazioni del benessere ambientale: dal potenziamento e razionalizzazione del sistema della mobilità e del trasporto pubblico al trattamento più efficiente dei rifiuti, dal risparmio dell'energia e delle risorse idriche alla realizzazione di corridoi verdi. A questo proposito una visione di insieme la ritroviamo nella relazione allegata prodotta da Acque-Geofor, insieme ad alcune proposte concrete.

Mobilità sostenibile

Obiettivo fondamentale della pianificazione e della gestione della città deve essere quello di rendere possibile e di favorire la pedonalità e la ciclabilità tramite l'attrezzatura di percorsi ed ambienti idonei congegnati

ed attrezzati anche in sinergia con ulteriori modalità di mobilità. Il perseguimento di tale obiettivo è di particolare rilevanza nei centri storici ma non solo.

L'argomento trova la sua corretta e completa collocazione nel tema più generale della riconfigurazione del sistema delle aree pubbliche urbane scoperte.

La natura nelle aree urbane

Occorre sviluppare nuove politiche urbanistiche per la natura in città:

- come collante dei territori urbanizzati in funzione della sostenibilità ambientale;
- come segno caratterizzante di una nuova estetica urbana alla base della progettazione degli spazi e della costruzione dei nuovi paesaggi urbani.

E questo vale per i parchi ma anche per le aree agricole di prossimità (agricoltura urbana e orti urbani), come elemento strutturale della città e come fattore di riduzione delle criticità ambientali (inquinamento dell'aria, rumore, innalzamento termico, inquinamento e impermeabilità dei suoli, ecc.). Questo argomento potrà essere adeguatamente descritto ed indirizzato dal Piano Strutturale verso una gamma abbastanza definita di operazioni che i Regolamenti Urbanistici dovranno prevedere, sia nella incentivazione di interventi di forestazione urbana o periurbana, sia nella ripartizione funzionale delle destinazioni delle aree all'interno dei processi di perequazione, che potrebbero non limitarsi solo all'attrezzatura ed alla cessione ma si potrebbero estendere alla utilizzazione vincolata di aree da lasciare all'uso privato.

La rete turistica

Il turismo è una risorsa importante ancora oggi largamente inespresa nonostante i notevoli passi avanti degli ultimi anni, grazie soprattutto allo sviluppo delle attività ricettive, al notevole contributo dato dallo sviluppo dello scalo aeroportuale, alla crescita dell'offerta culturale e turistica.

Il Piano Strutturale dovrà dare un contributo nel ripensare il turismo a livello di Area Pisana con un forte impulso verso la differenziazione dei tipi di turismo unitamente alla spinta verso il turismo di qualità, mettendo a sistema le grandi opportunità presenti su tutto il territorio (dalla Marina di Vecchiano ai Monti Pisani, dalla Certosa di Calci al borgo storico di Vicopisano e alla città murata di Cascina, al turismo termale di San Giuliano Terme e Uliveto Terme) completando l'offerta del capoluogo sul piano paesaggistico, naturalistico e culturale.

Progetti urbani sobri

Il Piano Strutturale dovrà fornire indirizzi precisi affinché i piani, le trasformazioni e le realizzazioni siano sobri, guidati dalla ricerca del

minore consumo di risorse e della minimizzazione dei costi esternalizzati e socializzati. Sobrietà e creatività possono accompagnarsi bene e fruttuosamente nelle soluzioni infrastrutturali, nei piani urbanistici, nei progetti edilizi.

L'Area Pisana può trasformarsi in un laboratorio di sperimentazione dove la ricerca di soluzioni insediative "a emissione zero" possa attivare e sostenere i programmi di sostituzione edilizia e di riorganizzazione della mobilità e delle reti infrastrutturali.

12. Considerazioni operative

Lo Statuto del Territorio

Sulla base di quanto espresso al precedente capitolo 10 e del quadro delineato dai Piani Strutturali vigenti dei sei comuni dell'area pisana in riferimento all'individuazione delle invarianti, dei sistemi e sub-sistemi e nella definizione dello Statuto del Territorio, si evidenzia una elevata attenzione agli elementi caratterizzanti, talvolta presenti in piccole porzioni territoriali, con una organizzazione dei sistemi calata sulle specifiche caratteristiche dei singoli comuni.

Se ciò, da un lato, costituisce una ricchezza, dall'altro presuppone una lettura ed una organizzazione del territorio che, se estesa a tutta l'area pisana, comporterebbe una frammentazione tale da rendere difficile la lettura dell'organizzazione territoriale, sia nei termini di lettura del paesaggio, come in quelli di organizzazione funzionale.

Il Piano Strutturale dell'area dovrà quindi approfittare della ricchezza di classificazione che deriva dai piani vigenti cercandone una sintesi in ambiti sistemici più generali.

La prima proposta di definizione dei sistemi territoriali dell'area pisana deriva direttamente dallo studio integrato di tutti i Piani Strutturali dei comuni di Cascina, Calci, Pisa, San Giuliano Terme, Vecchiano e Vicopisano.

Lo studio si è concentrato sulla analisi degli "Statuti dei luoghi" e sulle identità particolari di ogni comune, le "invarianti", raggruppando tutte le aree che presentano caratteristiche simili.

Ogni comune dell'Area Pisana contribuisce alla peculiarità del sistema globale, e al suo interno necessita di tutto quello che la macro area le può fornire; un' azione biunivoca che si traduce in una pianificazione globale volta a migliorare ed a incrementare lo sviluppo di un'area metropolitana che vuole essere sostenibile e vuole garantire ai cittadini le qualità della "smart-city".

I sistemi ambientali e funzionali

Dalla lettura dei piani emerge una impostazione dell'articolazione territoriale, fondata su criteri fondamentalmente geo-morfologici, in tre macro-ambiti facilmente assimilabili ai sistemi territoriali: l'area costiera, le pianure dell'Arno e del Serchio e i rilievi del Monte Pisano e delle colline di Vecchiano. Ognuna delle tre aree presenta molteplici funzioni ma ciascuna ha caratteristiche particolari al suo interno.

Questa prima interpretazione trova un suo fondamento nei piani comunali e ed in considerazione di ciò possiamo verificarne il suo valore strutturale-statutario. Tale lettura territoriale, inoltre, può costituire la base per poter ipotizzare ulteriori articolazione dei sistemi in sub-sistemi territoriali.

E' così che il sistema territoriale del Monte Pisano può essere letto come il complesso delle seguenti articolazioni: il sub-sistema delle colline di Vecchiano, i rilievi di San Giuliano Terme, la Valgraziosa e il colle della Verruca.

Quello delle pianura è il risultato dell'integrazione dei seguenti sub-sistemi: la pianura bonificata di Vecchiano, la pianura compresa tra il Serchio e l'Arno a nord, la pianura a sud dell'Arno, il fulcro urbano di Pisa e la città lineare lungo la Tosco Romagnola.

Per il sistema territoriale della costa è ipotizzabile un'articolazione che da un lato tiene conto della suddivisione in tenute del territorio del Parco di Migliarino-S. Rossore-Massaciuccoli, dall'altro riconosce il sub-sistema degli insediamenti costieri (Marina, Tirrenia e Calambrone)

Tutte e tre le macro-aree sono connesse al loro interno e trovano relazione con il resto del territorio per mezzo dei sistemi funzionali che, in una logica di area vasta potrebbero corrispondere a grandi reti con proprie funzioni (da qui l'idea di associarle ai sistemi funzionali) ed in stretto legame con la componente strategica del Piano: il sistema funzionale del sapere, le reti ambientali e culturali, il sistema della produzione e dei servizi e quelli delle grandi infrastrutture per la mobilità.

Questa ipotesi di articolazione, suscettibile di approfondimenti derivanti dalla implementazione del Quadro Conoscitivo e dall'impostazione complessiva delle strategie di sviluppo, può costituire un punto di partenza da cui far discendere le invarianti strutturali e delineare una prima ipotesi di Statuto del Territorio.

Un tema da sviluppare è quello dei grandi parchi agricoli, in una duplice ottica: riconoscere e valorizzare le componenti storico-territoriali delle zone di pianura (dalla centuriazione ai sistemi di regimazione delle acque) e mantenere le condizioni per uno sfruttamento agricolo di qualità e di consumo nella "filiera corta".

Il raccordo con l'Avvio del Procedimento

Il Piano Strutturale d'Area, coerentemente con quanto evidenziato nei capitoli precedenti, dovrà rispondere alle raccomandazioni generali espresse nel documento di avvio del procedimento, che si richiamano di seguito, elencate per argomenti:

1. Della tutela delle risorse
2. Delle acque
3. Del Parco Regionale
4. Della cura del territorio
5. Dell'aggregazione
6. Dell'inclusione
7. Degli standard sociali
8. Delle residenze specialistiche
9. Dei servizi alla persona
10. Dell'identità dei borghi
11. Della regolamentazione unificata
12. Dei nuovi residenti
13. Dell'edilizia sociale
14. Della perequazione territoriale
15. Del paesaggio
16. Del restauro
17. Degli spazi pubblici e dell'Architettura
18. Della sperimentazione urbana
19. Del turismo congressuale
20. Del turismo diffuso
21. Delle sinergie turistiche
22. Del nuovo patrimonio
23. Della campagna e del lavoro dell'uomo
24. Della green economy
25. Degli insediamenti sostenibili
26. Della presenza internazionale
27. Dell'economia del mare
28. Delle aree produttive
29. Del Piano Regionale di Sviluppo

Le infrastrutture

Il Piano Strutturale dell'Area Pisana assumerà la dotazione infrastrutturale del territorio come fondamentale tra le variabili connesse allo sviluppo, in quanto componente importante sia della capacità produttiva dell'Area che della qualità della vita della collettività.

Nel Piano occorre affrontare alcuni temi fondamentali, tra i quali il completamento dell'Accordo Quadro del 2001 finalizzato allo sviluppo di un sistema di metropolitana di superficie tra Lucca, Pisa e Pontedera, nonché la necessità di realizzare soluzioni di raccordo con importanti strutture come l'Aeroporto, il complesso ospedaliero universitario di Cisanello e con l'area livornese.

E' essenziale sostenere lo sviluppo del sistema aeroportuale, riaffermandone la centralità come porta della Toscana e supportandone le grandi potenzialità attrattive, anche salvaguardando gli spazi necessari allo sviluppo e al potenziamento delle infrastrutture di volo.

Il tema del potenziamento del servizio lungo la direttrice Pisa-Firenze è ancora più attuale in relazione alla necessaria integrazione dei rispettivi sistemi aeroportuali e al raccordo con lo snodo fiorentino dell'Alta Velocità.

Particolare importanza ha assunto l'avvio concreto della procedura per la realizzazione di una nuova viabilità a nord di Pisa, dalla via Aurelia alla provinciale Vicarese, una viabilità inserita tra le opere fondamentali

previste dall'Accordo di Programma finalizzato alla realizzazione del nuovo centro ospedaliero universitario di Cisanello.

Tra i i principali nodi ancora irrisolti del territorio del Comune di Pisa vi è quello di una migliore accessibilità del litorale sia da Pisa che da Livorno, argomento che riguarda però tutti i comuni, nella loro qualità di fruitori del litorale.

Sono tuttavia prioritari nell'agenda del Piano Strutturale i nodi dell'Aurelia e dell'Autostrada, anche in considerazione dei recenti sviluppi urbanistici lungo il tratto urbano dell'Aurelia.

I regolamenti unificati

Come indicato nel documento di avvio del procedimento, accanto e in parallelo al processo di pianificazione, assume particolare rilievo il compito di semplificare, uniformare e, dove possibile, unificare gli strumenti regolamentari.

Nel percorso verso il Piano Strutturale dell'Area Pisana è stato compiuto un passo di grande importanza con l'approvazione del regolamento edilizio unificato (REU), redatto da un gruppo composto dai funzionari tecnici dei Comuni dell'Area e coordinato dal Direttore del Piano Strategico e coordinatore del Piano Strutturale.

Tale risultato consente da un lato di omogeneizzare una regolamentazione fondamentale nel rapporto con i cittadini e con le esigenze reali dalla comunità, rendendo concretamente visibile e verificabile da subito l'effetto benefico di un lavoro coordinato sul versante urbanistico e regolatorio, e dall'altra di rendere più agevole la formazione di un ufficio unificato che possa in tempi brevi prendere in carico il tema della gestione e del controllo del territorio in una logica di Area a valle degli strumenti di programmazione in itinere. E' evidente che questo rappresenterà un elemento strategico decisivo nel gestire e consolidare i risultati attesi dalla pianificazione d'Area.

Occorre anche sottolineare che questo risultato anticipa, ancora una volta, a livello regionale un obiettivo che la stessa Giunta Regionale si era posta con una delibera del 2011 che apriva la strada alla volontà di andare verso una regolamentazione omogenea e una strumentazione urbanistica coordinata per aree.

In questo lavoro di unificazione dei regolamenti edilizi sono stati perseguiti e raggiunti alcuni obiettivi fondamentali: semplificare le norme, non riproporre norme presenti in altre leggi o regolamenti, evitare norme a compensazione di leggi per eventuali carenze di quest'ultime, uniformare le definizioni, avere riferimenti comuni per l'edilizia sostenibile, avere uniformità sulle procedure e sull'applicazione delle disposizioni di legge agli interventi edilizi.

Lo sviluppo successivo sarà necessariamente l'adozione in alcuni Comuni di varianti urbanistiche di tipo normativo per adeguare e raccordare la strumentazione, anche nelle definizioni e nei termini usati, dei diversi regolamenti urbanistici vigenti, un lavoro che deve essere avviato in tempi ragionevolmente brevi.

Inoltre, a seguito della approvazione del REU, si dovrà dare corso ad una serie di attività tra le quali evidenziamo, per il suo rilievo ai fini anche del Piano Strutturale, quella della regolamentazione ed istituzione di una commissione tecnica unica permanente tra i sei Comuni, volta principalmente a garantire l'uniformità dell'applicazione del regolamento, e quella della commissione unica per il paesaggio.

13. Argomenti e progetti già avviati

Anche se in gran parte localizzati nel territorio del Comune di Pisa, il nuovo Piano Strutturale non potrà esimersi dal tenere conto di azioni e progetti già avviati o in corso di valutazione per la loro ricaduta diretta e indiretta su tutta l'area, soprattutto in chiave funzionale ed economica.

Il Piano Strutturale d'Area è infatti la cornice nella quale trovano adeguata e coerente collocazione i progetti avviati negli ultimi anni, progetti che per qualità e importanza strategica danno corpo all'idea di un'area urbana più ampia e ambiziosamente proiettata su una dimensione metropolitana.

Tra questi il completamento del nuovo polo ospedaliero universitario di Cisanello e il recupero e riconversione per funzioni urbane dell'area di Santa Chiara, il piano di dismissione delle Caserme interne alla città e la realizzazione della nuova cittadella militare, la realizzazione del circuito museale, culturale e turistico dei Lungarni, che si va a collocare nel più ampio circuito della cultura diffuso in tutta l'Area Pisana.

Nella cornice del Piano Strutturale d'Area si collocano a pieno titolo, anticipandone gli sviluppi strategici, alcune scelte urbanistiche di grande impatto regionale legate alla programmazione della grande distribuzione commerciale e delle infrastrutture, quali l'insediamento dell'IKEA e l'avvio della realizzazione del People Mover (il collegamento veloce tra la Stazione Ferroviaria e l'Aeroporto G. Galilei) che associa all'esigenza di dotare l'Aeroporto Galileo Galilei di un collegamento più efficace ed efficiente, l'esigenza di un nuovo sistema di trasporto urbano integrato con i parcheggi scambiatori di Pisa Sud e con il sistema intermodale del Progetto Sesta Porta, anche al fine di mitigare l'impatto del traffico di attraversamento sui quartieri interessati, e che diviene anche una delle principali porte di accesso al territorio dei sei comuni e, più in generale, della Regione.

Per quanto riguarda l'aeroporto, si tratta di una infrastruttura di primario interesse regionale, e non a caso la Regione punta alla costruzione di un vero e proprio sistema aeroportuale integrato che non può che avere un perno fondamentale nello scalo di Pisa.

Il territorio pisano, dunque, offre con l'aeroporto G. Galilei altre grandi opportunità di sviluppo qualificato per l'intera Area Pisana e altre opportunità che dovranno essere meglio valutate non solo in relazione alle ricadute dirette e indirette sull'occupazione e sui flussi turistici ma anche in relazione al grado di connettività e di capacità attrattiva per l'Area nel suo insieme e all'impulso che ne può derivare in termini di investimenti e di innovazione.

Si tratta non solo di tenere conto della necessità di assicurare lo sviluppo ulteriore delle potenzialità infrastrutturali, compatibilmente con le condizioni ambientali ed urbanistiche, in particolare per i quartieri contigui, e con un approccio realistico dal punto di vista economico finanziario, ma anche di aprire la strada alla collocazione di nuove [grandi] funzioni urbane che, dalla prossimità con un aeroporto così capillarmente collegato con le più importanti destinazioni internazionali e così vicino alle reti di trasporto nazionali, traggano un vantaggio competitivo decisivo in termini di bacino di attrazione e di velocità di accesso.

In particolare il turismo congressuale può rappresentare un target strategico con ricadute importanti per l'intera Area Pisana e anche a livello regionale, e la prossimità con l'aeroporto di una valida offerta congressuale e di servizi ad essa collegati può dare nuova forza alla stessa idea di uno sviluppo metropolitano basato su un sistema integrato di trasporto pubblico locale di nuova generazione proiettato su una dimensione europea.

Le potenzialità connesse alla presenza dell'infrastruttura aeroportuale, per il loro respiro regionale, dovranno essere oggetto di approfondimenti specifici che potranno eventualmente trovare opportuna collocazione in procedimenti e atti di pianificazione concordati con la Regione.

Nell'ambito del Piano Strutturale, tuttavia, le funzioni urbane collegate all'infrastruttura aeroportuale sono da inquadrare in una logica di progettazione più ampia che tenga conto della capacità di carico, in particolare dei quartieri San Marco - San Giusto, per i quali siano previste forme di compensazione ambientale e sociale per i quartieri e un incremento qualitativo e quantitativo di standard con particolare riferimento alla dotazione di verde pubblico, verde sportivo, spazi sociali, collegamenti viari e alla dotazione di parcheggi.

Elenco allegati

“L’area pisana – Risorse, funzioni e opzioni strategiche – Contributo al Piano Strutturale dell’Area Pisana” - parte prima – “L’analisi del contesto”
IRPET – novembre 2012 – con il coordinamento di Sabrina Iommi e Chiara Agnoletti

“Verso il Piano Strutturale dell’Area Pisana – Le risorse idriche e l’igiene urbana”

A cura di Oscar Galli, con il contributo di Acque S.p.A. e Geofor S.p.A. - dicembre 2012

“Studio di mobilità urbana Area Pisana – Risultati preliminari”

CNR – ISTI – dicembre 2012 – con il coordinamento di Fosca Giannotti

“Verso il Piano Strutturale dei Comuni dell’Area Pisana – Il sistema della mobilità e delle infrastrutture”

PISAMO – dicembre 2012 – con il coordinamento di Massimo Ferrini

“Piano Energetico Provinciale - Sintesi non tecnica”

Provincia di Pisa – giugno 2012

“Sintesi dei Piani strutturali dei Comuni dell’ Area Pisana”

a cura di Patricia Guerriero – dicembre 2012

“La perequazione urbanistica”

a cura di Gabriele Berti – febbraio 2013

“La riforestazione del territorio e la forestazione urbana”

a cura di Gabriele Berti – marzo 2013