

PIATTAFORME TRANSREGIONALI E PIANI STRATEGICI DELLE CITTA'

Abitare città e territori tra competitività e coesione

L'Aquila il 19 e 20 Gennaio 2007

I lavori del Convegno, organizzato da alcuni Assessorati della Regione Abruzzo (Lavori Pubblici, Aree Urbane, Servizio Idrico Integrato, Manutenzione Programmata del Territorio, Relazione con i Paesi del Mediterraneo) vengono aperti dall'Assessore regionale ai Lavori Pubblici Mimmo Srouf e dal Presidente della Regione Abruzzo Ottaviano del Turco.

I temi proposti nelle due giornate del Convegno, organizzato da alcuni Assessorati della Regione Abruzzo, come "materiale di dibattito" sono:

- Le piattaforme territoriali strategiche intese come "progetti di territorio", come stimolo ed opportunità per le Regioni ad elaborare loro ipotesi interpretative del territorio, individuandone le potenzialità strategiche come i fattori di debolezza;
- Il ruolo delle città e dei territori urbani che, soprattutto attraverso l'esperienza dei Piani strategici, vengono identificati come luoghi di concentrazione delle potenzialità e delle eccellenze, motori dello sviluppo, propulsori ed attori di politiche ed azioni per la crescita della coesione.

Nella fase di apertura, che ha anticipato i lavori della mattinata incentrati sulla valutazione critica dell'ipotesi di Piattaforma Euromediterranea (Tirreno-Adriatico), viene sottolineato come l'Abruzzo abbia fatto propri entrambi i temi sopraesposti, investendo molto sulla dimensione europea della regione, dovuta anche alla sua posizione "naturalmente strategica" sia nel contesto adriatico che in quello euromediterraneo.

Secondo i due relatori, potenziare il ruolo dell'Abruzzo nel contesto nazionale ed internazionale vuol dire lavorare sulla competitività del sistema regionale e sullo sviluppo policentrico, superando da un lato il gap infrastrutturale e logistico, dall'altro lo storico dualismo tra la città diffusa

della costa ed i borghi collinari e montani, attivando un governance multilivello e mettendo a sistema servizi, funzioni di eccellenza, capitale umano ed ambientale.

Ulteriore fattore di competitività risulta essere la capacità di attivare politiche di inclusione urbana e sociale (*social housing*, mobilità urbana sostenibile ecc.) in favore dei “nuovi poveri”: immigrati, giovani coppie, studenti ed anziani, che rappresentano attualmente una porzione consistente del tessuto sociale, non solo in Abruzzo.

Il presidente Del Turco, portando il nobile esempio di alcune città europee (Barcellona e Parigi) che grazie alla loro ambizione hanno saputo salvarsi da un destino di declino investendo sulle loro potenzialità, conclude sottolineando come anche una piccola regione come l’Abruzzo (1,2 milioni di abitanti) può permettersi una grande politica, una politica economica, territoriale, in quanto ciò che conta, prima ancora delle risorse economiche, sono le idee ed i progetti.

Nel tavolo tecnico della mattinata di venerdì (interventi di Pierluigi Properzi - Università di L’Aquila, Duilio Grottadauria - Presidente Gruppo Ecosfera, Attilio Belli - Università Federico II di Napoli, Maurizio Carta - Università di Palermo, Gaetano Fontana - DiCoTer), viene affrontato il tema delle Piattaforme Territoriali Strategiche, ponendo l’attenzione sull’opportunità che le Regioni hanno avuto, ma che non tutte hanno colto, di reinterpretare le Piattaforme.

In particolare le città vengono viste come elemento nodale per lo sviluppo di un territorio, e devono per questo garantirsi la competitività.

Il tema della competitività, insieme a quello della cooperazione e della coesione, è stato più volte ripreso nell’ambito della discussione: essere competitivo per un territorio non vuol dire non solo garantire un buon livello di qualità della vita, ma anche di inclusione sociale, di infrastrutture per la mobilità, di servizi a vari livelli, e molto spesso occorre guardare all’area vasta per raggiungere la massa critica necessaria all’agire strategico.

In quest’ottica la *governance* assume un ruolo fondamentale: saper mettere in relazione territori ed attori diversi, soggetti economici ed istituzionali, e quindi trovare gli strumenti giusti per una *governance* multilivello, rappresenta la sfida più grande per lo sviluppo di un territorio.

Occorre tuttavia mantenere sempre definite le specificità dei luoghi, non perdendo mai di vista la complessità dei territori che costituiscono la Piattaforma quale progetto di sviluppo economico sociale e territoriale.

Un esempio di buon utilizzo delle sollecitazioni venute dal Ministero delle Infrastrutture è proprio quello della Regione Abruzzo, che ben ha saputo cogliere l'invito a reinterpretare il "disegno di territorio" offerto dalle Piattaforme del MIIT con il progetto per la Piattaforma Transregionale Euromediterranea (Tirreno-Adriatico).

L'Abruzzo ha saputo capitalizzare una situazione di base molto favorevole, approfittando di quelle potenzialità intrinseche del suo territorio: infrastrutture e nodi logistici come l'aeroporto e l'interporto, lo sbocco sull'Adriatico come "porta" verso i Balcani, la presenza di un sistema industriale diffuso e trasformabile, e per questo competitivo.

A conclusione del dibattito, arriva dal capodipartimento DiCoTer Gaetano Fontana il monito a partire dalle idee, dai progetti, dalle sollecitazioni che provengono dal territorio stesso per tradurle in azioni, utilizzando le Piattaforme come delle vere e proprie occasioni, delle scommesse.

La politica della competitività è però una politica delle priorità, una politica selettiva, capace di attivare risorse ed attori sia pubblici che privati su pochi progetti strategici, accuratamente selezionati.

Proprio la selezione di priorità come strumento di competitività è il tema di fondo della sessione di discussione del pomeriggio, presieduta dal Dirigente dell'Ufficio Programmazione e Sviluppo della Regione Abruzzo Tiziana Arista (interventi di Luciano Tortoioli - Regione Umbria, Daniel Modigliani - Dip. Pianificazione del Comune di Roma, Marcello Cruciani - ANCE, Roberto Mascarucci - Università di Pescara).

I vari relatori descrivono le rispettive esperienze. Si inizia con la Regione Umbria, che descrive il processo seguito nella costruzione del Disegno strategico Regionale, un modello condiviso di sviluppo che prevede il connubio tra programmazione territoriale ed economica, l'integrazione tra azioni e misure.

Una regione centrale, e marginale al tempo stesso come l'Umbria ha la necessità di proporsi attivamente un'ottica di competitività, di proporsi come "territorio snodo" intercettando i collegamenti al Corridoio I.

A partire da alcune criticità territoriali della regione, come la scarsa accessibilità fisica e di comunicazioni, la dispersione del sistema produttivo o la bassa densità di popolazione (850.000 abitanti) e di policentrismo, si sviluppa un progetto strategico che punta in primo luogo al rafforzamento della coesione e lo sviluppo della competitività, ma anche al rafforzamento del telaio infrastrutturale, sia per quanto riguarda le reti "corte" che per le connessioni "lunghe" (di accesso allo spazio europeo).

Un altro esempio, a scala urbana, a sostegno dell'importanza di selezionare obiettivi prioritari attraverso un processo - il Piano strategico - che non vuole assumere il compito di governare le trasformazioni urbane ma di utilizzare il territorio stesso per *produrlo*, è fornito dall'esperienza del Piano strategico di Chieti.

Attualmente il Piano di Chieti, che è sviluppato a partire dai tre assi strategici

1. Chieti città dello sport, della salute, del benessere
2. Chieti città della cultura e della memoria storica
3. Chieti città della logistica e del terziario,

si trova nella fase di scelta degli interventi prioritari (che coinvolgono risorse pubbliche e private) sulla base di un elenco dei progetti strategici, selezionati a partire da una ricognizione delle vocazioni e delle potenzialità della città.

Tali progetti sono tutti accompagnati da studi di prefattibilità, a sostegno dell'importanza che l'analisi della fattibilità degli interventi strategici debba accompagnare il processo fin dalla fase di costruzione del Piano.

Anche in questo caso si punta al raggiungimento della massa critica, puntando su un ambito territoriale ottimale entro il quale concentrare l'agire strategico, quell'area vasta compresa sulla costa tra Montesilvano ed Ortona, comprendente i comuni di Pescara e Chieti, Manoppello, S. Giovanni Teatino, Francavilla, Città S. Angelo.

Infine il caso di Roma, che attraverso l'esperienza del Piano Regolatore, non ancora definitivamente approvato ma operante sul territorio da dieci anni (il 75% delle previsioni del Piano di Roma sono già realizzate), dimostra come la tempistica del Piano non riesca a stare al passo con le dinamiche di governo del territorio.

Parlare della città di Roma vuol dire necessariamente parlare in termini di area metropolitana, vista la totale simbiosi di un territorio che conta più di 4 milioni di abitanti. In una tale situazione l'agire strategico, la condivisione delle scelte, il concorso di risorse pubbliche e private, la scelta delle priorità, risultano quanto mai fondamentali, così come il coordinamento con i comuni limitrofi su temi delicati, come ad esempio la mobilità o il trasporto pubblico.

La seconda giornata di lavoro, coordinata da Pierluigi Caputi, direttore LLPP della Regione Abruzzo (interventi, di S. Stanghellini – Urbit e INU, F. Karrer – Università La Sapienza di Roma, S. Mariotti – Comune di Teramo, F. Ricci – Comune di Perugia, R. Mascarucci – Università di Pescara, A. Clementi – Università di Pescara, G. Petrilli – ARET Abruzzo, F. Bonanno, Esperto Regionale presso la UE) affronta il tema della Pianificazione strategica in senso stretto, e del suo rapporto con la Pianificazione urbanistica (piano strutturale o piano territoriale di coordinamento nel caso dei piani strategici di area vasta o provinciali).

Viene riassunta brevemente una sorta di “storia” della Pianificazione strategica: come nasce, come si diffonde, quali sono i soggetti che vengono coinvolti ed in che modo, accennando anche alle metodologie che man mano si sono sviluppate, a partire dalle prime esperienze, convergendo nelle più recenti e mature verso un modello sempre più strutturato.

La costruzione del Piano avviene dunque generalmente attraverso quattro fasi:

- avvio del processo;
- prima individuazione delle linee strategiche;
- redazione del documento definitivo di Piano;
- implementazione del Piano.

Particolare attenzione viene posta, nella sessione della mattina, al rapporto tra Piano strategico e Prg.

La pianificazione strategica non ha necessariamente a che fare con la trasformazione fisica del territorio, per cui non si esaurisce nelle prescrizioni del Piano regolatore e nella sua gestione.

Il Piano strategico si configura come un processo circolare, volto a mantenere una efficace corrispondenza tra obiettivi, risorse ed opportunità ambientali, quanto a garantire la condivisione di tali obiettivi e dell'insieme delle azioni da parte degli *stakeholders* coinvolti

Vengono presentati i casi del PUM di area vasta Chieti-Pescara, del piano strutturale di L'Aquila, in corso di realizzazione, e del Piano strategico di Teramo, avviato nel 2005 ed in corso di realizzazione, quest'ultimo finanziato, così come il PUM, dai Fondi FAS.

Il PUM di area vasta Chieti Pescara, avviato nel 2006, si trova attualmente nella fase di condivisione delle strategie, ossia nella fase dei Tavoli di concertazione, in cui gli attori coinvolti nel processo sono impegnati stilare una rosa di priorità tra i 42 interventi strategici individuati.

Il quadro di riferimento territoriale è sempre quello dei nove Comuni dell'area metropolitana che include i due capoluoghi, Chieti appunto, e Pescara.

L'obiettivo del PUM, che non si configura come un *piano urbano*, proprio perché riferito ad un contesto non propriamente urbano, ma più complesso e vasto, è quello di individuare, attraverso processi di tipo *top-down* e *bottom-up* un quadro di priorità strategiche riguardanti le infrastrutture e la logistica di un sistema territoriale, che pur dotato di reali potenzialità, non riesce ancora a metterle a sistema in chiave competitiva.

Temi chiave dell'esperienza del PUM di area vasta di Chieti-Pescara appaiono dunque essere la condivisione delle scelte sulla base di un quadro di partenza, e la scelta di interventi strategici prioritari: in due parole, concertazione e selettività.

Per quanto riguarda invece il rapporto tra Pianificazione strategica e Prg, opinione condivisa dai relatori appare quella che un Piano non può che essere strategico, nel senso che la dimensione proiettiva non può mancare, ma la differenza con il Piano strategico sta proprio nella modalità in cui si sviluppa il processo, ossia in maniera fortemente partecipativa.

Una volta riconosciuti e fatti salvi i rispettivi ambiti di azione, la relazione tra Piano strategico e Piano strutturale ci può essere, anzi si può addirittura ragionare in termini di complementarità: il Piano strategico deve avere l'unico scopo di trovare consenso sulla *vision*, di operare sul piano della tattica, mentre tutto ciò che è fattibilità riguarda il Piano strutturale.

Un esempio in tal senso è rappresentato dal caso di L'Aquila.

L'esperienza in corso nel capoluogo della realizzazione del Piano strutturale, che sarà poi seguita anche dal Piano strategico (in corso di affidamento) si basa su un procedere per Progetti urbani, utilizzando procedure propositivo-concertative e cercando di eliminare per quanto più possibile disposizioni precettive.

L'obiettivo del riordino del territorio è demandato proprio a questi progetti, che agiscono in aree strategiche, ambiti urbani o già consolidati o di potenziale formazione, attraverso interventi che prevedono operazioni di concertazione pubblico-privato sulla base di un disegno di assetto preliminare.

Un caso in cui la Pianificazione strategica integra l'agire di un Prg di stampo tradizionale e ancora legato a meccanismi fortemente prescrittivi è invece rappresentato dalla città di Teramo.

Il progetto del Piano strategico, il cui promotore è il Comune di Teramo, nasce dall'esigenza di fornire alla città nuovi strumenti di pianificazione del territorio in grado di accompagnare e sostenere la città nel suo percorso di crescita in un contesto di forte competitività.

La scelta operata in questo caso è di sperimentare logiche di pianificazione integrata e di configurare il percorso di Piano come modalità per disegnare prima, e costruire poi un'ipotesi condivisa de futuro della città, attraverso forme e partecipate e quasi contrattuali.

Sempre in tema di meccanismi contrattuali, un altro argomento affrontato nella giornata riguarda la questione della fattibilità degli interventi, del loro finanziamento, e della partnership pubblico-privato, attraverso il racconto di un'esperienza di mobilità sostenibile - una sorta di buona pratica - del progetto e della realizzazione del Minimetrò di Perugia, per la cui realizzazione e gestione è stata creata una società mista, partecipata anche dal Comune di Perugia.

L'attivazione del Minimetrò, del quale sono state descritte le modalità di realizzazione e di funzionamento attraverso un filmato, è prevista per agosto 2007.

A concludere il convegno sono gli interventi di alcuni esponenti politici (C. Ruggeri - Assessore alla Pianificazione Regione Liguria, L. Gilli – Assessore alla Programmazione Regione Emilia Romagna, L. D'Alfonso, Sindaco di Pescara, G. Raggi – Direttore del Dipartimento Programmazione del Comune di Roma) sul tema delle reti di città, della competitività dei sistemi urbani e della coesione.

Viene ribadita la necessità dell'agire strategico, del processo di costruzione di una *vision* a partire dai punti di forza di un territorio. In quest'ottica la Pianificazione strategica costituisce un'occasione da cogliere per accrescere la capacità competitiva delle città in un contesto in cui i confini comunali, così come quelli regionali, iniziano ad essere meno definiti, e comunque non più coerenti con la realtà delle dinamiche territoriali ed economiche.