
PARTE PRIMA

La struttura del Disegno Strategico Territoriale

La struttura del Disegno Strategico Territoriale è articolata in diverse fasi e componenti, che si sviluppano in un processo iterativo e partecipativo. Le fasi principali sono:

1. **Analisi di contesto:** studio delle condizioni socio-economiche, ambientali e culturali del territorio.

2. **Definizione degli obiettivi:** individuazione delle priorità e degli indirizzi strategici.

3. **Elaborazione delle linee guida:** definizione delle regole e dei principi che governano lo sviluppo.

4. **Progettazione delle azioni:** individuazione delle misure e degli interventi da realizzare.

5. **Monitoraggio e valutazione:** controllo dell'attuazione e verifica dell'efficacia delle azioni.

6. **Aggiornamento:** revisione e modifica del Disegno Strategico Territoriale in base alle nuove esigenze.

7. **Partecipazione:** coinvolgimento delle diverse parti interessate nel processo di progettazione.

8. **Trasparenza:** pubblicazione e comunicazione del Disegno Strategico Territoriale.

9. **Integrazione:** collegamento del Disegno Strategico Territoriale con altri strumenti di pianificazione.

10. **Adempimento:** attuazione delle azioni previste nel Disegno Strategico Territoriale.

11. **Valutazione d'impatto:** studio degli effetti del Disegno Strategico Territoriale.

12. **Revisione:** aggiornamento del Disegno Strategico Territoriale in base alle nuove esigenze.

13. **Comunicazione:** diffusione del Disegno Strategico Territoriale.

14. **Monitoraggio:** controllo dell'attuazione del Disegno Strategico Territoriale.

15. **Valutazione:** studio dell'efficacia del Disegno Strategico Territoriale.

16. **Aggiornamento:** revisione e modifica del Disegno Strategico Territoriale.

17. **Partecipazione:** coinvolgimento delle diverse parti interessate.

18. **Trasparenza:** pubblicazione del Disegno Strategico Territoriale.

19. **Integrazione:** collegamento del Disegno Strategico Territoriale con altri strumenti.

20. **Adempimento:** attuazione delle azioni previste.

21. **Valutazione d'impatto:** studio degli effetti del Disegno Strategico Territoriale.

22. **Revisione:** aggiornamento del Disegno Strategico Territoriale.

23. **Comunicazione:** diffusione del Disegno Strategico Territoriale.

24. **Monitoraggio:** controllo dell'attuazione del Disegno Strategico Territoriale.

25. **Valutazione:** studio dell'efficacia del Disegno Strategico Territoriale.

26. **Aggiornamento:** revisione e modifica del Disegno Strategico Territoriale.

27. **Partecipazione:** coinvolgimento delle diverse parti interessate.

28. **Trasparenza:** pubblicazione del Disegno Strategico Territoriale.

29. **Integrazione:** collegamento del Disegno Strategico Territoriale con altri strumenti.

30. **Adempimento:** attuazione delle azioni previste.

31. **Valutazione d'impatto:** studio degli effetti del Disegno Strategico Territoriale.

32. **Revisione:** aggiornamento del Disegno Strategico Territoriale.

33. **Comunicazione:** diffusione del Disegno Strategico Territoriale.

34. **Monitoraggio:** controllo dell'attuazione del Disegno Strategico Territoriale.

35. **Valutazione:** studio dell'efficacia del Disegno Strategico Territoriale.

36. **Aggiornamento:** revisione e modifica del Disegno Strategico Territoriale.

37. **Partecipazione:** coinvolgimento delle diverse parti interessate.

38. **Trasparenza:** pubblicazione del Disegno Strategico Territoriale.

39. **Integrazione:** collegamento del Disegno Strategico Territoriale con altri strumenti.

40. **Adempimento:** attuazione delle azioni previste.



1.1 I POSSIBILI SCENARI

Il DST si fonda innanzitutto sulla valutazione delle politiche e dei documenti nazionali ed europei che esprimono, in maniera esplicita o implicita, scenari territoriali di scala vasta, da assumere criticamente per la messa a punto delle politiche regionali (programma ESPON, Territorial Agenda, Quadro Strategico Nazionale, i Contributi alla programmazione 2007-2013 elaborati dal Ministero delle infrastrutture)¹. Allo stesso modo il DST riporta i diversi possibili scenari, prefigurati dalla Regione, di trasformazione del proprio territorio e del suo ruolo nel contesto nazionale (conseguenti alle dinamiche in corso, sia esogene che endogene). Ambedue questi passaggi costituiscono un momento indispensabile per orientare le decisioni della Regione nella costruzione delle politiche territoriali e di sviluppo (nei rapporti chiariti in Premessa) e nella definizione di priorità di azione ai diversi livelli: azioni dirette di livello regionale da promuovere, azioni locali da sostenere o da incentivare.

L'UMBRIA NEL CONTESTO NAZIONALE: UN TERRITORIO SNODO

L'Italia appare fortemente orientata verso un ruolo di sistema-paese proteso nell'area mediterranea. In questo quadro la parte centrale della Penisola, per ragioni geografiche oltre che storiche, si caratterizza per una funzione di connessione tra aree produttive e culturali diverse, rappresentate a Nord dalle regioni attorno alla Pianura padana e a sud dalle regioni protese nel Mediterraneo. Per logica conseguenza, dal punto di vista dei flussi di comunicazione, l'Italia centrale possiede un ruolo di collegamento tra il sistema di infrastrutturazione della valle Padana, l'alto Adriatico e la piattaforma transnazionale della macroarea Sicilia – Calabria – Basilicata - Puglia; inoltre, rappresenta naturalmente il tessuto connettivo tra il corridoio Tirrenico e quello Adriatico.

Questa caratterizzazione non è da considerare come constatazione inevitabile di situazioni geografiche, ma deve essere assunta consapevolmente come obiettivo di promozione delle relazioni tra aree geografiche, produttive e culturali diverse.

Quindi, il centro Italia – e l'Umbria in particolare, per le sue qualità e caratteristiche – deve rappresentare un *territorio-snodo* il cui significato vada oltre lo sviluppo e il completamento dei sistemi infrastrutturali – pure necessario - e che trovi una sua motivazione in obiettivi di rafforzamento socio-culturale, oltre che economico-infrastrutturale, delle relazioni tra diversi contesti. L'assunzione consapevole di questo ruolo, in termini programmatici, dovrà tradursi anche nel rafforzamento delle qualità ambientali della Regione e potrà trovare maggiori e più proficue possibilità di sviluppo sostenibile. Tale funzione di snodo può essere assunta a partire da alcune condizioni, quali la valorizzazione delle sue opportunità logistiche, il ripensamento del ruolo delle sue città, delle sue realtà produttive e delle sue valenze paesaggistico-ambientali.

Ruolo del territorio-snodo sarà dunque quello di mettere in comunicazione aree vitali del sistema-Paese, aprendosi verso l'esterno in connessione con le aree di maggiore dinamicità e garantendo al proprio interno il riequilibrio territoriale e la coesione. Andranno pertanto sviluppate azioni tendenti all'innovazione ed alla qualificazione anche dei processi di *management* territoriale e di *governance*, che prosegua la tradizione di buon governo e di capacità istituzionale cui fanno riscontro elevati standard di qualità della vita. In conclusione,

¹ Sulla Territorial Agenda e il Programma ESPON cfr. Premessa, nota 3. Cfr. inoltre Ministero delle infrastrutture, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento dello sviluppo del territorio, *Contributi alla programmazione 2007-2013, Il territorio come infrastruttura di contesto*, Roma 2007; Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Roma 2007.



per concretizzare il ruolo del territorio-snodò è opportuno che al rafforzamento del tessuto infrastrutturale si accompagni uno sviluppo qualificato del sistema produttivo, con particolare riferimento al sistema della piccola e media impresa, del sistema insediativo, e una ulteriore valorizzazione del sistema paesistico-ambientale.

Le proposte di potenziamento del sistema infrastrutturale, in parte in corso di realizzazione, vanno inquadrare in un progetto di sviluppo territoriale di portata complessiva, in grado di costituire un'occasione di qualificazione dei contesti attraversati sotto il profilo ambientale, insediativo, produttivo².

Ad esempio, la realizzazione della piattaforma umbro-marchigiana, ricompresa tra le piattaforme territoriali strategiche definite dal Ministero delle Infrastrutture, con il rafforzamento della logistica umbra agganciata agli interporti di Orte e Jesi, costituisce un sistema di interconnessione tra i corridoi europei mediterranei corrispondenti alla direttrice tirrenica (snodò di Civitavecchia), adriatica (snodò di Ancona) ed alla direttrice centrale Orte-Ravenna, lungo la E45, riferita al corridoio 1 Berlino-Palermo.

Altrettanto determinante è il rafforzamento dello stesso Corridoio 1 Berlino-Palermo³, attraverso il nuovo collegamento Civitavecchia-Mestre (che investirà il tracciato della E45 con la sua trasformazione in autostrada ovvero con un adeguamento e messa in sicurezza), affiancato dallo sviluppo della Ferrovia Centrale Umbra (con il prolungamento verso la Toscana-Arezzo per il collegamento con la linea di Alta Velocità) che incrocia gli altri sistemi trasversali Tirreno-Adriatico oltre a quello della Quadrilatero Umbria-Marche (la Grosseto-Fano, la Tre Valli, la Civitavecchia-Terni-Rieti, il raddoppio della ferrovia Orte-Falconara e la velocizzazione della Foligno-Terontola), e che dovranno accompagnarsi strettamente al parallelo sviluppo di grandi infrastrutturazioni "di contesto" aventi natura e valenza ambientale, quali quelle costituite, ad esempio, dal progetto "*Il Tevere ed i suoi affluenti*" e dalla rete dei borghi rurali o della sentieristica tematica, nonché dalla riorganizzazione delle città umbre in reti costituite attorno a specifici temi o progetti.

La valenza territoriale dei progetti di infrastrutturazione è destinata ad arricchirsi in prospettiva anche alla luce dei risultati che saranno conseguiti con la realizzazione del progetto Quadrilatero che, oltre al potenziamento delle connessioni infrastrutturali trasversali Umbria-Marche, lungo la Perugia-Ancona (SS. 76 e SS. 312) e la Foligno-Civitavecchia (SS. 77),

² La Piattaforma umbro-marchigiana, definita come *piattaforma territoriale strategica nazionale*, viene individuata nei programmi del Ministero delle infrastrutture come sistema di interconnessione tra i corridoi transeuropei mediterranei corrispondenti alla direttrice tirrenica (snodò di Civitavecchia), adriatica (snodò di Ancona) e alla direttrice complementare Orte – Ravenna, lungo la E45, riferita al corridoio I Berlino – Palermo. L'Umbria è interessata anche da una *piattaforma territoriale strategica interregionale*, definita "Appennino centrale", riguardante soprattutto l'area ternana e le sue connessioni con il Reatino e l'Abruzzo. Il *Progetto Quadrilatero* riguarda l'ipotesi di potenziamento delle connessioni infrastrutturali trasversali Umbria Marche lungo la Perugia – Ancona (ss. 76 e ss. 318), la Foligno – Civitanova Marche (ss. 77), la Pedemontana Fabriano – Puccia, accompagnata al potenziamento lungo i tracciati di aree produttive e logistiche definite come "aree leader". Al di là delle diverse possibili visioni, emerse nel dibattito recente, sulle procedure utilizzate e sul merito delle trasformazioni promosse dal progetto, è da notare il legame, non frequente, tra progetti infrastrutturali e progetti di sviluppo territoriale. Nello scenario delineato da questa serie di programmi, tra i quali deve essere ricordato anche il programma di raddoppio della linea ferroviaria Orte – Foligno – Fabriano – Ancona e di potenziamento della Ferrovia centrale umbra, gli interporti di Orte e Jesi costituiscono due capisaldi per la logistica da affiancare ai due poli principali di Civitavecchia e Ancona. Cfr. Ministero delle infrastrutture, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento dello sviluppo del territorio, *Contributi alla programmazione 2007-2013*, cit., pp. 158-9; inoltre Id., *Reti e territori al futuro. Materiali per una visione. Italia Europa*, Roma 2007, pp. 282-291.

³ Ci si riferisce all'assetto strategico delle connessioni transeuropee, così come prefigurato dal TEN-T (*Trans European Transport Network*) a partire dalla Direttiva 1692/96/EC e successivamente definita nella Direttiva 1346/2001/EC.



prevede lo sviluppo lungo i tracciati di aree produttive e logistiche definite come “aree leader” in un legame stretto dal punto di vista economico-finanziario (meccanismo della “cattura di valore” per cofinanziare l’infrastruttura stradale) e da quello territoriale e di sviluppo.

L’Umbria è infine interessata anche da una piattaforma territoriale interregionale, definita “Appennino Centrale”, che riguarda l’area ternana e le sue connessioni con il Reatino e l’Abruzzo, che il Ministero delle Infrastrutture annovera tra quelle di carattere strategico e che si sviluppa lungo le relazioni stradali della Terni-Rieti e della linea ferroviaria Terni-L’Aquila, accomunando sistemi urbani e territori ricchi di valori ambientali e culturali.

GLI SCENARI DI PROSPETTIVA

Una visione al futuro della Regione deve proporre il *rafforzamento competitivo dei sistemi territoriali principali*. Il rafforzamento deve però essere accompagnato anche dalla *intensificazione delle interdipendenze* reciproche (coesione territoriale), sviluppando reti costruite a partire dalle opportunità e dalle specificità locali, ad evitare che alla lunga prevalgano i rischi di una crescente disarticolazione indotta dalle pressioni centrifughe di gravitazione verso gli attrattori esterni alla Regione, rispettivamente verso la Toscana, il Lazio, le Marche. Con questa finalità, è necessario valorizzare i territori di confine nel loro ruolo di cerniera con le regioni confinanti, potenziandone le capacità attrattive in termini di servizi e di opportunità di lavoro.

Si dovrà potenziare prioritariamente il telaio delle *reti infrastrutturali, tradizionali ed innovative*, tanto per le connessioni “lunghe” di accesso allo spazio europeo e mediterraneo, quanto per le connessioni “corte” che assicurano la coesione tra i vari sistemi territoriali. Ma un ruolo importante possono svolgerlo anche le *reti ambientali e storico-culturali*, che ad un diverso livello concorrono comunque a tenere insieme i diversi territori regionali, sottolineando ed esprimendo al meglio i cospicui valori identitari dell’Umbria.

La visione del futuro del territorio dell’Umbria, chiamato ad esprimersi esplicitamente attraverso la partecipazione attiva degli attori interni ed esterni alla Regione coinvolti nella sua trasformazione, prende forma, dunque, da moderne reti di connessione infrastrutturale e funzionale, ambientale e storico-culturale, associate a sistemi territoriali locali coesi al proprio interno, ad elevata competitività e sostenibilità.

Le trasformazioni in corso nel territorio umbro possono essere utilmente esplorate attraverso la costruzione di alcuni *scenari* di prospettiva tendenziale che aiutino a individuare opportunità e rischi connessi a ciascuna tendenza.

Gli scenari di prospettiva vanno intesi come possibile evoluzione dei processi di trasformazione osservabili e concretizzazione di strategie già oggi prefigurabili; ossia come riferimenti su cui impostare il confronto decisionale con i diversi soggetti coinvolti nel processo di costruzione del quadro strategico regionale. Per questa ragione gli scenari forzano volutamente queste tendenze. Il loro ruolo è di mettere in evidenza i rischi che corre il territorio umbro ma, nel contempo, le opportunità offerte dai nuovi contesti d’azione che si stanno delineando.

Questi scenari sono elaborati a partire dalla convinzione del ruolo essenziale, nella determinazione delle trasformazioni territoriali, delle volontà e delle capacità degli attori coinvolti nel processo di pianificazione. Lo studio prospettico si propone come lo strumento di una rappresentazione dei futuri possibili, sulla base di priorità e della disponibilità di risorse. Per contribuire a questo scopo, ogni scenario esplicita le opportunità e i rischi che vi sono



associati; e a ciascuna rappresentazione del futuro corrisponderanno le strategie necessarie per contrastare i processi non voluti e per assecondare quelli auspicati.

I tre scenari individuati sono: *disarticolazioni progressive*, *sviluppo autocentrato*, *policentrismo reticolare multilivello*. Sono tutti e tre riferiti a fenomeni rilevabili diffusamente alla scala del territorio regionale, e rinviano a quadri di prospettiva elaborati a livello nazionale ed europeo.

Scenario 1. Disarticolazioni progressive

Questo scenario estremizza alcune significative tendenze rilevate da tempo, in particolare quelle di crescente integrazione del territorio perugino con la Toscana lungo la direttrice del Trasimeno, dove si manifestano dinamiche di sviluppo insediativo particolarmente vivaci nell'ultimo decennio; e quelle di intensificazione dei processi di gravitazione del ternano nell'orbita dell'area metropolitana romana, sempre più estesa e capace di irradiare a distanza i propri effetti di polarizzazione. Fenomeni aggiuntivi ma secondari riguardano il consolidamento della complementarità tra Città di Castello e Sansepolcro (Toscana), Città della Pieve e Chiusi (Toscana), Narni e Orte (Lazio), Orvieto e Viterbo (Lazio).

I rischi di un simile scenario non sono da sottovalutare. Già nel Piano urbanistico territoriale (PUT), approvato con LR 27/2000, il risultato negativo di un confronto e di una disarticolazione progressiva, con Toscana e Lazio soprattutto, sono stati messi in evidenza: la crescita di relazioni umane (forza-lavoro) e di mercato sull'asse Perugia/Arezzo/Firenze e su quello Terni/Roma, accanto alla competitività delle piccole e medie imprese delle Marche rispetto a quelle umbre localizzate prevalentemente nell'area di Foligno/Spoleto. La radicalizzazione di tale fenomeno, se non opportunamente governato, porterebbe a rafforzare la pressione centrifuga verso polarità esterne alla Regione, innescando un processo di progressiva disarticolazione dell'Umbria, costretta a rincorrere una trasformazione sostanzialmente imposta dall'esterno in un quadro di crescente competitività tra sistemi territoriali.

Se si considera il differenziale di competitività strategica (evidenziato nei recenti studi condotti dal Ministero delle infrastrutture e trasporti – MIT – nell'ambito del Programma europeo ESPON⁴) che penalizza la provincia di Perugia, a fronte delle province limitrofe di Ancona e di Siena, e ancor più quella di Terni, attratta dal polo di Roma, si capisce come queste tendenze possano combinarsi dando luogo ad uno scenario prospettico che appare per l'Umbria particolarmente negativo.

Un rafforzamento delle potenzialità competitive del territorio regionale si rivela quindi la fondamentale azione di sostegno che la Regione può mettere in atto per evitare la progressiva disarticolazione territoriale. In sostanza, le dinamiche evolutive del territorio devono essere reindirizzate verso una biunivocità dei rapporti transregionali, da conseguire attraverso politiche di rafforzamento delle interdipendenze verso la Toscana, il Lazio ed anche verso le Marche.

Occorre, quindi, dare valore al sistema delle interrelazioni con le Regioni limitrofe per determinare opportunità di sviluppo, esercitando azioni appropriate di indirizzo e di guida.

Le opportunità per riequilibrare le tendenze insite nello scenario si fondano principalmente sulla possibilità di qualificare la massa critica dei sistemi produttivi, legando più strettamente distretti e territori, riducendo gli effetti negativi di una distribuzione territoriale delle aree produttive che nella Regione risulta eccessivamente frammentata e dispersa. Anche per l'offerta di servizi territoriali possono raggiungersi significative economie di scala, ridefinendo strategicamente le localizzazioni.

⁴ Cfr. Ministero infrastrutture e trasporti, *Reti e territori al futuro. Materiali per una visione*, cit..



Attori determinanti per il riequilibrio di questa tendenza – oltre la Regione dell’Umbria – sono le regioni confinanti, Toscana, Lazio e Marche. Un ruolo importante può essere giocato anche dalle associazioni di categoria, dal sistema delle imprese e delle società locali di confine, che possono intravedere significative occasioni di sviluppo e nuovi sbocchi occupazionali e di mercato, consolidando del resto relazioni spesso già radicate nella storia.

Scenario 2. Sviluppo autocentrato

Lo scenario dello sviluppo autocentrato evidenzia un quadro tendenziale opposto rispetto al primo scenario, quello del rafforzamento della coesione interna alla Regione, sostenendo esclusivamente i processi di sviluppo endogeno, con una visione che privilegia l’appartenenza al locale rispetto al confronto con le più ampie reti della società e dell’economia.

In questo caso gli attori determinanti sarebbero soprattutto le realtà locali e le loro espressioni politico-amministrative, che dimostrerebbero una propensione piuttosto ridotta ad attirare investimenti dall’esterno e ad essere coinvolti in processi di sviluppo attenti alla dimensione sovralocale.

Le opportunità sono implicite nella volontà di coinvolgimento diretto delle società locali, chiamate ad assumersi la responsabilità di uno sviluppo strettamente legato alle proprie capacità d’iniziativa culturale ed economica. Il rafforzamento dell’identità locale consentirebbe di conservare un elevato livello di capitale fiduciario nel rapporto diretto tra società e istituzioni, fungendo indirettamente da importante leva dell’economia. La scala di attenzione più ravvicinata potrebbe permettere un maggior controllo delle trasformazioni a garanzia di una maggiore sostenibilità ambientale e paesaggistica degli interventi.

I rischi sono evidenti, in un contesto complessivo dominato dalla globalizzazione delle relazioni economiche e dalla affermazione di nuovi rapporti culturali connessi alla “*società delle reti*”: l’indebolimento del potenziale competitivo della Regione, con effetti pesanti sull’occupazione e sulla qualità della produzione. Anche i fattori d’innovazione connessi alla presenza delle università e altri centri di ricerca potrebbero risentire della debolezza di un tessuto relazionale troppo introverso e poco disposto a misurarsi con le dinamiche esterne.

Scenario 3. Policentrismo reticolare multilivello

Questo scenario riconosce nelle reti infrastrutturali, fisiche ed immateriali, e nei servizi connessi gli elementi-chiave della trasformazione del territorio per la sua *competitività e coesione*. Il suo riferimento generale è quello della “Piattaforma territoriale integrata” avanzata dal MIT negli studi preparatori del Quadro Strategico Nazionale⁵ ma la riarticola oltre il significato strettamente infrastrutturale, per farla diventare uno scenario in cui sviluppo delle reti e sviluppo insediativo e produttivo si integrano, in un quadro di sostenibilità ambientale.

Si tratta di un sistema reticolare basato su connessioni infrastrutturali di vario livello, articolati in un telaio multimodale di supporto alla presenza delle città, concepite a loro volta come nodi di reti a diverse scale.

Le possibilità di realizzazione di questo scenario sono fortemente connesse all’attuazione di diversi programmi di potenziamento delle strutture viarie, ferroviarie, aeroportuali, logistiche e delle telecomunicazioni, che nel loro insieme potrebbero ridisegnare il sistema della accessibilità regionale, inquadrandolo nella riorganizzazione complessiva delle reti infrastrutturali dell’Italia centrale. Al tempo stesso queste possibilità dipendono dalla capacità da parte della Regione di promuovere politiche indirizzate alla costruzione di reti di città utili per un loro riposizionamento a livello interregionale, nazionale ed europeo.

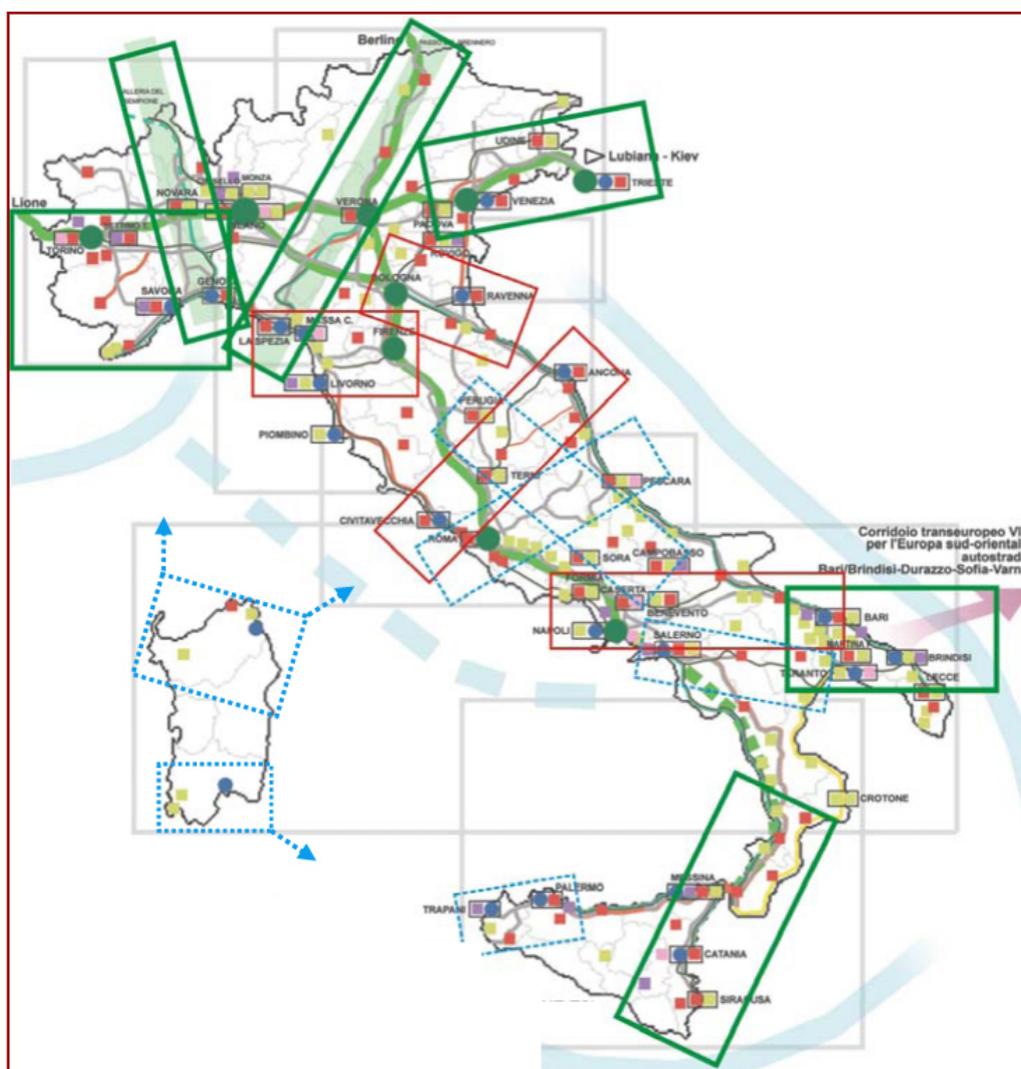
⁵ Ministero infrastrutture e trasporti, *Reti e territori al futuro* cit.



I soggetti rilevanti per il perseguimento dello scenario sono la Regione ma anche le amministrazioni dello Stato centrale, il sistema degli enti locali, gli operatori economici, gli enti e i soggetti gestori dei servizi territoriali ai diversi livelli, nonché le istituzioni culturali e scientifiche da cui dipende la capacità d'innovazione del sistema regionale.

Le opportunità emergono con evidenza: tendenze centrifughe e tendenze centripete si bilanciano in una prospettiva di integrazione equilibrata dei territori regionali tra loro e con l'esterno, per il tramite di reti materiali e immateriali, rafforzando il tradizionale policentrismo insediativo dell'Umbria e ancorandolo alle principali direttrici di collegamento regionale con i corridoi europei e mediterranei.

I rischi potenziali vanno contrastati sfuggendo ad una visione delle reti troppo condizionata dalla realizzazione di nuove opere fisiche, e poco orientata al conseguimento dei livelli organizzativi e di erogazione dei servizi indispensabili per acquistare un ruolo significativo nei grandi circuiti economici e culturali. Inoltre, come del resto negli altri scenari, occorre evitare il rischio di una compromissione del patrimonio paesistico e ambientale, risorsa decisiva per un nuovo modello di sviluppo basato sulla qualità e sull'unicità dell'offerta regionale di beni non riproducibili.



Fonte: Ministero delle Infrastrutture, *Infrastrutture prioritarie*, aggiornamento 11 aprile 2008



1.2. L'IDEA GUIDA E LA VISIONE STRATEGICA DEL TERRITORIO REGIONALE

L'UMBRIA LABORATORIO DI SOSTENIBILITÀ

In riferimento al ruolo dell'Umbria nel contesto nazionale, come *territorio-snodo*, l'idea guida assunta alla base del Disegno Strategico Territoriale reinterpreta un'immagine consolidata, quella di "Umbria verde" o di "Umbria cuore verde d'Italia"⁶. Il passaggio che ne consente il superamento non si fonda tanto sulla constatazione della sua inattualità – questione peraltro secondaria, stante il suo valore evocativo più che descrittivo – ma alla necessità, per la costruzione di un riferimento per le politiche regionali, di declinarla in senso propositivo. In sostanza, più che ad una constatazione, al riconoscimento di una condizione attuale, è necessario riferirsi ad un'intenzione, un programma, ossia un'idea *guida*, che possa orientare tanto le scelte relative alla programmazione e alla spesa pubblica quanto le linee generali dell'assetto territoriale.

Alla luce del quadro attuale e tendenziale di assetto, ossia degli scenari ipotizzabili di sviluppo del territorio regionale, e reinterprestando l'immagine consolidata nelle sue due componenti essenziali (il "verde", ossia l'ambiente, e il "cuore", ossia la centralità della Regione) è necessario chiedersi quali siano le condizioni perché l'Umbria continui a potersi definire una Regione dalle fortissime connotazioni di qualità ambientale, anche grazie alle necessità di trasformazione già evidenti, da volgere in opportunità; e quali siano le scelte che consentano di mantenere (o rafforzare) la sua centralità nel panorama nazionale, intesa come capacità di costituire, sotto diversi profili, un modello di riferimento. Per questa ragione, in una accezione rinnovata e non semplicistica sia di qualità ambientale che di centralità, sembra ragionevole assumere i due termini secondo una concezione dinamica ed evolutiva.

Dalla "Umbria verde" all'*Umbria laboratorio di sostenibilità*, quindi. Un'idea guida secondo cui la qualità ambientale, in senso lato, si pone come misura e orizzonte primario di riferimento per la impostazione di politiche territoriali e di sviluppo attente alle opportunità e alle risorse territoriali; e in seguito alla quale, proprio per questo, la Regione si pone come ambito privilegiato di sperimentazione, a diversi livelli, come contesto – territoriale, istituzionale, sociale, economico – in grado di offrire risposte alle necessità di fornire quadri di sviluppo innovativi e compatibili sotto il profilo ambientale.

DALL'IDEA GUIDA ALLA VISIONE STRATEGICA DEL TERRITORIO REGIONALE

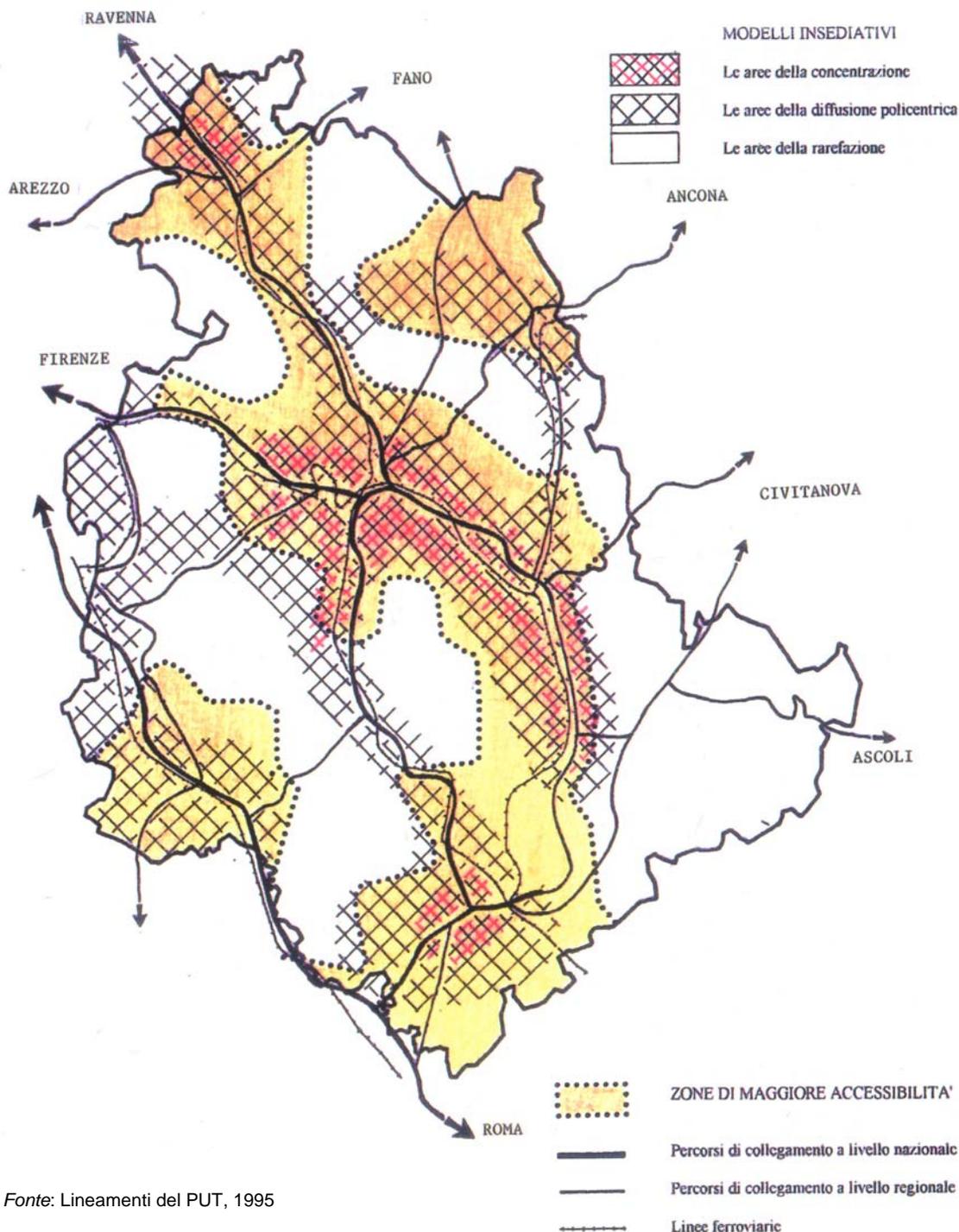
Perché questa idea guida si possa assumere alla base della costruzione di politiche territoriali (e di sviluppo) è evidentemente necessario tradurla, tanto più nell'ottica dell'Umbria come *territorio-snodo*, in una *visione strategica del territorio regionale*; secondo una declinazione che sia in grado di porsi come riferimento più direttamente connesso all'assetto del territorio, quindi come orizzonte per l'articolazione delle diverse politiche e azioni regionali che sul territorio producono i propri effetti.

L'idea guida, di conseguenza, per la sua assunzione alla base di una visione strategica del territorio regionale, è da rileggere anche alla luce della prefigurazione dei possibili scenari di tendenza riconoscibili dalla lettura delle dinamiche di trasformazione recente. Tra le diverse prospettive prima delineate, quella del *policentrismo reticolare multilivello*, oltre ad essere la più vicina alla situazione attuale, sembrerebbe anche la più auspicabile e può costituire il riferimento generale di partenza.

⁶ Il fatto che l'immagine carducciana dell'Umbria verde, ripresa dall'ode "Alle fonti del Clitunno", nelle sue diverse declinazioni (come l'Umbria "cuore verde d'Italia") costituisca un riferimento consolidato, è mostrato in maniera significativa anche dalla frequenza del suo utilizzo in ambiti non specialistici o legati a studi e visioni territoriali.



La visione strategica del territorio regionale, a partire da questo riferimento, si fonda innanzitutto su una rilettura delle principali dinamiche insediative riconducendole a tre situazioni fondamentali, riconoscibili all'interno del territorio regionale: le *aree della concentrazione*, le *aree della diffusione policentrica*, le *aree della rarefazione*⁷.



Fonte: Lineamenti del PUT, 1995

⁷ Le tre "situazioni" corrispondono schematicamente: alla Valle Umbra, al Perugino e al Ternano per quanto riguarda le *aree della concentrazione*; ai territori montani, appenninici e interni, per quanto riguarda le *aree della rarefazione*; agli ulteriori territori collinari-vallivi per quanto riguarda le *aree della diffusione policentrica*. Cfr. Regione Umbria, *Materiali preparatori per la definizione dei lineamenti del Piano Urbanistico Territoriale*, cit.; inoltre Regione Umbria, *Indagine sul paesaggio umbro finalizzata all'adeguamento del Put e dei Ptcp* (A. Clementi, G. Nigro, ed.), Perugia 2005.



Queste aree non risultano definite da confini, ma, appunto, da tipi di “situazioni” e da problemi ricorrenti⁸; la loro identificazione schematica è da intendersi come passo preliminare, di valore strumentale. A partire da questo riconoscimento, da considerare come interpretazione dello stato di fatto ma anche come orizzonte di riferimento programmatico, la nuova visione strategica del territorio regionale si può costruire attorno all’idea guida di “laboratorio di sostenibilità”; secondo la quale la valorizzazione del complesso di risorse territoriali, reciprocamente integrate, organizzata anche secondo un ripensamento delle reti esistenti tra centri urbani e del loro rapporto con lo spazio rurale, si accompagna alla nuova qualificazione dei sistemi produttivi secondo forme e modi in grado di affrontare in chiave innovativa i temi della sostenibilità ambientale ed energetica.

In questo quadro i territori, accentuando i loro caratteri di integrazione, evitano sia il rischio di una omogeneizzazione delle condizioni territoriali, sia la progressione verso le due condizioni estreme (quelle di una eccessiva concentrazione ovvero di una estrema rarefazione). Una visione territoriale secondo cui la sostenibilità, oltre che perseguita promuovendo la qualità delle diverse trasformazioni (qualità ambientale, paesistica, produttiva), è basata sull’integrazione territoriale, sul riconoscimento e sulla valorizzazione delle differenze – a diversi livelli – tra i contesti regionali, potenziando quindi il policentrismo in un’ottica di coesione territoriale. Una visione territoriale diversa, quindi, sia rispetto alla contrapposizione frequente tra aree della conservazione e aree di sviluppo (riconducibile allo scenario dello *sviluppo autocentrato*), sia rispetto ad una concezione del territorio regionale monotematizzata sui settori natura - turismo - tempo libero (accentuando le tendenze centrifughe dei sistemi produttivi, con la possibile conseguenza dell’inverarsi dello scenario delle *disarticolazioni progressive*); ma che invece si basa su una nuova attenzione alla qualità dell’abitare e alla gestione consapevole delle risorse ambientali e culturali come cardine dello sviluppo territoriale e del ruolo dell’Umbria nel contesto nazionale.

È precisamente il rapporto diretto tra idea guida, e sua declinazione sul territorio a costituire la *visione strategica territoriale*⁹.

Ma perché l’idea guida, attraverso il riconoscimento delle tre situazioni descritte, si possa declinare rispetto agli specifici caratteri dei luoghi, traducendosi realmente in una *visione strategica del territorio regionale* – ossia in un *disegno strategico territoriale* – è indispensabile riconoscere le diverse modalità e le specifiche condizioni in cui le aree della concentrazione,

⁸ L’approccio per problemi e per obiettivi, più che per ambiti definiti è caratteristico dell’agire strategico e dell’azione strategica di pianificazione: «Un [...] elemento di caratterizzazione di un piano strategico è proprio il contesto territoriale a cui fa riferimento. Il contesto territoriale non è un contenitore statico ma una dimensione, sia spaziale-fisica che socio-economica, da costruire. Uno degli aspetti caratterizzanti della pianificazione strategica, rispetto ad altre forme tradizionali di pianificazione, sta infatti nell’intendere il territorio come un costruito dell’azione collettiva e una matrice di progetti, anziché come una dotazione statica di risorse (abitanti, territorio, infrastrutture). Per questo non sembra utile definire a priori il contesto territoriale della pianificazione strategica, sulla base di variabili discriminanti di tipo puramente dimensionale o quantitativo [...]. Meglio pensare al contesto come a un ambiente, ovvero come a una rete di relazioni socio-territoriali che fanno di quel luogo una società locale identificabile [...]. Per cogliere questi cambiamenti, occorre capire bene quale tipo di relazioni stabili si sviluppa nel corso della pianificazione strategica tra gli attori del processo. Infatti, nella pianificazione strategica la costruzione di una rete di attori è rilevante quanto la definizione di una strategia. La rete degli attori è la conseguenza o l’esito della pianificazione strategica, ma è anche una condizione di successo del piano: la costruzione di una rete stabile permette, infatti, di far cooperare attori che normalmente non collaborano o perfino confliggono tra loro». In Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006, p. 25.

⁹ L’attenzione crescente alle specificità territoriali locali costituisce una chiave di lettura utile nell’esame delle diverse visioni assunte dalla Regione, in maniera implicita o esplicita, come auto-rappresentazione e fondamento delle proprie politiche territoriali a partire dagli anni Settanta. Già il passaggio dalla “Umbria città – regione” o “regione delle città” alle “tre umbrie” rilette attraverso il riconoscimento delle aree della concentrazione, del policentrismo diffuso, della rarefazione evidenzia non solo una diversa “scala” di riferimento, ma anche diverso modo di guardare al proprio territorio.



del policentrismo diffuso o della concentrazione si presentano sul territorio; con attenzione non solo agli aspetti organizzativi-funzionali e ai modi d'uso, ma anche alle morfologie, alle modalità di percezione (in senso lato), ai significati e ai valori, in una visione non solo specialistica.

In sostanza è indispensabile, per la declinazione sul territorio dell'idea guida, ossia per la costruzione della visione strategica del territorio regionale, riferirsi al *paesaggio* come chiave di lettura essenziale delle dinamiche di trasformazione, in corso o promosse. Dunque è necessario riferirsi ai *diversi paesaggi* riconoscibili nella Regione, come specifica reinterpretazione delle tre situazioni territoriali descritte, e come riferimento per le azioni di sviluppo sul territorio.

STRATEGIE DI SVILUPPO E PAESAGGIO

In una prospettiva fondata sulla territorializzazione dello sviluppo a partire dalle risorse territoriali, e assumendo l'idea guida del *laboratorio di sostenibilità*, il *paesaggio* gioca un ruolo fondamentale, e rappresenta un elemento essenziale per la costruzione della immagine di futuro della Regione, ossia della visione strategica del territorio regionale (anche per il fatto che si tratta della categoria più sintetica, oltre che la più immediatamente "comprensibile"). Il *paesaggio* rappresenta al tempo stesso il punto di partenza e il punto di arrivo (l'obiettivo) del processo di sviluppo perseguito.

La considerazione del *paesaggio* in una prospettiva strategica può solo forzatamente (ovvero all'interno di una visione piuttosto riduttiva) essere tradotta in una serie di interventi e azioni sul contesto fisico-materiale; molto più come una rilettura del complesso di parti, sistemi e relazioni, come processo di attribuzione di nuovi significati e valori. Questi nuovi significati e valori emergono però concretamente quando si considera l'insieme di interventi che hanno più o meno direttamente conseguenze sul *paesaggio*: il *paesaggio*, inteso nella sua complessità, è infatti l'esito delle politiche e delle azioni territoriali, compiute da soggetti plurali (pubblici e privati, collettivamente e individualmente), sia «volontarie» (ovvero frutto di decisioni), sia «involontarie», i cui esiti si rivelano quindi come «attesi» ed «inattesi». Il *paesaggio*, inteso nella sua complessità, è inevitabilmente «sotto-prodotto»¹⁰.

Se si assume questa prospettiva, ovvero che i significati e i valori che concretamente si attribuiscono al *paesaggio* emergono da tutta la serie di trasformazioni che sul territorio si realizzano, allora è necessario verificare quale «immagine di *paesaggio*» ciascuna di queste trasformazioni porta con sé. Generalmente, ciò che emerge è una pluralità di queste immagini, molte delle quali in contraddizione l'una con l'altra, segno di volontà, interessi, priorità e valori diversi.

Obiettivo principale ed esplicito del Disegno Strategico Territoriale è perseguire una *visione dello sviluppo territoriale* quanto più unitaria possibile, capace di assicurare la coerenza che deriva dalla convergenza della molteplicità di istanze. Quindi, obiettivo principale dello stesso DST è perseguire *una* «immagine di *paesaggio*». Il suo contenuto principale non potrà che essere la definizione di tale immagine, che è frutto di un'interpretazione della realtà e di una volontà (ovvero un *costrutto*)¹¹.

Questo legame stretto tra *paesaggio* e sviluppo permette di ottenere un valore aggiunto in termini di sostenibilità, e di conseguire l'obiettivo di assumere la sostenibilità e la coesione come fondamento dello sviluppo regionale.

La visione strategica del territorio regionale, come insieme coerente di politiche e azioni ancorate sul territorio, in quanto richiede il ricorso ad ambiti di riferimento, le cui caratteristiche ne orientino le differenti declinazioni, deve essere riferita ai *diversi paesaggi* nelle loro

¹⁰ Per questo modo di affrontare il tema del *paesaggio*, e la sua conseguente definizione di «sotto-prodotto», cfr. Barbara Pizzo, *La costruzione del paesaggio*, Officina Edizioni, Roma 2007.

¹¹ Ibidem.



articolazioni alle diverse scale: i paesaggi *regionali*, i paesaggi di *scala vasta*, i paesaggi *locali*¹². Per ciascuna scala, i paesaggi sono definiti non solo in riferimento ai segni e ai modi d'uso, ma anche ai significati; più precisamente al rapporto tra segni, modalità di percezione e significati.

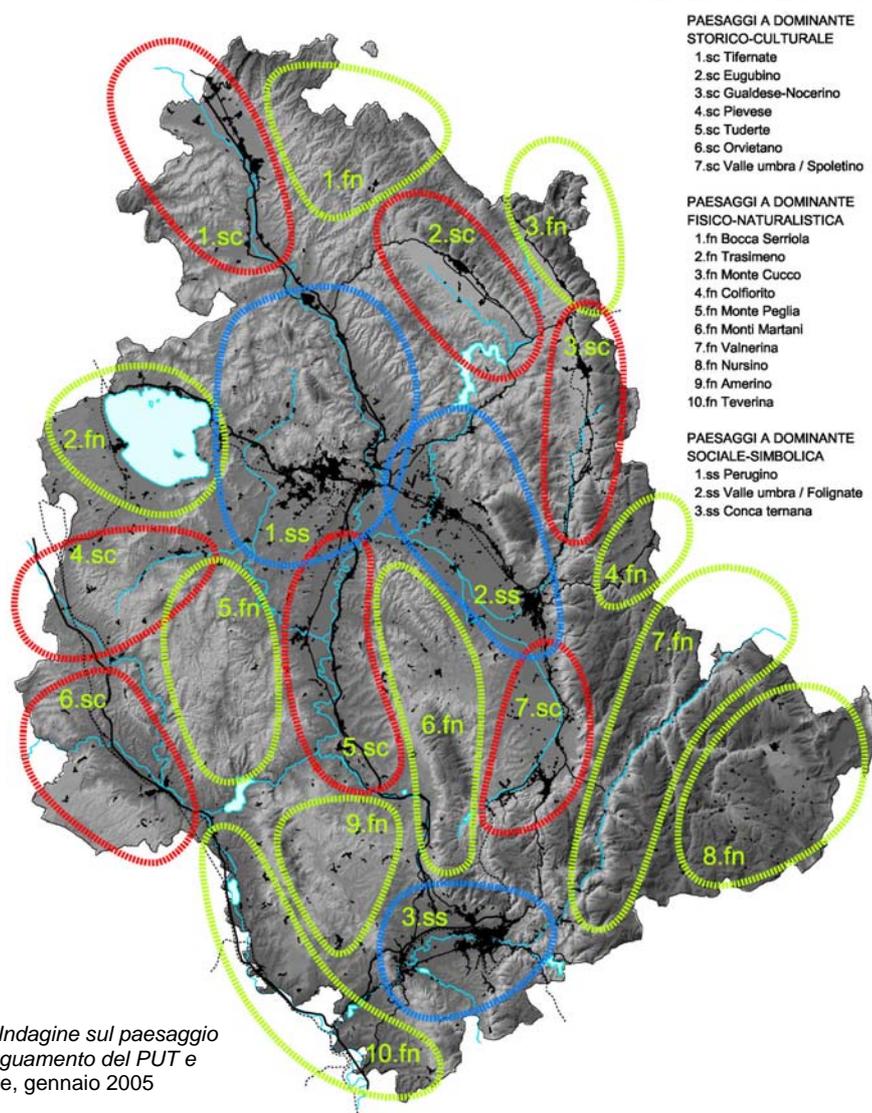
È propria del livello regionale una visione strategica e la costruzione di un quadro di riferimento che garantisca coerenza agli altri livelli.

Di conseguenza, il paesaggio di cui la Regione si occupa «direttamente», è quello regionale (cioè dei paesaggi regionali), nella sua valenza strategica. Ai paesaggi regionali è possibile riferirsi per la costruzione della visione strategica del territorio regionale, da riferire concretamente al territorio per orientare politiche e azioni.

Per far questo, all'interno dei paesaggi regionali è possibile individuare alcuni *sistemi strutturanti*, fondamentali sia per la lettura della struttura territoriale regionale che per l'impostazione delle strategie di sviluppo.

A partire da questa lettura i sistemi strutturanti individuati consentono di articolare il Disegno Strategico in diverse Linee Strategiche.

CARTA DEI PAESAGGI



¹² Come chiarito nel cap. 1.6, i paesaggi regionali sono definiti *paesaggi del riconoscimento*; i paesaggi di scala vasta vengono definiti *paesaggi della percezione*; i paesaggi locali sono definiti *paesaggi dell'abitare*.



1.3 LINEE STRATEGICHE DI SVILUPPO

SISTEMI STRUTTURANTI

Le *Linee strategiche di sviluppo del territorio* regionale sono definite come l'insieme degli *obiettivi integrati* e delle *strategie settoriali*, articolare in *azioni strategiche* per ciascun tema di riferimento per le politiche regionali (*sistemi strutturanti*).

In vista della costruzione di politiche rispondenti all'*idea guida* e alla *visione strategica del territorio regionale*, e di una maggiore connessione tra programmazione e pianificazione territoriale, i sistemi strutturanti su cui il Disegno Strategico Territoriale viene costruito sono:

- le infrastrutture;
- le reti di città;
- il sistema ambientale e storico culturale e lo spazio rurale;
- il sistema produttivo.

Le diverse Linee strategiche (obiettivi integrati e strategie settoriali) costituiscono i riferimenti per l'articolazione e l'integrazione delle politiche regionali e per il raccordo tra settori, enti, soggetti, opportunità di finanziamento, da mettere a sistema per il conseguimento, in coerenza con l'idea guida, della visione strategica del territorio regionale; più in generale costituiscono alla scala regionale una possibile modalità di integrazione tra programmazione e pianificazione.

Il *paesaggio*, in quanto esito della stratificazione dei segni e delle interrelazioni tra i diversi elementi e sistemi strutturanti, non viene identificato come una Linea strategica a sé stante ma come il riferimento comune a tutte, nel senso prima precisato. Questa attenzione al paesaggio si declina, nei confronti dei contenuti del DST, in riferimento a strategie settoriali e Progetti strategici territoriali (cfr. par. 1.4). Questa declinazione, da conseguire attraverso indirizzi e criteri, deve essere sviluppata all'interno del Piano paesaggistico regionale (cfr. par. 1.6).

OBIETTIVI DI INTEGRAZIONE

Perché il territorio umbro, in riferimento all'idea guida, diventi luogo di politiche di sviluppo sostenibile, occorre conseguire diversi obiettivi di integrazione mirati al miglioramento dell'accessibilità, fisica e telematica, al rafforzamento delle reti urbane e delle loro relazioni con lo spazio rurale, al rafforzamento della capacità produttiva, alla valorizzazione delle vocazioni ambientali e paesistiche del territorio, al miglioramento delle condizioni generali dell'abitare.

Di conseguenza, gli obiettivi integrati (o di integrazione) sono:

- contrastare il rischio dell'isolamento regionale potenziando le interdipendenze con le Regioni circostanti e le reti di relazione a tutti i livelli, al tempo stesso rafforzando i legami di coesione territoriale interna. Il ripensamento e il rafforzamento delle connessioni infrastrutturali ai diversi livelli, infatti, diviene priorità strategica, ed è pertanto da intendere non come tema settoriale ma come occasione di integrazione e sviluppo territoriale.
- incentivare forme di coordinamento tra centri in relazione alle politiche urbane, alla gestione delle attività e dei servizi, alla promozione culturale, secondo modalità differenziate in base alle opportunità e alle specificità locali (comunità di comuni, consorzi, reti tematiche), con azioni ed interventi di adeguamento delle reti e di potenziamento e redistribuzione mirata delle attività;
- incentivare la qualificazione e la sostenibilità ambientale, paesistica e sociale degli interventi nelle reti di città, con particolare riguardo alla valorizzazione del patrimonio culturale, alla residenza, ai servizi di interesse collettivo, agli spazi pubblici, promuovendo la corresponsabilizzazione dei soggetti interessati pubblici e privati, la collaborazione



- interistituzionale, le modalità di valutazione comparativa e concorsuale delle proposte di trasformazione;
- migliorare le connessioni trasversali tra centri, rafforzando il sistema reticolare tra nodi urbani di diverso rango, con particolare riguardo ai sistemi insediativi locali in aree marginali;
 - favorire la localizzazione di funzioni centrali in corrispondenza dei nodi di scambio, come contributo alla qualificazione insediativa e territoriale (nodi di scambio come “porte” delle città e del paesaggio umbro); al tempo stesso, rafforzare le connessioni infrastrutturali con i nodi funzionali (produttivi e di ricerca) già esistenti;
 - realizzare interventi infrastrutturali da concepire come progetti territoriali integrati (mobilità-difesa del suolo-distribuzione energetica), e come occasione di qualificazione ambientale e valorizzazione del paesaggio regionale alle diverse scale;
 - incentivare la costituzione di comunità di imprese e consorzi produttivi e forme di coordinamento gestionale, in grado di migliorare le prestazioni ambientali, attraverso la riduzione degli impatti, l'utilizzo efficiente delle risorse territoriali (a partire dalla struttura insediativa e dal suolo), l'impiego di energie rinnovabili, l'organizzazione sostenibile dei cicli produttivi, in vista del miglioramento ambientale, paesistico e sociale dei contesti insediativi;
 - rafforzare le reti di comunicazione e di informazione tecnologicamente avanzate, come strumento per incrementare la competitività del sistema regionale e la coesione, attraverso la messa in rete dei centri e dei principali nodi produttivi e culturali (rete a banda larga).



STRATEGIE SETTORIALI

Per i diversi sistemi strutturanti sono definite specifiche strategie settoriali, naturalmente da rileggere nel quadro degli obiettivi integrati.

Le strategie settoriali sono esposte di seguito evidenziando i principali orientamenti per l'impostazione delle politiche, dei programmi e dei piani che riguardano ciascun sistema strutturante, e illustrando le relative *azioni strategiche* da definire in vista della loro traduzione in progetti e interventi alle diverse scale e nei diversi contesti territoriali regionali.

Le strategie settoriali costituiscono uno dei riferimenti principali per i *Progetti strategici territoriali* costituenti l'Agenda territoriale regionale, oltre che per la costruzione e valutazione dei *progetti integrati di iniziativa dei territori*, illustrati più avanti¹³.

LE INFRASTRUTTURE

L'*intelaiatura infrastrutturale* fondamentale alla scala regionale è fondata su direttrici di connessione longitudinale (nord-sud) e trasversali (est-ovest). Si tratta di un sistema da considerare nelle sue interrelazioni con la struttura insediativa e produttiva del territorio regionale nelle sue diverse articolazioni, e da rafforzare in relazione alla posizione e al ruolo potenziale dell'Umbria nel contesto nazionale, potenziando le infrastrutture di collegamento con l'esterno, in stretta connessione con le principali articolazioni morfologiche e ambientali del territorio regionale (Valle del Tevere, Appennino). Assieme al rafforzamento e alla riqualificazione delle diverse connessioni interne, l'intero sistema deve costituirsi come armatura fondamentale dell'Umbria in quanto "territorio nodale policentrico".

Le principali *azioni strategiche* per le infrastrutture sono, di conseguenza:

- adeguare le infrastrutture stradali principali longitudinali (E45, via Flaminia) e trasversali (verso la Toscana, le Marche, il Lazio), aumentandone lo standard funzionale e qualitativo;
- rafforzare le direttrici ferroviarie principali (Orte – Falconara, Foligno – Terontola) e secondarie (Ferrovia centrale umbra), riconnettendole alle linee principali (verso Arezzo), e potenziandone il ruolo nel servizio passeggeri e merci;
- potenziare le strutture aeroportuali regionali, con particolare riferimento all'aeroporto di Perugia S. Egidio, migliorandone la funzionalità e le connessioni con le principali direttrici viarie e ferroviarie;
- favorire l'intermodalità tra sistemi di trasporto pubblico e privato, alle diverse scale;
- favorire la realizzazione di nodi di scambio, il rafforzamento e la qualificazione dei percorsi minori e della mobilità alternativa, in una prospettiva di promozione sostenibile dell'accessibilità ai centri storici e di valorizzazione del patrimonio storico-culturale e del paesaggio;
- favorire la realizzazione di piastre logistiche a diverso rango – regionale, di distretto o area vasta, di prossimità – in stretta connessione con gli obiettivi di aumento della competitività e della sostenibilità ambientale ed energetica del sistema produttivo umbro.

LE RETI DI CITTÀ

Il sistema delle *reti di città*, oltre ad essere parte strutturante dell'intelaiatura territoriale regionale, è una componente essenziale della sua identità. Le reti sono da reinterpretare gerarchicamente a diversi livelli (sovra-regionale, regionale, sub-regionale), e al loro interno sono da rileggere funzionalità, ruolo dei centri, relazioni reciproche, in termini di dotazioni territoriali, connessioni infrastrutturali, modalità d'uso. In particolare, i centri maggiori e medi devono costituire i principali nodi e ambiti di accesso al sistema territoriale regionale, nelle sue componenti insediative, produttive, culturali; le reti di città che comprendono anche i centri

¹³ Cfr. cap. 1.5.



minori devono essere considerate come struttura portante del sistema turismo – ambiente – cultura e come riferimento essenziale del “modello umbro” di qualità territoriale e di qualità della vita.

Le principali *azioni strategiche* da perseguire per il sistema delle reti di città sono:

- il rafforzamento dei nodi urbani principali e secondari, attraverso l’inserimento o lo sviluppo di funzioni centrali e il miglioramento sostenibile della accessibilità; in particolare è da promuovere una maggiore specializzazione e gerarchizzazione dei centri urbani, attribuendo funzioni adeguate al diverso rango assunto nel sistema territoriale (a partire dai capoluoghi di provincia);
- il contenimento della diffusione insediativa nelle “aree della concentrazione”, promuovendo in via prioritaria la riqualificazione dell’esistente e favorendo scelte localizzative finalizzate al conseguimento della sostenibilità ambientale;
- la promozione di azioni di recupero dei centri storici, con particolare riguardo per i centri minori, che comprendano la valorizzazione del patrimonio culturale, incentivi al rafforzamento delle funzioni residenziali e per servizi qualificati, all’interno di una logica di rete.

IL SISTEMA AMBIENTALE E STORICO-CULTURALE E LO SPAZIO RURALE

Il *sistema ambientale e storico-culturale* rappresenta un patrimonio fondamentale della Regione e una ragione primaria del suo ruolo all’interno del contesto nazionale; lo spazio rurale si definisce come componente strutturante del paesaggio e della storia dei luoghi, oltre che come settore produttivo di importanza primaria. Entrambi rappresentano degli ambiti tematici al cui interno impostare azioni di valorizzazione, da articolare in stretta connessione con le politiche di riequilibrio territoriale e con le previsioni di sviluppo complessive, con una impronta fortemente legata alla promozione dell’economia dell’ambiente, della cultura e della conoscenza.

In un’ottica di integrazione territoriale e tra politiche settoriali, in particolare, i centri e i nuclei storici e i percorsi di connessione devono essere considerati come le principali “porte” di accesso al paesaggio umbro, e come occasioni per la valorizzazione dello spazio rurale; i territori rurali e a dominante naturalistica devono porsi come ambiti privilegiati per lo sviluppo del potenziale in termini di controprestazioni ambientali, in un’ottica di miglioramento del bilancio ambientale complessivo delle trasformazioni territoriali.

Le principali *azioni strategiche* da perseguire sono:

- promozione del riuso e della rifunzionalizzazione del costruito storico (centri storici, nuclei minori, beni culturali diffusi) per attività residenziali, culturali e produttive compatibili e la sua messa in rete attraverso la realizzazione di percorsi tematici, la promozione culturale, la dislocazione di attività e servizi a sostegno della produzione agricola, della fruizione ambientale e paesistica, dell’organizzazione insediativa complessiva. In particolare, i centri storici minori devono costituire i nodi della trama insediativa e produttiva dello spazio rurale; i nuclei storici e il patrimonio diffuso devono svolgere il ruolo essenziale di presidio territoriale, ai fini produttivi e ambientali dello spazio rurale;
- incentivazione all’insediamento di attività culturali e formative superiori e specializzate nei contesti storici;
- promozione di forme compatibili di turismo culturale anche attraverso la connessione ai circuiti italiani ed europei di conoscenza;
- incentivazione di coltivazioni di qualità, di modalità produttive e di forme di distribuzione e promozione delle produzioni agricole sostenibili (tramite azioni quali la diffusione di pratiche di coltivazione biologica, lo sviluppo delle produzioni legate ai marchi di qualità, l’incentivazione dei mercati locali, lo sviluppo delle “reti a chilometri zero” per l’abbattimento degli impatti dei trasporti dei prodotti alimentari).



IL SISTEMA PRODUTTIVO

Il *sistema produttivo* regionale si presta ad un rafforzamento e ripensamento complessivo, che tenga conto anche delle potenzialità delle “aree marginali” come parte integrante delle strategie di sviluppo. A partire dal mantenimento delle attività esistenti, la sua riorganizzazione prevede l'utilizzo delle risorse territoriali secondo forme innovative, capaci di declinare in chiave qualitativa il concetto di sostenibilità, così da proporsi come *modello sostenibile di sviluppo* nel panorama nazionale.

Le principali azioni strategiche da perseguire sono:

- la limitazione della nascita di nuove aree industriali e l'ulteriore frammentazione delle zone produttive, promuovendo iniziative su base intercomunale;
- l'incentivazione del rafforzamento delle filiere produttive di qualità, con particolare riguardo alla specializzazione tecnologica e alle certificazioni ambientali;
- l'incentivazione di forme di associazione tra imprese e costituzione di consorzi, per la razionalizzazione delle localizzazioni;
- la promozione del recupero e riuso delle aree dismesse;
- la sperimentazione di progetti pilota sulla sostenibilità ambientale, paesistica ed energetica dei cicli e degli insediamenti produttivi e sulla ridefinizione della logistica di supporto alle città (piattaforme, autoporti, logistica di prossimità);
- la promozione di attività formative specializzate / superiori nel campo della qualificazione produttiva e della sostenibilità ambientale;
- la promozione del ricorso alle energie alternative secondo forme compatibili con le caratteristiche ambientali, paesistiche e insediative dei contesti territoriali.

Questi obiettivi e azioni strategiche all'interno dei diversi paesaggi regionali assumono più specifiche connotazioni, e diventano un più concreto riferimento per rendere effettiva la visione guida. Allo stesso tempo, rappresentano i sistemi e i settori attorno a cui strutturare le politiche regionali.

Questo passaggio consente quindi di individuare temi e settori prioritari per la traduzione della visione strategica in azioni e progetti.

In riferimento alla concezione di paesaggio assunta all'interno del DST¹⁴, temi e settori sono trattati anche secondo indirizzi e criteri paesistici per le trasformazioni, da articolare all'interno del Piano paesaggistico regionale in via di formazione¹⁵.

Per far sì che le Linee strategiche di sviluppo riescano a radicarsi e a incidere sui processi di trasformazione, è necessario che le diverse politiche regionali si strutturino attorno a due obiettivi:

- la promozione di iniziative strategiche, integrate, fortemente finalizzate e selettive;
- la valorizzazione del *capitale territoriale*; le Linee strategiche devono essere in grado di cogliere le diverse espressioni e iniziative dei territori, e al contempo di promuoverne di nuove.

Di conseguenza, le Linee strategiche si sviluppano secondo due ambiti di applicazione privilegiati per la loro traduzione in azioni e interventi:

- una serie di Progetti strategici integrati regionali;
- la definizione di Riferimenti per i progetti di iniziativa dei territori alla scala d'area vasta e locale.

¹⁴ V. la Premessa.

¹⁵ V. par. 1.6, *Disegno Strategico Territoriale e paesaggio. Prime indicazioni per la definizione del Piano Paesaggistico Regionale*.



1.4. L'AGENDA TERRITORIALE REGIONALE: I PROGETTI STRATEGICI TERRITORIALI

Il passaggio dall'individuazione dei *temi* – le *Linee strategiche di sviluppo* - ai *territori* si attua attraverso la definizione di progetti territoriali di sviluppo di interesse regionale, denominati *Progetti strategici territoriali*; strategici nelle finalità e nelle procedure, e *integrati* nei contenuti.

Più specificamente, il loro contenuto e ruolo *strategico* dipende da due aspetti essenziali:

- il fatto che siano individuati in risposta ai temi e alle questioni rilevanti di interesse regionale definiti nelle Linee strategiche;
- il fatto che il contesto di riferimento non sia dato a priori, ma sia l'esito dello stesso processo di costruzione del progetto.

Allo stesso modo, sono *integrati* in quanto all'interno del contesto (nel senso prima precisato) trattano diversi temi in stretta connessione reciproca, come elemento qualificante.

I Progetti strategici territoriali, in sostanza, definiscono le priorità regionali individuando temi e ambiti di azione prioritaria, sia come risposta alle questioni emerse dalla lettura delle dinamiche territoriali in corso che come espressione delle intenzioni programmatiche della Regione. I Progetti rappresentano anche il momento di connessione tra pianificazione e programmazione, in quanto all'interno del loro processo di elaborazione si verificano e vengono precisati gli ambiti territoriali al cui interno possono essere definiti Progetti Integrati Territoriali (PIT), previsti dal Programma Operativo Regionale (POR), verificando le possibilità di riferimento diretto delle azioni previste agli assi e alle misure che il POR individua.

Nel loro insieme i Progetti costituiscono l'*Agenda territoriale regionale*, strategica e quindi necessariamente selettiva, per due ragioni:

- i Progetti strategici territoriali sono in numero ridotto (in totale 7);
- nel loro insieme riguardano la struttura essenziale del territorio regionale; ciò significa che anche i territori non direttamente toccati dalle trasformazioni previste dai Progetti ne risultano comunque coinvolti, seppure indirettamente, secondo diversi gradi.

I Progetti strategici territoriali che costituiscono l'*Agenda territoriale regionale*, alcuni prevalentemente tematici e altri definiti per più specifici contesti, sono:

- la direttrice longitudinale nord-sud;
- il sistema delle direttrici trasversali est-ovest;
- il progetto Tevere;
- il progetto Appennino;
- il progetto Reti di città e centri storici;
- il progetto Capacità produttiva e sostenibilità;
- la rete di cablaggio a banda larga.

I diversi Progetti strategici territoriali perseguono ciascuno proprie specifiche finalità. Soprattutto, per loro natura e per loro obiettivo, sono orientati al cambiamento non solo dell'assetto e dell'organizzazione territoriale, ma anche del modo di leggere e interpretare la realtà. Si può dire, anzi, che in molti casi un progetto si rivela strategico proprio per la forza trasformatrice del suo contenuto, che è, in buona sostanza, un modo nuovo di guardare le cose, di parlarne, di metterle in reciproca relazione; non è infrequente che tale capacità di trasformazione agisca molto più sul piano dell'interpretazione che non su quello delle trasformazioni fisiche.



Queste caratteristiche dei progetti strategici si rivelano, di conseguenza, direttamente connesse al tema del paesaggio, essenziale per la costruzione della visione strategica del territorio regionale.

Il tema del paesaggio può essere affrontato da una duplice prospettiva: all'interno dei vari progetti, nel senso di una re-interpretazione delle componenti paesistiche lette alle varie scale (regionale, intermedio, locale); oppure in un'ottica più ampia (come «progetto dei progetti strategici»). Se il primo punto di vista è (almeno parzialmente) assunto nella considerazione delle diverse «componenti ecologiche del paesaggio» in ogni progetto, il secondo punto di vista per il suo contenuto e per la sua capacità innovativa si chiarisce considerando la relazione tra visione strategica e paesaggio: l'immagine del paesaggio umbro al futuro, che si realizzerà compiutamente attraverso i diversi progetti strategici, è anche la loro cornice comune. Il paesaggio quindi può essere inteso come *scenario di riferimento* per i progetti strategici.

L'idea guida da assumere come sfondo, quella dell'*Umbria laboratorio di sostenibilità*, attraverso la definizione della visione strategica del territorio regionale, potrà essere ricondotta al territorio e specificata per i diversi ambiti e alle diverse scale a partire dai caratteri dei paesaggi regionali, i quali faranno da riferimento, oltre che per la declinazione delle politiche generali e settoriali, per la specificazione di ciascun progetto strategico.

Il risultato di questa operazione rafforza la territorializzazione dello sviluppo e la sostenibilità: perché in questo modo si persegue una qualificazione coerente dei diversi sistemi territoriali, si determinano sinergie tra diversi soggetti attorno ad una visione sintetica comune, e allo stesso tempo l'attenzione alle diverse specificità consente un miglior uso delle risorse territoriali e una valorizzazione delle conoscenze e delle competenze locali.

I Progetti strategici sono definiti nei paragrafi seguenti nelle loro linee generali: sono presentati in forma di «programma preliminare», al cui interno sono individuati le condizioni dei contesti interessati, gli obiettivi generali o specifici, alcune azioni strategiche ritenute prioritarie, eventuali temi da sviluppare ulteriormente.

Il grado di definizione dei diversi progetti è variabile. La loro attuazione potrà essere perseguita attraverso un insieme sistematico di azioni ed interventi, a diversi livelli, conseguente ad approfondimenti conoscitivi e a precisazioni programmatiche e progettuali anche di iniziativa locale, in coerenza con le finalità stabilite nel DST.

I *Riferimenti per i Progetti integrati di iniziativa dei territori* (par. 1.5) rappresentano una modalità di costruzione di progetti «dal basso» in coerenza con i Progetti strategici e le Linee strategiche di sviluppo.

Il Disegno Strategico Territoriale potrà divenire strumento per la concretizzazione delle istanze di integrazione dello sviluppo non solo attraverso l'Agenda territoriale regionale, ma anche se le previsioni degli strumenti settoriali e le politiche di spesa della Regione saranno definite in accordo con i suoi indirizzi.



LA DIRETTRICE LONGITUDINALE NORD-SUD

Condizioni di contesto

Fondata sulla prospettiva di potenziamento e trasformazione del fascio infrastrutturale che attraversa da nord a sud tutto il territorio regionale, la direttrice longitudinale nord-sud s'inquadra nel sistema di connessioni che sostanziano il corridoio europeo n.1 Berlino-Palermo¹⁶, destinato – per quanto riguarda l'Umbria – a collegarla più direttamente con il Lazio e il corridoio tirrenico meridionale, a sud, e con l'Emilia Romagna e il Nordest verso settentrione.

Le infrastrutture principali esistenti sono la *direttrice viaria* Terni – Perugia – Città di Castello (lungo la SS 3 bis Tiberina), e la *ferrovia regionale* (Ferrovia Centrale Umbra – FCU) che segue grossomodo lo stesso tracciato concludendosi a Sansepolcro (Toscana). A Terni la direttrice longitudinale interseca le connessioni trasversali di attraversamento appenninico Civitavecchia – Terni e la Tre Valli; a Perugia si connette con la direttrice verso Foligno e Macerata e con la Gualdo Tadino – Fabriano – Ancona. Più a nord, oltre il Trasimeno, nell'alta valle del Tevere in corrispondenza di Città di Castello, interseca la Fano – Grosseto.

Lungo il corridoio infrastrutturale nord-sud si trova il maggiore aeroporto regionale, quello di Perugia – S. Egidio; due nodi di scambio intermodali a servizio della logistica regionale, localizzati a Terni e Città di Castello; numerosi ambiti di concentrazione di attività produttive qualificate come la Conca ternana e la valle del Tevere.

Ma soprattutto questa direttrice fondamentale per l'Umbria connette città e sistemi insediativi di grande importanza per l'economia regionale: la caratterizzano in sequenza, tra gli altri, i nodi urbani di Terni – Todi – Marsciano – Perugia – Umbertide – Città di Castello. Ciascuna di queste città è interessata da politiche di riposizionamento competitivo mirate ad esaltarne le vocazioni endogene all'interno del sistema di flussi sovraregionali, nazionali e internazionali.

Obiettivi strategici

Il rafforzamento della Longitudinale nord-sud, a partire da queste condizioni di contesto, deve essere concepito non come semplice insieme di interventi infrastrutturali ma come vero e proprio *progetto integrato territoriale*. In particolare, il potenziamento delle connessioni viarie e ferroviarie deve essere indirizzato, oltre che alla realizzazione degli obiettivi e delle strategie settoriali per il sistema infrastrutturale indicate nelle Linee strategiche¹⁷, anche a:

- il ridisegno delle connessioni con i nodi urbani e i poli funzionali principali;
- la ridefinizione delle principali strutture di supporto alle aree produttive e alla logistica;
- il ripensamento delle reti di città e del rango dei principali centri.

L'insieme di questi obiettivi deve essere conseguito secondo una strategia complessiva in termini di coerenza territoriale (sia per quanto riguarda gli assetti fisico-funzionali che gli obiettivi di sviluppo), secondo approfondimenti conoscitivi e valutazioni di scenario sull'intero ambito interessato dagli interventi previsti in maniera diretta o indiretta. Per questa ragione l'intero progetto territoriale deve essere inquadrato anche in una prospettiva di attenzione al paesaggio, da concretizzare innanzitutto nella definizione dell'appropriato *contesto di riferimento progettuale* per ogni intervento, alle diverse scale, in funzione delle caratteristiche del paesaggio attraversato e della natura delle trasformazioni previste.

¹⁶ Cfr. le previsioni sulle connessioni transeuropee definito dal TEN-T (*Trans European Transport Network* – Direttive 1692/96/EC e 1346/2001/EC).

¹⁷ Cfr. par. 1.3.



Nel complesso, l'intero sistema di previsioni e interventi deve essere concepito come un'occasione di qualificazione ulteriore del paesaggio regionale.

Obiettivi specifici per i principali ambiti territoriali

Per quanto riguarda i centri urbani principali, in stretta connessione con il rafforzamento infrastrutturale possono essere definiti alcuni obiettivi e azioni prioritarie, da considerare in stretta correlazione con gli obiettivi e le azioni previste per le reti di città, tra i quali:

Perugia: si candida a rafforzare il suo ruolo di *brain-port* di livello europeo, essendo da tempo uno dei principali attrattori nazionali ed internazionali di utenti e studenti interessati alla integrazione alla cultura italiana ed europea. Questi flussi di persone, conoscenze, idee, culture, mettono in gioco ed amplificano il ruolo dell'Università oltre che delle varie istituzioni locali, offrendo notevoli possibilità di sviluppo di un'economia dei servizi avanzati in sintonia con le prospettive della "società della conoscenza".

Alcuni interventi già programmati mirano a rafforzare le potenzialità connesse al rango di città europea del capoluogo regionale, mentre altri interventi saranno comunque determinanti e destinati a potenziare l'accessibilità, la capacità di accoglienza, il welfare, l'offerta formativa e la sicurezza.

Todi ed Orvieto: sono interessate dai flussi intensi di un turismo internazionale qualificato, indirizzato ai temi della cultura, della storia e del paesaggio; città già oggetto di rilevanti studi e interventi di consolidamento e riqualificazione urbana a causa della loro localizzazione e condizione geo-morfologica. Gli interventi dovranno essere orientati soprattutto a migliorare l'accessibilità, il livello dei servizi offerti e la capacità di accoglienza, come opportunità di ulteriore valorizzazione e conservazione del patrimonio storico, culturale e paesistico.

Narni: costituisce storicamente la "porta meridionale" di accesso alla regione ed ha raccolto nel proprio territorio soprattutto attività industriali e di produzione energetica. Queste funzioni dovranno essere valorizzate anche in sinergia con il polo limitrofo di Orte al fine di incentivare le rispettive complementarietà e raggiungere una massa critica che agisca a favore dello sviluppo competitivo di un territorio di cerniera tra Umbria e Lazio.

Terni: manifesta una propensione ad intercettare i flussi dell'innovazione tecnologica, a partire dal patrimonio di saperi e di competenze, acquisite da tempo con la presenza delle acciaierie e dell'industria metalmeccanica. In questo caso la prospettiva di maggior interesse riguarda l'incentivazione delle attività di ricerca e sviluppo a servizio dei sistemi produttivi, da concepire assieme alle attività analoghe presenti anche al di fuori della Regione, indirizzate all'innovazione tecnologica mirata alle specificità del sistema delle imprese di ogni livello, che sia in grado di assumere un ruolo di rilevanza nazionale ed europea anche nel settore energetico. La presenza di notevoli flussi di merci trasportate (7° posto in Italia per tonnellaggio trasportato), suggerisce la possibilità di sperimentare un'innovazione del settore della logistica, del trasporto e delle distribuzioni.

Città di Castello: vede le sue potenzialità di crescita essenzialmente in funzione dell'appartenenza al sistema economico e produttivo transregionale, che la lega storicamente a Sansepolcro (Regione Toscana) ed alla Romagna. Qui gli investimenti per lo sviluppo dovranno cogliere le opportunità connesse alla direttrice trasversale Grosseto-Fano ed alla sua intersezione con la direttrice longitudinale E45, anche per le potenzialità offerte dalla presenza della ferrovia, mirando in particolare ad attrezzare la "porta settentrionale" al territorio regionale.

In questo senso sono da prevedere prioritariamente interventi legati alla connessione ferro-gomma della piastra logistica e soprattutto il prolungamento della ferrovia regionale (FCU) in direzione di Arezzo (Toscana).



IL SISTEMA DELLE DIRETTRICI TRASVERSALI EST-OVEST

Condizioni di contesto

Le direttrici trasversali costituiscono un vero e proprio sistema di relazioni interregionali, cerniera della piattaforma interregionale individuata dal Ministero delle Infrastrutture al fine di connettere i porti di Civitavecchia e di Ancona e, attraverso di loro, le due autostrade del mare Tirreno-Adriatico previste in sede comunitaria¹⁸.

Nel tratto umbro le infrastrutture principali sono:

- le *direttrici viarie* comprese tra l'innesto sull'Autostrada del sole all'altezza di Orte ed il sistema infrastrutturale umbro-marchigiano di connessione costituito dal collegamento Grosseto - Fano (che interseca l'alta valle del Tevere a nord di Città di Castello e dove è prevista una delle basi logistiche umbre), nonché dai collegamenti con Fabriano - Ancona (lungo la Vallesina), con Macerata - Civitanova (lungo la Val di Chienti) e con Ascoli Piceno (lungo la Valnerina e la valle del Tronto);
- le *ferrovie* Orte – Terni – Foligno - Fossato di Vico - Ancona e Terni - L'Aquila.

Oltre a queste infrastrutture è necessario considerare quelle costituite dai raccordi autostradali Foligno - Perugia e Perugia - Bettolle (per il collegamento a nord con il Corridoio transeuropeo 1, che sarebbero messi in continuità dalla realizzazione del nuovo nodo di Perugia), dalla Sr Pievaiola e dalla Ss Pian d'Assino, e dalla tratta ferroviaria Foligno – Perugia - Terontola che assume una rilevanza strategica particolare nei collegamenti con l'Alta Velocità ferroviaria, per la rottura dell'isolamento rispetto ai corridoi europei. Per tutte queste infrastrutture devono essere previsti interventi di rifunzionalizzazione e potenziamento.

L'insieme di queste direttrici costituisce, di fatto, una vera e propria Piattaforma territoriale di valenza nazionale, attrezzata con nodi intermodali nell'alta valle del Tevere, nell'area della Valle umbra e nel Ternano e coinvolge aree industriali protagoniste negli ultimi decenni dello sviluppo insediativo e produttivo della Regione. In particolare, i sistemi insediativi principali sono il sistema lineare Foligno -Assisi – Bastia - Perugia ad est; i due sistemi, ad ovest, a cavallo del lago Trasimeno, Perugia – Tuoro - Castiglione del Lago e Perugia - Città della Pieve; quello dell'Eugubino che si apre verso la Flaminia e la E45, mettendoli a sistema con l'area produttiva del Ternano e la zona del tuderte-marscianese. All'interno del territorio interessato dalla direttrici trasversali si ritrova anche l'aeroporto di Perugia S. Egidio, per il quale – come indicato per il Progetto Direttrice longitudinale nord-sud – è opportuno prevedere la realizzazione di connessioni ferroviarie e stradali efficaci.

Obiettivi strategici

In analogia con quanto previsto per il Progetto strategico Longitudinale Nord-Sud, il rafforzamento delle direttrici trasversali, a partire dalle condizioni di contesto descritte, deve essere concepito non come semplice insieme di interventi infrastrutturali ma come vero e proprio *progetto integrato territoriale*. In particolare, il potenziamento delle connessioni viarie e ferroviarie deve essere indirizzato, oltre che alla realizzazione degli obiettivi e delle strategie settoriali per il sistema infrastrutturale indicate nelle Linee strategiche¹⁹, anche a:

- il ridisegno delle connessioni con i nodi urbani e i poli funzionali principali;
- la ridefinizione delle principali strutture di supporto alle aree produttive e alla logistica;
- il ripensamento delle reti di città e del rango dei principali centri.

¹⁸ Cfr. Ministero delle infrastrutture, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento dello sviluppo del territorio, *Contributi alla programmazione 2007-2013, Il territorio come infrastruttura di contesto*, cit; Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, cit.

¹⁹ Cfr. par. 1.3.



L'insieme di questi obiettivi deve essere conseguito secondo una strategia complessiva in termini di coerenza territoriale (sia per quanto riguarda gli assetti fisico-funzionali che gli obiettivi di sviluppo), secondo approfondimenti conoscitivi e valutazioni di scenario sull'intero ambito interessato dagli interventi previsti in maniera diretta o indiretta. Per questa ragione l'intero progetto territoriale deve essere inquadrato anche in una prospettiva di attenzione al paesaggio, da concretizzare innanzitutto nella definizione dell'appropriato *contesto di riferimento progettuale* per ogni intervento, alle diverse scale, in funzione delle caratteristiche del paesaggio attraversato e della natura delle trasformazioni previste.

Nel complesso, l'intero sistema di previsioni e interventi deve essere concepito come un'occasione di qualificazione ulteriore del paesaggio regionale.

Obiettivi specifici per i principali ambiti territoriali

Nel progetto di rafforzamento infrastrutturale, in particolare, è da considerare in primo luogo la presenza dei centri urbani di notevole rilevanza interregionale come Terni, Spoleto, Foligno, Assisi e Gubbio. Anche queste città intendono rafforzare il proprio potenziale competitivo valorizzando il proprio capitale territoriale e aprendosi in misura crescente ai flussi sovragionali e internazionali.

Nelle diverse aree interessate dal progetto, e per i centri urbani maggiori, possono essere definiti alcuni obiettivi prioritari:

L'area del Trasimeno: caratterizzata da una politica di valorizzazione del paesaggio e dell'ambiente lacustre quale elemento dominante del territorio, vede già ora una serie di progetti quali il recupero dei centri storici, una nuova strategia di sviluppo territoriale del sistema industriale, la definizione di nuove politiche sui beni culturali, in vista di una ridefinizione dell'identità dell'area a partire dai valori di sostenibilità e di eccellenza. Il potenziamento delle infrastrutture (fisiche e di comunicazione telematica, attraverso il progetto istituzionale innovativo nel settore delle comunicazioni digitali) e quello dei servizi (sanitari e scolastici) possono caratterizzare compiutamente il progetto di territorio del Trasimeno.

Spoleto: città di cultura riconosciuta a livello internazionale. Al tempo stesso si propone di recuperare il proprio ruolo storico di città di riferimento per l'intero territorio della Valnerina e di Norcia, in virtù di una migliore accessibilità frutto del potenziamento dell'infrastrutturazione regionale fisica e telematica, anche in funzione delle potenzialità e necessità del sistema produttivo.

Foligno: l'accrescimento del suo ruolo centrale nel sistema insediativo e produttivo regionale è legato al completamento del sistema di connessioni trasversali interappenniniche denominato Quadrilatero umbro-marchigiano, da valutare nei suoi impatti territoriali e paesistici ed eventualmente da articolare secondo interventi attenti alle caratteristiche dei contesti interessati. In questa logica, Foligno potrebbe vedere esaltata la sua valenza di "porta orientale" di accesso alla Regione, proiettata verso la costa adriatica meridionale e, per il suo tramite, verso il corridoio transeuropeo VIII²⁰.

Assisi: si dovranno prevedere interventi che, in considerazione del ruolo, internazionalmente riconosciuto, di centro culturale e religioso, possano assicurare la necessaria connessione al sistema territoriale circostante nel rispetto delle caratteristiche fondamentali del luogo.

L'area eugubino-gualdese: è connotata da centri storici di alto valore storico-artistico e da aree produttive di notevole vivacità che costituiscono un tramite per le relazioni funzionali e i flussi tra Umbria e Marche. Il potenziamento delle infrastrutture nel Progetto direttrici trasversali dovrà assicurare le necessarie connessioni con i sistemi descritti mantenendone al contempo la struttura policentrica.

²⁰ Cfr. il *Trans European Transport Network* – Direttive 1692/96/EC e 1346/2001/EC cit.



IL PROGETTO TEVERE

Condizioni di contesto

Il progetto Tevere rappresenta un'iniziativa strategica di territorializzazione dello sviluppo di importanza fondamentale per il futuro assetto della Regione. Inquadrato in una prospettiva interregionale Toscana – Umbria - Lazio, il sistema del Tevere può essere interpretato come elemento fondamentale del patrimonio identitario territoriale.

Il tema è stato finora affrontato in prevalenza come tema settoriale, nella prospettiva della riduzione del rischio idrogeologico o più generalmente di tutela ambientale. Il territorio della valle del Tevere costituisce anche una direttrice territoriale di grande valore socio-economico, culturale, infrastrutturale, da riqualificare e sviluppare in modo integrato²¹.

Si tratta di sviluppare le potenzialità che provengono dalla storia del fiume e del suo territorio, come spazio culturale e socio-economico. I pur necessari interventi di messa in sicurezza dal rischio idraulico possono oggi essere coniugati con altri interventi di valorizzazione delle risorse dello spazio fluviale, con l'obiettivo di creare valori aggiunti utili anche ai fini di uno sviluppo territoriale sostenibile. In questo senso, quello del Tevere può essere concepito come un sistema complesso d'infrastrutture ambientali e reti ecologiche da considerare in stretto rapporto al contesto territoriale d'area vasta, non diversamente dai corridoi per la mobilità fondamentali per l'Umbria. Anche in questo caso si dovrà superare la logica della singola opera funzionale, a favore di un'ottica territoriale e integrata, che miri ad accrescere le ricadute positive degli interventi e degli investimenti.

Le iniziative avviate

La Regione ha già avviato studi preliminari al progetto di valorizzazione del patrimonio ambientale, storico-archeologico e turistico rappresentato dal Tevere, con una strategia che parte dallo sviluppo della filiera Turismo – Ambiente - Cultura con il coinvolgimento delle istituzioni interessate (ARPA, Province, Soprintendenze, Comunità montane, Associazione di comuni e Autorità di bacino) e del sistema degli attori economici e sociali (associazioni di categoria, Gruppi d'azione locale).

Si è individuato un territorio di progetto che associa diversi comuni²²: Per questo territorio sono già in corso una serie di approfondimenti. In particolare, un'analisi ambientale ed ecosistemica dell'area, svolta avvalendosi della collaborazione di ARPA Umbria che, basandosi sui dati della Proposta di Piano di Tutela delle Acque, ricomporrà in dettaglio i temi della quantità e della qualità dell'acqua del Tevere, gli aspetti relativi all'ecologia, alla biologia e all'idromorfologia dell'alveo fluviale, individuando le pressioni che gravano sul sistema idrico.

È in atto altresì un'analisi territoriale e paesaggistica dell'area di progetto che a partire dallo stato di fatto definirà il quadro programmatico.

Particolare attenzione sarà dedicata al tema della sicurezza idraulica, della manutenzione e gestione delle sponde del fiume, della rete ecologica e del risparmio idrico in relazione al sistema delle tre grandi dighe presenti (Montedoglio, Chiascio e Corbara).

²¹ Un possibile riferimento è rappresentato dai *Contrats de Fleuve* francesi, o da altri strumenti simili adottati in larga parte del nord Europa, che vedono impegnati enti e popolazioni interessate attorno a progetti di riqualificazione e sviluppo dei territori fluviali secondo forme partecipate.

²² I comuni interessati dal progetto sono: Alviano, Amelia, Attigliano, Baschi, Calvi, Città di Castello, Citerna, Collazzone, Deruta, Fratta Todina, Giove, Guardea, Lugnano in Teverina, Marsciano, Monte Castello di Vibio, Montecchio, Monte S. Maria Tiberina, Montone, Narni, Orvieto, Otricoli, Penna in Teverina, Perugia, San Giustino, Todi, Torgiano, Umbertide.



Approfondimenti progettuali

Il progetto terrà conto delle caratteristiche complessive del territorio interessato dal sistema fluviale del Tevere, comprendendo cioè il sistema produttivo agricolo e industriale-artigianale, insediativo e le potenzialità turistiche legate alla presenza di centri storici ed ambiti urbani periferiali di grande valore, risorse storico-culturali e archeologiche diffuse.

Alcuni obiettivi, interventi, temi di ulteriore approfondimento possono essere delineati. Tra i principali obiettivi:

Miglioramento della qualità delle acque e risparmio idrico

- Gestione integrata delle aree spondali in relazione alle aree naturali protette, ai siti Natura 2000, e alle altre componenti della rete ecologica;
- Riqualficazione urbana delle aree insediate lungo il fiume;
- Verifica ed eventuale ridefinizione delle previsioni urbanistiche per le aree residenziali e/o industriali lungo il Tevere.

Per quanto riguarda le azioni e gli interventi si segnalano:

- Recupero e fruibilità di ville, castelli, rocche e fortezze lungo il fiume;
- Rifunzionalizzazione della rete di fruizione del territorio del fiume e realizzazione di ambiti e luoghi di accesso;
- Recupero e riqualficazione ambientale e paesaggistica delle cave dismesse;
- Completamento delle operazioni di messa in sicurezza idraulica.

Tra i principali temi di possibile approfondimento:

- Sviluppo turistico lungo il Tevere, fiume della storia;
- Campagna urbana: paesaggio e agricoltura periurbana;
- Progetti di educazione ambientale.

Si tratta di approfondire i diversi obiettivi e temi per giungere all'individuazione degli interventi prioritari, capaci di generare le ricadute più rilevanti sotto il profilo della valorizzazione dell'economia regionale, anche di concerto con le altre Istituzioni interessate (in particolare il Ministero per l'Ambiente, l'Autorità di bacino, le amministrazioni provinciali e comunali, i responsabili delle Agenda 21 locali, l'Ente irriguo umbro toscano, il Parco del Tevere ed i Consorzi di bonifica).

In questo senso, attraverso la predisposizione di un documento preliminare del "Progetto Tevere", potrà essere aperto un confronto con tutti i soggetti competenti ed i portatori di interessi al fine di precisare i successivi passaggi²³.

Le indicazioni strategiche che emergeranno dagli incontri con i diversi soggetti interessati saranno analizzate e raccolte al fine di individuare quali delle istanze presentate dal progetto Tevere sono più sentite nei diversi territori oltre che per recepire idee e proposte.

Come per tutti i progetti strategici, l'insieme di questi obiettivi deve essere conseguito secondo una strategia complessiva in termini di coerenza territoriale, secondo approfondimenti conoscitivi e valutazioni di scenario sull'intero ambito interessato dagli interventi previsti in maniera diretta o indiretta. Per un progetto quale quello dedicato all'ambito territoriale del Tevere, è fondamentale il suo inquadramento in una prospettiva paesistica, che preveda una attenta definizione dell'appropriato *contesto di riferimento progettuale* per ogni azione o

²³ La partecipazione potrà essere effettuata per aree territoriali a partire dall'Alto Tevere, area del Perugino, area del Marscianese-Tuderte ed area dell'Orvietano con incontri di una giornata, divisi in una prima parte dedicata all'illustrazione del documento di progetto ed una seconda parte partecipativa. Questa seconda parte si pensa di svolgerla applicando la metodologia European Awareness Scenario Workshop (EASW) ufficialmente patrocinata dalla Commissione Europea.



intervento previsti, alle diverse scale, e in funzione delle caratteristiche del paesaggio attraversato nonché della natura delle trasformazioni da realizzare.

Nel complesso, l'intero sistema di previsioni e interventi deve essere concepito come un'occasione di qualificazione ulteriore del paesaggio regionale.



IL PROGETTO APPENNINO

Condizioni di contesto

Il territorio montano che delinea i confini regionali con il Lazio e con le Marche, costituito dai depositi vulcanici dell'area orvietana e da quelli prevalentemente carbonatici dell'Amerino e dell'Appennino Umbro-Marchigiano per la rimanente parte, è una risorsa preziosa, già interessata da progetti interregionali e in parte dagli altri progetti strategici descritti, su cui puntare per accrescere la coesione territoriale e favorire fenomeni di riequilibrio e di valorizzazione interna.

Il territorio appenninico umbro è l'ambito in cui sono più evidenti i fenomeni di marginalità territoriale complessiva, rischi di declino demografico e di svuotamento progressivo dei nuclei storici minori e dei territori rurali. Territori che sinteticamente sono stati descritti come "aree della rarefazione"²⁴.

Le caratteristiche di queste aree costituiscono allo stesso tempo un limite e una qualità, offrendo comunque possibilità di sviluppo se considerate all'interno del più ampio territorio regionale e interregionale.

Una chiave di lettura essenziale (anche se non esclusiva) è quella delle caratteristiche fisico-morfologiche.

Il territorio è caratterizzato da particolarità geomorfologiche che, oltre ad essere alla base di diversi fenomeni di dissesto, storicamente hanno determinato difficoltà negli scambi e nelle comunicazioni con il resto della Regione e del paese (così come peraltro reso evidente dalle difficoltà dell'operazione di gestione dell'emergenza post-sismica del 1997). Questa sorta di "isolamento", che ancora determina difficoltà logistiche e di collegamento fisico, può essere ridotto, almeno per quando riguarda le comunicazioni, attraverso diverse strategie, tra le quali un maggior ricorso alle tecnologie digitali.

La grande complessità morfologica dell'Umbria significa anche geodiversità interessanti sotto il profilo scientifico, didattico e geoturistico.

Inoltre, la ricchezza di acque superficiali e sotterranee che caratterizza questi territori, facendone risorsa per tutta la Regione, se da un lato rappresenta una criticità per la necessità di adottare misure di tutela delle acque, dall'altro costituisce un punto di forza per la possibilità di soddisfare fabbisogni idropotabili locali.

Assieme a queste risorse l'ambito appenninico umbro presenta una ricchissima concentrazione di aree boschive, in alcuni casi riconducibili ad aree interessate da processi di rinaturalizzazione (da interpretare anche come conseguenza dei fenomeni di abbandono prima descritti), che nel loro complesso rappresentano una fondamentale risorsa, sia in termini di riequilibrio ambientale complessivo, sia in termini di possibile sfruttamento energetico (biomassa).

Progetti in corso e temi rilevanti

La Regione Umbria ha concluso la redazione del piano regolatore regionale degli acquedotti, sta elaborando il piano di tutela delle acque, ha redatto e approvato il POR-FESR 2007-2013 e il PSR 2007-2013 che rappresentano gli strumenti di riferimento per la individuazione e redazione di progetti specifici che possono rispondere alle criticità sopra evidenziate.

Inoltre, come ulteriore patrimonio analitico-programmatico, per una porzione dell'area appenninica è stato definito il P.R.U.S.S.T. "Dalla ricostruzione allo sviluppo", oltre che il

²⁴ Cfr. Regione Umbria, *Materiali preparatori per la definizione dei lineamenti del Piano Urbanistico Territoriale*, cit.



Progetto integrato di sviluppo delle aree maggiormente colpite dal terremoto, costituito come un Progetto integrato territoriale (PIT)²⁵.

Nell'ambito del comparto relativo ai dissesti sono in corso alcuni interventi che necessitano di completamento tra cui spiccano le mura Ciclopiche di Amelia, la rupe della Cascata delle Marmore e altre situazioni minori.

Obiettivi e azioni strategiche

Il progetto Appennino rappresenta prima di tutto una opportunità di riequilibrio territoriale; una delle principali occasioni per una conferma e verifica dell'incisività ed efficacia delle politiche di coesione e di sviluppo territoriale della Regione.

Gli obiettivi principali devono essere tesi alla valorizzazione delle caratteristiche locali interpretate non localmente ma a scala vasta, come patrimonio dell'intera regione, e al rafforzamento delle reti di connessione (innanzitutto delle reti della conoscenza) – come modo per promuovere l'integrazione territoriale e lo scambio produttivo tra risorse differenti.

Tra queste non deve sfuggire la possibilità che quest'ambito rappresenti un ambito privilegiato per la sperimentazione di modalità innovative e sostenibili dell'abitare.

Nel quadro di una forte integrazione innanzitutto con i progetti Capacità Produttiva e sostenibilità e Reti di città, dovranno essere elaborate strategie che nel rispetto delle peculiarità e dei valori territoriali, siano in grado di limitare le tendenze alla ulteriore marginalizzazione, e che al contrario rafforzino le interdipendenze funzionali e produttive con gli altri territori contermini.

In particolare, appaiono prioritarie iniziative di sviluppo sostenibile di queste fasce territoriali che giocano un ruolo importante anche ai fini del riequilibrio interregionale: Orvieto - Amelia - Narni - Calvi - Stroncone - Acquasparta - Terni, come area rivolta verso il confine laziale, e Cascia - Norcia - Spoleto - Nocera Umbra - Gualdo Tadino - Gubbio - Pietralunga come area rivolta verso il confine marchigiano.

Interventi mirati possono contribuire in maniera determinante al contenimento dei processi di abbandono delle aree interne e alla valorizzazione delle potenzialità dei territori alto-collinari e montani di confine, dei numerosi centri e borghi storici di medie e piccole dimensioni, e delle risorse che costellano questo paesaggio.

Tali interventi possono riguardare il tessuto dei servizi pubblici, compresi nuovi modelli di infrastrutturazione energetica, quelli privati, la risoluzione dei dissesti idrogeologici dei siti più degradati e a rischio, le opportunità di lavoro prodotte dalla filiera Turismo-Ambiente-Cultura, anche con modalità innovative.

In alcune situazioni è possibile, inoltre, una verifica della fattibilità di produzione e distribuzione di energia con fonti rinnovabili, ottenendo un duplice risultato in termini di buon uso delle risorse ambientali e paesistiche.

Le qualità paesistiche possono permettere lo sviluppo di un turismo culturale e scientifico alternativo ai grandi flussi e circuiti di massa, innanzitutto attraverso la ulteriore valorizzazione delle aree naturali protette, e la loro interpretazione come parte integrante del sistema produttivo regionale. Altre opportunità sono offerte ad esempio dalle prospettive di sviluppo di circuiti geoturistici: i numerosi tipi di "beni geologici" presenti possono essere tutelati e promossi come geositi, da immettere nel circuito del cosiddetto "geoturismo". I siti possono essere identificati in base alle caratteristiche geologiche e morfologiche cui è associato un valore di tipo culturale (come ad esempio la presenza di un centro abitato ricco di beni storico-architettonici); oppure in quanto luoghi dove l'interesse scientifico è prevalente.

²⁵ Per il PIAT cfr. DGR n. 456/2001 e n. 1794/2001; il P.R.U.S.S.T. citato è illustrato in M. Sabatini (ed.), *Da Spoleto a Norcia. Un percorso ritrovato*, Inu Edizioni, Roma 2006.



Caratteri specifici dei principali ambiti territoriali

L'area di Orvieto - Amelia - Narni - Calvi - Stroncone - Acquasparta - Terni

In questo ambito il sito di maggiore interesse geomorfologico è rappresentato dalla rupe su cui sorge il centro storico di Orvieto, separato dal retrostante altipiano dell'Alfina. Oltre a questo, la Rupe di Roccaripesena rappresenta una singolarità nel paesaggio di origine vulcanica, a ridosso delle tre regioni Lazio, Umbria e Toscana.

Le acque sotterranee dell'altopiano vulcanico dell'Alfina ad uso idropotabile per acquedotti intercomunali, le risorse geotermiche (Torre Alfina, Monte Rubiaglio e Valle del Paglia) e le evidenze di termalità (fonti di Parrano) testimoniano la vocazione di questo territorio all'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili come la geotermia.

Nel territorio amerino, la città di Amelia dall'alto valore storico-archeologico e con le mura ciclopiche che presentano problemi di stabilità; i monti di Amelia e la zona dei bacini delle acque minerali di Acquasparta e Sangemini costituiscono un paesaggio e una risorsa idrica ed economica da tutelare. La Foresta Fossile di Dunarobba è sicuramente uno dei più rappresentativi geositi umbri.

Nell'area di Terni, la zona della Cascata delle Marmore rappresenta un esempio di morfogenesi in atto, di grande impatto visivo, per la quale è necessario il completamento degli interventi di consolidamento e salvaguardia della rupe travertinosa, da inserire nel quadro di iniziative di valorizzazione.

Il rilancio del sito potrebbe essere qui declinato nel più ampio tema della produzione di energia idroelettrica (fonti rinnovabili). Il sito della cascata si presta a diventare un centro di attrazione non solo ricreativo o didattico/educativo.

L'area di Cascia - Norcia - Spoleto - Nocera Umbra - Gualdo Tadino - Gubbio - Pietralunga

L'ambito territoriale comprendente Cascia e Norcia, si sviluppa nell'ambiente carbonatico, lungo la fascia di contatto montano con la Regione Lazio.

Norcia può essere interpretata come la porta umbra di accesso al parco dei Sibillini, mentre la Valnerina può essere considerata una direttrice territoriale tra il Parco Fluviale del Nera, quello nazionale dei Sibillini e lo Spoleтино.

Tra la Valnerina e la conca di Colfiorito (Foligno), dove la presenza del Parco regionale testimonia la volontà di conservare risorse uniche come le marcite e il paesaggio che le circonda, e quindi a Spoleto, si ritrovano altri importanti siti d'interesse ambientale e culturale.

Nell'area di Spoleto, oltre alla concentrazione dei valori storico-culturali, sono presenti emergenze geologiche e paesaggistiche. Da Spoleto si diparte il tracciato della ferrovia di collegamento con Norcia che potrebbe essere ripresa per alcuni tratti come sentiero escursionistico che costeggia anche il fiume Nera.

Più a nord, particolarmente interessante è il sito delle Fonti del Clitunno nei pressi del piccolo centro di Campello sul Clitunno (Spoleto): si tratta di risorgive di acque sotterranee emerse attraverso la coltre detritica che ammantava il piede dei versanti calcarei dei monti di Campello.

Dalla piana di Colfiorito, attraverso le conche intermontane sino a Gualdo Tadino, a Sigillo e al Monte Cucco, in direzione di Gubbio il paesaggio è segnato dalla formazione geologica marnoso-arenacea umbra. Il Parco di Monte Cucco è un ambiente naturale estremamente vario che presenta caratteri di eccezionalità geologica. La Grotta del Monte Cucco è uno dei sistemi carsici più importanti d'Italia con oltre 30 km di sviluppo ed una profondità massima di 923 m. Lungo il versante nord-occidentale della struttura del Monte Cucco, la Forra del Rio di Acqua Fredda è caratterizzata da morfotipi di cavitazione fluviale (marmitte) condensati in uno scenario geomorfologico/paesaggistico di grande valore scenico e ruolo geo-turistico.

Obiettivi specifici per gli ambiti territoriali



L'individuazione di itinerari tematici legati alla presenza delle diverse emergenze storiche, culturali e naturalistiche e dei valori paesistici diffusi, rappresenta uno degli obiettivi più immediati. L'insieme delle risorse presenti può divenire occasione di una "connessione verde" (*greenway* dei parchi regionali umbri - dal Monte Subasio al Monte Cucco - e marchigiani - Gola della Rossa).

In questo ambito, Nocera Umbra, Gualdo Tadino, Gubbio rivestono un ruolo nodale, sia come poli dei sistemi insediativi locali, sia come "tappe" del sistema di connessione interregionale.

Un obiettivo da approfondire nel suo significato, potenzialità e possibili ricadute è quello dello sviluppo di sistemi di produzione energetica da fonti rinnovabili quali il solare-fotovoltaico che potrebbe utilmente essere affrontato in forme di cooperazione interregionale.

Sempre in tema di risorse naturali, è necessario precisare le politiche di tutela delle acque sotterranee e delle fonti di approvvigionamento idropotabile, anche al fine di ridurre il rischio idrogeologico. In questi ambiti, particolarmente vulnerabili, grande attenzione ed azioni di tutela vanno rivolte soprattutto ai sistemi di scarico dei piccoli borghi, dei nuclei e delle case sparse, oltre che delle piccole e medie industrie per prevenire inquinamenti, anche accidentali, delle falde.

Per uno sviluppo sostenibile di questi ambiti territoriali si possono individuare alcuni assi di intervento principali:

1. rilancio dei contesti geoturistici ("Circuito delle città del tufo" che unisca i siti umbri a quelli toscani e laziali; "Centro-Cascate" alle Marmore, per testimoniare il rapporto tra energia e ambiente);
2. sviluppo dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili con particolare riferimento alla geotermia (aree dell'Orvietano), all'energia solare ed eolica;
3. salvaguardia delle risorse minerali/termali dalle pressioni antropiche, anche di origine agricola (zona del bacino minerale di Acquasparta-San Gemini), e di quelle idropotabili;
4. completamento della salvaguardia dal dissesto idrogeologico dei siti instabili, loro conservazione e valorizzazione.
5. recupero dei centri e nuclei storici e rifunzionalizzazione dei percorsi (anche minori) di connessione
6. integrazione degli interventi sugli insediamenti nel progetto Reti di città e centri storici

All'interno delle diverse linee di azione riconosciute è necessario individuare quelle prioritarie, capaci di generare le ricadute più rilevanti sotto il profilo dello sviluppo compatibile dell'economia regionale, e che pertanto potrebbero raccogliere il consenso dei diversi soggetti pubblici e privati coinvolti.

IL PROGETTO RETI DI CITTÀ E CENTRI STORICI

Le reti di città in Umbria costituiscono un elemento cardine su cui puntare per rafforzare la competitività e la coesione del sistema territoriale regionale, valorizzandone ulteriormente la qualità dell'abitare, in vista della definizione di un modello sostenibile di sviluppo in linea con i principali riferimenti nazionali ed europei²⁶.

Le reti di città rappresentano un sistema essenziale almeno da tre punti di vista:

- a livello sovraregionale, costituiscono uno dei principali connotati identitari e punti di forza della struttura territoriale regionale (in termini di articolazione e qualità diffusa delle situazioni insediative);
- a livello regionale possono essere considerate la principale modalità di funzionamento del territorio: l'Umbria "funziona" e si percepisce innanzitutto come un insieme di centri e nuclei "in rete", di dimensioni relativamente controllate, su distanze variabili ma in genere piuttosto ridotte, molto più di altre realtà regionali contermini (maggiormente connotate dal rapporto tra grandi poli urbani e aree di gravitazione esterna o da diffusione insediativa meno gerarchizzata), anche nelle situazioni di maggiore concentrazione²⁷;
- a livello subregionale (a scala vasta e locale) rappresentano l'armatura portante della percezione dei suoi paesaggi; sia in quanto la mobilità sul territorio, legata ai rapporti funzionali tra centri, costituisce un'occasione "continua" di percezione del paesaggio umbro, sia perché le motivazioni più frequenti per la fruizione turistica e culturale della Regione sono riferibili alla polarizzazione verso una molteplicità di centri e nuclei urbani storici.

Il riferimento ai due temi della competitività e della coesione è essenziale per individuare il ruolo delle reti di città. Nel primo caso si tratta di costituire reti di complementarietà e sinergie tali da poter raggiungere masse critiche adeguate all'obiettivo di competere con realtà urbane maggiori; nel secondo quello di rafforzare gli aspetti di condivisione di servizi, attività, infrastrutture, conoscenze – in particolare nei sistemi di centri minori – che siano in grado di assicurare prestazioni urbane necessarie al mantenimento o al conseguimento di livelli adeguati di funzionalità e attrattività²⁸.

²⁶ Cfr. la *Territorial Agenda for the EU 2007-2010* (TA) citata in Premessa, alla nota 3. Tra le politiche da promuovere, la TA indica lo sviluppo urbano in un quadro di policentrismo territoriale, il rafforzamento delle relazioni città-campagna, la promozione di distretti transnazionali competitivi e innovativi, il rafforzamento delle reti transeuropee. Tra le azioni strategiche prioritarie, inoltre, la TA indica la promozione della coesione territoriale a livello nazionale e regionale, assicurando la partecipazione dei diversi soggetti e degli operatori economici implicati. Si tratta di temi che costituiscono una cornice di riferimento di evidente rilievo anche per le azioni strategiche da promuovere per le reti di città in Umbria.

²⁷ La rilevanza delle connessioni in rete tra centri, evidente nei sistemi territoriali policentrici dei territori collinari-vallivi, si rilegge anche nelle aree di concentrazione attorno alle realtà urbane maggiori (Perugia e Terni), per la struttura dei contesti insediativi, le dimensioni dei centri urbani che li compogono, le relazioni che li legano. Cfr. Regione Umbria, *Materiali preparatori per la definizione dei lineamenti del Piano Urbanistico Territoriale* (Coord. P. Leon, G. Nigro), cit.

²⁸ Questa concezione del ruolo e della struttura delle reti di città si ritrova nel *Quadro strategico nazionale* (QSN), al cui interno la Priorità 8, *Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*, si articola "in programmi per città metropolitane o altre città, di cui vanno valorizzate la funzione trainante e le potenzialità competitive nei mercati sovra-regionali e internazionali, e per sistemi territoriali intercomunali, nei quali vanno sostenute le connessioni economico-produttive o l'offerta di servizi a scala territoriale. Tale programmazione dovrà inserirsi in cornici istituzionali, strategiche e operative, che garantiscano una visione integrata tra, da un lato, la pianificazione urbanistico-territoriale, il sistema storico, paesaggistico-ambientale, e, dall'altro, lo sviluppo economico, con riferimento anche alle potenzialità turistiche, l'integrazione degli investimenti e l'efficace coordinamento con le politiche e i programmi di settore". Cfr. Ministero per lo sviluppo economico, *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, p. 146.



Le reti di interconnessione tra centri urbani, di conseguenza, appartengono a dimensioni differenti e devono essere riguardate considerando due aspetti: le reti fisiche e funzionali (connessioni fisico-morfologiche, infrastrutturali e insediative), e le reti di comunicazione e di relazione (flussi di collegamento, condivisione di programmi o pratiche di pianificazione e gestione del territorio, appartenenza a circuiti culturali e di conoscenza, connessioni telematiche).

Visione strategica del territorio regionale e reti di città

A partire da queste considerazioni, l'assunzione dello scenario del policentrismo reticolare multilivello come base programmatica per la definizione del Disegno Strategico Territoriale²⁹, comporta che le reti di città siano anch'esse considerate in un insieme di azioni a diversi livelli – sovralocale e locale - ossia gerarchizzate sia nelle reciproche relazioni sia rispetto alle altre componenti strategiche del territorio regionale.

Questa duplice condizione di strategicità implica, in alcuni casi, la necessità di ridefinire il ruolo dei nodi della rete, ossia il rango dei centri in termini di dotazioni territoriali, accessibilità, riconoscibilità, secondo almeno due riferimenti o significati compresenti: considerando le città come nodo di una rete di livello territoriale e - in alternativa, o contemporaneamente, a seconda dei casi - le città come caposaldo di un sistema locale.

Le due diverse reti devono essere in grado di costituirsi, in maniera complementare, come connessioni efficienti tra i centri. In particolare, per quanto riguarda i nodi urbani maggiori, sede di funzioni rilevanti alla scala regionale e sovraregionale, è indispensabile migliorare le connessioni di lungo raggio e l'accessibilità territoriale; nelle situazioni di maggiore marginalità, dove non è possibile o non è auspicabile un rafforzamento delle connessioni fisico-funzionali, sono quelle di comunicazione e relazione a doversi rafforzare.

L'insieme di queste operazioni costituisce un tema di rilevanza *territoriale*; si tratta di istanze da tradurre in *progetti territoriali integrati* (nel senso di iniziative connotate da forte integrazione su contesti non solo locali), non limitabili ad ottiche settoriali semplicemente riconducibili a progetti infrastrutturali.

Le reti di città costituiscono un modo innovativo di interpretare il territorio e di costruire politiche di sviluppo radicate, dalla forte impronta strategica; tanto più quanto più derivano da iniziative volontarie, non formalizzate, costruite attorno alla condivisione di problemi e obiettivi espressi dalle comunità locali. Di conseguenza, le reti da rafforzare possono derivare da reti di prossimità territoriale, o essere individuate su base tematica, oppure essere costruite attorno ad attività e "occasioni" specifiche; e possono tradursi in diverse forme (protocolli d'intesa, accordi di pianificazione, comunità di comuni, partnership pubblico – privato tra soggetti, gestori, operatori)³⁰.

²⁹ V. cap. 1.2.

³⁰ Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori* cit., p. 31: "Una città, grande o piccola, diventa un nodo di reti che possono essere locali e globali, territoriali e trans-territoriali. L'organizzazione delle connessioni tra i nodi della rete è un tipico campo per la pianificazione strategica. Essa permette a ciascuna città di posizionarsi entro uno scenario più allargato rispetto a quello che da sola ogni città potrebbe avere. Ciò amplia la visione attuale, consente di costruirne di nuove e permette alla stessa pianificazione strategica di ogni città di accrescere i propri obiettivi, acquisire una maggiore massa critica e un peso specifico superiore: per città medio-piccole come quelle italiane, è uno dei requisiti per incrementare l'efficacia della propria azione [...]. In Europa esistono oggi più di 50 reti di città, in cui si associano città diverse unite da elementi comuni di specializzazione produttiva [...], culturale [...], territoriale [...], o da vocazioni che si vogliono mettere in comune (per esempio, le città dello sviluppo sostenibile). Queste reti trans-locali permettono a città distanti di dialogare, progettare, condividere e scambiare esperienze".



Obiettivi generali

Già nel Quadro strategico nazionale (QSN) sono definiti alcuni obiettivi di riferimento per la costituzione di reti di città. A partire dalla finalità generale di promuovere l'attrattività delle città attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita, e il collegamento con le reti materiali e immateriali, nel QSN sono indicati tre obiettivi ulteriori affidati in primo luogo alle iniziative regionali:

- sostenere la crescita e la diffusione delle funzioni urbane superiori per aumentare la competitività e per migliorare la fornitura di servizi di qualità nelle città e nei bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento;
- elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana, al contempo valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi;
- favorire il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza³¹.

Specificando questi obiettivi, la visione posta alla base del DST si traduce in alcuni grandi riferimenti per le azioni e le politiche regionali promosse tramite i Progetti strategici territoriali.

Nei diversi contesti regionali, gli obiettivi delineati si traducono nella necessità di limitare una ulteriore diffusione nelle aree di maggiore congestione e una ulteriore dispersione nelle aree interne, nella logica di un uso ragionevole delle risorse territoriali, in risposta agli obiettivi di sostenibilità e di coesione alla base del DST³².

In questo quadro, più in particolare, perseguire un'idea guida che pensa all'Umbria come "laboratorio di sostenibilità", in riferimento alle reti di città, implica di impostare azioni relative sia alle reti, nel loro complesso, che ai nodi urbani, al loro interno.

In ogni caso, sono da considerare come azioni strategiche per la costituzione e la qualificazione del sistema di città umbre come rete multilivello tutte quelle indicate nelle Linee strategiche riguardanti le Reti di città e centri storici, finalizzate nel loro complesso all'incremento della qualità dell'abitare:

- il rafforzamento e la maggiore specializzazione del rango dei nodi urbani maggiori, a scala regionale e sovraregionale, in linea con la visione strategica regionale; quindi con una decisa promozione di attività culturali, di formazione e ricerca, e di flussi legati alla valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio;
- il rafforzamento delle relazioni tra centri medi e minori, in termini di connessioni reciproche, localizzazione di servizi, complementarietà dell'offerta di funzioni superiori, in vista della valorizzazione culturale e del contrasto a fenomeni di marginalizzazione e abbandono (soprattutto in ambiti montani);

³¹ *Quadro strategico nazionale* cit., p. 148. Più in particolare, se ci si riferisce al rapporto tra i centri urbani e l'accessibilità territoriale, la situazione attuale esprime diverse opportunità:

- nei centri di Perugia, Città di Castello, Foligno, Terni, Orvieto, Umbertide, Marciano, S. Giustino, Spello) le aree storiche centrali sono raggiunte direttamente dal servizio pubblico in sede fissa;
- in altri comuni il servizio in sede fissa si attesta entro una distanza ridotta dal centro storico (Assisi, Gualdo Tadino, Marsciano, Castiglione del Lago, Deruta, Todi, Narni, Spoleto, Trevi, Nocera Umbra).

³² Oltre alla *Territorial Agenda* cfr. la "Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili 2007". La Carta è un documento degli Stati Membri, al cui interno si sono concordate strategie e principi comuni per la politica di sviluppo urbano. I Ministri si impegnano a iniziare un dibattito politico nei loro Stati su come integrare i principi e le strategie della Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili nelle politiche di sviluppo nazionale, regionale e locale, ad usare lo strumento di sviluppo urbano integrato e la relativa governance per la sua attuazione e, a questo fine, creare le strutture più opportune a livello nazionale e a promuovere la costituzione di un'organizzazione territoriale equilibrata, basata su una struttura urbana europea policentrica.



- il conseguimento della sostenibilità ambientale delle connessioni all'interno delle aree urbanizzate di maggiore consistenza, in termini di accessibilità e di modalità di spostamento, con una incentivazione del trasporto pubblico, del trasporto collettivo su ferro, della mobilità alternativa e pedonale;
- la promozione del recupero degli ambienti insediativi storici, del riuso dell'esistente, della riqualificazione dei contesti degradati, con particolare riguardo al riuso per fini residenziali, attività culturali, servizi, attività produttive connesse alla visione strategica regionale;
- la promozione di interventi di riduzione dei fenomeni di marginalità sociale;
- la promozione della qualificazione e della sostenibilità ambientale, paesistica e sociale degli interventi, con particolare riguardo alla residenza, ai servizi di interesse collettivo, agli spazi pubblici;
- la promozione di iniziative volte alla riduzione dei rischi territoriali in ambito urbano con particolare riguardo al rischio sismico, attraverso il miglioramento della funzionalità del sistema urbano con interventi sistematici integrati su edifici, percorsi, spazi strategici e incentivazione alla riduzione diffusa della vulnerabilità del patrimonio edilizio, specie in contesti storici;
- la promozione di forme integrate e innovative di costruzione / partecipazione / attuazione delle politiche urbane e dei progetti di trasformazione, con particolare riguardo alla diffusione di procedure concorsuali e di pratiche di agire strategico³³.

Questa serie di obiettivi e azioni strategiche sono da considerare in stretta integrazione con quelli che riguardano altri Progetti strategici territoriali presenti nell'Agenda; in particolare i progetti relativi alle Diretrici longitudinale nord-sud, alle Diretrici trasversali, al progetto Capacità produttiva e sostenibilità.

Riguardo le aree produttive, è indispensabile promuovere la localizzazione di nuovi insediamenti industriali-artigianali e per attività dalle alte caratteristiche di sostenibilità ambientale, singole e come sistema, in particolare in rapporto alle loro interazioni con il sistema insediativo e l'ambiente urbano, il contesto territoriale e ambientale³⁴.

Riguardo il rapporto con le infrastrutture di trasporto, la dislocazione preferenziale della popolazione e delle attività economiche lungo le valli nelle "aree della concentrazione" offrono rilevanti opportunità per una proposizione di forme di mobilità miste che puntino sull'integrazione delle modalità di trasporto, e per la proposizione di politiche localizzative che tendano a ridurre i tempi di accesso verso i principali poli di attrazione.

Per i centri minori, in particolare per i centri storici in aree marginali, appare cruciale il rafforzamento dei circuiti di conoscenza e fruizione strettamente connesse agli obiettivi di sviluppo e coesione territoriale.

Si tratta, d'altra parte, di obiettivi già definiti e tradotti in linee di azione, in risposta a tematiche specifiche, in atti di programmazione regionale recenti come il PIAT, il *Progetto integrato di*

³³ Cfr. cap. 1.2, L'idea guida e la visione strategica del territorio regionale. Tra le iniziative di rilievo nazionale cfr. ad esempio la *Rete delle città strategiche (ReCS)*, costituita nel 2004 con l'obiettivo di scambiarsi esperienze e assumere orientamenti, di affinare strumenti metodologici e gestionali, di approfondire analisi e riflessioni sui processi istituzionali e di *governance* metropolitana. La Rete delle città strategiche, in particolare, connette diverse città che hanno adottato la pianificazione strategica come strumento di sviluppo urbano e promuove riflessioni su problematiche comuni, favorendo la cooperazione tra le città italiane ed europee che affrontano le sfide della competitività urbana con approcci e strumenti innovativi. Seppure riservata ad un particolare ambito programmatico, l'idea della ReCS può costituire un modello da perseguire, su tematiche particolari o in determinati contesti, nell'ottica del rafforzamento mirato delle relazioni tra centri e territori. In Umbria, Perugia e Terni aderiscono alla Rete delle città strategiche.

³⁴ Cfr. più avanti, Il progetto Capacità produttiva e sostenibilità.



sviluppo delle aree maggiormente colpite dal terremoto, costituito come un Progetto integrato territoriale (PIT)³⁵; da mettere a sistema sulla base delle indicazioni del DST:

Per la traduzione degli obiettivi indicati in azioni e interventi, è necessario procedere a:

- una ricognizione delle relazioni esistenti e attivabili tra centri urbani, alle diverse scale e di diversa natura (connessioni infrastrutturali, pendolarismo, flussi turistici, gestione consortile di servizi, accordi di pianificazione), in primo luogo a partire dagli studi esistenti e dagli atti di programmazione e pianificazione promossi dalla Regione e dagli enti locali;
- l'individuazione delle principali criticità (inefficienza delle connessioni infrastrutturali, incongruenza tra rango dei nodi della rete e accessibilità, isolamento e smagliature nelle reti) e opportunità;
- l'individuazione delle azioni e degli interventi già attivati nei diversi contesti (per il rafforzamento delle connessioni infrastrutturali e accessibilità, per il rafforzamento delle reti di comunicazione e dei circuiti, per la presenza di accordi interistituzionali e di iniziative imprenditoriali);
- la messa a sistema delle iniziative, dei programmi e dei progetti già definiti³⁶;
- la promozione di ulteriori iniziative di coordinamento e di messa in rete tra centri, con particolare riguardo all'attivazione di forme partecipazione, cooperazione interistituzionale, partnership pubblico privato.

Le priorità strategiche saranno articolate a partire dal riconoscimento delle diverse realtà territoriali regionali, sulla base di una prima distinzione tra:

- sistemi territoriali imperniati su città dotate di strutture economico-produttive trainanti, caratterizzate da concentrazione di funzioni diversificate, fornitrici di servizi e infrastrutture per i territori circostanti, e di rilievo significativo per la realtà regionale (Perugia, Terni) e subregionale (Foligno, Città di Castello, Gubbio, Assisi, ...)
- sistemi territoriali policentrici caratterizzati da sistemi produttivi interconnessi o da aree-bacino per servizi a scala territoriale (ricerca, servizi sociali, turismo e cultura, tempo libero) e composte da centri urbani diversi per numero, estensione e dimensione³⁷.

Indicazioni per i centri storici

All'interno degli obiettivi generali per il Progetto reti di città, i centri storici, in stretta relazione con il sistema insediativo nel suo complesso, costituiscono un tema che richiede una attenzione specifica.

Nella Regione Umbria il centro storico coincide in quasi tutti i comuni con il capoluogo o ne occupa una sua consistente porzione, costituendo di fatto il luogo rappresentativo dell'identità e della memoria storica delle comunità locali.

Alcuni tra i maggiori centri storici risultano inseriti in aree a forte ed estesa urbanizzazione. Altri sono invece inseriti in aree urbane di limitata estensione, di cui costituiscono l'unico polo di attrazione, in un contesto territoriale a bassa densità o in aree rurali. In alcuni casi la prossimità reciproca di questi piccoli centri storici consente di individuare potenziali aggregati o piccole costellazioni policentriche che esprimono tra loro una naturale vocazione associativa.

In prima approssimazione possono essere riconosciute diverse situazioni, da articolare attraverso approfondimenti conoscitivi e il coinvolgimento dei soggetti istituzionali interessati:

³⁵ Il PIAT è stato individuato dal Documento unico di programmazione (Docup) Ob. 2 2000-2006. Cfr. DGR n. 456/2001 e n. 1794/2001.

³⁶ In primo luogo il PIAT, il Piano di sviluppo rurale, le diverse linee programmatiche e indirizzi dei PTCP.

³⁷ Cfr. i criteri indicati nel *Quadro strategico nazionale* cit., p. 149. Si vedano inoltre, all'interno del QSN, i principi definiti all'interno del paragrafo III.3, *Principi orizzontali nella attuazione delle priorità*, sezioni "Le città", "I territori rurali", "L'integrazione degli aspetti ambientali", pp. 164-168.



- a) i *centri storici delle aree urbane maggiori*, nei quali si verificano fenomeni di riorganizzazione significativa delle attività, trasformazioni demografiche e processi di sostituzione sociale, a volte accompagnati da fenomeni di degrado.
- b) i *centri storici ai margini delle maggiori aree urbane*, nelle quali si è prodotta una trasformazione prevalentemente residenziale e un trasferimento dei principali servizi all'esterno dell'area storica;
- c) le *piccole costellazioni di centri medi*, interposte tra i centri storici maggiori, caratterizzate nella situazione attuale da un utilizzo prevalentemente residenziale del tessuto urbano, perdita di attività commerciali, scarsa vitalità economica;
- d) i *piccoli centri in area rurale* caratterizzati da uno stretto rapporto con il paesaggio circostante.

Per queste diverse situazioni, tenendo conto del ruolo dei centri storici all'interno delle diverse realtà insediative e del rango di ogni centro nelle diverse reti (secondo gli obiettivi generali del Progetto Reti di città) sono ipotizzabili diverse politiche d'intervento, quali ad esempio:

- creazione di nodi di accesso al centro storico connessi al sistema di trasporto pubblico e dei relativi servizi connessi, in via prioritaria attraverso operazioni di recupero e riuso di strutture esistenti e la riqualificazione di ambiti dismessi o degradati;
- il miglioramento delle connessioni interne ed esterne, con il rafforzamento dei sistemi connettivi tra i centri costituito dai sistemi di mobilità sostenibile
- promozione della residenzialità, incentivazione al mantenimento e al reinsediamento di servizi di quartiere e di attività commerciali di base
- la riorganizzazione dei servizi e delle attività su base associativa o consortile, che prevedano la valorizzazione delle capacità gestionali e organizzative (cooperative) locali, legate tanto alla filiera agricola e produttiva, quanto a quella turismo – ambiente – cultura;
- la valorizzazione delle preesistenze storiche e culturali e la ridefinizione complessiva del ruolo del centro storico anche in relazione al tessuto produttivo del territorio circostante (secondo un legame più diretto tra centri storici e distretti produttivi, anche agricoli, considerando i centri storici come nodi mercati privilegiati per la diffusione delle produzioni locali).

Per avviare politiche convergenti e concordate tra i diversi attori sociali operanti nei centri storici la Regione ha promosso, nell'ambito del Patto per lo sviluppo, uno specifico progetto caratterizzante³⁸, che dovrà condurre a siglare sull'argomento una specifica intesa tra le parti ed i soggetti interessati.

Tra le linee programmatiche sulle quali è già iniziato il confronto tra le parti figurano la definizione di obiettivi comuni e la possibile costituzione di una organizzazione congiunta in grado di fornire nuovi contenuti per il processo di rivitalizzazione e rifunzionalizzazione dei centri storici.

La recente legge sui centri storici³⁹ approvata dal Consiglio regionale offre alle Amministrazioni locali nuovi strumenti ed opportunità di intervento. Tra questi: il *quadro strategico di valorizzazione*, che prevede l'opportunità di concordare con i soggetti attivi operanti nel centro storico una azione integrata, riguardante sia le iniziative di sviluppo economico che le attività di riqualificazione; *l'area di riqualificazione prioritaria*, definita per le aree storiche di particolare degrado, nella quale possono essere attivati alcuni dispositivi di incentivazione alle operazioni di riqualificazione urbana condotte anche da parte di investitori privati.

La programmazione dei fondi comunitari POR-Fesr riserva infine alla riqualificazione e accessibilità urbana specifici finanziamenti che potranno essere utilizzati per avviare interventi integrati. Lo strumento individuato a questo fine è il PUC2 (programma urbano complesso), per la cui realizzazione sono chiamati a contribuire, unitamente alle Amministrazioni, anche investitori privati. Il programma potrà essere realizzato per attivare iniziative di riqualificazione integrate.

³⁸ Cfr. *Patto per lo sviluppo dell'Umbria* – seconda fase, dicembre 2006.

³⁹ Cfr. Regione dell'Umbria, deliberazione del Consiglio Regionale n. 252 del 1 luglio 2008 di approvazione del disegno di legge regionale *Norme per i centri e i nuclei storici*, in corso di pubblicazione.



Progetti pilota

Il Progetto integrato territoriale Reti di città e centri storici potrà contribuire a definire sulla base di un accordo con le Amministrazioni locali il possibile ruolo dei centri urbani nel proprio contesto territoriale, indirizzando e promuovendo iniziative integrate su una base di cooperazione interistituzionale e di partnership pubblico-privato.

Per perseguire concretamente gli obiettivi del Progetto l'attivazione dei *progetti pilota* è una priorità strategica, da perseguire con il sostegno organizzativo della Regione, in risposta agli obiettivi e alle azioni definite dal Progetto reti di città. I progetti pilota sono chiamati a sperimentare, su situazioni differenziate, la costituzione o il rafforzamento di reti di relazione tra centri, di diversa natura, in primo luogo a partire da iniziative in atto o in fase embrionale di attivazione, agendo sia sui nodi della rete (le città) che sulle maglie (le connessioni, in termini fisico-funzionali e di relazione)⁴⁰.

Assieme alla individuazione di progetti pilota, una azione essenziale è anche la definizione delle modalità di promozione dei diversi possibili Progetti di iniziativa dei territori, anche in vista di una loro valutazione comparativa per la definizione di priorità di sostegno⁴¹.

I *paesaggi regionali* e soprattutto i *paesaggi d'area vasta* rappresentano in ogni caso i principali riferimenti per l'articolazione specifica degli obiettivi definiti alla scala regionale per le reti di città e dei centri storici, da articolare nei progetti pilota promossi dalla Regione e nei progetti di iniziativa locale. Diversi temi – come quelli relativi alle concentrazioni insediative maggiori, ai centri storici che più di altri rappresentano nodi di rilevanza sovralocale, alle reti locali di centri e nuclei minori – potranno costituire un ambito di approfondimento da specificare in stretta relazione con gli indirizzi e le direttive da definire all'interno del Piano paesaggistico⁴².

⁴⁰ Cfr. *Quadro strategico nazionale* cit., p. 147: “La politica regionale unitaria si concentrerà sui temi individuati per le città dagli Orientamenti Strategici Comunitari, anzitutto con azioni finalizzate a promuovere l'imprenditorialità, l'innovazione e lo sviluppo dei servizi, compresi quelli alle imprese. Inoltre, si sosterrà lo sviluppo e l'attrattività, i collegamenti materiali e immateriali e la qualità della vita, tenendo in debito conto le tipologie territoriali e le peculiarità dei contesti”.

⁴¹ Si rimanda al cap. 1.5, Riferimenti per i progetti integrati di iniziativa dei territori. Si veda inoltre il QSN, p. 150: “I sistemi di selezione saranno differenziati per singoli interventi e per progetti integrati, e comunque dovranno essere caratterizzati da semplicità, misurabilità, trasparenza e coerenza. Dovranno inoltre consentire l'adozione di indicatori che incentivino l'elaborazione di proposte progettuali centrate sulle specializzazioni delle città”.

⁴² Cfr. il cap.1.6, Disegno Strategico Territoriale e paesaggio.



IL PROGETTO CAPACITÀ PRODUTTIVA E SOSTENIBILITÀ

Il progetto Capacità produttiva e sostenibilità è quello più direttamente connesso al tema dello sviluppo locale sostenibile, ovvero al tema della territorializzazione dello sviluppo, inteso come sviluppo fondato sulle risorse territoriali⁴³. La sua implementazione è decisiva per il perseguimento dell'immagine guida prima presentata, quindi della visione dell'Umbria al futuro, ed è anche strettamente connessa al nuovo modo di interpretare il paesaggio regionale. Esso manifesta la volontà della Regione di perseguire gli obiettivi di sostenibilità europei e nazionali, e di sperimentare nel contesto regionale quanto si sta provando a fare in altri contesti, internazionali e nazionali, in tema di gestione ambientale di aree industriali⁴⁴.

L'attuale modello produttivo dimostra problemi e carenze che possono essere ricondotti a due ordini di questioni:

- 1) Il sistema non funziona al meglio perché non risponde alla domanda, nel senso che non è in grado di soddisfare tutte le diverse istanze che riguardano il settore produttivo (a partire da quelle espresse dai grandi imprenditori e investitori, che non trovano condizioni adeguate alle loro esigenze, fino alla produttività e all'efficienza delle singole piccole e medio-piccole imprese, parzialmente compromessa da costi elevati - in termini monetari e in termini di consumo di risorse). È necessario quindi ipotizzare configurazioni e modelli diversi che permettano di attivare processi e relazioni virtuose, a partire dalle procedure amministrative, dagli assetti urbanistici, fino ai modi di coinvolgimento e alle responsabilità degli imprenditori.
- 2) Il sistema non funziona al meglio perché non tiene conto dell'offerta, o meglio delle disponibilità, nel senso che non si basa (o si basa solo parzialmente) sulle risorse e sulle caratteristiche locali. Da questo punto di vista, lo sfruttamento eccessivo delle risorse, gli impatti in termini di inquinamento e produzione di rifiuti, nonché, più in generale, in termini di detrazione dal punto di vista ambientale, paesistico e percettivo, non sono solo un punto di debolezza per il comparto produttivo e manifatturiero. Essi devono piuttosto essere considerati sintomi di un modello che manifesta la sua non-sostenibilità, intesa nei suoi molteplici significati.

Obiettivo prioritario diviene allora non solo il ridurre al minimo l'impatto ambientale ed il consumo di risorse, ma proporre un modello sostanzialmente diverso, che sappia coniugare salvaguardia ambientale e crescita/competitività del sistema produttivo locale, che sia, quindi, strettamente dipendente dalle condizioni territoriali, ma anche capace di interpretare e utilizzare creativamente le risorse locali (fisiche e umane). Ciò è possibile se le conoscenze e le competenze locali diventano patrimonio comune; reciprocamente, un tale processo, può contribuire a far crescere le conoscenze e competenze locali, aumentando le dotazioni anche in termini di capitale sociale.

Tali questioni saranno di seguito sviluppate e approfondite⁴⁵.

Capacità produttiva e ambiente

In un mercato caratterizzato da una forte competitività e da rapide trasformazioni, l'obiettivo principale delle politiche d'impresa è creare un «ambiente» favorevole allo sviluppo delle imprese stesse. L'impresa è, infatti, parte dell'ambiente cui appartiene: dalla qualità dell'ambiente in cui le imprese operano (che dipende da condizioni strutturali, finanziarie, commerciali e amministrative, ecc.) può trarre origine un potenziale di creazione di economie, e la capacità di favorire l'imprenditorialità e l'innovazione. Tutto questo nell'ottica di uno

⁴³ Cfr. la *Territorial Agenda* cit.

⁴⁴ Ad esempio nelle Marche, in Emilia Romagna, e in Piemonte, con l'*Environment Park*.

⁴⁵ Per un ulteriore approfondimento del quadro relativo al sistema produttivo si rimanda al paragrafo 2.6. *Le aree produttive e gli ambiti di eccellenza*.



sviluppo sostenibile, in cui le reciproche interrelazioni siano caratterizzate da sinergie e processi virtuosi, positivi e utili tanto all'impresa quanto al «suo» ambiente.

L'attenzione per questi aspetti non è un contenuto «nuovo» delle politiche regionali. Con gli indirizzi strategici del «Patto per lo Sviluppo dell'Umbria - 2° fase» (2006), in particolare attraverso obiettivi generali e specifici, sono stati individuati 10 Progetti essenziali al perseguimento degli obiettivi di sviluppo e qualificazione del sistema regionale, su cui concentrare attività e risorse.

Essi vanno dalla «promozione dell'efficienza e del risparmio energetico, della produzione e dell'uso di energia da fonti rinnovabili pulite», alla «costituzione di network stabili d'impresе orientati alla innovazione»; dalla «eliminazione del divario digitale dei territori dell'Umbria», alla «rivitalizzazione e rifunzionalizzazione dei centri storici dell'Umbria», e fino a misure per la «riduzione della disoccupazione intellettuale e femminile»⁴⁶.

È evidente che non si tratta di progetti in senso stretto, quanto di temi rilevanti all'interno delle attività esistenti; né di progetti direttamente indirizzati allo sviluppo produttivo-imprenditoriale, quanto, appunto, alla costruzione di «condizioni», ovvero di un «ambiente».

La stessa attenzione per le condizioni «ambientali» dello sviluppo emerge nella programmazione 2007-2013 (POR - FESR), che assume come obiettivo generale quello di accrescere la competitività del «Sistema Umbria», aumentando gli standard di innovazione del sistema produttivo, migliorando la tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali e promuovendo una maggiore coesione territoriale⁴⁷.

Rispetto all'obiettivo generale si articolano 4 priorità strategiche:

1. promuovere e consolidare i processi di innovazione e di ricerca e sviluppo tecnologico al fine di rafforzare la competitività del sistema produttivo;
2. tutelare, salvaguardare e valorizzare l'ambiente e le sue risorse per promuovere lo sviluppo sostenibile del sistema regionale;
3. promuovere l'efficienza energetica e la produzione di energia da fonti rinnovabili e pulite;
4. promuovere una maggiore coesione territoriale e qualità urbana al fine di accrescere la competitività e l'attrattività del territorio e delle città.

A tale attenzione per le condizioni ambientali dello sviluppo si aggiunge quella, più specifica, della gestione ambientale delle aree industriali.

La gestione ambientale delle aree industriali era fino a qualche anno fa un argomento nuovo, basato su esperienze condotte principalmente all'estero⁴⁸. La situazione è però poi rapidamente evoluta, ed il tema, attraverso il concetto di area industriale come «luogo ambientale» oltre che di sviluppo economico è entrato a far parte di normative di livello

⁴⁶ Per l'elenco completo dei 10 progetti, definito nel DAP 2007-2009, vedere paragrafo 2.6. Le aree produttive e gli ambiti di eccellenza.

⁴⁷ Cfr. Regione Umbria, P.O.R. 2007-2013 cit.

⁴⁸ Le prime esperienze condotte negli USA, ma anche in Europa e in Asia, risalgono agli anni '90. Gli Eco-Industrial Parks (EIP), sono definiti come «comunità di imprese», legate dalla gestione comune e dalla collaborazione nel trattare questioni ambientali e relative all'impiego delle risorse (energia, acqua, materie prime, ecc.), con l'obiettivo di migliorare le proprie *performances* ambientali, economiche e sociali. Gli obiettivi di *performances* ambientale su cui si fondano gli EIP possono essere così sintetizzati: utilizzo efficiente delle risorse, riduzione degli impatti ambientali, gestione delle interazioni tra ambiente e comunità locali. La letteratura dedicata al tema è piuttosto ampia. Si rimanda a: E. Lowe, S. Moran, D. Holmes, *Fieldbook for the Development of Eco-Industrial Parks*, prepared for U.S. EPA under a cooperative agreement with Research Triangle Institute. (Released by Indigo Development as Handbook for the Development of Eco-Industrial Parks, 1995.); S. Peck, L. Ierfino, *Eco-Industrial Parks: An Industrial Development Strategy For the 21st Century*, <http://www.peck.ca/nua/ies/ies03.html>; WBCSD (World Business Council for Sustainable Development), 2000. *Eco-Efficient Leadership for Improved Economic and Environmental Performance*, Geneva, www.wbcsd.org; P. Desrochers, 2001. «Eco-Industrial Parks, the Case for Private Planning». *The Independent Review*, 3/Winter 2001.



nazionale (D.Lgs 112/98, Decreto Bassanini, art. 26), dove, più in particolare, si fa riferimento alle Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA)⁴⁹.

Alcuni elementi comuni tra le Regioni che stanno tentando questa sperimentazione sono:

- la progettazione coerente con il territorio;
- la presenza di un referente dell'area industriale (il Soggetto gestore) che attua un programma ambientale condiviso con gli Enti Locali;
- la partecipazione delle imprese alla gestione del loro ambito produttivo.

È importante quindi sottolineare che l'innovatività della gestione ambientale non deriva esclusivamente dagli aspetti propriamente progettuali e infrastrutturali. La gestione ambientale condivisa, il dialogo con gli Enti Locali e la partecipazione delle imprese al processo sono elementi per l'avvio di una *governance* territoriale innovativa, capace di indirizzare e promuovere una politica di sostenibilità complessiva degli insediamenti produttivi.

In questa prospettiva, l'area produttiva è un luogo dove si condividono obiettivi, risorse, conoscenze ed esperienze tra tutti gli attori coinvolti nel processo di formazione, sviluppo e gestione dell'attività, e dove si tiene conto delle risorse e delle capacità del territorio e delle comunità locali. Un concetto particolarmente interessante è quello della *condivisione dei vantaggi* o dei *benefici* (per imprese, Enti Locali, popolazione)⁵⁰.

Attraverso la gestione collettiva delle infrastrutture e dei servizi, si creano economie di scala che permettono una maggiore efficienza (a partire da quella ambientale), una maggiore efficacia (in termini di risposta alle domande espresse dagli attori in vario modo coinvolti); quindi, una maggiore *capacità produttiva*.

Tutto ciò può essere difficilmente perseguito considerando lo stato di fatto del sistema produttivo umbro. Esso è infatti caratterizzato da un elevato grado di dispersione e frammentazione delle aree. Si impone quindi, quantomeno, la necessità di promuovere la costituzione di consorzi, anche attraverso forme di incentivazione.

L'esperienza dei consorzi produttivi in Umbria

Risultano ancora poche le esperienze in Umbria concernenti la costituzione di Consorzi o soggetti comunque finalizzati alla realizzazione e/o gestione di aree industriali intercomunali. Ad oggi si possono contare quattro soggetti: il Consorzio Terni-Narni-Spoleto, il Consorzio Crescendo, la Soc. Valnestore Sviluppo Srl e il Consorzio Flaminia Vetus. Inoltre, è in fase di costituzione il Consorzio tra i comuni di Bevagna e di Cannara per la gestione iniziale del compendio industriale Ex-Ferro di Cannara e la gestione unitaria delle altre aree industriali.

Tali aggregazioni dovrebbero essere ulteriormente incentivate in quanto consentono di:

- ottimizzare la gestione del territorio,
- contenere e suddividere i costi e le infrastrutture in maniera adeguata,
- realizzare dotazioni di servizi comuni (depuratore, aree di sosta attrezzate, centri servizi, ecc.) che risulterebbero antieconomiche e difficilmente giustificabili per aree non intercomunali,
- monitorare efficacemente gli insediamenti dal punto di vista quanti/qualitativo.

⁴⁹ In questa normativa emerge, tra l'altro, la possibilità di esproprio, quindi la dichiarazione di pubblica utilità e la natura di opera pubblica per le stesse APEA.

⁵⁰ L'idea guida degli EIP è che i benefici collettivi raggiungibili attraverso gestione comune e collaborazione sono superiori alla sommatoria dei benefici individuali ottenibili da ciascuna impresa singolarmente.



Si tratta di progettare e investire in aree produttive ecologicamente attrezzate, realizzate e gestite su base unitaria da parte di comuni e/o imprese o consorzi produttivi sulla base di criteri di ecoefficienza, al fine di garantire un sistema di gestione integrato degli aspetti ambientali, la riduzione e prevenzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, la tutela della salute e della sicurezza nonché un miglioramento ambientale diffuso del territorio a partire dal buon inserimento paesaggistico.

Le realtà produttive che seguiranno i criteri sopra indicati contribuiranno a realizzare il modello proposto e più in generale la visione strategica indicata nel Disegno Strategico Territoriale.

Questo modello potrà in particolare:

- agevolare le piccole e medie imprese a raggiungere un miglioramento delle proprie *performances* ambientali, attraverso la dotazione di infrastrutture e di servizi comuni di qualità elevata, che non sarebbero in grado di possedere e gestire singolarmente;
- consentire il controllo e la riduzione degli impatti cumulativi, generati dall'insieme delle piccole e medie imprese;
- applicare i principi di precauzione, prevenzione e riduzione dell'inquinamento;
- consentire alle autorità competenti un più agevole controllo degli impatti ambientali;
- facilitare dal punto di vista tecnico ed economico la certificazione ambientale delle singole imprese, attraverso la gestione ambientale dell'area produttiva;
- agevolare le imprese che rispondano ai requisiti prima indicati nell'ottenimento delle autorizzazioni ambientali sia in sede di rilascio che di rinnovo;
- semplificare le procedure di costituzione ed insediamento delle imprese che rispettino i requisiti previsti dal modello;
- coinvolgere le imprese nel processo di miglioramento continuo delle prestazioni ambientali dell'area produttiva ed in un percorso di responsabilità ambientale ed energetica.

Progetti territoriali in corso di realizzazione

In località Massa Martana, il Consorzio Flaminia Vetus sta lavorando ad un modello di riconversione di un sito industriale dismesso in un'area *ad impatto ambientale zero* che si basa sullo sviluppo della filiera agroenergetica territoriale e sull'insediamento di piccole e medie imprese orientate alla produzione di tecnologie per la produzione di energia derivante da fonti rinnovabili.

Un'altra questione da considerare è quella della domanda: superiore all'offerta, rischia di restare insoddisfatta per due cause principali.

- le aree disponibili per nuovi insediamenti risultano spesso localizzate in aree residuali e in contesti territoriali di scarsa fruibilità dal punto di vista logistico e infrastrutturale;
- le procedure per la realizzazione di nuovi insediamenti o impianti produttivi risultano eccessivamente lunghe rispetto alle esigenze del sistema economico/finanziario.

Una interessante soluzione al primo problema è rappresentata dalle possibilità di recupero e riutilizzazione dei siti dismessi, presenti nella Regione in modo diffuso. Questo può essere interpretato come un primo passo in direzione della sostenibilità (contenimento dell'ulteriore consumo di suolo, occasione di riqualificazione complessiva di parti del territorio con una storia di produzione già avviata, ecc...).

La necessità di procedure più rapide per la realizzazione di impianti produttivi rimanda al tema della «sostenibilità urbanistica», istituzionale, amministrativa, e procedurale; significa, ritornando al legame tra ambiente e imprese, costruire un «ambiente» favorevole alla produzione anche dal punto di vista degli assetti urbanistici, normativi e amministrativi.

Indicazioni e requisiti

Un tale progetto richiede quindi di prendere spunto dalle aree produttive ecologicamente attrezzate (APEA), per poi superare quello stesso approccio.

Perseguire la visione strategica *Umbria Laboratorio di sostenibilità* vuol dire, più che realizzare aree produttive ecologicamente attrezzate, «attrezzare ecologicamente» l'intera Regione, o



meglio, fare dell'intera Regione un «ambiente» produttivo, capace di incidere complessivamente sulla «capacità produttiva».

Le politiche indirizzate al raggiungimento di questo obiettivo mirano quindi:

- ad orientare la produzione (quantitativamente e qualitativamente) rispetto alle risorse locali (dal territorio alle conoscenze/competenze);
- a gestire all'interno di un processo pensato come unitario (e di una medesima «logica») l'intero ciclo produttivo, dalla selezione e dai modi d'uso delle materie prime agli scarti, nell'ottica di contribuire al miglioramento del bilancio ambientale, a cominciare da quello energetico;
- ad attrezzare le aree produttive anche nel senso della loro localizzazione e della loro organizzazione;
- a migliorare le interazioni tra il sistema produttivo nel suo complesso (comprese le attività produttive agricole e in diverso modo connesse allo spazio rurale) e il sistema territoriale (insediativo, infrastrutturale,);
- a far sì che le innovazioni produttivo-ambientali, determinate in primo luogo proprio dal cambiamento del modello produttivo e di sviluppo, e il legame forte tra produzione, sostenibilità ambientale, aumento della conoscenza e, generalmente, del capitale sociale, costituiscano la forza di attrazione principale della Regione (il suo valore aggiunto), come *Laboratorio di sostenibilità*.

Per perseguire concretamente questi obiettivi, è necessario:

- definire i requisiti ambientali degli insediamenti produttivi e del ciclo produttivo (sistemi di approvvigionamento energetico, sistemi di smaltimento, infrastrutture, impianti e spazi comuni a servizio della comunità di imprese...);
- riconsiderare il tema delle infrastrutture a supporto delle aree produttive e della logistica nei suoi diversi aspetti; in particolare, come rafforzamento della integrazione territoriale dei progetti infrastrutturali (in considerazione della distribuzione delle aree produttive e delle caratteristiche insediative) e come ripensamento della logistica in stretta connessione con gli obiettivi da perseguire per le reti di città (miglioramento dell'accessibilità, miglioramento della distribuzione delle merci nei contesti insediati, definizione degli interventi necessari allo sviluppo della logistica di prossimità);
- definire gli aspetti irrinunciabili dal punto di vista organizzativo (rispetto all'esempio delle APEA: soggetto gestore, requisiti prestazionali, dimensione "conforme" per l'impianto, modalità e principali azioni per attuare una efficace gestione comune dei servizi e delle infrastrutture per ciascun distretto o ambito produttivo);
- indicare criteri e principali azioni per la progettazione urbanistica, ambientale ed edilizia (configurazione e dotazioni territoriali, piano urbanistico, norme tecniche) distinguendo tra progetti per nuovi insediamenti (per i quali dovranno essere tenuti in considerazione i requisiti prestazionali e i criteri definiti) e progetti di riqualificazione degli insediamenti esistenti (dove i medesimi requisiti dovranno essere assicurati come miglioramento progressivo);
- disegnare per l'intera Regione (da specificare nei diversi distretti) le filiere produttive e l'organizzazione complessiva del sistema (dall'uso intelligente delle materie prime locali, al riutilizzo degli scarti; dalla localizzazione di nuove aree in aree interstiziali alla riqualificazione di aree dismesse; dalle nuove iniziative insediative e imprenditoriali, al legame con le fonti di energia alternativa, ecc.);
- legare strettamente le filiere produttive ai centri di istruzione e di ricerca esistenti, quindi alle reti di città;
- prevedere un sistema di monitoraggio-autovalutazione rispetto al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati.

Questo si traduce in un orientamento della progettazione dei nuovi insediamenti produttivi, e degli interventi di riqualificazione degli insediamenti esistenti, in cui aggiornamento tecnologico (applicato al processo produttivo ma anche alle infrastrutture d'area), configurazione urbana e sue dotazioni, gestione unitaria dei servizi e delle infrastrutture presenti nell'ambito, sono



pensati all'interno di processi virtuosi capaci di aumentare progressivamente la qualità del sistema produttivo e del «suo» ambiente.

Da un punto di vista operativo - procedurale, il modo di attuazione di *distretti o ambiti produttivi* sovracomunali/intercomunali, potrebbe essere, come già sperimentato in altre realtà, del tipo dell'Accordo Territoriale⁵¹.

A tal fine, è necessario declinare le scelte fondamentali del progetto strategico all'interno degli strumenti di pianificazione ai diversi livelli (a partire dai PTCP ed anche - e particolarmente - nei PRG e nei Piani per gli insediamenti produttivi), distinguendo preliminarmente tra ambiti produttivi di livello sovra-comunale (quelli qui in oggetto, assimilabili a distretti) e piccoli nuclei produttivi-artigianali.

Inoltre, è necessario definire i contesti geografici dei diversi distretti. In questo caso, l'analisi ambientale è lo strumento di base su cui si fonda la programmazione e la gestione ambientale di un ambito produttivo.

Nel caso specifico della Regione Umbria, il riferimento geografico potrebbe essere costituito dai diversi paesaggi regionali, all'interno di ognuno dei quali poi definire, in base a ciascuno specifico progetto, un più preciso *contesto di riferimento progettuale*⁵². Il paesaggio, nelle sue articolazioni alle diverse scale, fa da cornice di riferimento per l'individuazione delle risorse locali e, in quanto «ambiente di vita» è determinante per la «capacità produttiva» locale.

Il modello produttivo proposto attraverso questo progetto strategico è strettamente connesso alla *visione guida* e all'organizzazione complessiva del territorio al futuro, ovvero all'immagine di paesaggio.

Del resto, il progetto strategico non sviluppa solo temi quali quello dello sviluppo sostenibile fondato sulla chiusura dei cicli naturali, e non si occupa solo di garantire l'uso efficiente delle risorse naturali (energetiche, idriche, ...) o della riduzione degli impatti, ma anche delle interrelazioni tra ambiente e comunità circostanti, sia di tipo fisico-funzionale, che di tipo culturale-conoscitivo. Una tale visione assume un concetto ampio di sostenibilità, e ragiona a partire da una concezione co-evolutiva del rapporto tra territorio, comunità e conoscenza, all'interno del quale deve essere anche valutata la «capacità produttiva».

⁵¹ Nel caso della Regione Emilia Romagna, ad esempio, tale accordo avviene per «valli».

⁵² Cfr. par. 1.6, *Disegno Strategico Territoriale e paesaggio*.



LA RETE DI CABLAGGIO A BANDA LARGA

La mancata disponibilità di servizi di comunicazione in banda larga costituisce un fattore di divario digitale che si traduce nell'emarginazione di fasce di popolazione ed aree economiche dai flussi di informazione e dall'economia della conoscenza, producendo una diminuzione dei diritti di cittadinanza e della competitività dei territori.

Come riconosciuto sia in ambito comunitario che nazionale, è necessario impostare politiche pubbliche atte a rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'accesso di tali servizi da parte di cittadini e delle imprese, in particolare attraverso la presenza diffusa delle relative infrastrutture abilitanti, ricercando tutte le sinergie perseguibili per indirizzare gli investimenti pubblici verso l'obiettivo individuato, attraverso un'azione coordinata fra i diversi soggetti interessati.

La realizzazione di un'infrastruttura a banda larga in territorio umbro, oltre a rappresentare un'importante misura a sostegno della valorizzazione dei comuni di dimensioni minori, costituisce un'opportunità per preservare la presenza degli abitanti e delle attività produttive nei territori a rischio di marginalizzazione, sia per la notevole riduzione dei costi di collegamento ai sistemi telematici centrali sia, più in generale, per evitare spostamenti fisici, con conseguente possibilità di notevoli risparmi sia individuali che collettivi.

Al fine di contrastare i fenomeni di crisi e vincere le sfide lanciate dalla globalizzazione, l'importanza e l'urgenza di favorire innovazione, qualità e coesione sono state messe in evidenza anche dal DAP 2007-2009, approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 125 del 20 marzo 2007, secondo il quale la questione dell'infrastrutturazione telematica regionale è di particolare evidenza: infatti, uno degli obiettivi strategici riguarda le *"Infrastrutture per lo sviluppo della società dell'informazione"* al quale è stato associato uno dei dieci Progetti caratterizzanti (intesi come *"... temi particolarmente rappresentativi degli obiettivi di sviluppo e qualificazione del sistema regionale ..."*), denominato "Eliminazione del divario digitale dei territori dell'Umbria".

Infatti, il concetto stesso di accessibilità si declina sempre più in termini digitali e ciò ha un forte valore di contesto per l'Umbria, caratterizzata da un territorio prevalentemente collinare e montuoso, organizzato in nuclei abitativi di medie e piccole dimensioni. Queste caratteristiche escludono persone dalla possibilità di avere facile accesso a servizi ed aree di mercato.

Anche il ricorso a tecnologie elettroniche che tendano ad annullare le distanze fisiche, per lo scarso *appeal* di mercato che l'Umbria offre in base al numero di abitanti, è nella nostra regione ancora difficile per l'assenza di una rete a Larga Banda di grande velocità e capacità di trasmissione. È per questo che tali fattori sono alla base del cosiddetto *digital divide* (divario digitale) che, se non affrontato con azioni tese a ridurre il *gap* infrastrutturale ed a sostenere l'impiego di prodotti a contenuto tecnologico e multimediale, si avvia a marcare fortemente in senso negativo i caratteri dello sviluppo della nostra regione.

Maggiori e più concrete possibilità, sia di accesso che di integrazione e collegamento tra città e zone periferiche, si otterranno da una rete pubblica a Larga Banda, di grande capacità e velocità, realizzata in FO e che possa sfruttare anche le potenzialità offerte dalle tecnologie wireless e permettere lo sviluppo di servizi innovativi ed interattivi utili alla Pubblica amministrazione, alle imprese ed ai cittadini.

Risultati positivi si attendono dall'internazionalizzazione delle città e delle reti urbane e dalla loro capacità di attivazione di servizi integrati di accessibilità, fruizione, e valorizzazione, nonché di attrazione di investimenti per la ricerca e la produzione tecnologica, la diffusione di servizi avanzati, la maggiore valorizzazione dei vantaggi competitivi già esistenti (dai sistemi turistico-culturali, all'alta formazione, all'intrattenimento) e la connessione dei progetti urbani con infrastrutture e reti sovra-regionali e internazionali.



La realizzazione dell'iniziale progetto, sintetizzata al capitolo 2 "Reti telematiche", consentirà quindi di favorire innovazione, qualità e coesione che dovranno contrastare i fenomeni di crisi e vincere le sfide lanciate dalla globalizzazione.

Nel medio termine inoltre la Regione Umbria si pone l'obiettivo di una digitalizzazione totale del territorio regionale, che sfrutti a pieno anche le opportunità offerte dalla tecnologia wireless e dai suoi sviluppi tecnologici, in particolare per le aree del territorio regionale a bassa intensità abitativa.

Per raggiungere questo ulteriore obiettivo si prevede la realizzazione del Piano Telematico attraverso cui convogliare, in maniera sistematica, le diverse azioni promosse per lo sviluppo e la diffusione della Banda Larga e per il sostegno al mercato: tale piano costituisce un riferimento dinamico (ovvero soggetto a periodico aggiornamento) ed aperto al coinvolgimento dei diversi attori del contesto territoriale, sociale e di mercato.

Partendo da queste considerazioni, il progetto tende complessivamente ad eliminare, o comunque a ridurre fortemente, il *digital divide* attraverso due tipi di azioni:

- una si articola sulla *realizzazione materiale delle infrastrutture* su cui viaggeranno i dati (fibra ottica o postazioni in radiofrequenza), sulle relative modalità attuative e di governance, che rappresentano in sé un forte fattore innovativo in termini di sistema collaborativo tra pubbliche amministrazioni, nonché sulla regia di quelle realizzate con fondi non propri della Regione;
- l'altra tende allo *sviluppo di strumenti a contenuto digitale* innovativo per l'erogazione di servizi (pubblica amministrazione, imprese, formazione, sanità, turismo, ecc.) e per promuovere l'economia fondata sulla conoscenza attraverso l'universale diritto di accesso alle informazioni e ai saperi.

Sul fronte delle infrastrutture, l'articolazione del progetto prevede:

- la realizzazione iniziale di un backbone regionale in fibra ottica per l'interconnessione nord/sud del territorio e per il collegamento *long distance* con le altre reti nazionali. Al fine di contenere al massimo i costi, tale dorsale sfrutta il tracciato ferroviario della Ferrovia Centrale Umbra;
- la realizzazione di reti di distribuzione ed accesso integrate (fibra ottica + sistemi wireless) nei 5 principali centri urbani umbri e, cioè: Perugia, Terni, Città di Castello, Foligno ed Orvieto;
- nel POR FESR 2007-2013 sono previsti i fondi necessari alla realizzazione di interventi che garantiscono la fornitura un livello minimo di connettività alla più alta percentuale di cittadini ed imprese possibile, il cosiddetto *entry level*, anche acquisendo reti locali già realizzate per iniziative di singoli territori oppure sostenendo la realizzazione, da parte di specifici operatori autorizzati, di reti WiMax;
- il coordinamento degli interventi realizzati dal Ministero delle Comunicazione / Infratel finalizzati ad aumentare, attraverso interventi di potenziamento di infrastrutture esistenti, la capacità di accesso a larga banda sull'intero territorio regionale;
- nel Programma attuativo FAS 2007-2013 sono previsti fondi per il miglioramento della qualità del servizio di connessione tendendo ad innalzare la velocità e la qualità delle trasmissioni dati passando progressivamente da una capacità di base della banda larga di 640 kbps, che rappresenta il cosiddetto *entry level*, agli oltre 50 Mbps della 4^a generazione.

Sul versante degli strumenti a contenuto digitale si dovranno gettare le basi perché la Regione diventi una *e-community* multilivello aggregabile, utilizzabile dai cittadini e dalle imprese a seconda delle varie necessità ed opportunità, determinando logiche di rete per migliorare i servizi, ottimizzare le risorse disponibili, nonché sostenere le attività produttive e migliorare le opportunità di lavoro qualificato.

1.5. RIFERIMENTI PER I PROGETTI INTEGRATI DI INIZIATIVA DEI TERRITORI: IL REPERTORIO

OBIETTIVI

La visione strategica del territorio regionale alla base del Disegno Strategico Territoriale costituisce la base per la definizione delle Linee strategiche di sviluppo e dei Progetti strategici territoriali; le Linee strategiche individuano sistemi strutturanti, obiettivi integrati, strategie settoriali e azioni strategiche, mentre i Progetti si articolano, a partire dai temi strategici, su specifici territori e iniziative.

L'attivazione di un processo collettivo e partecipato, volto ad orientare diverse azioni coerenti con la comune visione strategica del territorio regionale, richiede un quadro di riferimento per coordinare una pluralità di politiche e iniziative ai diversi livelli secondo un più stretto rapporto tra programmazione e pianificazione territoriale.

In particolare, in risposta agli obiettivi delineati dalle Linee strategiche e dai Progetti strategici territoriali, è possibile definire proposte che siano in grado di coinvolgere e mobilitare diversi soggetti e risorse, in ambiti territoriali di varia estensione; direttamente conseguenti o previsti dai Progetti strategici alla scala regionale, o anche configurati come altri progetti di iniziativa dei territori (a diverse scale).

I *Progetti di iniziativa dei territori* si pongono quindi come Progetti operativi in risposta agli obiettivi di integrazione, alle strategie settoriali e alle azioni strategiche indicate nelle Linee strategiche di sviluppo e nei Progetti strategici territoriali. Queste iniziative, di diversa origine, sono comunque da inserire nel quadro degli obiettivi e delle priorità definite dal DST, e – più in generale – devono essere promosse all'interno delle finalità di sviluppo definite dalla programmazione regionale, nazionale e comunitaria.

Il *Repertorio* costituisce una guida per la costruzione dei Progetti di iniziativa dei territori – definibili *Progetti di iniziativa locale* o anche *Progetti locali* per brevità, anche se il contesto territoriale di riferimento potrà essere variabile e comunque sovracomunale, per estensione o ricadute – e un riferimento per la loro verifica di compatibilità con i Progetti strategici territoriali e le Linee strategiche di sviluppo.

Il Repertorio consiste in *Schede* definite in maniera tale da rendere esplicito e verificabile il rapporto tra ogni Progetto di iniziativa locale, le Linee strategiche e i Progetti strategici territoriali. Costituiscono un riferimento per l'impostazione di un processo che, a partire dalla individuazione di criticità e opportunità, porta a definire obiettivi, azioni ed interventi conseguenti e coerenti con quanto definito nel DST, in riferimento ai diversi soggetti coinvolti. Allo stesso modo dovranno essere indicati, per ogni Progetto, le risorse disponibili o da acquisire, le procedure da attivare, le fasi previste e i compiti per ogni soggetto coinvolto nel Progetto, costituenti nel loro insieme l'Agenda del progetto locale.

Ogni progetto di iniziativa locale sarà costruito e illustrato secondo la struttura indicata nella Scheda seguente. Nel complesso, quindi, i Repertori saranno definiti dal quadro dei Progetti di iniziativa locale espressi secondo la struttura a scheda presentata di seguito.

Ogni Scheda, per ogni Progetto, rappresenta sia una modalità di costruzione / autovalutazione del Progetto locale da parte dei soggetti locali proponenti, sia un riferimento per la valutazione, da parte della Regione, della coerenza con gli obiettivi territoriali e di sviluppo espressi dal DST.

In particolare, i Progetti locali sono definiti in risposta agli indirizzi del DST attraverso il loro riferimento ad una o più Linee strategiche o ad un Progetto strategico territoriale. Si ha un *Progetto integrato d'area* se il progetto locale, all'interno di un unico contesto territoriale, si riferisce contemporaneamente a diverse Linee strategiche, ossia a strategie ed azioni definite per diversi sistemi strutturanti. Si ha un *Progetto operativo tematico* quando il progetto locale è



definito all'interno di un'unica Linea strategica, quindi è riferito ad un tema o settore di riferimento prevalente su altri.

Naturalmente anche i Progetti operativi tematici devono assicurare la loro coerenza con gli obiettivi di integrazione, definiti dal DST a monte delle strategie settoriali indicate per ogni sistema strutturante nelle Linee strategiche (cfr. par. 1.3).

LA STRUTTURA DEL REPERTORIO

1. Individuazione Progetto di iniziativa locale (Denominazione e descrizione progetto / Territori interessati Soggetti coinvolti / eventuale soggetto capofila)							
2. Linee strategiche di riferimento (sistemi strutturanti)	3. Progetto strategico territoriale di riferimento (eventuale)	4. Criticità, opportunità, obiettivi	5. Azioni e interventi previsti	6. Contesti territoriali e paesaggi di riferimento per i principali interventi	7. Risorse attivate o previste	8. Accordi e intese attivate	9. L'Agenda del progetto locale: Strumenti, tempi, fasi, priorità, procedure
...	

Individuazione Progetto di iniziativa locale

È indicata la denominazione del progetto di iniziativa locale e si riporta una sua breve descrizione.

Sono indicati i territori interessati dal progetto (comuni, comunità montane, distretti produttivi, o altri contesti d'area vasta e locali sovracomunali anche non riconducibili a confini amministrativi definiti e anche derivanti da aggregazioni su base volontaristica). Sono indicati inoltre i soggetti coinvolti dal progetto, sia pubblici / istituzionali sia privati, evidenziando l'eventuale soggetto promotore e/o capofila del progetto.

La denominazione del progetto locale è stabilita in base al contesto di riferimento e ai temi prevalenti.

Linee strategiche di riferimento

È esplicitato il riferimento ad una o più Linee strategiche, ossia alle strategie settoriali e alle azioni strategiche per uno o più sistemi strutturanti, in vista della costruzione delle politiche, azioni e interventi rispondenti alla visione strategica del territorio regionale⁵³.

Il Progetto di iniziativa locale è considerato coerente con le Linee strategiche di sviluppo territoriale se:

- la sua impostazione generale è coerente con gli obiettivi integrati, le strategie settoriali, le azioni strategiche definiti nelle Linee strategiche;
- definisce un quadro sistematico di azioni e interventi ulteriori, congruenti con obiettivi e azioni indicati nelle Linee strategiche, articolandoli attraverso una loro specificazione tematica o localizzativa.

Progetto strategico territoriale di riferimento

È indicato l'eventuale Progetto strategico territoriale di riferimento per il Progetto di iniziativa locale, rientrante nell'Agenda territoriale regionale.

Il Progetto di iniziativa locale può considerarsi riferito ad un Progetto strategico territoriale se:

- è compatibile con gli obiettivi, gli indirizzi e le linee programmatiche indicate dal Progetto strategico territoriale;

⁵³ V. cap. 1.3, *Linee strategiche di sviluppo*.



- ne costituisce uno specifico stralcio o approfondimento, in termini localizzativi e/o tematici, esplicitamente promosso o incentivato dal Progetto strategico territoriale;
- è compatibile con le risorse finanziarie previste per il Progetto strategico territoriale e/o mobilita risorse finanziarie aggiuntive in linea con la programmazione definita per il Progetto territoriale.

Criticità, opportunità, obiettivi

Sono illustrate le criticità territoriali da affrontare, le opportunità da cogliere (eventualmente definite dal Progetto strategico territoriale di riferimento o individuate dal progetto di iniziativa locale) e gli obiettivi specifici del progetto di iniziativa locale, esplicitandone la derivazione o la corrispondenza con:

- l'eventuale Progetto strategico integrato territoriale di riferimento;
- le Linee strategiche di sviluppo;
- i criteri indicati nel Piano paesaggistico o, in sua assenza, eventuali Indirizzi regionali per la pianificazione paesaggistica, Linee guida regionali per la valutazione paesistica degli interventi, disciplina paesaggistica dei PTCP di riferimento per il contesto territoriale interessato dal Progetto di iniziativa locale.

Azioni e interventi previsti

Sono individuati i principali interventi previsti dal Progetto locale e la loro relazione con gli strumenti e agli atti di programmazione e pianificazione d'area vasta e locale (PTCP, PRG, piani settoriali ai diversi livelli).

Contesti territoriali e paesaggi di riferimento per i principali interventi

Si dovranno indicare i contesti territoriali di riferimento per le trasformazioni previste, tenendo conto dei *paesaggi regionali (o del riconoscimento)*, e in relazione ai *paesaggi d'area vasta (o della percezione)* e *locale (o dell'abitare)*⁵⁴ sulla base delle caratteristiche dei paesaggi e del tipo, della localizzazione e della rilevanza della trasformazione, in coerenza con quanto stabilito dal Piano paesaggistico. Nelle fasi precedenti alla formalizzazione del Piano paesaggistico, gli interventi sono definiti in coerenza con gli Indirizzi regionali per la pianificazione paesaggistica / Linee guida regionali per la valutazione paesistica degli interventi eventualmente presenti; in loro assenza, gli interventi sono definiti in accordo con la disciplina paesaggistica dei PTCP.

Risorse attivate e previste

Sono indicate le risorse previste (disponibili o da reperire) per il Progetto di iniziativa locale, derivante da programmi e fonti già definiti (ad esempio da un Progetto strategico territoriale) o da risorse direttamente mobilitate dal progetto di iniziativa locale, di diversa natura (finanziamenti europei, programmi settoriali, investimenti privati, ecc.), anche in relazione alle eventuali connessioni con gli assi del Programma operativo regionale (POR). È inoltre indicato esplicitamente il livello di cofinanziamento (rapporto tra fondi autonomamente mobilitati e fondi richiesti).

Accordi e intese attivate

Sarà indicata la presenza di accordi alla base del Progetto di iniziativa locale, di diversa natura (accordi di pianificazione, protocolli di intesa, partnership pubblico - privato...), secondo forme di cooperazione "orizzontale" (tra enti e soggetti, pubblici e/o privati, dello stesso livello, amministrativo-territoriale, appartenenti a diversi settori o ambiti) e "verticale" (appartenenti a diversi livelli territoriali).

L'Agenda del progetto locale

Viene indicata la Agenda strategica del progetto locale: i soggetti, gli strumenti, le fasi, le procedure previste, le eventuali modalità di verifica, controllo e monitoraggio dell'attuazione.

⁵⁴ V. cap. 1.6., Disegno Strategico Territoriale e paesaggio.



CRITERI DI VALUTAZIONE

Nella valutazione della ammissibilità a finanziamento dei Progetti di iniziativa locale, saranno considerate *condizioni essenziali*:

- la coerenza con le Linee strategiche di sviluppo e con eventuali Progetti strategici territoriali di riferimento, secondo quanto sopra precisato;
- la rispondenza ai i criteri definiti dal Piano paesaggistico, con le eventuali Linee guida regionali per la valutazione paesistica degli interventi, qualora presenti, o con la disciplina paesistica dei PTCP;
- la definizione dell'Agenda del progetto locale.

Tra i *requisiti preferenziali* per la definizione delle priorità regionali saranno considerati⁵⁵:

- la rilevanza dell'estensione del territorio coinvolto (non necessariamente coincidente con i confini amministrativi dei soggetti territoriali proponenti);
- il coinvolgimento di diversi soggetti ed enti territoriali, pubblici e privati, legati da intese, accordi, protocolli specificamente definiti per l'attuazione del Progetto di iniziativa locale;

⁵⁵ Cfr. *Quadro strategico nazionale* cit., p. 150-151: "Le programmazioni operative regionali dovranno prevedere procedure univoche per la valutazione ex ante e la selezione degli interventi e comunque – per perseguire gli obiettivi regionali di maggiore selettività, massimizzazione dell'addizionalità e effetto leva finanziaria delle risorse aggiuntive – faranno riferimento ai seguenti criteri e prerogative minime volti alla qualità dei piani di sviluppo urbano, dei progetti integrati e dei singoli interventi:

- disponibilità di piani esecutivi di gestione ad integrazione delle proposte progettuali per interventi infrastrutturali e immateriali finalizzati alla creazione o ampliamento di strutture per l'erogazione di servizi di interesse pubblico;
- completamento e ottimizzazione di iniziative strategiche e progettuali che abbiano già dimostrato il raggiungimento di risultati rilevanti nei singoli territori o aree urbane;
- meccanismi di incentivazione per favorire la cooperazione orizzontale (anche non legati a specifici progetti o tra soggetti e con schemi diversi da quelli del Testo Unico Enti Locali) per le reti di comuni e, nel caso delle città metropolitane, per sostenere strategie e progetti operativi integrati tra comune metropolitano e altri comuni della cintura metropolitana, per favorire il rafforzamento delle relazioni funzionali fra sistemi urbani e sistemi rurali, con particolare riferimento alle aree peri-urbane;
- maggiore partecipazione delle donne e/o di categorie svantaggiate a progetti e interventi, in particolare per la valorizzazione sociale ai fini della costruzione dell'*urban welfare*, e in particolare in riferimento ai territori in Obiettivo "Convergenza". Saranno inoltre considerati tra i criteri di selezione: a. cofinanziamento locale per singoli interventi o per pacchetti di interventi che compongano i progetti integrati più significativi per le città metropolitane; b. preferenza per progetti e interventi che prevedano la partecipazione finanziaria di operatori privati, con eventuali quote minime di cofinanziamento privato per progetti in città metropolitane.

Le proposte di intervento dei Comuni o di altri soggetti proponenti dovranno essere corredate da studi di fattibilità realizzati avendo come riferimento le linee guida elaborate e inviate al CIPE in seguito alla delibera 106/99. Sarà la programmazione operativa ad indicare soglie o casi specifici che rendano non strettamente necessaria la preparazione dello studio di fattibilità.

La programmazione operativa regionale, inoltre, potrà valorizzare i piani strategici vigenti, o in via di elaborazione, ricorrendo al coinvolgimento del partenariato locale, nella definizione di strategie e priorità, nonché di eventuali piani di intervento, e nella valutazione della rispondenza del processo di pianificazione strategica a requisiti minimi di qualità e avanzamento.

I piani strategici vigenti o in via di elaborazione potranno costituire un'utile base per l'elaborazione di piani integrati di sviluppo urbano.

La solidità del soggetto proponente (in relazione all'efficienza amministrativa, gestionale e finanziaria, al livello di delega politico-amministrativa ricevuta dal livello amministrativo responsabile) sarà inoltre valutata come elemento rilevante ai fini dell'ammissibilità e approvazione dei progetti integrati. I sistemi di selezione, integrati dagli elementi e dalle variabili di cui sopra, dovranno contribuire in modo decisivo al raggiungimento dell'obiettivo di concentrazione degli interventi nella dimensione territoriale della programmazione".



- la rispondenza a più Linee strategiche di intervento;
- la partecipazione dei soggetti produttivi e delle comunità locali nelle fasi di definizione / attuazione ma anche l'eventuale coinvolgimento di soggetti esterni al contesto territoriale coinvolto dal progetto;
- la presenza di fonti di finanziamento differenziate, pubbliche e private, e la rilevanza della quota di cofinanziamento;
- la coerenza con ulteriori programmi, progetti, atti di pianificazione regionali, nazionali e comunitari;
- la previsione di forme di monitoraggio dell'attuazione e di valutazione dei risultati del Progetto;
- la predisposizione di studi di fattibilità alla base della formulazione della proposta del Progetto di iniziativa locale;
- la valutazione della capacità di spesa dei soggetti e degli enti coinvolti (sulla base di criteri da precisare da parte della Regione, al cui interno potrà essere ricompresa la considerazione del livello di attuazione delle iniziative già intraprese e della coerenza di impiego dei fondi richiesti per iniziative analoghe).

Nella valutazione delle domande relative a Progetti di iniziativa locale la priorità sarà data ai progetti che più di altri dimostreranno attenzione per il maggior numero di requisiti sopra indicati.



1.6 DISEGNO STRATEGICO TERRITORIALE E PAESAGGIO. PRIME INDICAZIONI PER IL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE

La costruzione della immagine di futuro della Regione, ossia della *visione strategica del territorio regionale* si fonda sulla territorializzazione dello sviluppo, a partire quindi dalle risorse territoriali. Il paesaggio nella sua complessità, come “ambiente di vita” e come stratificazione di valori storico-culturali, è un elemento essenziale dell’immagine della Regione: Pertanto, come si è accennato, tale immagine può essere interpretata anche come *immagine di paesaggio*⁵⁶. In altri termini, la visione strategica del territorio regionale è anche, e inevitabilmente, una *immagine di paesaggio*.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio⁵⁷, stabilisce che la Regione, anche in accordo con il Ministero, è il soggetto incaricato di redigere il Piano paesaggistico regionale. La Regione Umbria sta iniziando il processo di redazione del Piano, con l’obiettivo di condividerne la logica all’interno del più ampio quadro delle politiche regionali, ovvero di assicurare coerenza all’intero complesso degli atti di pianificazione e programmazione regionale: Per questo assume una concezione complessa di paesaggio, in cui il rapporto tra territorio ed abitanti è decisivo per la conservazione, lo sviluppo, la qualità dell’abitare (quindi, in un certo senso, per la “sopravvivenza” stessa dei territori).

Ciò considerato, in ragione del rapporto chiarito tra sviluppo territoriale e paesaggio, appare utile rendere possibile il confronto diretto tra i presupposti e le scelte fondamentali del DST e quelli da porre alla base del piano paesaggistico.

Con riferimento alla visione strategica del territorio regionale proposta dal DST:

1. il paesaggio è una componente sostanziale della visione strategica del territorio regionale;
2. la visione strategica del territorio regionale espressa dal DST, definita assumendo il paesaggio come riferimento imprescindibile (di valore *strategico*), fornisce “prime indicazioni per la pianificazione paesaggistica”, in quanto il piano paesaggistico costituisce uno strumento essenziale alla scala regionale per la traduzione di questa visione in azioni e interventi concreti, ossia per la definizione dei contenuti paesaggistici delle strategie e dei progetti contenuti nel DST;
3. Il DST, cui è demandato il compito di definire la visione strategica del territorio regionale, affinché il piano paesaggistico possa fornire il contributo precisato, suggerisce in via preliminare:
 - a. i criteri di lettura del paesaggio regionale;
 - b. i criteri generali per la definizione delle trasformazioni;
 - c. la struttura del Piano paesaggistico e i criteri generali per i beni paesaggistici.

DALL’IDEA GUIDA AI PAESAGGI REGIONALI

L’idea guida di riferimento è quella dell’*Umbria laboratorio di sostenibilità*. Questa idea o immagine, così come la visione strategica del territorio regionale, può apparire ricca di significati o «vuota»: sono le diverse possibili azioni e diversi interventi che le concretizzano e le articolano chiarendone i contenuti.

⁵⁶ Cfr. par. 1.2, *L’idea guida e la visione strategica del territorio regionale*; in particolare il par. *Strategie di sviluppo e paesaggio*.

⁵⁷ Ministero dei Beni Culturali, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, D.Lgs 42/2004 coordinato con le modifiche introdotte dai D.Lgs 62 e 63/2008 (Gazzetta ufficiale 9/4/2008, n.84).



Perché l'idea guida e la visione strategica territoriale siano tradotte in azioni e interventi concreti è necessario riferirsi al territorio interpretato grazie al paesaggio come categoria analitico-programmatica, tenendo conto delle sue specificità e degli obiettivi di paesaggio che la Regione intende conseguire. Con l'obiettivo specifico di perseguire un'immagine di paesaggio coerente, si propone di assumere i diversi paesaggi regionali, nelle loro articolazioni alle diverse scale, come riferimento per le trasformazioni territoriali.

L'attenzione specifica della Regione per il paesaggio, espressa nel Piano paesaggistico, si esplicita come definizione di un insieme di indirizzi per la declinazione in senso paesaggistico delle politiche e delle scelte di sviluppo regionali promosse dall'insieme degli atti regionali di pianificazione e di programmazione e in particolare del DST.

Oltre a questo, per poter disporre di orientamenti per la definizione concreta degli interventi alle diverse scale, è necessario disporre articolazioni e modi di lettura del paesaggio ad altre scale oltre quella regionale, le quali però necessitano, per una maggiore definizione, di ulteriori approfondimenti. Il fatto che in materia di paesaggio la Regione possa far riferimento a diverse scale non significa che essa, con il suo operato, "attraversi" tutte le diverse scale (esprimendo direttamente contenuti e regole per tutte le scale), ma piuttosto che in genere "rimandi" a scale diverse (a diversi strumenti e a diversi soggetti). In effetti la questione della scala è particolarmente rilevante. Più il punto di vista è «lontano», più si riescono a guardare i fenomeni complessivamente, nelle loro relazioni reciproche, di tipo sistemico, o reticolare; più è «vicino», più si guardano i dettagli e le singolarità. L'avvicinarsi o l'allontanarsi non è una riduzione o un ingrandimento degli stessi oggetti, ma un prendere in considerazione i vari livelli di relazioni che esistono fra le componenti. Quindi non si tratta solo di un problema di competenze (ad esempio, del rapporto tra Regione e Province), ma anche di un problema di differenziazione di contenuti e punti di vista. È per questa ragione che gli indirizzi, i contenuti e le discipline riguardanti il paesaggio non possono originarsi ad un'unica scala e all'interno di un unico strumento ed ente di pianificazione, ma devono riguardare scale, enti e strumenti diversi.

L'espressione di questa attenzione regionale al paesaggio si concretizza innanzitutto individuando le scale opportune di riferimento di cui la Regione deve occuparsi in maniera diretta. Secondo quanto chiarito nel paragrafo *Strategie di sviluppo e paesaggio* del cap. 1.2, il riferimento primario per le politiche regionali è da identificare nei *paesaggi regionali*⁵⁸.

Pertanto il contenuto fondamentale del Piano paesaggistico sarà costituito da:

- l'individuazione dei paesaggi regionali (sulla base delle ricerche e degli atti già disponibili, da reinterpretare), definendo per ciascun paesaggio le caratteristiche, le criticità e le opportunità, i valori, gli obiettivi;
- la definizione di criteri per individuare, a cura degli enti locali, i paesaggi alle altre possibili scale di riferimento.

Per i beni paesaggistici il Piano avrà anche contenuti regolativi.

PAESAGGI E TRASFORMAZIONI. I CONTESTI DI RIFERIMENTO PROGETTUALE

Ogni trasformazione modifica il territorio, e dunque il paesaggio. Le diverse trasformazioni comportano modificazioni fisiche, funzionali e percettive sui segni territoriali che caratterizzano diversi paesaggi e a diverse scale. Ogni trasformazione, quindi, deve essere valutata in relazione ad un *contesto di riferimento* (come porzione di territorio dalla quale si apprezza la specifica trasformazione sotto il profilo paesaggistico), dipendente dalle caratteristiche del

⁵⁸ Per il senso di queste espressioni cfr. il par. 1.2.



territorio e dalla natura della trasformazione stessa. Naturalmente per la stessa trasformazione, oltre al contesto locale, può doversi considerare un contesto alla scala vasta.

I paesaggi individuati alle diverse scale sono il punto di partenza e contemporaneamente il punto d'arrivo di ogni trasformazione territoriale. Per l'impostazione di politiche territoriali fondate sul paesaggio possono essere definiti tre livelli di lettura e di riferimento: *paesaggi regionali*, *paesaggi di scala vasta*, *paesaggi locali*, definibili rispettivamente come *paesaggi del riconoscimento*, *paesaggi della percezione*, *paesaggi dell'abitare*.

- I paesaggi *regionali* sono definiti paesaggi *del riconoscimento* perché per loro tramite gli abitanti riconoscono la propria appartenenza al territorio regionale; questi paesaggi, inoltre, rappresentano il riferimento culturale per la conoscenza della Regione dall'esterno. Nella maggior parte dei casi i paesaggi regionali o del riconoscimento corrispondono ad una rivisitazione in chiave «strutturale», nel senso di struttura insediativa e suo funzionamento, delle grandi unità idro-geomorfologiche e funzionali della Regione⁵⁹.
- I paesaggi *di scala vasta* vengono definiti paesaggi *della percezione*, in quanto rappresentano il primo livello di conoscenza dei paesaggi regionali attraverso la percezione diretta; costituiscono il riferimento percettivo principale e lo “sfondo”, sia per gli abitanti che per i visitatori⁶⁰.
- I paesaggi *locali* vengono definiti *paesaggi dell'abitare* in quanto corrispondono all'ambiente di vita del quotidiano e a modalità di percezione e fruizione a scala minuta⁶¹.

Le trasformazioni, in quanto agiscono sulle strutture e sui funzionamenti, non direttamente sui significati, non possono essere direttamente riferite ai paesaggi (così come prima definiti).

In questo senso, la definizione dei *contesti di riferimento progettuale* costituisce il passaggio attraverso cui impostare / valutare le trasformazioni in relazione ai diversi paesaggi su cui la trasformazione influisce. La definizione dei contesti di riferimento progettuale, quindi, è conseguente e strumentale a ciascuna trasformazione. In altre parole *la definizione dei contesti è un vero e proprio atto progettuale*, e dipende dalle circostanze specifiche (per quale trasformazione, di quale rilevanza, con quali obiettivi, e in quale territorio si sta impostando il processo di valutazione).

Né i paesaggi né i contesti sono riferiti a confini amministrativi o a limiti intesi in senso zonizzativo.

È quindi solo attraverso i contesti di riferimento progettuale – nell'accezione prima chiarita – che è possibile controllare (valutare) le trasformazioni, innanzitutto a partire dall'individuazione dei diversi elementi da considerare (segni, punti di vista).

In questo modo, ovvero indirettamente, il paesaggio non è più (solo) oggetto *passivo* di interventi e azioni (tutela, conservazione, trasformazione, per usare alcune delle categorie tipiche), ma diviene elemento attivo e *positivo*, capace di contribuire alla effettiva

⁵⁹ Cfr. le “grandi unità” di paesaggio di L. Gambi.

⁶⁰ Per la individuazione dei paesaggi della percezione, in larga misura, può essere assunto quanto già prodotto nelle elaborazioni contenute all'interno dei Ptcp, a meno di eventuali opportune ridefinizioni, materia per il Piano Paesaggistico Regionale.

⁶¹ Per i paesaggi di scala vasta e i paesaggi locali (ossia per i paesaggi *della percezione* e i paesaggi *dell'abitare*), più che i grandi riferimenti, assumono importanza crescente i segni fisici ravvicinati, la funzionalità e le pratiche d'uso, le modalità di percezione. In particolare, nei *paesaggi dell'abitare* le trasformazioni minute possono assumere un peso molto rilevante e condizionare fortemente (in positivo o in negativo) il giudizio sul «proprio» ambiente di vita. In questo caso, mentre l'appartenenza ad un paesaggio di scala più vasta può non essere percepita/compresa, l'esperienza del paesaggio è «quotidiana», diretta, personale, ravvicinata, lenta.



«territorializzazione» dello sviluppo e alla sua coerenza, nonché ad una più elevata qualità delle trasformazioni. Tale *qualità* non è tanto dipendente dalle singole scelte progettuali, quanto piuttosto da risposte progettuali che partono da una più precisa, coerente e quanto più possibile condivisa definizione di obiettivi per specifici contesti paesistici, i quali divengono quadro di riferimento per le politiche e le azioni.

LA STRUTTURA DEL PIANO PAESAGGISTICO

Oltre al presente Documento, il quadro di riferimento all'interno del quale l'esperienza di pianificazione paesaggistica regionale si inserisce può essere così sinteticamente descritto:

- il vigente D.Lgs 42/2004 così come modificato dal D.Lgs 62 e D.Lgs 63 del 2008, stabilisce l'obbligo della pianificazione paesaggistica (tramite piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici), individuando contenuti, metodi e procedure del piano paesaggistico, nonché stabilendo le sue relazioni con gli altri strumenti di pianificazione territoriale e di settore;
- la Regione ha avviato la nuova fase di programmazione del Programma Operativo Regionale Fondo sociale europeo 2007-2013 (POR – FESR 2007-2013);
- inoltre già esistono due piani territoriali di coordinamento provinciale con valenza paesistica.

Per definire i possibili contenuti del piano è prima necessario tener presente nel suo complesso il processo di «governo del territorio» portato avanti dalla Regione, al cui interno questi contenuti devono essere costruiti.

Si pone il tema del rapporto tra indicazioni sul paesaggio (nella loro accezione più vasta), pianificazione territoriale e strategica (anche qui in un'accezione estesa del termine) e programmazione. In particolare sembra necessario esplicitare i rapporti (procedurali, processuali e in termini di contenuti generali) anche con gli interventi conseguenti al POR, ovvero con altri interventi promossi da altri atti di programmazione regionale. In ogni caso, un tema rilevante è la definizione dei compiti da assolvere in materia di paesaggio da parte dei diversi enti e soggetti nell'ambito delle loro competenze e strumenti di pianificazione generale o settoriale.

In considerazione del percorso delineato, il Piano paesaggistico, anche se mantenendo esplicita la distinzione tra beni vincolati e non vincolati (in termini procedurali e gestionali), si occuperà di tutto il territorio regionale.

Nel suo complesso il Piano paesaggistico è inteso come piano di compatibilità e di indirizzi per le trasformazioni, nonché di tutela dei beni paesaggistici che si avvalgono anche di specifici contenuti regolativi.

I contenuti della disciplina regionale sul paesaggio saranno definiti a partire dalla ricomposizione delle conoscenze disponibili e del quadro complessivo degli strumenti e degli atti di pianificazione, programmazione regionale, generale e settoriale, in un sistema coerente. Tali contenuti possono in via preliminare essere indicati come:

- definizione ed individuazione dei *paesaggi del riconoscimento* (o paesaggi regionali), discussione ed eventuali modifiche ed integrazioni dei *paesaggi della percezione* (o d'area vasta, già individuati dai PTCP) attraverso processi di co-pianificazione e partecipazione;



- definizione dei caratteri e degli obiettivi per ciascun paesaggio regionale e indicazioni di metodi e criteri per impostare lo stesso processo alle altre scale (d'area vasta e locale);
- indirizzi e criteri per l'individuazione dei *contesti di riferimento progettuale* e degli elementi da considerare per la impostazione/valutazione delle trasformazioni, in relazione ai paesaggi e al tipo di trasformazione;
- eventuale definizione di *progetti regionali di specifica rilevanza paesaggistica*;
- individuazione della specifica disciplina dei beni paesaggistici secondo quanto previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio sulla base di una intesa tra Regione e Ministero dei Beni e Attività culturali.

In ogni caso, i rapporti e le interrelazioni tra Piano paesaggistico e Disegno Strategico Territoriale sono quelli chiariti nello schema riportato in Premessa, al quale si rimanda.

I BENI PAESAGGISTICI

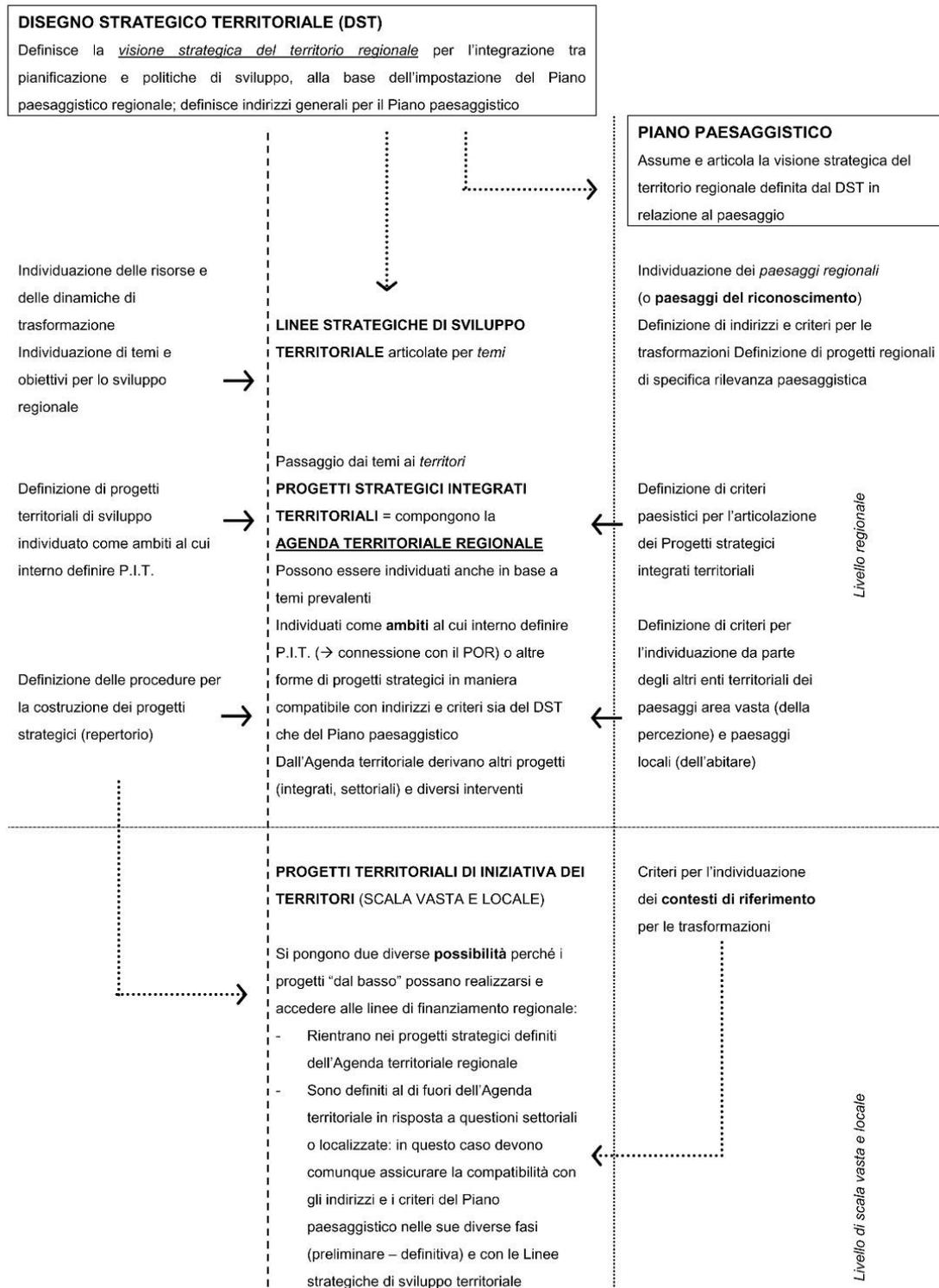
Per quanto riguarda i beni paesaggistici, ferme restando le competenze statali e regionali in materia di apposizione e gestione dei vincoli, nel processo di costruzione del Piano paesaggistico assumono particolare valenza alcune questioni:

- la ricognizione e l'aggiornamento delle motivazioni dei vincoli esistenti, come premessa per l'esplicitazione di regole e modi d'uso, la cui definizione richiede approcci che non sono solo quelli relativi al livello di competenza (statale e regionale);
- l'eventuale definizione di nuovi vincoli, che deve conseguire a processi di conoscenza e valutazione quanto più possibile condivisi (cooperazione interistituzionale, partecipazione);
- la definizione del ruolo regionale ai fini della valorizzazione dei beni paesaggistici riconosciuti attraverso politiche attive e di indirizzo delle trasformazioni.

Nel Piano paesaggistico tali questioni saranno inquadrare all'interno di un ragionamento sul potenziale ruolo dei beni paesaggistici in relazione alle più ampie politiche di sviluppo, assumendoli come "fuochi" di particolare concentrazione di valore, ovvero come capisaldi di un sistema diffuso di valore. In questa prospettiva risulta strategico anche stabilire accordi e forme di intesa tra Regione e Ministero da un lato, e tra Regione ed enti locali dall'altro, in vista di una maggiore efficacia procedurale e corresponsabilizzazione.



Schema del rapporto tra DST e Piano paesaggistico



Livello regionale

Livello di scala vasta e locale