

SESSIONE 12

Specificità della città del centro

Specificità della città del centro

ROBERTO MASCARUCCI

Si parte dall'assunto che vi sia una relazione biunivoca tra le dinamiche socioeconomiche di scala territoriale e la forma dello spazio insediativo. Non solo i grandi fenomeni economici influiscono sulla configurazione della città, ma anche la predisposizione di opportuni spazi a livello urbano può favorire l'innescio di nuovi processi di sviluppo socioeconomico. Nell'Italia di centro, la geografia e la storia hanno consolidato situazioni specifiche. La sua conformazione orografica ha determinato in passato e determina tuttora problemi di connessione tra i territori costieri del Tirreno e quelli dell'Adriatico. Su questa situazione geografica la storia ha sedimentato sistemi insediativi e di organizzazione territoriale che sono oggi messi in discussione dai nuovi scenari di riferimento, tanto che lo stesso concetto di "Italia di centro" assume declinazioni nuove rispetto al passato.

In questo quadro, ovviamente, la politica infrastrutturale gioca un ruolo fondamentale. Le scelte fatte e da fare sulle percorrenze longitudinali di rilevanza europea (corridoio tirrenico e corridoio adriatico), sulle connessioni trasversali (Grosseto-Fano, A24-A25, ecc.) e sulle attrezzature intermodali (porti, interporti, ecc.) condizionano fortemente la visione strategica di quest'area e il possibile ruolo di land bridge che alcune visioni di sviluppo tendono ad affidarle, determinando anche possibili condizionamenti di contesto per le funzioni che possono svolgere le città.

Nella convinzione che l'intero territorio, nel suo insieme, concorra alla erogazione dei servizi alla comunità locale (servizi ambientali nelle sue porzioni non urbanizzate e servizi alle attività dell'uomo nelle città), sembra limitativo l'approccio che vede giustapposte le esigenze delle "aree interne" a quelle delle "città metropolitane", quando invece è il progetto complessivo del territorio che può favorire il rilancio competitivo dei sistemi locali ed è proprio il ruolo che al suo interno possono svolgere i "sistemi urbani intermedi" che può determinare il raggiungimento degli obiettivi di coesione e di sviluppo.

In questa logica, la particolare conformazione del sistema insediativo dell'Italia di centro può diventare, rispetto ad altre situazioni geografiche europee, l'asset vincente per il superamento dell'attuale crisi. Infatti, l'armatura urbana che caratterizza l'Italia di centro,

storicamente conformata per offrire presidio attivo e servizi diffusi sul territorio, può recuperare e sviluppare in chiave attuale e innovativa questo suo ruolo, candidando le proprie città a fungere da poli di offerta di servizi avanzati, nuovi catalizzatori di uno sviluppo locale "intelligente".

Tutto ciò non è ininfluenza sulla predisposizione dei programmi di rigenerazione urbana nelle città del centro, sia per collocare detti programmi in una dimensione reale di fattibilità, sia per affidare ai relativi progetti di intervento il compito di creare le nuove occasioni spaziali per l'innescio dei fenomeni di sviluppo. La riprogettazione dell'armatura urbana intermedia, anche su scala intercomunale, può essere la leva vincente per un nuovo protagonismo dei sistemi locali dell'Italia di centro, nel quadro di una rinnovata politica di competizione geografica a scala europea. Il nuovo ruolo che le città del centro sono chiamate a svolgere deve, dunque, guidare la riprogettazione dell'esistente.

Un progetto integrato di territorio tra aree interne e città metropolitane per il rilancio competitivo dei sistemi locali.

Per un Piano di Area Vasta dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica nelle Marche

GIOVANNI MARINELLI,
FABIO BRONZINI E
MARIA ANGELA BEDINI

Verso l'Area Metropolitana Medio-Adriatica: la strategia di sviluppo urbano integrato e le 11 aree tematiche della strategia Europa 2020

Nel novembre 2012 la Commissione Europea ha diffuso il documento chiamato "Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020; in esso viene evidenziato come il coordi-

namento delle politiche e la complementarità degli interventi costituiscono condizioni fondamentali per il successo dei Fondi del quadro Strategico Comune, e come tale complementarità debba essere progettata a livello politico e attuata attraverso soluzioni specifiche, tra cui, se del caso, i cosiddetti “Investimenti Territoriali Integrati” e lo “Sviluppo Locale di tipo partecipativo”. Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (Community-Led Local Development – CLLD) offre infatti un approccio integrato bottom-up in risposta alle complesse sfide territoriali e locali attraverso il coinvolgimento delle comunità locali; l'Italia è invitata a presentare il proprio approccio riguardo lo sviluppo locale di tipo partecipativo per tutti i Fondi QSC, ma in particolare nei settori in cui la complementarità degli investimenti è imprescindibile, primo fra tutti quello sviluppo urbano sostenibile, e lo dovrà fare indicando le sfide, gli obiettivi e le priorità principali, il tipo di territorio, il ruolo dei gruppi di azione locale e dei diversi Fondi QSC, nonché i meccanismi di coordinamento. Lo sviluppo urbano sostenibile è inteso come processo integrato che promuova armonicamente tutte le dimensioni della sostenibilità (economica, sociale, ambientale e di governance) attraverso una visione globale dell'area urbana; a partire da questo approccio, le risorse devono essere concentrate in modo integrato su “zone-bersaglio” che manifestano specifiche sfide a livello urbano. Al contempo, i progetti finanziati dalla politica di coesione in aree urbane devono essere coerenti con gli obiettivi più ampi dei Programmi, ed incardinati nelle 11 aree tematiche della strategia Europa 2020:

1. rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione;
3. promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura;
4. sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio;
5. promuovere l'adattamento al cambiamento climatico e favorire la prevenzione e gestione dei rischi;
6. tutelare l'ambiente e l'uso efficiente delle risorse;
7. promuovere i sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature delle principali infrastrutture di rete;
8. promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;
9. promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;
10. investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
11. rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

L'attuale collocazione strategica dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica è il risultato della politica di programmazione nazionale intrapresa a partire dal 2003 dal MIT che ha portato alla:

- individuazione, a livello nazionale, delle piattaforme territoriali strategiche;

- promozione di un innovativo pacchetto di progetti, piani/programmi pilota Ancona Porti e Stazioni, quali:

- Jesi SISTeMA, Corridoi snodo 1 e 2, Supporti strumentali;
- Fabriano Piani Strategici e Piani Urbani della Mobilità.

In particolare, all'interno della Regione Marche, il MIT ha promosso dal 2006 una serie di programmi/progetti disposti nel territorio in modo da individuare nel Corridoio Esino la parte marchigiana della

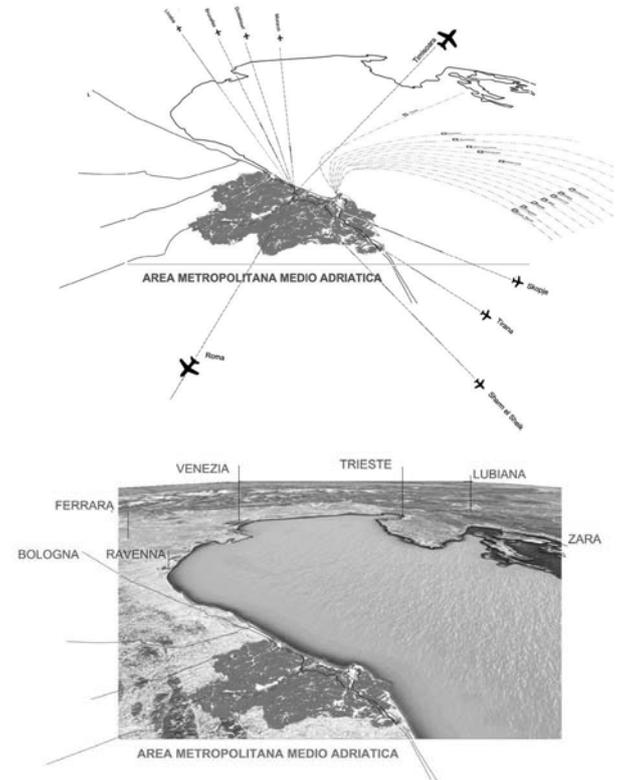


Figura 1 – L'area Metropolitana Medio-Adriatica come “piattaforma di commutazione” di flussi territoriali e opportunità nell'ambito della Macroregione Adriatico-Ionica

“La specificità della città del centro”. Caratteri insediativi dell'Area Metropolitana in nuce delle Marche: prime caratterizzazioni

Il sistema urbano policentrico, costituito dai quaranta comuni, esprime un insieme di molteplici caratteristiche, sociali, abitative, culturali, occupazionali, produttive e ambientali, in cui sono riconoscibili elementi differenti di unicità e tratti comuni di sviluppo e modalità insediative.

Un patrimonio culturale, storico-identitario, sedimentato nel tempo e fortemente radicato nel sistema morfologico, che ne ha condizionato (e al tempo stesso caratterizzato) lo sviluppo insediativo, prima per nuclei isolati e poi progressivamente, dopo gli anni '50, attraverso lo sviluppo di fenomeni di diffusione del tessuto urbanizzato, spesso inconsapevoli, di saldatura di frange urbane e periurbane. Questo fenomeno, con valenze e aspetti di sviluppo differenziati all'interno del territorio dell'Area Vasta, è stato oggetto di

numerosi processi di pianificazione e programmazione di livello comunale (Prg) e sovra locale (Ppar, Ptc) che ci mostrano oggi un “territorio urbano” unitario, coeso, e sempre più sinergico nell'affrontare politiche territoriali e di programmazione condivisa.

Un sistema unitario di funzionamento direttamente connesso all'esigenza di coniugare le nuove domande abitative della città con le forme assunte dal suo policentrismo – che costituisce una delle caratteristiche peculiari delle “aree urbane funzionali” delle Marche (tre quelle individuate nell'Area Vasta: Fuas di Ancona, Jesi e Senigallia) – e al cui consolidamento le dinamiche residenziali degli ultimi decenni hanno direttamente contribuito.

Oggi il quadro delle forme insediative che caratterizza l'Area Vasta Ancona-Jesi esprime caratteri molto diversificati che si aggiungono a quelli storici e consolidati (la dispersione insediativa dei paesaggi agrari urbanizzati dentro il reticolo storico dei crinali; la concatenazione costiera di nuclei, isole e barriere; la città lineare dei macrolotti e dei recinti specializzati lungo la compressione infrastrutturale valliva).

«Dentro questo quadro a grana grossa si fa spazio un'attenzione a grana più fina ai territori dell'abitare e all'articolazione del policentrismo urbano in “micro-città”»¹ (Gasparrini, 2010).

La ricerca, condotta dall'Area Urbanistica del Dipartimento Simau, Università Politecnica delle Marche, si articola a partire da una prima riflessione complessiva sul processo storico che ha portato alla formazione dell'attuale sistema urbano-territoriale. Il sistema dell'Area Vasta, caratterizzato da un'elevata diffusione e da un basso livello di densità insediativa (accoglie oltre 400.000 abitanti in una superficie urbana territoriale di circa 12.506 ha ed ha un'estensione di territorio di 121.869 ha), è caratterizzato da forti relazioni di funzionamento, integrazione reciproca di servizi, spostamenti interni, mobilità pubblica e privata per studio, lavoro, cultura e tempo libero: un'unica armatura urbana, la più rilevante del sistema marchigiano come dimensione e densità di relazioni.

Il modello di riferimento individuato supera il concetto delle aree funzionali condivise a livello regionale, riconoscendo un sistema relazionale e di funzionamento coeso, inclusivo e gerarchico attorno alle polarità urbane principali: Ancona, Jesi, Senigallia, Falconara e Osimo. In questa logica il modello polarizzato delle dinamiche del singolo comune pivot rispetto all'insieme dei poli urbani minori per cui è riferimento (Ancona-Jesi e Senigallia nel modello Regionale, PlaNet CenSE²) costituisce parte di un sistema più ampio di continuità tra territori (intrinsecamente connessi) e di relazione diretta tra ambiti urbani di primo livello, costituendo un sistema di lettura complesso, molto simile alla definizione di MUA³ data dalla Comunità Europea.

Riconoscere i modelli insediativi per fondare la costruzione di politiche innovative: un caso di studio
La ricerca ha delineato i principali elementi identi-

tari che caratterizzano la relazione biunivoca tra le dinamiche socio-economiche di scala territoriale e la forma dello spazio insediativo nell'armatura territoriale dell'area Metropolitana Medio-Adriatica.

Su questo tentativo di ritrovare una propria “consapevolezza territoriale” il Piano di Sviluppo dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica, costituito dalla sinergia dei quaranta comuni dell'anconetano, si pone i seguenti obiettivi:

- fornire una rappresentazione del territorio e delle sue eccellenze;
- definire gli scenari e le traiettorie di sviluppo;
- individuare progetti strategici capaci di promuovere politiche urbane integrate per intensificare lo sviluppo urbano sostenibile e rafforzare il ruolo delle città nel quadro della politica di coesione.

In quest'ottica, la ricerca sviluppata costituisce un'interessante occasione di riflessione sulla specificità della “città-territorio del centro” e sul suo potenziale, evidenziando come questo sistema policentrico possa superare la giustapposizione tra “aree interne” e “città metropolitane di rango”, puntando verso un progetto integrato di territorio che ambisce a favorire il rilancio competitivo dei sistemi locali e a reclamare un proprio riconoscimento di “sistema urbano intermedio”, coeso e competitivo nella scena nazionale ed europea.

Un'azione di rilancio sviluppata a partire da una consapevole ricerca del proprio carattere insediativo (storicamente diffuso e saldamente ancorato alla morfologia del territorio che la caratterizza), della propria specificità territoriale, identitaria e culturale.

La definizione dell'Armatura Territoriale e delle Figure Territoriali negli studi preliminari per l'Area Vasta L'armatura territoriale⁴ d'Area Vasta come strumento per una diversa “somma delle componenti”
L'osservazione congiunta dei sistemi tematici costitutivi dell'Area Vasta, che compongono il documento preliminare⁵, mette in evidenza una identità territoriale frutto di tendenze evolutive ormai sempre meno interpretabili come espressione delle singole città esistenti e dei loro confini amministrativi. Il territorio d'Area Vasta si caratterizza per una costellazione di punti focali⁶, la cui complessiva dotazione diversificata riesce a soddisfare le necessità, gli interessi, la domanda di urbanità dei sistemi insediativi minori, generando una modalità di funzionamento e di correlazioni di rango metropolitano pressoché unici a livello regionale. L'integrazione reciproca dei servizi, gli spostamenti interni, le modalità d'uso da parte degli abitanti permettono di riconoscere un'unica armatura urbana, strutturata su un complesso telaio territoriale multifunzionale e su specifiche disseminazioni di intensità, riconducibili ad un modello policentrico polarizzato.

Il palinsesto infrastrutturale della mobilità contribuisce alla configurazione di un assetto dell'urbanizzato che identifica nella direttrice costiera e nella trasversale dell'Esino i principali assi di condensazione insediativa; il telaio della viabilità secondaria innerva

l'ambito d'Area Vasta, fungendo da sistema connettivo tra insediamenti diffusi storicizzati e polarità di rango superiore. Su tale reticolo si strutturano le relazioni di funzionamento degli spostamenti di prossimità del servizio pubblico dei trasporti su gomma; osservando linee e frequenze del TPL emerge un circuito attivo sull'intero ambito territoriale che, mettendo in diretto collegamento i nuclei pivot, attiva flussi di spostamenti dagli insediamenti minori verso le aree più dense, soprattutto in fasce della giornata, riconducibili ad inizio e fine di attività di lavoro e istruzione⁷. L'armatura ecologico-ambientale dell'ambito d'Area Vasta si articola in una successione di connettività fluviali, trasversali rispetto alla costa⁸, mentre il sistema naturale costiero presenta una discontinuità tale da non riuscire a garantire una connettività efficace o la formazione di bacini di naturalità intensi; unica eccezione di rilievo è la presenza della patch del Conero⁹. Il reticolo idrografico minore contribuisce alla messa a sistema di una capillarità in grado di diventare elemento ordinatore delle matrici agrarie e del relativo sistema dei paesaggi urbanizzati diffusi. La presenza di numerosi centri minori e nuclei frazionali, dotati di specifici caratteri identitari, determina forme di radicamento e consapevolezza di significato, supportate da una intensiva infrastrutturazione di musei e biblioteche con buone attitudini alla costruzione di reti di coordinamento e promozione di natura molteplice. Le intensità dei luoghi dell'istruzione e della formazione subiscono la capacità gravitazionale delle reti, organizzandosi in grumi più o meno densi in corrispondenza dei sistemi pivot, generando, quindi, un rafforzamento della funzionalità policentrica polarizzata¹⁰.

L'obiettivo dell'armatura è quello di rafforzare l'integrazione fra il palinsesto territoriale e il sistema delle attività in un'ottica di sviluppo che superi quella del distretto produttivo tradizionale e utilizzi come asset strategico il legame identitario col territorio.

Le figure territoriali: quattro possibili chiavi interpretative dell'Area Vasta. Oltre il concetto di "Coalescenza territoriale"²

La lettura dell'armatura territoriale evidenzia con grande chiarezza un sistema riconoscibile e unitario nel suo funzionamento e sempre più orientato allo sviluppo di azioni di coordinamento e di governance territoriale. Tuttavia la ricchezza delle morfotipologie, le identità locali dei paesaggi e le diverse modalità di funzionamento del territorio, evidenziate dalla sovrapposizione dei livelli di lettura dei sistemi tematici, si traducono in una pluralità di significati e di utilizzi. Queste opportunità territoriali, messe in luce dalla convergenza delle interpretazioni critiche, delineano fisionomie territoriali riconoscibili, che superano i confini amministrativi comunali e che costituiscono quattro paradigmi territoriali di riferimento per la lettura del sistema insediativo. La grande varietà del palinsesto dell'armatura territoriale viene quindi sovrascritta, nel documento prelimi-

nare, su quattro distinti insiemi di significati, letture specifiche di caratterizzazione, che definiscono vere e proprie "figure territoriali" dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica che sono:

1. la città diversificata della costa;
2. la valle e le colline dell'Esino;
3. l'insediamento multipolare dell'Aspio e del Musone;
4. la campagna urbana del territorio medio-collinare.

Le quattro figure territoriali riconosciute sono caratterizzate da specifiche dinamiche intersettoriali ed esprimono diversificate opportunità di valorizzazione nell'ambito del progetto integrato di territorio; tali opportunità territoriali, in via preliminare, possono essere ricondotte e declinate all'interno delle figure territoriali, mettendo a frutto la propria specificità morfologica-insediativa come strumento di caratterizzazione selettiva delle opportunità territoriali. La "diffusione insediativa", fenomeno comune a tutto il sistema dell'Area Vasta, ha prodotto per giustapposizione, nel tempo, margini territoriali e nodi di addensamento¹¹ (se non di vera e propria congestione) insediativo ed ambiti di caratterizzazione territoriale di cluster produttivi e commerciali, rendendo ben riconoscibili nell'Area Vasta gli ambiti della produzione sui quali declinare in maniera differenziata (selezionando le priorità) le progettualità integrate del piano¹².

Il quadro di caratterizzazione delle specificità dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica si arricchisce di un ulteriore, fondamentale, tassello di caratterizzazione e specificità territoriale: "la campagna urbana del territorio medio collinare"¹³. In questo territorio della "città lenta" trovano particolare rilevanza i fenomeni della "micro coesione sociale", della produzione di qualità e delle opportunità offerte dalla presenza diffusa dei contenitori culturali e di possibili programmi di valorizzazione legati ai temi del distretto culturale evoluto delle Marche.

Le quattro figure territoriali, anche se a diversi livelli di intensità, sono caratterizzate trasversalmente dalle tematiche correlate all'adattamento climatico e allo sviluppo della resilienza territoriale, anche se la città diversificata della costa, la valle e le colline dell'Esino presentano pressioni insediative maggiori e fragilità ambientali localizzate.

Le quattro figure territoriali individuate, se da un lato sono l'espressione di un carattere di molteplicità, che di per sé costituisce comunque una ricchezza straordinaria per l'Area Vasta, dall'altro, attraverso la saldatura con l'armatura territoriale, ci restituiscono un carattere di forte integrazione e coesione dell'intero territorio, che permette di definire differenti fisionomie e altrettanti ambiti di riconoscibilità, attorno ai quali poter orientare scenari e traiettorie di sviluppo e strutturare le linee di intervento e le azioni integrate della strategia Europa 2020.

La definizione del Partenariato Territoriale e della Governance dell'Area Metropolitana Medio-Adriatica

Le molteplici sfide che sta affrontando l'Europa, dal punto di vista economico, ambientale e sociale, impongono quindi agli stati membri, anche e soprattutto in tema di sviluppo urbano, un approccio locale integrato e territoriale, in grado di dare una risposta efficace, oltrepassando i tradizionali confini amministrativi e chiedendo a livelli di governo differenti di cooperare e coordinare azioni allo scopo di raggiungere obiettivi condivisi. In Italia l'approfondimento dell'opzione strategica "città" è stato affidato, a livello statale, al Comitato Interministeriale delle Politiche Urbane (CIPU), costituito presso la Presidenza del Consiglio; esso ha prodotto nello scorso aprile un documento denominato "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana", che fornisce le prime indicazioni strategiche ed operative per migliorare l'efficacia della politica di coesione nelle città. Inoltre, la proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, diffusa nel settembre 2012, prevede che il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) favorisca, nel periodo 2014-2020, nell'ambito dei programmi operativi, lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che indicano azioni integrate in campo economico, ambientale, climatico e sociale per le zone urbane; almeno il 5% delle risorse del FESR assegnate a livello nazionale saranno destinate a tali azioni integrate, delegate alle città. Spetterà allo Stato Italiano proporre alla Comunità Europea un elenco di non più di 20 città/aree metropolitane, in cui dovranno essere realizzate le azioni integrate, ed indicare la dotazione annua di risorse da destinare ad esse. A livello statale si stanno quindi promuovendo, ad ampio raggio, forme di partenariato con e tra:

- le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti;

- gli organismi che rappresentano la società civile.

In questo contesto è evidente come Comuni dell'Area Vasta Ancona-Jesi abbiano l'opportunità/necessità di proporre tempestivamente allo Stato Italiano una forma di sviluppo locale di tipo partecipativo, attraverso una strategia territoriale integrata e multisettoriale, supportata da una solida proposta di governance¹⁴, non solo al fine di rientrare tra le 20 aree metropolitane destinatarie dei fondi FESR dedicati all'asse città, ma per accedere a qualunque altro tipo di fondo.

Note

1 Documento Programmatico per il Nuovo Piano Urbanistico di Ancona, febbraio 2010.

2 PlaNet CenSE, Policentrismo Urbano e sviluppo economico nelle Marche, Regione Marche 2006 – Riquilificazione Urbana e sviluppo economico nelle Marche, Regione Marche (Calafati, 2010).

3 Morfological Urban Area, anche se con estensione territoriale ridotta, e per assonanza prossima al concetto di area metropolitana.

4 L'individuazione dell'armatura territoriale è stata sviluppata dal gruppo tecnico dell'Area Territorio e Ambiente del Comune di Ancona.

5 Attività condotta dal Comune di Ancona e Area Urbanistica del Dipartimento Simau, Università Poli-

tecnica delle Marche.

6 Ancona, Jesi, Falconara, Senigallia, Osimo-Loreto-Castelfidardo.

7 Gli assi del ferro risultano caratterizzati da una punteggiata di stazioni e fermate ferroviarie dislocate in maniera equilibrata rispetto ai principali addensamenti urbani e capaci di sostenere una più forte complementarità tra sistemi modali di merci e persone.

8 Le valli dell'Esino e dell'Aspio-Musone, in particolare, si caratterizzano come linee di montaggio di una sequenza di naturalità su cui agiscono importanti pressioni antropiche riconducibili ai nuclei insediativi attestati sui fasce infrastrutturali di immediata vicinanza.

9 L'ampia estensione e la dotazione di microsistemi della biodiversità costituisce una testata ecologico-ambientale di riferimento per tutto l'ambito territoriale.

10 Il telaio si completa con la capacità di organizzazione territoriale che specifiche razionalità di settore sono riuscite a costruire nel corso degli anni attraverso forme di autoregolazione; il riferimento è in particolare al sistema turistico e al mondo produttivo che, attorno ad elementi di forte carattere connotativo (la costa, il fiume Esino, il massiccio del Conero e la valle dell'Aspio), hanno creato sistemi di valori che singolarmente costituiscono delle eccellenze territoriali, ma che non hanno la sufficiente massa critica per configurarsi come veri e propri distretti integrati.

11 Come ad esempio:

- nella città della costa e nell'insediamento multipolare dell'Aspio e del Musone, quest'ultimo caratterizzato anche dalla presenza di un'importante dotazione infrastrutturale polarizzata verso l'area urbana di Ancona sud;

- nella cerniera tra la valle e le colline dell'Esino e la Città diversificata della Costa, localizzata nell'area di Chiaravalle e Falconara, caratterizzata anche dall'essere quel territorio snodo tra le direttrici nord-sud e di penetrazione verso l'entroterra della piattaforma logistica, individuata dal MIT.

12 Come ad esempio:

- il sistema produttivo lungo la valle dell'Esino, caratterizzato da una spiccata presenza di imprese nel settore della meccanica, degli stampi a servizio della filiera del "distretto del Bianco" dell'area Fabrianese, e dallo stretto legame con le fabbriche di conoscenza del territorio;

- il sistema produttivo già identificato come parte del più ampio "distretto plurisetoriale" che caratterizza, insieme alla spiccata presenza di dotazioni commerciali di scala Regionale, l'insediamento multipolare dell'Aspio e del Musone. All'interno della figura territoriale della città diversificata della costa, un altro elemento di caratterizzazione, legato al sistema produttivo, è costituito dalla presenza, nel tratto a nord tra Senigallia ed Ancona, di potenziali aree di riconversione con forte inerzia alla trasformazione e di aree produttive poste in particolari ambiti di fragilità ambientale, anch'esse luoghi prioritari di valore strategico-territoriale e non locale per la declinazione

delle progettualità integrate.

13 In questa figura territoriale, caratterizzata prevalentemente dalla presenza di un tessuto fortemente correlato a modelli insediativi storici, si evidenzia un crescente sviluppo della ricettività turistica, che ormai rappresenta una delle principali attività dei comuni del sistema medio-collinare, che si integra con la ricettività tradizionale di stampo balneare, localizzata nella città diversificata della costa, specificatamente nei due poli del Conero e di Senigallia.

14 Governance dell'Area Vasta: le attività in corso di sviluppo. La costruzione della governance a supporto dell'offerta territoriale dell'Area Vasta vedrà come prima fase la sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa d'Area Vasta (PRAV), in cui le amministrazioni locali (Comuni, Enti, Associazioni di categoria) si impegneranno concretamente a condividere gli scenari e le traiettorie di sviluppo delineate nell'ambito del Processo del Piano di Area Vasta, e a contribuire alla realizzazione della strategia Europa 2020 ed ai suoi 11 obiettivi tematici, attraverso l'individuazione di specifiche linee di intervento e azioni integrate oggetto dei successivi step del Piano di Sviluppo dell'Area Vasta. L'attività in corso, svolta dal Ufficio Territorio e Ambiente con il supporto dell'Assistenza Tecnica selezionata dal Comune di Ancona, è entrata in questi mesi in una seconda fase di raccolta e selezione critica delle progettualità, che vedrà il consolidamento del processo di governance con le amministrazioni locali, propedeutica alla predisposizione dei Piani di Azione Comunali, contenenti specifiche progettualità che contribuiranno alla redazione del Documento Finale del Piano. L'attività di governance, sollecitata dal Piano, dovrà auspicabilmente proseguire dopo la conclusione del Piano e supportare l'Area Vasta per l'intera durata della programmazione 2014-2020.

Bibliografia

- Aa.Vv. (2012), Atlante del Consumo di suolo, Regione Marche
Aa.Vv. (2011), Atlante degli Ambiti di paesaggi, PPAR Marche, Regione Marche
Calafati, A. (2006), Policentrismo Urbano e sviluppo economico nelle Marche, PlaNet CenSE, Regione Marche
Calafati, A. (2010), Riqualificazione Urbana e sviluppo economico nelle Marche, Regione Marche
Gasparrini, C. (2010), Documento Programmatico per il Nuovo Piano di Ancona, Comune di Ancona
Camicia, S. (2010), Morfologie Socio-Economiche delle Marche, Regione Marche
Fantin, M. et al. (2012), La città fuori dalla città, Inu Edizioni, Roma
Bronzini, F. (2006), La città e il sogno, Gangemi Editore, Roma
Bronzini, F. et al. (1997), Studi per il Piano di Inquadramento Territoriale delle Marche, Urbanistica Quaderni, 11, Inu Edizioni, Roma
Boeri, S., Lanzani, A. (1992), "Gli orizzonti della città diffusa", in Casabella, 588 (pag. 44-59)
Boeri, S., Lanzani, A., Marini, E. (1993), Il territorio che

cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese, Editrice Abitare Segesta, Milano
Aa.Vv. (2010), Housing Sociale quali possibili opportunità? Il ricorso ad un modello economico-gestionale, Ance, Ancona

Prospettive, motivazioni e "tentativi" per una nuova coesione territoriale e urbana in Centro Abruzzo

ANTONIO CAPPUCCHETTI
E GIANNI NATALE

1. Centro Abruzzo: caratteri del territorio, valori socioeconomici e fattori di crisi, potenzialità, vocazioni alla coesione

[A. Cappuccitti]

Nel mutamento in fieri in Italia nel governo del territorio, talune situazioni locali sono particolarmente rappresentative di nuovi modelli di assetto e di rilevanti tendenze in atto.

Alcuni territori hanno concertato e realizzato autonomamente innovative forme di coesione nella dimensione di area vasta, a livello politico amministrativo e/o gestionale, anticipando nettamente in diversi casi indicazioni di legge e disegni di coordinamento da parte delle rispettive regioni; in altri casi si assiste invece a situazioni che evidenziano potenzialità e problematiche che sottendono un chiaro rapporto tra necessità di rilancio socioeconomico e ricerca di una ottimale dimensione di coesione e di governo delle trasformazioni.

Entro la seconda delle due fattispecie citate, il Centro Abruzzo costituisce un territorio nel quale molteplici fattori di contesto supportano il dibattito locale in atto sulle potenziali opportunità di nuove forme di coesione strategica, riflettendo nel contempo le opportunità e i problemi di un necessario e atteso coordinamento in materia alla scala regionale.

La rappresentatività e la peculiarità di questo caso si basa su fatti e aspetti differenti: conformazione orografica e paesaggistica, interdipendenze territoriali, fattori di crisi demografica e socioeconomica, potenzialità ambientali e culturali, stato della pianificazione, condivisione di caratteri e attitudini nel territorio, dibattito e iniziative locali, vocazioni storico-culturali e naturali.

Riguardo alla conformazione territoriale, la tradizionale immagine ambientale di sistemi di aree di fondovalle circondate da "conche" di rilievi montani riassume peculiarità orografiche e paesaggistiche che presentano evidenti caratteri di affinità e omogeneità, per un esteso sistema territoriale comprendente più di sessanta Comuni e gravitante su quattro sistemi

vallivi mutuamente contigui.

La conformazione territoriale è contraddistinta dalla marcata immagine di un paesaggio montano e pedemontano, in parte compreso entro il Parco nazionale della Majella, e direttamente limitrofo peraltro ai cospicui sistemi ambientali di altri due parchi nazionali. A questa caratterizzata e rilevante immagine ambientale si aggiunge il marcato carattere culturale che deriva da una vicenda storica ed insediativa estremamente articolata e stratificata.

Le interdipendenze territoriali sono caratterizzate particolarmente dal forte e radicato rapporto con le aree urbane del Capoluogo di Regione, L'Aquila, e con Pescara – Chieti, in particolare per quanto riguarda gli spostamenti casa – lavoro e l'accesso ai grandi servizi territoriali.

Nell'attuale congiuntura storica, ai fattori di crisi caratteristici delle aree interne si aggiungono particolari fattori di sofferenza socioeconomica locale, che nel complesso interessano in misura relativamente omogenea l'intero Centro Abruzzo: flessione demografica (sia di lungo che di breve periodo, talora sotto la soglia critica)¹, marcata riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo produttivo del territorio, decremento dell'offerta locale di servizi pubblici e privati (anche con la soppressione di rilevanti e tradizionali servizi di rango territoriale, radicati da tempo nell'immaginario e nella cultura locale), cospicui costi sociali del declino territoriale (particolarmente in termini di sottoutilizzazione e degrado del patrimonio culturale e paesaggistico e di tendenza al dissesto idraulico e geologico), estesa quantità di attrezzature dismesse dall'utilizzo originario.

Come più recente momento significativo di questo graduale percorso di crisi e declino, la classificazione del comprensorio ad "Area intermedia", rispetto ai "Poli di attrazione" (Centri di offerta di servizi) del territorio regionale, da parte del Rapporto 2014 del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica. Il quadro della pianificazione mostra un mosaico di Piani comunali disomogeneo e di diverse epoche di formazione.

Naturalmente, l'estensione e l'omogeneità nel Centro Abruzzo dei suddetti fattori di crisi riflette altrettante corrispondenti vocazioni alla ricerca di una coordinata strategia di rilancio territoriale, sotto punti di vista diversi, dalla memoria storica, alla produzione, alla valorizzazione ambientale.

Strategia [tutta ancora da individuarsi] che richiede la ricerca di adeguate sinergie territoriali, e quindi di opportune forme di coesione territoriale; e i cui punti di partenza qualificanti, già riconosciuti e condivisi da più parti, potranno essere: valorizzazione turistica e del potenziale culturale e ambientale, potenziamento della storica vocazione artigianale e agricola, valorizzazione delle tradizionali filiere agro – alimentari, tutela attiva del territorio in un'ottica di sostenibilità dello sviluppo, produzione di energie rinnovabili, incremento dell'attrattività territoriale sulla base della valorizzazione delle specifiche peculiarità storico-culturali e ambientali esistenti.

2. L'azione di Ripensiamo il Territorio. Gli obiettivi di un progetto e gli esiti attuali di un percorso di dialogo [G. Natale]

I motivi di fondo che spingono il Centro Abruzzo a una scelta di Coesione Territoriale sono molteplici; ma soprattutto i già citati caratteri del territorio, sia in termini di conformazione ambientale e insediativa che di problemi e vocazioni, e la marcata dispersione sul territorio dei vari centri, tale da rendere sempre più difficile l'accesso a servizi di un certo standard qualitativo necessario alla vita degli abitanti del territorio di riferimento e al possibile rilancio della sua economia.

L'area indicata come Centro Abruzzo, comprende l'Alta Val Pescara, la Valle Peligna, la Valle del Sagittario e la Valle Subequana, per finire nell'Alto Sangro. Essa è circondata da ben tre parchi, quello nazionale d'Abruzzo Lazio e Molise, quello regionale del Sirente-Velino, quello nazionale della Majella che comprende in parte, ed è ricca di Riserve naturali ed aree protette. Il Centro Abruzzo raccoglie circa 64 comuni con una popolazione complessiva di circa 90.000 abitanti. Molti dei suoi centri hanno una popolazione inferiore a 1000. Quelli demograficamente più importanti sono Sulmona (25.000), Pratola Peligna (8100), Popoli (5500) e Castel di Sangro (6500) e rappresentano il 50% del totale. Questo fornisce una idea precisa di quale frammentazione insediativa e demografica vi sia sul territorio, in un contesto che ha visto le Comunità montane abolite nel 2013 e la recente abolizione delle Province nell'assetto tradizionale. Siamo in una situazione particolarmente sfavorevole in quella che lo stesso presidente dell'ANCI, Fassino, indica come "assetto da cambiare", passando, a livello nazionale da 8.100 comuni a non più di 2.500, azzerando quelli con meno di 15mila abitanti. Dal 1° gennaio 2014 sono scaduti, per la seconda volta, gli adempimenti fissati dalla Regione che avrebbero dovuto portare assai presto alla fusione dei comuni con popolazione fino a 3000 abitanti, ovvero buona parte del territorio abruzzese e quindi del Centro Abruzzo. Questa data è stata ulteriormente prorogata, a luglio 2014, senza che sia accaduto nulla di rilevante. nonostante sia prevedibile che nella politica di programmazione dei prossimi anni da parte della Regione e del Governo centrale si farà sempre più riferimento a macro-aree omogenee e quindi saranno questi territori sub provinciali (o interprovinciali) che parteciperanno alle grandi scelte di carattere regionale.

L'obiettivo che il Movimento "Ripensiamo il territorio" si è posto sin dal primo momento è quello di favorire e sostenere la costruzione di un nuovo assetto delle autonomie locali del Centro Abruzzo, dove queste possano elaborare efficacemente una nuova prospettiva di rilancio e sviluppo, con l'organizzazione in aree omogenee ed ambiti ottimali e rispondendo in modo più razionale ed efficiente all'istanza di una efficace azione amministrativa e di governo, pur mantenendo la propria autonoma e radicata identità storico culturale. Una scelta di coesione che conduca quindi alla possibilità di sviluppare decisioni più forti

ed efficaci per lo sviluppo e il rilancio territoriale, ad una ottimale economia ed efficienza nell'erogazione dei servizi, e in definitiva ad una migliore governance del territorio.

In sostanza, l'obiettivo primario è la costituzione di una adeguata massa critica significativa di risorse decisionali, culturali e ambientali, in un territorio purtroppo caratterizzato da forte polverizzazione, campanilismi, e conseguente degrado socioeconomico e depauperamento. Una azione quindi non certo ideologica, ma pragmatica e mirata al rilancio del territorio, che intende fondarsi sulla ricerca delle "formule" concertative e partecipative più adeguate, coinvolgendo le parti sociali e vive del territorio nell'individuazione di una visione collettiva e condivisa, per innescare uno sviluppo sostenibile e quindi un necessario rilancio del territorio.

Per fare questo molte sono le tappe significative dell'intenso processo di sensibilizzazione posto finora in atto in due anni di attività. Per citare solamente le principali:

- a) Sono state coinvolte nell'Associazione decine di Soggetti della Società civile, Amministratori, Professionisti, Testimoni privilegiati del Territorio, Giovani;
- b) Si è costruito un Manifesto di Valori sottoscritto da oltre trenta Personalità del Territorio, con primo firmatario il Vescovo della Diocesi di Sulmona e Valva, e sottoscritto dal Presidente del Consiglio Regionale precedente (Pagano) e da quello attualmente in carica (Di Pangrazio), nonché da Soggetti di primo piano della imprenditoria, della politica, della cultura, dello sport e dello spettacolo, fino ai dirigenti scolastici;
- c) Sono state sviluppate campagne di comunicazione e di informazione mirate sui vantaggi e opportunità di una innovativa coesione territoriale strategica;
- d) E' stata promossa una estesa e articolata serie di incontri e dibattiti su tematiche specifiche riguardanti il territorio, sport compreso. E' in corso la costituzione di una rete/sistema tra tutti i Poli scolastici del Centro Abruzzo, con il coinvolgimento "dal basso" degli stessi studenti per arrivare a un laboratorio che permetta alle classi degli istituti superiori di dialogare e progettare insieme scenari territoriali, di farle colloquiare e scambiare informazioni con le Università, con il mondo del lavoro e con le scuole europee. Quest'ultima iniziativa potrebbe divenire un Progetto unitario di Vasta area suscettibile di rientrare nella voce "Scuola" prevista dal Bilancio Europeo 2014/2020.
- e) Si è operata una continua sensibilizzazione e attivazione del dibattito partecipativo sui temi della coesione territoriale strategica, incentrata principalmente sui concetti di Unione, Fusione, Coordinamento territoriale, insomma sulle diverse opzioni praticabili ed auspicabili per agire insieme e fare sinergia efficacemente in un territorio.
- f) E' stata attivata una ricerca mirata e specifica per definire preliminarmente una proposta di visione strategica che possa poi essere quindi posta all'attenzione dei cittadini ed amministrazioni, nonché alla stessa Regione, per la definizione di un Progetto Pilota per la Coesione territoriale, come indicato già nel

secondo Convegno di cui diremo appresso. E' stata ottenuta con un'apposita relazione discussa con i Capigruppo regionali una Risoluzione del Consiglio Regionale d'Abruzzo votata all'unanimità il 17.9.2013 e che impegna la Giunta regionale legiferare su Unioni e Fusioni, privilegiando queste ultime.

3. Una prospettiva di azione: costruire un tavolo intercomunale di dialogo e di proposta

[G. Natale]

Due tappe particolarmente rilevanti, tra le diverse altre, del cammino che abbiamo sinteticamente descritto sono state costituite da due importanti Convegni. Il primo è stato varato dopo aver costruito opportune sinergie con il mondo economico e imprenditoriale rappresentato da Confindustria Gran Sasso (L'Aquila, Teramo), ANCE L'Aquila, Carispaq e Bcc. Questo Convegno, tenutosi il 27.11.2012, intitolato "Ripensiamo il Territorio", con la partecipazione del Ministro alla Coesione territoriale Fabrizio Barca e del suo Capo Commissione ministeriale Prof. Calafati, nonché di un qualificato parterre di relatori, si può dire in una battuta che abbia costituito una sorta di "Sveglia al Territorio", ed in seno ad esso il Ministro Barca lanciò l'appello finale "Ora, Ora e' il momento", riferendosi alla Coesione territoriale strategica e al Bilancio Europeo 2014/2020 incombente.

Il secondo dei due Convegni citati si è tenuto invece il 1 Marzo 2014, con titolo "Coesione strategica del centro Abruzzo tra identità e sviluppo", ha avuto il Patrocinio della Presidenza del Consiglio, e le relative conclusioni sono state tratte dal Sottosegretario all'Economia, Giovanni Legnini, con la frase conclusiva "Progettare comprensorialmente guardando al mondo globalizzato". L'evento ha visto la presenza di qualificati docenti universitari che hanno toccato i temi dell'Identità e della Pianificazione territoriale, ma anche della situazione legislativa e dei temi urbanistici ed economici.

Al momento attuale è in preparazione un terzo convegno, previsto per il gennaio 2015, la cui proposta provvisoria di titolo è "Centro Abruzzo 2020, oltre il campanile". Questo Convegno dovrebbe portare alla presentazione di una "Vision" con una ricerca affidata alla Facoltà di Architettura, di Pescara, Settore Urbanistica, che tramite dei borsisti del territorio produrrà uno studio da condividere quindi ampiamente con tutte le categorie sociali, nell'ambito di un opportuno itinerario di concertazione e partecipazione.

All'interno di queste importanti e principali tappe riportate, è significativo segnalare il coinvolgimento del mondo della scuola, che ha prodotto un'interessante ed attiva collaborazione con tutti i poli scolastici dell'area di riferimento, i poli Scientifico-Tecnologici, Umanistico, Agrario ed Alberghiero, con l'obiettivo di costruire una rete/sistema tra le varie scuole sparse sul territorio. Trattandosi di un Progetto "unitario e di vasta area", si verificherà se non sia suscettibile anche di accesso ai finanziamenti europei del Bilancio 2014/2020. Si è costruita e procede un'ipotesi di fusione tra il Comune di Popoli (Alta Val

Pescara) e due comuni della Provincia de L'Aquila, S. Benedetto in Perillis e Collepietro. Si sta valutando, grazie all'azione di "Ripensiamo il Territorio" e alla sensibilità dimostrata dagli Amministratori, una Delega assessorile alla Coesione Territoriale e un Tavolo intercomunale apposito al quale ha dato adesione anche il Sindaco del Comune di Pratola Peligna (8000 residenti), distante appena 10 km.

Si è anche lavorato a favorire e sostenere l'inserimento del tema della coesione territoriale strategica nella competizione elettorale che ha coinvolto il Comune più grande del Territorio nel 2013, Sulmona, e che ha visto la prefigurazione propositiva di un ampio "tavolo" territoriale di dialogo e confronto (la "Giunta del Territorio") nel Programma di mandato. E' stato recentemente istituito un Gruppo di Lavoro di cui fa parte integrante il Movimento, e che, in collaborazione col mondo scientifico, dovrebbe portare alla presentazione presso la Regione Abruzzo di un Progetto Pilota aree interne, dato che la Regione Abruzzo intende partecipare in modo diretto e attivo all'attuazione della Strategia nazionale per le aree interne, come si legge nelle Linee Guida, lanciata e coordinata dal Ministro per la Coesione Territoriale.

Si sta ancora lavorando affinché la stessa Regione Abruzzo si doti di una legge sulla Coesione, sulla base della risoluzione di cui abbiamo già accennato sopra e, a tal proposito, è previsto un incontro con il Presidente della Giunta Regionale, Luciano D'Alfonso, il 4.11.2014. E' da rilevare, però, che i Sindaci hanno posizioni frenanti e conservative verso il processo aggregativo, percependolo evidentemente come un rischio o un ostacolo a legittime aspirazioni di carattere locale. Non è da rilevare, in questo senso, una responsabilità di tipo intrinseco, quindi, quanto la risposta a una sollecitazione di tipo politico-elettorale.

La naturale dinamica delle consultazioni elettorali talvolta è scarsamente motivante per atteggiamenti e valutazioni di tipo strategico e fortemente innovativi. Ciò conduce fisiologicamente le classi dirigenti e politiche locali a occuparsi soprattutto del breve termine e della dimensione territoriale strettamente locale. Il che produce una patologia del sistema di programmazione e fa sì che i processi di aggregazione e coesione ritardino il proprio corso, con rischi di imposizioni dall'alto e con tutte le implicazioni problematiche che ne possono conseguire.

Ultima iniziativa in ordine di tempo è l'organizzazione di una Tavola Rotonda "L'unione fa la forza: tradizione, identità, coesione" del 1.11.2014 a Pescasseroli per discutere del tema della Coesione Territoriale con i Sindaci dell'Alto Sangro a confronto con il Comune di Valsamoggia (32.000 abitanti), comune risultante dalla recente fusione di 5 comuni.

4. Gli strumenti tecnici per costruire e pianificare una nuova coesione: visione, strategia, concertazione (interistituzionale e pubblico-privato)

[A. Cappuccitti]

Abbiamo sopra argomentato in estrema sintesi

riguardo ai principali tra i molteplici fattori di crisi e di vocazione territoriale che indicano chiaramente le opportunità di una coesa e sinergica strategia territoriale per il rilancio socioeconomico del Centro Abruzzo. E complementariamente all'elaborazione di detta strategia, si pone la questione di forme di coesione territoriale non solo strumentali alla formazione di detta strategia, ma più in generale tese a una sostanziale ottimizzazione dell'azione di governo e gestione del territorio in senso più generale.

In quest'ottica, la tensione "dal basso" verso i suddetti obiettivi dovrebbe, auspicabilmente, agire sinergicamente ad una articolata azione di coordinamento e guida di respiro regionale.² E il risultato del processo che dovrà attivarsi potrà essere quello di un mosaico di sistemi urbani e di autonomie locali più efficiente, efficace, equo, sostenibile.

Un efficace disegno di rilancio e valorizzazione territoriale, del resto, comporta un ampio confronto e un coerente impegno collettivo da parte di molteplici componenti della comunità territoriale, dai Soggetti istituzionali e decisionali ai diversi "Portatori di interessi" fino alla più capillare partecipazione dei Cittadini, da collocarsi nell'ambito della graduale costituzione di un programma condiviso di finalità / obiettivi / azioni che sottenda una chiara visione complessiva del futuro del territorio, e che possa quindi anche essere in grado di valorizzare l'attrattività localizzativa delle aree stesse nel contesto del più ampio confronto concorrenziale tra territori e tra città; contenuti tutti, quelli sopra citati, propriamente caratteristici di un Piano strategico³.

Un Piano strategico, quindi, è un tipo di Piano che maggiormente di altri si presta a formalizzare e a rendere opportunamente condiviso un progetto collettivo e concertato di futuro per nuove forme di coesione territoriale⁴, perché non si limita a disegnare staticamente un desiderato assetto territoriale (fisico, funzionale, socioeconomico), ma soprattutto conferisce concretamente forma e sostanza a una visione sondandone la condivisione e predisponendone la graduale concretizzazione nel tempo tramite un sistema di intenti e di azioni progettuali, alle diverse scale di azione e intervento. Un Piano che evidenzi e argomenti a fondo la suddetta visione territoriale, nel senso che abbiamo chiarito sopra, che puntualizzi nel dovuto dettaglio tecnico la catena concettuale finalità / obiettivi / azioni, ma che comprenda anche scenari e ipotesi di assetto che possano supportare la necessaria concertazione tra Attori del territorio per l'assunzione delle decisioni.

Naturalmente, del resto, la costruzione di una condivisa visione di futuro e di una strategia a questo sottesa richiede necessariamente un adeguato itinerario di dialogo e di condivisione, all'interno della comunità territoriale, che può essere esso stesso il luogo in cui maturino gradualmente le condizioni di coesione e le propensioni a condividere prospettive e progetti.

In questo senso, il dialogo in atto nel Centro Abruzzo, alimentato dall'azione civica di "Ripensiamo il Territorio", sta raccogliendo una diffusa istanza di

confronto e di rilancio territoriale, ma al momento sta anche scontando i ritardi connessi ad una articolata congiuntura politica locale.

Un percorso quindi ancora in fieri ma con un tracciato ormai chiaro e condiviso da più parti, per quanto difficile, che potrà coadiuvare la già citata auspicabile sinergia tra spinte “dal basso” e iniziative di livello statale e regionale nel verso di nuove virtuose e innovative forme di coesione territoriale.

Note

1 Non ci soffermeremo qui nell’espone nel dettaglio l’esteso repertorio dei molteplici dati di analisi e studi specifici che illustrano il descritto stato di fatto. Segnaliamo come particolarmente documentanti, tra i diversi altri, lo studio di Aldo Ronci “L’andamento demografico nella Valle Peligna tra il Censimento 2001 e quello 2011” [2013], l’esteso ed articolato apparato analitico di respiro regionale illustrato nella Ricerca universitaria coordinata da Roberto Mascarucci “Abruzzo 2020”, Università degli Studi G. D’Annunzio, Facoltà di Architettura, Pescara [www.abruzzo2020.it]

2 Come evidenzia Aldo Ronci, nello scritto “Le strategie per le aree interne in Abruzzo” (ottobre 2014), è necessario “sollecitare la Regione affinché predisponga d’intesa con lo Stato una Strategia d’Area regionale attraverso l’individuazione di Aree progetto intercomunali nelle quali l’intercomunalità sia obbligatoriamente definita attraverso uno strumento giuridico (Associazioni, Unioni, Fusioni)”. Stante l’evidente necessità di un aggiornamento del corpus legislativo regionale in materia di Governo del territorio, nonché della stessa strumentazione di pianificazione di area vasta, una ipotesi di visione strategica di respiro regionale è esposta nella già citata Ricerca universitaria coordinata da Roberto Mascarucci “Abruzzo 2020” [www.abruzzo2020.it], comprendente tra l’altro una “Visione strategica del Sistema insediativo” e una “Ipotesi di territorializzazione”.

3 Sui contenuti e sulle procedure di formazione di un Piano strategico si indicano, tra i molteplici altri sull’argomento, i seguenti testi: Antonio Cappuccitti: Strumenti, procedure valutative e itinerari gestionali per l’Urbanistica concertata, Aracne Editrice, Roma 2006 (Cap. 3.1, “Pianificazione strategica e Marketing territoriale e urbano (elementi)”, pag. 189); Francesco Rubeo: La Pianificazione strategica, in Elio Piroddi, Antonio Cappuccitti, Marco Daviddi, Francesco Rubeo: La pianificazione territoriale e urbanistica, nella voce “Urbanistica” diretta da Elio Piroddi del Manuale di Ingegneria Civile e Ambientale, Zanichelli ESAC, Bologna 2006 (pag. U.149).

4 Sull’argomento Antonio Cappuccitti: Nuove coesioni territoriali e Pianificazione strategica, Atti del Convegno “Coesione strategica del Centro Abruzzo tra identità e sviluppo”, marzo 2014 [www.ripensiamoilterritorio.it]

Bibliografia

Cappuccitti A. (2009), La Pianificazione strategica e il Piano urbanistico comunale, in AA.VV. (a cura di Elio Piroddi e Antonio Cappuccitti): Il Nuovo Manuale di Urbanistica. Volume III, Lo stato della Pianificazione urbana in Italia; 20 città a confronto, Torino, Milano, Trento, Bolzano, Trieste, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Ancona, Terni, L’Aquila, Roma, Napoli, Campobasso, Matera, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Cagliari, Mancosu Editore, Roma;

Cappuccitti A. (2014), Nuove coesioni territoriali e Pianificazione strategica, Atti del Convegno “Coesione strategica del Centro Abruzzo tra identità e sviluppo”, marzo 2014 [www.ripensiamoilterritorio.it];

Mascarucci R. (2008), Goal Congruence. Il ruolo del territorio nelle visioni strategiche. Meltemi, Roma; Mascarucci R. (coordinatore, 2014), Materiali della Ricerca universitaria “Abruzzo 2020”, Università degli Studi G. D’Annunzio, Facoltà di Architettura, Pescara [www.abruzzo2020.it];

Mascarucci R. (2014), L’area di Sulmona nella Strategia Territoriale Multiscalare, Atti del Convegno “Coesione strategica del Centro Abruzzo tra identità e sviluppo”, marzo 2014 [www.ripensiamoilterritorio.it];

Natale G. (anni diversi), Articoli e scritti vari sulla Coesione territoriale in Abruzzo e sull’azione civica del Movimento “Ripensiamo il Territorio”, pubblicati in molteplici Testate giornalistiche su carta e on-line; Piroddi E., Cappuccitti A., Daviddi M., Rubeo F. (2006), La pianificazione territoriale e urbanistica, nella voce “Urbanistica” diretta da Elio Piroddi del Manuale di Ingegneria Civile e Ambientale, Zanichelli ESAC, Bologna;

Ronci A. (2013), L’andamento demografico nella Valle Peligna tra il Censimento 2001 e quello 2011;

Ronci A. (2014), Le strategie per le aree interne in Abruzzo, ottobre 2014 [www.rete5.tv].

Città diffusa, infrastrutture e mobilità.

Prospettive per un ambito-tipo del territorio marchigiano

CIATTAGLIA FRANCESCO

La ricerca avviata su parte del territorio marchigiano punta a fornire alcuni spunti di riflessione sul sistema insediativo diffuso, peculiare di queste zone, relazionandolo con i nuovi modelli di mobilità nell’ottica di una rimodulazione delle modalità di fruizione del territorio da parte della cittadinanza. Il territorio della Regione, che per sua conformazione risulta costituito da un susseguirsi di corridoi vallivi e crinali perpen-

dicolari alla costa adriatica, può essere schematizzato con l'immagine di due "pettini contrapposti" che si compenetrano, costituiti rispettivamente il primo dalla linea di costa e dai corridoi vallivi, mentre il secondo dalle formazioni montuose e dai crinali.

In tale contesto territoriale emerge la compresenza di due tessuti insediativi: quello costituito prevalentemente dai centri abitati di medio - piccola dimensione¹ distribuiti storicamente sui crinali e successivamente sui fondovalle e quello invece "polverizzato", costituito da una fitta rete di edilizia residenziale/ produttiva distribuita uniformemente su tutto il territorio, che si presenta come una modalità insediativa ereditata dalla tradizione agricola del territorio.

Queste due tipologie insediative, nel tempo, hanno avuto dei processi evolutivi paralleli e se da una parte i sistemi insediativi compatti si sono ampliati o densificati, allo stesso modo l'edilizia residenziale sparsa ha continuato, con diverse modalità, ad inserirsi nel territorio.

In tale prospettiva di indagine risulta interessante capire come la popolazione sia distribuita in relazione al territorio densamente costruito e a quello invece rurale con una bassa densità. Restringendo il campo di indagine ai dati Istat riferiti alla Provincia di Ancona si evidenzia che il 90.1% della popolazione risiede in centri urbani mentre solo il 9.9% risiede fuori dagli agglomerati abitati (nelle case sparse), con una variazione media in negativo di circa l'1.5% rispetto al 2001; inoltre si evidenzia che nei territori rurali si ha una campana demografica analoga a quella dei territori più urbanizzati per tutte le fasce di età, a suggerire che l'insediamento sparso risulta una modalità di abitare per diverse motivazioni ancora presente².

Una delle caratteristiche di questo assetto territoriale è la complessità dei flussi che si generano e l'articolazione delle funzioni (intese come luoghi per il lavoro, i servizi pubblici, divertimento, etc.). Ogni funzione infatti porta con sé una determinata area di influenza in termini di flussi, che generalmente si espande oltre i limiti amministrativi di ogni singolo Comune (basti pensare ai flussi per le scuole inferiori rispetto a quello degli studenti universitari o a quello relativo alle utenze di un tribunale). In relazione a quanto detto sopra, la stessa legge sull'accorpamento delle funzioni fondamentali per i Comuni con meno di 5000 abitanti avvalorava ancora di più l'ipotesi che ci troveremo davanti ad un sistema metropolitano a scala almeno sovracomunale³.

Alla luce di questa lettura dei caratteri generali del territorio marchigiano concentreremo ora le nostre riflessioni su alcuni scenari progettuali in un "ambito-tipo del territorio marchigiano", costituito dal corridoio vallivo della Vallesina e dai versanti che lo delimitano. Nella fattispecie verrà approfondito il tema della mobilità e degli spazi per le infrastrutture, configurandosi quest'ultimo come l'aspetto che più di tutti mette in relazione il sistema insediativo diffuso e policentrico, i flussi e l'articolazione delle funzioni. Volendo fornire un quadro sintetico sull'attuale infrastrutturazione di questa "tessera" di territorio si

possono schematizzare tre ordini di infrastrutturazione: il primo, che si concentra sulla fascia costiera ed è costituito dall'autostrada e dalla ferrovia, accoglie e distribuisce i flussi ad una scala territoriale molto ampia (ferrovia e autostrada); il secondo ordine, molto sviluppato, si articola sul corridoio vallivo, esso è costituito dalle infrastrutture della mobilità primaria, in particolare le strade statali e linee ferroviarie, le quali costituiscono vettori ad alta percorrenza che distribuiscono i flussi longitudinalmente alle valli, tali infrastrutture captano le utenze dai vari centri e le distribuiscono nel fondovalle dove sono concentrate la maggior parte delle funzioni e risiede anche la maggior parte della popolazione; il terzo ordine di mobilità è invece quello di adduzione tra i sistemi insediativi di crinale, di fondovalle e diffusi verso il sistema primario; queste infrastrutture secondarie e terziarie sono le strade provinciali e le strade comunali che innervano il territorio ed articolano la mobilità in un sistema orografico fatto di crinali di vallecole e colli.

Per quel che concerne la mobilità tra i centri minori e il corridoio infrastrutturale di fondovalle, essa risulta affidata principalmente alla mobilità privata; questo comporta che una grande quantità di veicoli percorrono il medesimo percorso e in fasce orarie e destinazioni compatibili. Questa modalità di gestione degli spostamenti, nella città diffusa, si dimostra poco efficiente sia dal lato dell'utente privato, sotto il profilo economico, sia della collettività in quanto genera una serie di problemi legati all'inquinamento, al traffico, alla saturazione dei parcheggi, etc.

In tale prospettiva possiamo riflettere su quelle proposte e forme di mobilità innovativa che già da diverso tempo sono state ipotizzate da vari strumenti e progetti territoriali nel territorio della Provincia di Ancona, come il piano attuativo per l'intermodalità⁴, o le ipotesi di attuazione del sistema di metropolitana di superficie, solo per citarne alcuni.

Il primo si basa su una riqualificazione delle fermate delle linee del trasporto pubblico locale, con l'individuazione di interventi progettuali di supporto all'intermodalità (parcheggi scambiatori per la mobilità pubblico/privata, ferroviaria/automobilistica). Il secondo invece ipotizza l'utilizzo di una metropolitana di superficie come mezzo pubblico di superficie per servire una determinata porzione di territorio. Questi progetti, pur avendo introdotto dei concetti innovativi in termini di ottimizzazione della mobilità e dei flussi, non hanno tuttavia ancora preso campo sul territorio. Uno degli aspetti più delicati di questi interventi è infatti la relazione tra i flussi secondari ed i flussi primari, che ad oggi presenta ancora poche occasioni di vera integrazione intermodale.

Un ipotetico intervento dovrebbe pertanto, a nostro giudizio, indirizzarsi verso forme di intermodalità più connesse ed efficienti tra il trasporto privato ed il trasporto pubblico. A questo proposito, numerose sono le sperimentazioni italiane ed europee in termini di mobilità riguardo a sistemi park and ride che prevedono l'integrazione della mobilità in automobile

con quella ciclabile e dei mezzi pubblici. Altrettanto numerosi sono gli esempi relativi ad esperienze di car sharing e servizi a chiamata, iniziative queste che se rimodulate in termini di erogazione del servizio ed area d'azione, potrebbero essere delle risposte concrete di supporto al modello attuale di mobilità nella città diffusa.

Un'ipotesi per il territorio di indagine potrebbe essere quella di integrare gli attuali sistemi di trasporto pubblico (autobus, treno, etc.) con uno specifico apparato di nodi intermodali che tramite servizi a chiamata o di car sharing fungano da interfaccia tra i centri abitati, il sistema insediativo diffuso e il sistema di infrastrutture primarie.

Partendo da un'attenta analisi dei flussi e delle funzioni all'interno del territorio ed evidenziando le sovrapposizioni e le intersezioni tra di essi, si potranno evidenziare quelli più strategici. Ipotizzare che il flusso relativo agli utenti quotidiani delle aree industriali, il flusso dei liberi professionisti verso specifiche destinazioni (tribunale, genio civile etc.), il flusso verso le strutture pubbliche (anagrafe, uffici tecnici, polizia, ospedali) possano essere maggiormente integrati e ottimizzati è sicuramente auspicabile soprattutto in un territorio sempre più orientato verso una fusione delle funzioni. Alla luce di tali analisi potrebbero essere individuati e riqualificati alcuni snodi infrastrutturali, come ad esempio alcuni nodi tra strada provinciale e strada statale, in corrispondenza di alcuni dei quali si sono già costituiti, sotto i cavalcavia e negli spazi di risulta, aree di sosta intermodali spontanee in cui automobilisti si associano per condividere le tratte lungo la mobilità primaria.

Analoga riqualificazione potrebbero ricevere alcuni nodi tra strada comunale e strada provinciale, fino ad arrivare ai nodi della fitta rete di strade interpoderali attualmente sottoutilizzate ma che se rivalutate potrebbero diventare un importante elemento di connessione con il paesaggio agrario storico, soprattutto nella prospettiva di recuperarle come assi per la viabilità dolce o per i flussi turistici. Potrebbero essere previsti interventi anche in aree funzionali specifiche come le aree commerciali o produttive che, tendenzialmente, sono sempre ubicate nel fondovalle nei pressi degli snodi delle grandi arterie di comunicazione o ai margini dei centri abitati.

Un simile scenario risulta peraltro coerente con le direttive della Comunità Europea relative alla tematica della mobilità urbana sostenibile, le quali, attraverso specifiche call (ad esempio quelle contenute nel programma di sviluppo Horizon 2020 all'interno delle social innovation nell'area smart and integrated transport system⁵) incentivano lo studio di modelli di business innovativi e concetti di servizio per i trasporti pubblici, riguardanti anche la mobilità dolce.

Lo scopo di questi programmi specifici è di capire come favorire l'utilizzo di sistemi di trasporto intermodali proponendo ad esempio attività di sensibilizzazione, riqualificazione delle infrastrutture e pianificazione⁶. In particolare, in riferimento al ruolo delle autorità locali, sono previste dal programma di

lavoro azioni di sensibilizzazione delle autorità sulla promozione di una mobilità urbana sostenibile tramite lo sviluppo di piani dedicati (SUMP)⁷.

Immaginare un territorio in cui la motorizzazione privata si riduca in favore di mezzi di trasporto pubblici più sostenibili, con un minore impatto ecologico ed economico, è una prospettiva verso la quale la governance territoriale deve puntare al fine di avere un territorio più fruibile e con un funzionamento metropolitano più efficiente e meglio relazionato tra funzioni ed utenze. Ad oggi queste innovazioni si scontrano con un modello di mobilità consolidato ormai da più di 70 anni, prettamente basato sul mezzo privato, che trasmette un determinato concetto di libertà di movimento all'interno del territorio.

Nella recente evoluzione dell'economia, l'aumento continuo del prezzo di carburante⁸ di contro alla progressiva riduzione del reddito medio⁹ sta facendo diventare il costo per l'utilizzo del mezzo privato una spesa non trascurabile dal cittadino soprattutto nei contesti della città diffusa, in cui gli spostamenti giornalieri in auto possono essere consistenti¹⁰. I programmi innovativi di mobilità appena discussi, se correttamente incentivati, potrebbero acquisire maggior popolarità nei confronti della popolazione. Non è pensabile ovviamente un cambiamento immediato verso queste nuove forme di mobilità, né tantomeno che queste possano soppiantare totalmente il mezzo privato, ma potrebbero senza dubbio prendere lentamente campo ed acquisire un ruolo importante in determinati ambiti.

Sotto il profilo economico è difficile pensare che innovativi modelli di mobilità possano avere un tornaconto positivo nel breve periodo, perché per la loro attuazione è implicita la previsione di investimenti nell'aggiornamento delle infrastrutture, nell'implementazione di efficienti nodi di intermodalità e nella gestione di un servizio molto articolato.

D'altronde l'indotto di questi tipi di innovazione non può essere riscontrato in un tornaconto prettamente economico. Nelle voci di bilancio dovrebbero comparire in positivo una serie di benefici non immediatamente quantificabili: in primo luogo ecologici, derivanti dalla riduzione del numero di mezzi circolanti e quindi dell'inquinamento; in secondo luogo sociali, in quanto si creerebbe un servizio che andrebbe ad aumentare il capitale di un territorio, in termini di qualità della vita, fruibilità delle infrastrutture e sicurezza dei trasporti. Si tratta quindi di un bilancio che deve necessariamente articolarsi coinvolgendo i tre vettori della sostenibilità, così da risultare essere la strada più corretta per avere una vera innovazione¹¹.

Note

1 Il territorio marchigiano non è caratterizzato dalla presenza di centri urbani di grandi dimensioni infatti solamente l'1.2% dei Comuni supera i 50.000 ab., il 5.0% ha una popolazione tra i 20.000 e i 50.000 ab., il 7.5% ha una popolazione tra i 10.000 ed i 20.000 ab., il 13.4% ha una popolazione tra i 5.000 ed i 10.000 ab., mentre il 72.3% ha una popolazione inferiore ai 5.000

ab.

Fonte: Sistema Informativo Statistico Regione Marche: "Popolazione residente per comune e provincia della Regione Marche al Censimento 2011 per classi d'età" (<http://statistica.regione.marche.it/Home/Dati-prodotti/Argomenti/Popolazione/Tavolestatistiche/tabid/121/language/it-IT/Default.aspx>).

2. Elaborazione su base del database Istat: basi territoriali e variabili censuarie (<http://www.istat.it/it/archivio/104317>)

3 Cfr. DECRETO-LEGGE 6 luglio 2012, n. 95 Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini - Art. 19. Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

(http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2012_0135.htm#19)

4 Cfr. <http://venere.provincia.ancona.it/provanco/mobilita.nsf/2797dc397c437595c12566f2003b7d55/b450deb2e45cb6cfc12573b7004dd2fc?OpenDocument>

5 Cfr. (<http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/smart-green-and-integrated-transport>)

6 Il portale "CIVITAS 2020" è una piattaforma che permette la condivisione di idee progetti di e strategie ambiziose di trasporto urbano sostenibile. È costituita anche da reti nazionali e si articola anche in gruppi tematici che si concentrano su aspetti specifici riguardanti mobilità sostenibile. (<http://www.civitas.eu/>)

7 Cfr. (http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-transport_en.pdf)

8 Il prezzo al consumo della benzina SP nel 1996 era 737,28€/1000 litri nel 2013 1657,92€/1000litri con un aumento del 224% mentre quello del GPL è passato da 282,16€/1000 litri a 805,50€/1.000 litri con un aumento del 285% (<http://dgerm.sviluppoeconomico.gov.it/dgerm/prezzimedi.asp>).

9 Nel periodo che va dal 1992 al 2012 il potere d'acquisto del reddito disponibile è passato dal -0.8% al -4.5% (fonte: ISTAT).

10. Per i mezzi a benzina si è passati da un costo al km di 0,07-0,08 €/km nel gennaio 1998 a 0,13-0,14 €/km nel gen 2013 con un aumento di circa il 45%; per i mezzi a diesel si è passati da un costo al km di 0,04-0,05 €/km nel gennaio 1998 a 0,09-0,10 €/km nel gen 2013 con un aumento di circa il 53%; per i mezzi a gpl si è passati da un costo al km di 0,04-0,05 €/km nel gennaio 1998 a 0,07-0,08 €/km nel gen 2013 con un aumento di circa il 40%; per i mezzi a metano si è passati da un costo al km di 0,02-0,03 €/km nel gennaio 1998 a 0,05-0,06 €/km nel gen 2013 con un aumento di circa il 45%.

Il dati tengono conto dei soli costi del carburante su una Fiat Brava 100 16v a benzina, gpl e metano (impianto aspirato) confrontata con una Fiat Brava 105 JTD, consumi rilevati da Quattroruote Prezzi medi mensili carburanti: Ministero per lo sviluppo economico. Da agosto 2008 il prezzo medio nazionale del metano è calcolato in base alle nostre rilevazioni.

(Fonte secondaria: <http://www.metanoauto.com/>).

11 "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo" SSSE Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e durevole del territorio dell'Unione Europea Approvato dal Consiglio informale dei Ministri responsabili della gestione del territorio a Potsdam, Maggio 1999.

Integrazione ed innovazione delle politiche nel Progetto nei Territori Snodo 2

FEDERICO D'ASCANIO,
DONATO DI LUDOVICO
E PIERLUIGI PROPERZI

La dimensione macroregionale come snodo di politiche urbane ed infrastrutturali

L'assenza di modelli sociali di sviluppo condivisi, sia a livello nazionale che locale, in questi ultimi anni ha alimentato processi di trasformazione non "pianificati" e insostenibili, favorendo l'affermazione inerziale di modelli insediativi a "macchia di leopardo" diffusi, lineari, porosi, etc, ampiamente studiati dalla geografia urbana.

La costruzione di un territorio per parti, attraverso episodi isolati e progetti urbani sconnessi e decontestualizzati, ha determinato dispersione insediativa, sprawl, rarefazione, alto consumo di suolo, frammentazione delle reti ecologiche, aggressione al paesaggio urbano e periurbano, fenomeni che hanno a loro volta determinato forme urbane caotiche su telai infrastrutturali imperfetti, secondo processi autoriproduttivi più che strutturanti. Tali processi hanno pesantemente modificato i sistemi insediativi regionali, in particolare quelli a più alto tasso di metropolizzazione, che ora presentano inedite forme post urbane di difficile interpretazione e ancor più difficile governo.

La recente storia urbanistica ha chiarito che, per lo sviluppo delle aree urbane e delle economie che le caratterizzano, ogni azione di governo, economica o legislativa, è efficace solo se è frutto di un processo di confronto e concertazione istituzionale e sociale (D'Ascanio, 2008). Tale confronto, tuttavia, deve avvenire a tutti i livelli, da quello internazionale a quello locale, così da poter divenire condizione necessaria per il superamento dello stato di incertezza e instabilità che sta caratterizzando questi anni di crisi, andando ad incidere in un tessuto già gravemente compromesso dal dopoguerra ad oggi. Le incertezze sono riconducibili all'ampio spettro della cosiddetta globalizzazione, sviluppata sulle reti lunghe, la quale impatta sulla società e sull'economia riducendo spesso gli spazi di manovra dei governi, cosicché le politiche

locali sono sempre più vincolate a dinamiche provenienti dall'esterno piuttosto che connesse ad esigenze socio-economiche del territorio. L'instabilità è invece il risultato congiunto di diversi fenomeni:

- la frammentazione politica, acuita da conflitti sempre più radicali che contribuiscono alla disgregazione delle componenti sociali;
- la volubilità dei flussi finanziari all'interno di una crisi economica quale è quella in corso;
- le difficoltà che hanno gli Enti Locali nell'approvazione dei propri bilanci, con conseguente impossibilità di un'affidabile programmazione dello sviluppo urbano.

In tale contesto, l'interpretazione Macroregionale appare la dimensione più coerente per rispondere alla domanda di un nuovo modello di sviluppo che non può prescindere ad un nuovo modello sociale.

Il tema delle Macroregioni si sviluppa in UE nel 2009 (UE 2009) con l'esperimento dell'area baltica. Oggi sta assumendo rilievo attorno ad altre proposte aprendo nuove opportunità di sviluppo territoriale e locale. Si tratta di un nuovo criterio per allocare risorse che pone al centro la costruzione di territorio attraverso strategie multilivello e integrate. Si formano dal basso, dall'iniziativa di paesi o regioni accomunati da caratteristiche o sfide comuni e opportunità molto specifiche ed evidenti o dall'esistenza di problemi che non possono essere affrontati in modo soddisfacente da soggetti che agiscono da soli. Questo nuovo modello interpretativo è privo di un corrispondente ruolo istituzionale (Stocchiero 2010).

La proposta della Macroregione mediana

In tale contesto, assume particolare interesse la sperimentazione sulla Macroregione mediana avanzata dal MIT (Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) e dalla Regione Abruzzo, che affronta nuove opportunità di sviluppo territoriale e locale, e che si candida ad essere modello di governance e strumento di integrazione di strategie e politiche attraverso lo strumento del Progetto di territorio (e di paesaggio), ma anche come prototipo che interpreta il territorio in termini di Sistemi e Reti di città da porre a base delle future politiche di sviluppo nazionali e transnazionali. Nell'accezione proposta dalla sperimentazione del MIT, il modello macroregionale vuole superare i punti critici della definizione europea che si possono condensare nelle problematiche di territorializzazione delle politiche, già emerse nella precedente programmazione UE con l'approccio policentrico, cioè della difficoltà di far intercettare i grandi flussi dal contesto locale. La transcalarità delle politiche e della governance diventa così tema centrale e in un'ottica di connettività multilivello, diventa centrale anche il tema delle Reti di città e della loro estensione (lunghe e corte). La questione è quindi quella di declinare paradigmi consolidati, quali quello delle Reti, con nuovi paradigmi quali quello della Macroregione a dimensione variabile coerenti con i Progetti di sviluppo tradotti in Progetti di territorio (e di paesaggio). In questo modo, la dimensione della Macroregione

mediana consente di superare i dualismi che da sempre hanno caratterizzato lo spazio "interno" dell'Italia centrale, dualismo tra l'area interna (la montagna e la collina submontana) e la costa, dualismo tra aree fortemente infrastrutturate ed aree naturali e seminaturali, dualismo tra conservazione dei caratteri dei luoghi e trasformazione. Tali politiche, seguite da quelle urbane, hanno portato infatti a concentrare sulle aree interne le risorse finanziarie finalizzate alla tutela ed a progetti di protezione ambientale, e sulla costa e nelle principali valli del pettine, ed in particolare sulle aree metropolitane, le risorse finanziarie finalizzate, quasi esclusivamente, allo sviluppo industriale ed insediativo.

Integrazione Reti lunghe – Reti corte

Il modello della Macroregione mediana, ha l'obiettivo non secondario di integrare reti lunghe e reti corte (l'Italia centrale riveste un ruolo cerniera nel contesto mediano-europeo, sia sull'asse est-ovest e sia sull'asse nord-sud), dove per reti lunghe si intendono quelle formate dalle Città con maggior peso competitivo (come le Città metropolitane di Roma, Napoli, Ancona e Pescara) e da sistemi territoriali secondari (comunque di peso notevole), e per reti corte quelle formate da sistemi territoriali minori generalmente escluse dai grandi progetti di sviluppo e generalmente isolate. L'integrazione delle politiche di sviluppo tra sistemi insediativi territoriali e dunque tra livelli di scala diversa, si può perseguire attraverso un'analisi che individui le relazioni tra questi sistemi (reti lunghe ↔ reti corte) quale accompagnamento alla formazione dal basso della Macroregione, le relazioni tra le Macroregioni stesse (endogeno ↔ esogeno / interno ↔ esterno) definendone la massa critica e la relativa variabilità in base al settore interessato, con attenzione anche verso lo sviluppo locale per evitare che i flussi economici sorvolino i sistemi locali senza fare scalo. È il passaggio da una politica europea di policentrismo tendente all'equilibrio ad una politica della competitività tra aree e delle strategie territoriali tendenti al completamento delle armature territoriali ed alla qualità dei diversi sistemi insediativi. Questo modello di lettura che riconosce un potenziale sistema delle Macroregioni europee e specificatamente per l'Italia mediana, deve essere particolarmente consapevole da un lato della variabilità della cosiddetta "massa critica" che in realtà nel breve termine è piuttosto stabile, e lo è soprattutto nei luoghi di intersezione, e dall'altro deve essere consapevole del peso "sbilanciante" delle Città Metropolitane. Le Città all'interno di queste aree, appartenenti spesso ai sistemi territoriali secondari, potrebbero svilupparsi e diventare il centro di Contesti snodo, potrebbero cioè assumere il ruolo di nuove hub connesse alle reti lunghe delle Città metropolitane e della Global Cities (Di Ludovico, Properzi 2012), come già prefigurato dal modello di Macroregione mediana e anticipato dallo studio sul Progetto di territorio snodo 2 (Di Ludovico, Properzi, Santarelli 2014).

La Macroregione “Mediana”

Nel contesto dell'Italia mediana, assumono un ruolo rilevante alcune analisi prodotte per il disegno strategico della Regione Abruzzo a supporto del Quadro Strategico Nazionale (Proiezioni Territoriali per le Città – (PTC 2008) e nell'ambito delle Piattaforme Strategiche (Fabbro 2011), in cui l'individuazione dei Sistemi insediativi territoriali di diversa natura e tra di loro dipendenti, viene riguardata come superamento di modelli interpretativi tradizionali che mal descrivono le potenzialità delle aree interne della regione sottoutilizzate e svantaggiate (policentrismo vs dualismo). Tali Sistemi sono stati classificati in quattro tipi: i (1) Poli urbani, nodi principali della rete delle Città, un primo livello su rete medio-lunga, la (2) Città lineare della costa, che rappresenta la fascia continua insediata della costa, un secondo livello di rete medio-lunga, la (3) Rete dei borghi o dei Poli minori, cioè la rete dei centri urbani dell'interno con peso insediativo medio basso, la prima rete breve, e infine i (4) Paesaggi abitati, cioè i piccoli centri diversi dai Poli minori e ubicati prevalentemente nel territorio collinare e montuoso interessato dai parchi e dal progetto APE (Appennino Parco d'Europa).

Non si tratta di una partizione per aree geografiche omogenee, in quanto alcuni centri compaiono in più tipologie di Sistemi, né di una suddivisione a fini direttamente allocativi di risorse (la strategia del Mar Baltico è stata costruita su tre “no”: no a nuovi fondi, no a nuova legislazione, no a nuove istituzioni), ma di una rappresentazione delle quantità e delle qualità in gioco e della loro articolazione territoriale e del loro ruolo, che vuole tenere conto sia del paradigma areale che di quello delle reti, cioè sia di fattori localistici e identitari che di fattori relazionali. Questo modello interpretativo è stato ripreso dal “Progetto di Territorio 2” (PdT2 2013) del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e della Regione Abruzzo, un approfondimento delle “Proiezioni Territoriali per le Città” prodotto nel 2012, che ha analizzato nel dettaglio i quattro Sistemi insediativi territoriali ed ha prodotto anche un approfondimento sul tema del turismo individuando i cosiddetti Sistemi turistici; Sistemi insediativi territoriali e Sistemi turistici definiscono un complesso di reti e spazi che hanno consentito di definire una prima “dimensione” della Macroregione mediana e di mettere in relazione le sue componenti con tutti i Progetti di Territorio in fase di realizzazione o anche solo predisposti che caratterizzano una visione dell'Italia “Mediana”. Nell'ambito della Macroregione, i Progetti di Territorio sono riguardati come strumento/criterio possibile per un'ottimale selettività e concentrazione di tutte le risorse presenti sul territorio, coinvolgendo la valorizzazione delle eccellenze costituite dalle Città stesse, nella dimensione di area vasta e quindi la crescita della competitività delle Città e dei Territori. Alla valorizzazione delle eccellenze si interfaccia il tema della inclusività delle eccellenze stesse: da una parte, quindi, la localizzazione di servizi, dei sistemi produttivi, dei sistemi dell'innovazione, della ricerca e della conoscenza intesa come base del “Progetto di

Territorio”, attuabile tramite la governance, dall'altra il recupero delle marginalità urbane e territoriali, in vista di una sostenibilità ambientale e sociale. Secondo questa visione, le politiche urbane diventano elemento principale per il recupero di ruolo dei territori interni dell'Italia mediana, politiche diversificate a seconda delle specificità dei territori medesimi ma allo stesso tempo assolutamente integrate.

Il Progetto di Territorio Snodo 2 ed il Quadrilatero dell'Abruzzo Centrale

I Sistemi insediativi territoriali, caratterizzati da dinamiche diverse a seconda della loro localizzazione e tipologia, ma anche da una loro sovrapposizione, si appoggiano su Telai infrastrutturali spesso incompleti e diventano oggetto di politiche urbanocentriche condizionate da duplicazioni di suoli e di funzioni. Le nuove politiche, agganciate alla Macroregione, possono superare il modello duale se i Progetti di Territorio saranno in grado di innervare diversi Sistemi insediativi territoriali: il motore dello sviluppo diventa quindi il Progetto, che raccorda più Sistemi, il supporto diventa il Telaio infrastrutturale che mette in rete le Città, la dimensione spaziale di riferimento diventa la Macroregione. In questo modo è possibile superare le diversità territoriali ed utilizzarle positivamente quale fattore di sviluppo.

Attraverso l'analisi delle componenti paesaggistiche e ambientali dell'Italia mediana, sono stati inoltre individuate configurazioni a geometria variabile delle componenti della fruizione turistica indispensabili per l'attivazione dei Progetti di Territorio. Si tratta di possibili percorsi ambientali incardinati sul sistema dei parchi e delle riserve, ma soprattutto incardinati sul sistema rurale della collina. Attraverso tali componenti sono state definite le Reti della fruizione turistica, che a loro volta hanno consentito di individuare una preliminare configurazione dei cosiddetti “Sistemi turistici”, con l'obiettivo costruire un parallelo modello di sviluppo. I Sistemi turistici, in taluni casi coincidono con i cosiddetti “Ambiti di verifica della governance dei Progetti di Territorio”, areali individuati per gestire e valutare, in riferimento al territorio macroregionale interessato, gli stessi Progetti.

In questo modello i Progetti di Territorio (come quello “Snodo 2”) sono lo strumento connettivo, che utilizza, nei Sistemi insediativi territoriali e turistici le Reti di Città ed il loro potenziale competitivo e di sviluppo socio-economico. Essi connettono i territori delle Regioni, ad esempio quelle dell'Italia mediana notoriamente vocati a ricomporre una pluralità di domande orientate ad una molteplicità di offerte, e dai quali è possibile cogliere le esperienze accumulate nell'organizzazione dei propri sistemi e nella valorizzazione dei propri patrimoni. Tali connessioni efficientano e potenziano i cosiddetti Telai Territoriali, strutturati dalla sequenza costa bassa, media collina, solchi vallivi, storicamente insediati sia nei crinali (centri storici), che nelle zone irrigue (case sparse).

I Telai, trama principale ricompositiva dei Sistemi insediativi territoriali, hanno una loro autonoma e

spesso diversificata dimensione e struttura che non replica quella urbana tradizionale in termini di centro – periferia, né di relazioni funzionali, ma ne postula una diversa declinazione. Nei vertici del Telaio, infatti, ci sono spesso, non sempre, aggregazioni insediative storiche (i centri di collina arretrati e gli insediamenti intorno alle stazioni ferroviarie). Il Progetto di Territorio Snodo 2 ha l'obiettivo non secondario quello di completare la maglia infrastrutturale per innervare tali flussi e connettere i Sistemi insediativi territoriali deboli con i forti e più in grande, l'Italia mediana con lo spazio Euro-mediterraneo.

Tra questi Sistemi territoriali deboli, molteplici sono quelli dell'Italia centrale "interna", ed il progetto di Territorio Snodo 2 si concentra in particolare su quelli che appartengono al cosiddetto Quadrilatero dell'Abruzzo Centrale, che ha i suoi vertici nei Poli dell'Aquila, Carsoli, Avezzano e Sulmona. In termini di progetti di sviluppo esistenti, questo quadrilatero coinvolge due Piattaforme Territoriali Strategiche, quella trasversale interregionale Lazio-Abruzzo denominata "C2", e quella longitudinale dell'Appennino Centrale denominata "C1". Le due Piattaforme innervano molti Progetti di Territorio, tra i quali ad esempio quelli connessi al collegamento trasversale Pescara/Teramo - Roma/Civitavecchia/Fiumicino, al collegamento longitudinale Rieti/Terni - Isernia/Salerno, ma anche al potenziamento / completamento del Quadrilatero L'Aquila, Carsoli, Avezzano, Sulmona.

Il Quadrilatero dell'Abruzzo Centrale

Posto in relazione con i Sistemi insediativi territoriali e turistici e con le relative Reti di Città, il Quadrilatero dell'Abruzzo Centrale raccoglie al suo interno una popolazione di circa 300.000 abitanti (residenti nei Sistemi insediativi territoriali) e definisce un'area esterna che raccoglie circa 1.000.000 di abitanti (anch'essi residenti nei Sistemi insediativi territoriali) che si estende dalla Città lineare della Costa all'Area metropolitana di Roma (esclusa), per un totale di circa 1.300.000 abitanti.

Il Progetto di Territorio snodo 2 concentra la propria attenzione sulla valorizzazione di alcuni particolari assett che caratterizzano le aree interne e che, per loro natura, hanno un dimensione che supera i confini amministrativi della Regione, come nel caso del Quadrilatero. Tale valorizzazione riguarda anche l'adeguamento ed il completamento del Telaio infrastrutturale che attraversa in senso longitudinale e trasversale le aree interne ai fini della promozione turistica delle medesime con specifico riferimento alle autostrade A24-A25 e ai tratti Carsoli-Avezzano-Sulmona della linea ferroviaria trasversale Roma-Pescara e L'Aquila-Sulmona-Castel di Sangro parte del sistema di linee ferroviarie che da Perugia, Terni e Rieti attraversa la catena appenninica in senso longitudinale fino a raggiungere Salerno. Si tratta di un progetto che completa le armature urbane e territoriali connesse al Quadrilatero e che interviene sperimentando nuovi livelli di servizio del Telaio, di tipo "smart" e legati principalmente all'utilizzo selettivo del potenziale

della Rete dei Poli maggiori (che annovera anche le Città metropolitane).

Conclusioni

L'interpretazione dello spazio dell'Italia centrale con il modello della Macroregione mediana, e soprattutto la declinazione di questa stessa Macroregione come Reti di Città e Sistemi insediativi territoriali e turistici innervati da Progetti di territorio la cui governance può essere verificata su ambiti specifici, può rappresentare effettivamente lo snodo di politiche urbane ed infrastrutturali. Nel modello il tema delle politiche urbane è riferito ai sistemi insediativi, una soglia demografica necessaria per attivare strategie al cui centro ci sono le Città e le loro reti, Città appartenenti a più livelli, da quello globale a quello locale. In questo modo la debole massa critica delle aree interne e dei relativi sistemi, dotata di una nuova e positiva diversità, potrà essere integrata e riequilibrata con quella della rete, traendone vantaggi in termini di governance, di disparità, di distribuzione della conoscenza, di rapporto Città-spazi rurali e di ribilanciamento delle economie.

Bibliografia

- D'Ascanio F. (2008), Pianificazione strategica e strutturale. Verso il nuovo piano, Gangemi Editore, Roma.
- Di Ludovico D., Properzi P., Santarelli A. (2014), Median italy: territorial diversity as the cornerstone of regional development, In: (a cura di): Bevilacqua C., Calabrò F., Della Spina L., New Metropolitan Perspectives - The Integrated Approach of Urban Sustainable Development. Advanced Engineering Forum, vol. 11, p. 20-26, Thomas Wohlbier, TTP (Trans Tech Publications) USA, Reggio Calabria, doi: 10.4028/www.scientific.net/AEF.11.20.
- Di Ludovico D., Properzi P. (2012), Evolution of the network of cities in the central macroregion between reconstruction and underuse, in: IX Biennial of European Towns and Town Planners - Genoa 14th-17th September 2011. GATEWAYS - Smart Planning for Europe's Gateway Cities. Connecting peoples, economies and places, edit by A. Vergano, A. Caruana, INU Edizioni, Roma.
- Fabbro S. (2011), Reti infrastrutturali, in "Rapporto dal Territorio 2010", edited by Pierluigi Properzi, INU Edizioni, Roma.
- PTC (2008), Proiezioni Territoriali per le Città, Regione Abruzzo, Working paper.
- PdT2 (2013), Il Progetto di territorio snodo 2 Abruzzo, Scenari e pacchetti di offerta territoriale, Working paper, Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Regione Abruzzo, L'Aquila.
- Stocchiero A. (2010), Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?, Working paper 65/2010, CESPI – Centro Studi di Politica Internazionale, http://www.cespi.it/WP/WP%2065-Cespi%20Macro-regioni%20europee_IT_.pdf
- UE (2009), Macro-regional strategies in the European Union, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf

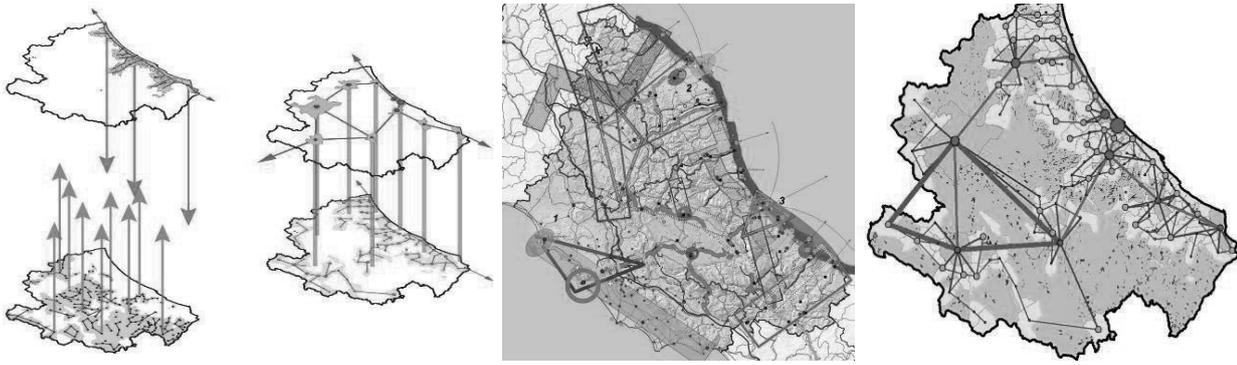


Figura 1 – A sinistra: i Sistemi insediativi territoriali e le reti di Città (in alto a sinistra: la città lineare della costa, in basso a sinistra: i paesaggi abitati; in alto a destra: i Poli urbani maggiori; in basso a destra: la rete dei Borghi ed i Poli urbani minori); al centro: la Macroregione mediana ed i Progetti di territorio (in verde il “Quadrilatero dell’Abruzzo Centrale”); a destra: un approfondimento dei Sistemi insediativi territoriali in Abruzzo (in blu il Telaio del “Quadrilatero dell’Abruzzo Centrale”).

I sistemi territoriali intermedi dell’Italia di Centro Il caso della Regione Abruzzo

DONATO PICCOLI

Introduzione

Il Governo italiano nell’Accordo di Partenariato relativo ai fondi strutturali 2014-2020 ha lanciato sul tema delle “sfide territoriali” nazionali quattro strategie: quella relativa alle “Aree Rurali”, quella sulle “Aree Interne”, “l’Agenda Urbana Nazionale” e la Macroregione Adriatico-Ionica. La prima strategia pone l’accento sui sistemi agricoli e agro-alimentari suddividendo il territorio italiano in aree urbane e periurbane, aree rurali ad agricoltura intensiva, aree rurali intermedie e aree urbane con problemi di sviluppo. La seconda pone il problema di ragionare su quelle aree marginali (interne appunto), fortemente caratterizzanti il policentrismo del territorio italiano e abbastanza distanti dai cosiddetti “centri di offerta dei servizi essenziali”. Questa come la precedente suddivide il territorio nazionale, troviamo infatti i poli di attrazione, le aree di cintura e le aree interne. Queste ultime a loro volta si suddividono in aree intermedie, periferiche e ultraperiferiche. La terza strategia invece lavora sulle aree urbane, le quali ad esclusione delle quattordici grandi città metropolitane (cioè quelle istituite sia da leggi nazionali che da statuti speciali) risultano costituite prevalentemente da città medie e da comuni di piccole dimensioni. La quarta ed ultima strategia, pone infine la questione di mettere a punto forme di cooperazione transnazionale tra le regioni che si affacciano sull’Adriatico e sullo Ionio. Facendo riferimento alla Regione Abruzzo, questo contributo pone la questione di confrontare la territorializzazione della Strategia Nazionale Aree Interne e

dell’Agenda Urbana Nazionale con l’approccio “place-based”. Approccio questo, fortemente ancorato alle specificità dei contesti locali.

Strategia Nazionale Aree Interne e l’Agenda Urbana Nazionale.

Le Aree Interne ed i sistemi di comuni che le rappresentano, assieme alle città metropolitane e alle grandi e medie città costituiscono la dimensione urbana italiana. Va inoltre evidenziato, come nella lettura del territorio italiano viene riconosciuta alle aree metropolitane e alle varie forme associative (fusioni, unioni e convenzioni) la nuova dimensione istituzionale della città contemporanea.

Quella parte consistente del territorio italiano (circa tre quinti) chiamata appunto “Aree Interne” caratterizzata da una forte struttura policentrica, risulta affetta oggi da un lento ma costante calo demografico. Il Governo italiano su iniziativa del Ministro per la Coesione Territoriale ha lanciato il documento “Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance” allegato nell’accordo di Partenariato relativo ai fondi strutturali 2014-2020. Nelle aree interne molte iniziative come quella del rilancio delle attività agricole, della ristrutturazione dei borghi e dell’infrastrutturazione digitale risultano già avviate, quella che manca però è una vera e propria strategia nazionale di azione. Per questo il Governo ha deciso di destinare parte dei fondi europei e di bilancio ordinario per la messa a punto di questa strategia, che si prefigge di raggiungere tre obiettivi generali. Quello di tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti attraverso politiche di presidio, in grado di evitare interventi solo sporadici ed emergenziali sui suoli e sulla fisicità dei territori. Quello di promuovere la diversità culturale e policentrica, in modo da creare modelli economici e sociali in grado di sopperire alle inefficienze generate dalla diffusione di tanti piccoli insediamenti. Il terzo obiettivo infine è rappresentato dalla volontà di implementare specifiche politiche in grado di rafforzare i fattori di sviluppo locale. Questi obiettivi saranno perseguiti attraverso due classi di azioni. La prima classe di azione è rappresentata dall’adeguamento della qualità e quantità dei servizi

essenziali, mentre la seconda si prefigge di mettere a punto progetti di sviluppo locale. In riferimento alla prima, essa dovrà garantire che i territori si “attrezzino” affinché vengano assicurati i servizi essenziali quali salute, istruzione e mobilità, “precondizioni” queste che garantiscono ai progetti di sviluppo locale effetti su di un territorio. L'assenza infatti di questi servizi qualificati inoltre nella strategia come questione di “diritto alla cittadinanza”, costituisce un vero e proprio ostacolo per la predisposizione di qualsiasi progetto di sviluppo locale.

La seconda classe di azione a sua volta si compone di cinque ambiti di intervento: tutela del territorio; valorizzazione delle risorse naturali, culturali e turismo; sistemi agro-alimentari; filiere locali di energia rinnovabile e saper fare artigianato. Entrambe le classi di azione saranno finanziate sulla base di “aree-progetto”, composte queste esclusivamente da gruppi di comuni. Queste aree saranno individuate a partire dalla mappa nazionale delle aree interne qui di seguito riportata in fig.1. In una prima fase verrà selezionata un'area progetto per Regione, che verrà scelta sulla base dei trend demografici e produttivi, dello stato dei servizi essenziali, ma cosa più importante dalla capacità dell'area di proporre e sviluppare progetti. Ogni singolo comune appartenente alle aree interne costituirà l'unità di base, ma in forma aggregata con altri comuni si candiderà con la Regione per la selezione dell'area progetto. Tutti i comuni che parteciperanno in forma associata nelle aree-progetto, dovranno realizzare in gestione associata le funzioni essenziali, oppure se le condizioni di contesto lo permettono avviare processi di unione o fusione. Al fine di costruire un terreno comune di confronto, lo stato centrale ha costruito una mappa di queste aree. La metodologia adottata per la costruzione di questa mappa, si basa nell'individuare le aree interne considerando i tempi di percorrenza tra queste e i più vicini “centri di offerta dei servizi”. Questi ultimi a loro volta sono rappresentati da quei comuni o aggre-

gati di comuni in grado di offrire simultaneamente un ospedale DEA di I livello, tutta l'offerta scolastica ed almeno una stazione ferroviaria di tipo Silver.

Per quanto riguarda le aree urbane, il Governo italiano ha colto l'interesse dell'Unione Europea sulla strategicità delle città nei processi di sviluppo socio-economico inserendo nell'Accordo di Partenariato l'Agenda Urbana Nazionale. Il compito di predisporre e seguire questa agenda urbana è stata affidata al Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), istituito con la legge n.134 del 7 agosto 2012 per coordinare le politiche urbane a livello nazionale. Il CIPU a seguito dell'apertura di un tavolo tecnico con tutti gli stakeholders e le parti sociali, ha messo a punto un documento di indirizzo per un uso efficace dei fondi strutturali 2014-2020 destinati alla città denominato “Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana”.

Sul tema delle aree urbane si sono sollevate molte questioni che hanno a loro volta generato altrettante azioni perseguibili, ma rispetto al particolare policentrismo caratterizzante il territorio italiano la più urgente, e allo stesso tempo più interessante, è a mio avviso la questione relativa alla riorganizzazione dei servizi urbani in una prospettiva di area vasta. Tra l'altro questo tema è centrale anche nella posizione assunta dall'INU sul disegno di legge promosso dall'attuale Governo in tema di “Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e di trasformazione urbana”, cioè in pratica sulla proposta della nuova legge urbanistica nazionale. L'Istituto ritiene infatti indispensabile che oggi la pianificazione si occupi dell'area vasta, attraverso ad esempio piani strutturali non più di livello comunale ma bensì di livello intercomunale e metropolitano.

La struttura territoriale italiana infatti ci mette di fronte a questa sfida, risultando caratterizzata da pochi grandi centri metropolitani, da numerose città medie e da un numero molto elevato di piccoli comuni. Dai dati sulla variazione di popolazione riportati nell'Accordo di Partenariato nella sezione “aree urbane”, risulta interessante notare come a fronte di un decremento della popolazione nelle città metropolitane e medie, si registra al contrario un aumento di popolazione (di circa il 4 per cento) in quei sistemi territoriali intermedi costituiti dai “piccoli” comuni. Questi sistemi intermedi sono di supporto alle grandi e medie città, ma allo stesso tempo sono indispensabili per i sistemi più marginali in quanto ad essi offrono alcuni dei servizi essenziali. Bisogna a questo punto però capire cosa si intende per città metropolitana, per città media e per piccolo comune. Sempre nell'Accordo di Partenariato per quanto riguarda le città metropolitane si fa riferimento alle 14 città istituite con leggi nazionali o regionali (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Catania, Palermo e Cagliari), mentre per le città medie si fa riferimento a tutti quei comuni con popolazione superiore o uguale a 45.000 abitanti. Tutti gli altri comuni sono considerati

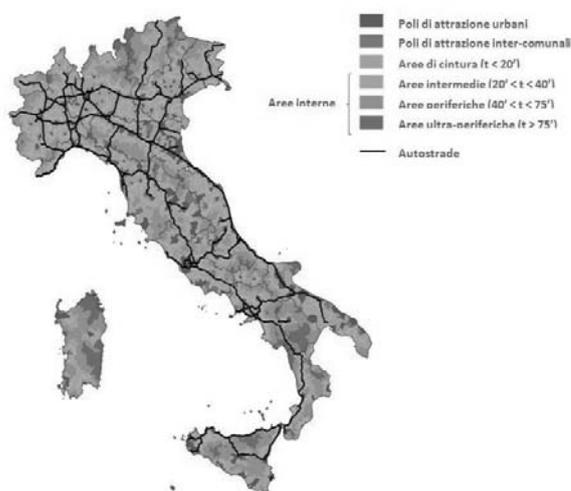


Figura 1 - Mappa delle Aree Interne. Fonte: elaborazione Uval-Uver-Istat-Ministero della Salute-Ministero dell'Istruzione

piccoli, cosa di non poco conto se si considera che in Italia le città medie sono 105 a fronte di un totale di più di 8.000 comuni. Qui di seguito in fig. 2 è riportata una mappa delle città metropolitane e medie italiane, elaborata a partire dai criteri quantitativi utilizzati a livello nazionale per individuarle.

Dal dato quantitativo nazionale all'approccio Place-Based: il caso della Regione Abruzzo

Osservando la mappa delle aree interne della Regione Abruzzo riportata in fig. 3 messa a punto congiuntamente dal DPS e dai ministeri dell'Istruzione e della Salute, risulta evidente come queste aree interessino in prevalenza quel sistema territoriale interposto tra i poli costieri (Pescara-Chieti) e quelli più interni (L'Aquila-Teramo). Sempre nella stessa mappa è ben visibile come la presenza maggiore delle aree interne ultraperiferiche e periferiche, cioè quelle più distanti dai cosiddetti "centri di offerta dei servizi essenziali" si registra nel chietino, territorio ricompreso tra la città di Chieti a nord e i confini molisani a sud.

Questa territorializzazione del dato quantitativo nazionale su base regionale, da un lato ben rappresenta quella che è la struttura "forte" della Regione, vengono infatti individuati quei sistemi urbani dotati di forte capacità gravitazionale, rappresentati in sostanza dalle città capoluogo. Dall'altro pone una serie di dubbi e questioni da affrontare. Infatti ad esempio non si capisce Vasto-San Salvo di chi sia cintura. O ancora, perchè non viene riconosciuto il giusto peso ai sistemi territoriali intermedi che fanno capo ad esempio alle cittadine di Lanciano, Casoli e Guardagrele? Queste infatti pur non presentando i requisiti di centri di offerta servizi richiesti a livello nazionale (presenza di almeno un ospedale DEA di primo livello, una stazione ferroviaria di tipo SILVER e tutta l'offerta scolastica), svolgono un'importante ruolo nel fornire alcuni servizi essenziali soprattutto alle aree più marginali della Regione.

L'importanza di questi sistemi intermedi è ancora più marcata proprio nel chietino, infatti è proprio in questo territorio che si hanno guardando caso le uniche aree interne ultraperiferiche della Regione Abruzzo. Questo accade in quanto per queste aree ultraperiferiche i centri di offerta servizi secondo la prospettiva nazionale risulterebbero essere Chieti e Pescara, ma nella realtà non è così, infatti per queste i primi centri di riferimento sono Lanciano-Casoli per la parte nord-occidentale del territorio e Vasto per quella più orientale.

A livello nazionale poi, Lanciano risulta essere un'area interna di livello intermedio (distante cioè da Chieti o Pescara non più di 40 minuti in termini di percorrenza) perché pur avendo un ospedale DEA di primo livello e tutta l'offerta scolastica, non ha una stazione ferroviaria di tipo SILVER. Probabilmente adesso risulta più facile comprendere perché Vasto rispetto a Lanciano è classificata area di "cintura" piuttosto che interna di classe intermedia, proprio per la presenza di una stazione ferroviaria di classe Silver. Risulta

però ancora da chiarire di chi sia cintura. Questa riflessione in sostanza pone il limite dell'approccio esclusivamente quantitativo, infatti quest'ultimo se a livello di inquadramento nazionale è efficace a livello regionale o locale non funziona più. Da qui l'esigenza di affiancare all'approccio quantitativo nazionale con quello place-based, fortemente ancorato alle specificità dei contesti locali.

L'approccio territoriale place-based lanciato da Barca nel Rapporto "Un'Agenda per la Riforma della Politica di Coesione" del 2009, mira a promuovere nell'intervento pubblico azioni integrate adatte a contesti specifici. Secondo quanto affermato nel rapporto, una strategia di azione place-based sembra essere l'unica via percorribile per garantire vantaggi economici ai cittadini indipendentemente da dove essi vivano. In questo modo infatti gli Stati membri e le Regioni "conservano la responsabilità di adattare gli interventi ai propri contesti". Un politica di sviluppo place-based che tiene conto delle specificità territoriali in termini di risorse naturali e istituzionali, delle conoscenze individuali legate alle specificità dei contesti e delle reti materiali e immateriali è mirata in sostanza ai luoghi. Sempre nel rapporto Barca il luogo è definito come quell'ambito territoriale in cui: "le caratteristiche naturali e culturali e le preferenze degli individui sono più omogenee e complementari, le conoscenze degli individui sono più sinergiche, ed è più probabile che si realizzino esternalità positive e si affermino istituzioni formali e informali innovative".

La Regione Abruzzo come previsto nella Strategia Nazionale Aree Interne, ha preselezionato con un documento bozza del 19 giugno 2014 (oggi in fase di revisione) due "aree progetto", solo una delle due sarà scelta come area da candidare per la strategia. Come risulta ben visibile dalla mappa di fig. 4 le due aree preselezionate "area 1" e "area 2", risultano rispettivamente individuate la prima nel chietino e la seconda a cavallo delle provincie di Pescara, L'Aquila e Teramo. Volendo soffermarci ancora una volta sul territorio del chietino, si nota come l'area scelta riguardi tutte le aree ultraperiferiche e solo alcune aree periferiche. Le aree interne periferiche non ricomprese nell'area 1 sono quelle del Comune di Casoli e dei comuni che su di essa gravitano, cioè quelle costituenti il sistema intermedio casolano.

La Regione nel documento ufficiale riguardante l'individuazione di queste aree, specifica che nella scelta c'è "la volontà...di affiancare all'area che sarà candidata per il progetto nazionale altre zone interne... sulle quali poter concentrare le risorse PO-FESR, FSE, FEASR all'uopo dedicate". Bisogna capire però, come e in che modo mettere a sistema le aree interne inserite nell'area progetto con quelle non inserite, affinché tale volontà della Regione non rimanga solo una dichiarazione di intenti. Soprattutto è indispensabile garantire che il sistema intermedio casolano, ma più in generale i sistemi intermedi caratterizzanti l'Italia di Centro non rimangano terra di nessuno, o meglio non programmati. Non bisogna poi sottovalutare che

all'interno di ogni "area progetto" regionale saranno allocati sia fondi europei che nazionali. Questi ultimi individuati nella Legge di Stabilità 2014 all'art. 1 commi 13-17 prevedono importi pari a 3 milioni di euro per l'anno 2014 e 43,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Riguarderanno esclusivamente le "precondizioni" cioè l'adeguamento della qualità e quantità dei servizi essenziali (sanità, mobilità e istruzione). Con i fondi europei saranno invece finanziati i cinque ambiti di intervento dei progetti di sviluppo locale precedentemente illustrati.

Cerchiamo invece ora di capire come le politiche dell'Agenda Urbana Nazionale si territorializzano sulle aree urbane. Queste politiche di azione, nelle città metropolitane saranno implementate attraverso programmi operativi nazionali (come ad es. i PON-METRO), mentre sulle città medie attraverso programmi operativi regionali (POR) le cui risorse ammontano a circa 1 miliardo e 700 milioni di euro di FESR e 270 milioni di euro di FSE. L'Agenda Urbana Nazionale non prevede quindi un'allocazione specifica di fondi comunitari e nazionali nei sistemi territoriali intermedi (costituiti dai piccoli comuni), si limita solo a porre la questione di affrontare le relazioni tra aree urbane e aree interne, non specificando come e con quali strumenti.

Osservando la mappa di fig. 2 si nota in maniera chiara come i tre drivers comuni di azione dell'Agenda Urbana, in Abruzzo riguarderanno solo i quattro comuni capoluogo. In tal senso un ruolo fondamentale può essere svolto dalla regione, la quale può attrezzarsi individuando specifici strumenti operativi in grado di affrontare il problema. Può ad esempio individuare così come previsto nell'Accordo di Partenariato un quarto driver di sviluppo in relazione alle proprie specificità territoriali. Questo quarto driver andrà ad affiancarsi agli altri tre drivers comuni dell'agenda urbana: ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani, pratiche e progettazione per l'inclusione sociale e rafforzamento dei segmenti locali pregiati di filiere

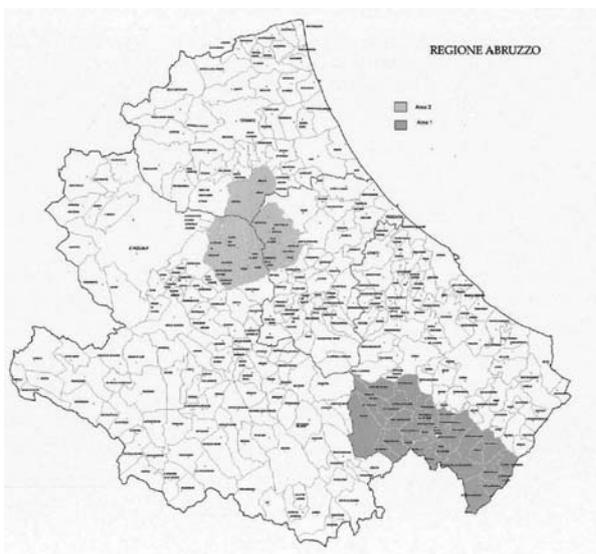


Figura 4 | Mappa delle "aree progetto" preselezionate dalla Regione Abruzzo. Fonte: Regione Abruzzo

produttive globali.

Proprio questo quarto driver potrebbe o meglio dovrebbe, interessarsi dei sistemi territoriali intermedi che tra l'altro nel caso specifico abruzzese, ma più in generale dell'intera "Italia di Centro", svolgono o possono svolgere un importante ruolo di cerniera tra le aree urbane più forti e quelle più marginali. Come detto in precedenza, possono o già lo sono in alcune realtà, essere di supporto alle città medie ed essenziali ai sistemi interni più marginali nell'offerta di alcuni servizi essenziali.

A conclusione si può affermare che la Strategia Nazionale Aree Interne e l'Agenda Urbana Nazionale non vanno viste come due politiche territoriali separate, questo sarebbe uno sbaglio, al contrario vanno considerate l'una completamento dell'altra. Infatti ad esempio in entrambe è riscontrabile la criticità dei sistemi territoriali intermedi, ma solo da una loro integrazione il problema può essere affrontato con buoni presupposti di riuscita. Per far questo però è indispensabile ripensare il sistema spaziale e relazionale di questi sistemi territoriali. Si devono dunque individuare nuovi assetti spaziali di livello intercomunale in grado di riconoscere da un lato le suscettività di ogni ambito specifico, dall'altro di garantire le condizioni per la messa a punto di strategie utili al (ri)-disegno delle reti infrastrutturali e della (ri)-allocazione di nuove attrezzature d'area vasta.

Bibliografia

- Calafati, A.G. (2008), Città in nuce nelle Marche, Franco Angeli, Milano
- Calafati, A.G. (2009), Economie in cerca di città, Donzelli Editore, Roma
- Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana, marzo 2013
- Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana: una lettura del territorio italiano, marzo 2013
- Mascarucci, R. (2014), Serva ancora l'urbanistica?, Sala Editori, Pescara
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), Rapporto Indipendente di Barca, F. Un'agenda per la riforma della politica di coesione, aprile 2009
- Ministero dello Sviluppo Economico (DPS), Accordo di Partenariato 2014-2020, settembre 2014
- Parlamento Italiano, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità' 2014), Legge n.147, 27 dicembre 2013
- Regione Abruzzo, Strategia regionale per le aree interne, bozza del 19 giugno 2014

Modalità insediamentali: la conoscenza storica del territorio per pianificazione e sviluppo sostenibili.

PATRIZIA TARTARA

Introduzione

Il CNR - Istituto per i Beni archeologici e Monumentali, Unità di lavoro di Roma, nell'ambito del programma di ricerca "Sistema informativo geografico territoriale" sta sviluppando sistematicamente un progetto dedicato alla conoscenza del territorio, con l'utilizzo e l'ottimizzazione delle metodologie e tecnologie necessarie, sia di tradizione che avanzate.

Le attività dell'Unità di lavoro sono concentrate nell'implementazione ed ottimizzazione del Sistema Informativo Geografico per il territorio nazionale, dedicato alla conoscenza, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, finalizzato soprattutto alle attività delle strutture centrali e periferiche dello Stato operanti nel settore dei Beni Culturali, con funzione di strumento base di gestione dati e interfaccia di dialogo tra il settore della ricerca e gli organi preposti alla tutela, gestione e valorizzazione del Patrimonio.

Il territorio dell'Abruzzo aquilano, oggetto di particolare approfondimento anche in relazione al terremoto, mostra un livello di integrità parziale o, comunque, di buona conservazione dell'ambiente e del paesaggio, in alcuni settori anche di livello superiore alla media nazionale. In un insieme paesaggistico di particolare pregio e con grandi potenzialità di valorizzazione, è inquadrato ricco patrimonio architettonico di monumenti e centri storici in parte oggetto di interventi di recupero.

Un caso di studio: l'Abruzzo aquilano

Da circa un decennio, nell'ambito dell'attività di ricerca dell'Ufficio SIT per i Beni Culturali del CNR, è stata sviluppata una analisi topografica ad ampio raggio dell'Abruzzo ed in particolare del territorio aquilano tra L'Aquila e Capistrano.

La ricerca è stata sviluppata con analisi sistematiche di porzioni del vasto territorio (partendo da zone campione e sviluppando progressivamente l'area di ricerca), controlli sul campo, aggiornamento e documentazione di dati pregressi (bibliografici e di archivio, notizie reperite in loco), attraverso l'attento spoglio della documentazione aerea esistente, con recupero di tutte le immagini reperibili nei diversi archivi ed alla interpretazione delle fotografie storiche e grazie a voli, periodici, di monitoraggio di aree a rischio effettuati, dal 2003, con il Reparto Elicotteri Carabinieri di Pratica di Mare, coordinati dal Nucleo

Tutela Patrimonio Culturale dei Carabinieri. Questi voli hanno permesso di acquisire dati precedentemente ignoti, importantissimi per la conoscenza del popolamento dell'area presa in esame, relativi a singoli complessi, necropoli, viabilità, alcuni dei quali, una volta individuati e segnalati, sono stati interessati da saggi e scavi estensivi da parte della Soprintendenza per i Beni Archeologici dell' Abruzzo ai fini di tutela e valorizzazione.

L'esame di fotografie aeree storiche, in questo caso per lo più della Royal Air Force, scattate durante l'ultimo conflitto mondiale, ha permesso di individuare una serie di evidenze (non esclusivamente archeologiche), sia emergenti che in traccia, per la maggior parte non note o conosciute solo attraverso le indicazioni e gli schizzi di studiosi locali.

Sporadiche tracce di insediamenti sono state rinvenute per l'età neolitica ed eneolitica. Sono stati identificati numerosi piccoli abitati di altura, di età protostorica, a controllo di un tracciato principale (che in seguito coinciderà con quello del Tratturo Regio) ed ampie necropoli, con sepolture apparentemente riunite per piccoli gruppi, che occupano aree vallive. La disposizione delle tombe sembrerebbe suggerire l'organizzazione per diversi gruppi familiari.

Anche le fasi storiche successive, tranne il periodo di occupazione romana che vede il sorgere di alcune città e di piccoli municipi, in seguito abbandonati, documentano un popolamento diffuso del territorio mediante insediamenti di modeste dimensioni, anche con rioccupazione di luoghi abitati o frequentati in momenti precedenti e successivamente abbandonati, soprattutto in altura, per maggiore possibilità di difesa (torri, castelli, terre murate, villaggi, etc.). Piccoli aggregati legati all'ambiente circostante ed alle sue risorse, tra le quali sicuramente aveva un ruolo importantel a pastorizia e l'allevamento in genere, ma anche con attenzione alle risorse naturali. Nelle iscrizioni rinvenute, sono rilevanti i riferimenti a divinità agresti (frequente la menzione del dio Silvano).

Per il periodo precedente la conquista romana è stata ipotizzata una possibile e precoce coltivazione dello zafferano (ai nostri giorni produzione peculiare del territorio), ben noto nel mondo classico sulla base della corrispondenza tra il nome greco *krocus* della pianta, da cui il latino *crocus*, italiano *croco*; si conserva ancora il toponimo locale di Monte Croco attribuito dalla tradizione orale al promontorio sul quale sorge l'abitato di Tussio.

La tipologia insediamentale osservata, diffusa in modesti aggregati e conservatasi nel tempo, si ripropone ancora oggi nell'organizzazione dei Comuni costituiti da numerose piccole frazioni che fanno capo ad una di esse con funzioni di centro amministrativo.

Con il sisma del 2009 purtroppo, il delicato equilibrio tra abitati diffusi, territorio e centro di riferimento e mercato dell'intera area, cioè la città di L'Aquila, è venuto a mancare, con visibile difficoltà di ripresa dell'economia dell'intero cratere sismico.

Negli ultimi anni il territorio è, purtroppo, oggetto di interventi di tipo diverso (scavi clandestini, danni da

profonde arature che raggiungono i livelli archeologici, apertura di nuovi fronti di cava spesso abusivi, sorgere di nuove discariche spontanee, incendi, edilizia privata non controllata, edificazione di strutture industriali ed infrastrutture progettate e realizzate su aree non preventivamente indagate e non pianificate in rapporto al patrimonio paesaggistico, storico ed architettonico); si tratta di interventi, anche di piccola entità, ma sempre più numerosi e diffusamente sparsi, assai pericolosi sia per la cancellazione delle evidenze archeologiche, sia per la progressiva alterazione delle unità del paesaggio, in quest'area ancora abbastanza integro e ricco di essenze spontanee naturali e rare, caratterizzanti una serie, anche numerosa, di nicchie ecologiche (zafferano, mandorle, orchidee selvatiche, etc.) da salvaguardare quale patrimonio nazionale di eccellenza e da valorizzare (qualche raro tentativo pilota in questo senso ha riscosso notevole successo) e gestire con flussi controllati di turismo specialistico motivato. Le amministrazioni, anche in conseguenza dei continui tagli ai finanziamenti pubblici degli enti locali operati dalle ultime leggi finanziarie, sono spesso costrette a "commercializzare" (di fatto a svendere) i territori di competenza, attribuendo concessioni sia per cave di materiale e discariche, che progressivamente alterano la situazione orografica naturale, sia per impianti industriali, talvolta di grande entità, anche con l'intento, non sempre realizzato, di creare nuove opportunità lavorative per la popolazione residente.

Conclusioni

Per il patrimonio nazionale è dunque sempre più pressante la necessità di conoscere per valorizzare, cioè analizzare e organizzare in maniera sistematica, documentata ed approfondita le diverse tipologie di beni per realizzare azioni razionali di conservazione e valorizzazione; valorizzazione prioritariamente culturale, ma anche economica. Il livello ancora molto basso, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo della conoscenza scientifica e della circolazione dei dati tra le diverse amministrazioni nel settore è evidentemente la causa primaria della perdita e del progressivo degrado di parte dei beni e della mancata messa a frutto di un patrimonio archeologico, monumentale, ambientale, ma anche immateriale, tanto pregiato ed unico quanto sostanzialmente sottovalutato e trascurato.

Bibliografia

P. TARTARA, Il territorio aquilano lungo il Tratturo Regio: primi dati per una carta archeologica sistematica (Area tra Bazzano e Capestrano) e Addenda, in AA. VV., I Campi aperti di Pelutium, dove tramonta il sole (Saggi sulla terra di Prata d'Ansidonia dalla Protostoria all'età moderna), L'Aquila 2007, pp.447-565.
P. TARTARA, Apporti della fotografia aerea all'identificazione delle necropoli e degli insediamenti Vestini, in Atti dell'Incontro di studio Ricerche di archeologia medio-adriatica, 1. Le necropoli: contesti e materiali, a cura di G. TAGLIAMONTE (Cavallino-Lecce, 27-28

maggio 2005), Galatina (Lecce) 2008, pp.163-194, 309-310.

P. TARTARA, Historical and modern aerial photographs for cultural heritage and environment knowledge, contribute in Proceedings of SPIE, Remote Sensing for Environmental Monitoring, GIS Applications, and Geology VIII, Cardiff (Wales United Kingdom), 15-18 September 2008.

P. TARTARA, Il monitoraggio aereo e la tutela dell'ambiente: la fotografia aerea per la conoscenza ed il controllo dei danni al paesaggio, in AA. VV., Il dialogo dei Saperi – Metodologie integrate per i Beni Culturali, collana Monografie dell'Istituto per i Beni Archeologici e Monumentali, tomo II, Napoli, marzo 2010.

P. TARTARA, CNR GIS for Cultural Heritage: territorial analysis and damage to Cultural Heritage, in Proceedings-Resources of the territory (vol. I), in 5th International Congress on "Science and Technology for the Safeguard of Cultural Heritage in the Mediterranean Basin", Istanbul (Turkey) 22-25 November 2011, Rome – May 2012, pp.171-178, ed. VALMAR, (ISBN 978-88-905639-8-0).

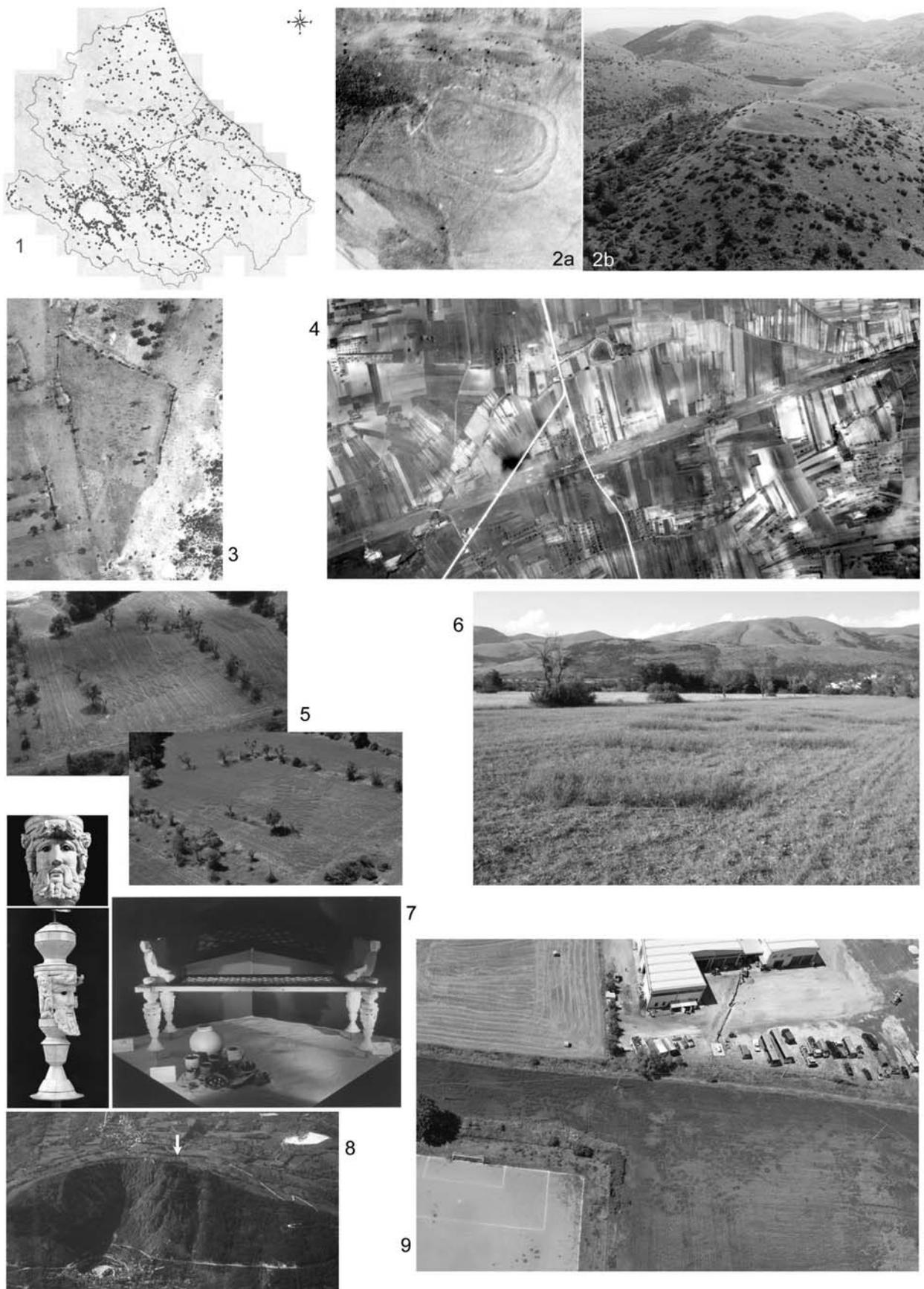


Figura 1 - 1) Visualizzazione dei dati SIT in Abruzzo; 2a) Monte Boria: abitato fortificato d'altura in una fotografia aerea della Royal Air Force del 1943; 2b) Monte Boria in una foto aerea obliqua attuale; 3) tracce di necropoli, non nota, in foto A.M. 1955; 4) tracciato del Tratturo Regio in foto RAF 1944; 5) foto aeree oblique: tracce della necropoli di Peltuinum; 6) tracce di tombe a fossa, da vegetazione; 7) letti funerari dalla necropoli di Fossa; 8) il castello di Ocre; 9) tracce di necropoli, non nota, a Navelli.