



Documento finale

Versione luglio 2008

INDICE

PREMESSA – TERRITORIALIZZARE LO SVILUPPO. RUOLO E SIGNIFICATI DEL DST

PARTE PRIMA – LA STRUTTURA DEL DISEGNO STRATEGICO TERRITORIALE

1.1	I possibili scenari	1
	L'Umbria nel contesto nazionale: un territorio snodo	1
	Gli scenari di prospettiva	3
1.2	L'idea guida e la visione strategica del territorio regionale	7
	L'Umbria laboratorio di sostenibilità	7
	Dall'idea guida alla visione strategica del territorio regionale	7
	Strategie di sviluppo e paesaggio	10
1.3.	Linee strategiche di sviluppo	13
	Sistemi strutturanti	13
	Obiettivi di integrazione	13
	Strategie settoriali	16
	Le infrastrutture	16
	Le reti di città	16
	Il sistema ambientale e storico-culturale e spazio rurale	17
	Le attività produttive	18
1.4.	L'Agenda territoriale regionale: i Progetti strategici territoriali	24
	La direttrice longitudinale nord-sud	26
	Il sistema delle direttrici trasversali est-ovest	29
	Il progetto Tevere	32
	Il progetto Appennino	36
	Il progetto Reti di città e centri storici	41
	Il progetto Capacità produttiva e sostenibilità	48
	La rete di cablaggio a banda larga	54
1.5.	Riferimenti per i progetti integrati di iniziativa dei territori: il Repertorio	56
	Obiettivi	56
	La struttura del Repertorio	57
	Criteri di valutazione	59
1.6.	Disegno Strategico Territoriale e paesaggio. Prime indicazioni per la definizione del Piano paesaggistico regionale	61
	Dall'idea guida ai paesaggi regionali	61
	Paesaggi e trasformazioni. I contesti di riferimento progettuale	62
	La struttura del Piano paesaggistico	64
	I beni paesaggistici	65

PARTE SECONDA – I TEMI DI RIFERIMENTO E LE INIZIATIVE IN CORSO

2.1.	Infrastrutture e reti telematiche	67
	Mobilità persone e merci	67
	Reti telematiche	71
2.2.	Politiche urbane e reti di città	75
2.3.	Componenti naturalistiche ed ecologiche	80
	Aria e atmosfera	80
	Acqua	84
	Suolo	89
	Rifiuti	91
	Rete ecologica	95
	Boschi e foreste	96
	Aree protette	97
2.4.	Spazio rurale	100
2.5.	Aree produttive e ambiti di eccellenza	103



TERRITORIALIZZARE LO SVILUPPO. RUOLO E SIGNIFICATI DEL DST

La Regione Umbria assume una concezione dello sviluppo in stretto rapporto con i suoi presupposti ed esiti territoriali, definita a partire dalla considerazione delle caratteristiche del territorio e delle ricadute territoriali delle scelte di programmazione. In questa prospettiva, in assonanza con le più recenti linee di indirizzo sia nazionali che europee, l'espressione "politiche territoriali e di sviluppo" va intesa come la necessaria integrazione e convergenza di istanze finora considerate autonome: le politiche di sviluppo devono essere sempre considerate come politiche territoriali, e viceversa.

Il Disegno Strategico Territoriale (DST) è innanzitutto un documento strategico dove questi principi sono esplicitati e articolati in vista dell'integrazione delle politiche territoriali regionali.

La struttura del DST, delineata attraverso diverse fasi dalla sua impostazione alla versione finale¹, deriva dall'intenzione della Regione di indirizzare le politiche territoriali e di sviluppo e la programmazione della spesa pubblica ad una visione comune, strategica e integrata del territorio regionale, che sia in grado di attribuire nuova coerenza – in termini di contenuti, procedure e strumenti – non solo ai diversi settori su cui queste politiche si dispiegano, ma anche ai diversi atti di pianificazione e progetti strategici regionali già definiti o in corso di attuazione².

¹ La prima fase di definizione del DST si svolge in occasione della partecipazione della Regione Umbria alla costruzione del Quadro Strategico Nazionale - QSN. Nel processo di elaborazione del QSN che il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha condotto con le Regioni, le Province autonome e le Amministrazioni Centrali negli anni 2005-2006, sono state definite delle convenzioni anche tra il Ministero delle Infrastrutture e le Regioni al fine di articolare, per temi e territori, l'insieme delle priorità di valore strategico da avviare a realizzazione per meglio concorrere, in un quadro di solidarietà, verso gli obiettivi di sviluppo competitivo e sostenibile del territorio nazionale. Nel percorso partenariale di formulazione del QSN sono stati individuati 4 macro-obiettivi e 10 priorità tematiche:

- a) *Sviluppare i circuiti della conoscenza*: Priorità 1, miglioramento e valorizzazione delle risorse umane; Priorità 2, promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività;
- b) *Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori*: Priorità 3, energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo; Priorità 4, inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale;
- c) *Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza*: Priorità 5, valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo; Priorità 6, reti e collegamenti per la mobilità; Priorità 7, competitività dei sistemi produttivi e occupazione; Priorità 8, competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani;
- d) *Internazionalizzare e modernizzare*: Priorità 9, apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse; Priorità 10, *governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci.

Più di recente (2007-2008) l'insieme dei riferimenti di livello nazionale ha subito alcune modificazioni che rendono necessaria una rivisitazione sotto diversi punti di vista del DST così come definito nella prima stesura (2006). Inoltre, tra il 2006 e il 2008 la Regione ha avviato altri processi di pianificazione sul territorio regionale, sia generali che settoriali, che si aggiungono ai documenti e ai piani già esistenti e che forniscono ulteriori elementi e ragioni per una riformulazione del DST.

² Ci si riferisce, tra gli altri, al Piano urbanistico territoriale (PUT), al Piano Paesaggistico Regionale in corso di definizione, ai Piani territoriali di coordinamento provinciale, e ai progetti strategici di interesse regionale in corso di definizione o attuazione. Nel complesso si tratta di documenti e atti di cui considerare in maniera esplicita i rapporti reciproci e le possibili reciproche ricadute anche in riferimento agli obiettivi regionali di integrazione tra politiche territoriali e di sviluppo.



Diventa imprescindibile l'esigenza di un'idea guida che strutturi e orienti l'azione della Regione, degli enti locali, dei diversi soggetti che operano sul territorio, sia sul versante della programmazione che nei diversi campi della pianificazione, generale e settoriale. Questa idea guida non deve essere ricondotta solo alla necessità di una ricomposizione dei programmi già definiti, ma rappresenta la volontà della Regione di immaginare il proprio futuro.

Il primo riferimento per la definizione delle politiche regionali deriva dall'assunzione consapevole e programmatica del ruolo dell'Umbria nel contesto nazionale. L'Umbria rappresenta e deve sempre di più costituire un *territorio-snodo*; una "centralità" che non è da intendersi solo in termini geografici o infrastrutturali ma da assumere in vista della promozione attiva delle relazioni tra i territori dell'Italia centrale, e per suo tramite come rafforzamento delle relazioni tra il Nord e il Sud del Paese.

In questo quadro, rendendo sistematiche sensibilità già da tempo presenti nella comunità regionale, l'idea guida assunta dalla Regione alla base della costruzione del Disegno Strategico Territoriale è quella dell'Umbria *laboratorio di sostenibilità*: un orizzonte in cui la qualità ambientale, mantenuta e perseguita ai diversi livelli, si pone come quadro generale di riferimento attorno al quale addensare le energie istituzionali, sociali e produttive, espresse nelle diverse possibili forme, in grado di definire un modello di sviluppo innovativo per la Regione e per il suo obiettivo di qualificare la sua centralità nel contesto nazionale.

Perché questa idea guida possa orientare non solo la costruzione di politiche territoriali e di sviluppo, ma anche l'insieme dei piani, dei programmi e dei progetti che in varia misura influiscono sull'assetto del territorio è necessario tradurla in una *visione strategica del territorio regionale*.

In considerazione del binomio "europeo" competizione / coesione questa visione strategica del territorio regionale deve possedere alcune caratteristiche³:

1. essere selettiva e forte, ossia definita in base a *pochi* elementi strutturanti e strategici;
2. essere capace di "proiettare" l'Umbria all'esterno, grazie alla valorizzazione delle risorse territoriali regionali (in direzione della competizione), e al tempo stesso essere in grado di rispondere alla domanda endogena di trasformazione - valorizzazione delle risorse e di soluzione degli squilibri interni (per favorire la coesione e l'integrazione territoriale);
3. in sostanza, essere fortemente radicata nel territorio ed esprimere la volontà di *territorializzare lo sviluppo*.

La declinazione sul territorio dell'idea guida del *laboratorio di sostenibilità*, ossia la costruzione della visione strategica del territorio regionale, richiede due passaggi.

In primo luogo, la consapevolezza del fatto che la sostenibilità, nella sua accezione più ampia, deve essere basata sulla valorizzazione delle differenze tra i contesti regionali in un'ottica di coesione, oltre che perseguita promuovendo la qualità delle diverse trasformazioni alle diverse scale. Di conseguenza, il riconoscimento dell'esistenza di diverse situazioni insediative sul

³ Cfr. la *Territorial Agenda for the EU 2007-2010* (TA), in cui a partire dalle linee indicate nello Schema di sviluppo dello spazio europeo (SDEC 1999) sono incorporate le istanze delle Agende di Lisbona del 2000 (con priorità indicate nella crescita e nell'occupazione) e Goteborg del 2001 (in cui la priorità è rappresentata dallo sviluppo sostenibile), insistendo sulla *coesione territoriale* come condizione per contribuire alla crescita e allo sviluppo economico. Inoltre, la Commissione Europea ha individuato nel nuovo Programma ESPON (*European Spatial Planning Observatory Network*) alcune linee di azione che possono essere di sostegno alle attività contenute nel DST. In particolare, la priorità 1 del Programma riguarda la "Ricerca applicata allo sviluppo territoriale, alla competitività e alla coesione" che contiene temi di ricerca, legati agli obiettivi della coesione territoriale e dello sviluppo armonioso del territorio europeo; tra gli altri, si segnalano:

- le città e gli agglomerati urbani: la loro funzionalità e le potenzialità per la competitività europea e la cooperazione;
- opportunità di sviluppo in diversi tipi di zone rurali.



territorio regionale, secondo un'immagine consolidata riconducibile alle *aree della concentrazione insediativa*, alle *aree della diffusione policentrica*, e alle *aree della rarefazione*⁴, rappresenta un primo riferimento essenziale.

In secondo luogo, la necessità di riferire l'idea guida ai diversi contesti, alle diverse scale, e alle diverse modalità della loro percezione diffusa, porta ad individuare il *paesaggio* come categoria interpretativa e programmatica essenziale, e di conseguenza i *diversi paesaggi regionali* come riferimento cardine; le diverse situazioni insediative riconoscibili sul territorio regionale si articolano in maniera differente a seconda dei paesaggi in cui si ritrovano, ed è a partire da questo riconoscimento che la visione strategica può sostanziarsi.

L'idea guida del *laboratorio di sostenibilità* diviene *visione strategica del territorio regionale* come visione di *paesaggio*, articolandosi nei diversi *obiettivi, azioni, strategie e progetti* territoriali specifici per ciascun *paesaggio regionale*.

In una prospettiva fondata sulla territorializzazione dello sviluppo a partire dalle risorse territoriali e dall'identità regionale, assunta come fondamento sia per la competizione che per l'integrazione / coesione, infatti, il paesaggio non può essere interpretato unicamente come risorsa da tutelare o come tema settoriale cui riferirsi con strumenti e politiche specifiche, ma al contrario come riferimento strategico per orientare l'insieme delle politiche e delle azioni territoriali, oltre che per ricondurre al territorio (in termini di presupposti e di esiti) le politiche di sviluppo. Il modo di pensare il paesaggio regionale, e più specificamente l'articolazione nei diversi paesaggi regionali, è fondamentale per "territorializzare" l'"immagine di futuro" espressa dalla Regione con la visione strategica del proprio territorio.

Risulta quindi chiaro come sia essenziale, proprio per la costruzione del DST nell'accezione sopra richiamata, la considerazione del paesaggio non come "oggetto", ma come modo di guardare strategicamente il territorio, nel senso della lungimiranza e nel senso della considerazione degli esiti paesistici di ogni politica e azione, sia in termini di consapevolezza che di obiettivi e intenzionalità. Questa consapevolezza si rivela essenziale per impostare i diversi atti di pianificazione e programmazione, e in particolare per definire la struttura del nuovo Piano paesaggistico regionale, secondo un riferimento unitario e coerente con il Disegno Strategico Territoriale⁵.

In sintesi, la visione strategica del territorio regionale ha una doppia valenza e diverse conseguenze:

- una valenza strategica in termini di riferimento metodologico e concettuale (l'orientamento delle politiche e delle azioni);
- una valenza operativa e strumentale: "il territorio è uno", e pertanto è indispensabile disporre di un quadro di riferimento generale per l'armonizzazione delle diverse politiche e degli strumenti che ne conseguono (la "coesione strumentale"), tanto più in un territorio come quello umbro che dal punto di vista dimensionale, geografico e istituzionale permette forse più di altri una visione comune.

Il primo punto si traduce nella necessità di porre la visione strategica del territorio regionale definita dal DST alla base sia della costruzione del quadro di raccordo tra diverse le politiche e le azioni territoriali sia della nuova concezione che struttura il piano paesaggistico in fase di elaborazione (dove si esplicitano indirizzi e criteri per la considerazione del paesaggio come fondamento ed esito delle medesime azioni, alle diverse scale).

Il secondo punto chiarisce la necessità di verificare la coerenza reciproca tra diversi strumenti e linee di azione regionali, anche in vista del loro porsi come riferimento per le azioni locali.

La visione strategica del territorio regionale espressa dal DST si fonda su tre elementi essenziali:

⁴Cfr. Regione Umbria, *Materiali preparatori per la definizione dei lineamenti del Piano Urbanistico Territoriale* (Coord. P. Leon, G. Nigro), Perugia, 1995.

⁵ V. cap. 1.6, Disegno Strategico Territoriale e paesaggio.



- *sistemi strutturanti* (infrastrutture; reti di città; sistema ambientale, socio-culturale e spazio rurale; sistema produttivo);
- *linee strategiche di sviluppo* (articolate in *obiettivi strategici integrati* e *strategie settoriali*);
- *progetti strategici territoriali*.

Gli obiettivi strategici integrati e le strategie settoriali, riferite ai sistemi strutturanti per il territorio regionale, definiscono le *Linee strategiche di sviluppo*. I *Progetti strategici territoriali* nel loro insieme costituiscono l'*Agenda territoriale regionale*.

Sia le Linee strategiche che i Progetti strategici territoriali rappresentano le modalità di concretizzazione della "idea di paesaggio" che la Regione vuole sostenere; e costituiscono l'ossatura portante delle intenzioni programmatiche e delle strategie territoriali della Regione.

Il DST, in sostanza, proponendo una visione strategica del territorio regionale, ne approfondisce le conseguenze territoriali anche nei suoi esiti di assetto organizzativo-spaziale (nell'accezione europea di *Spatial planning*), e la pone come quadro di riferimento per le politiche e le azioni di programmazione, pianificazione territoriale e paesistica.

Alla luce di questa visione strategica il DST assume diversi ruoli:

- contributo alla articolazione e territorializzazione delle politiche regionali di sviluppo e dei contenuti programmatici del Piano operativo regionale - POR;
- contenuto essenziale programmatico – progettuale delle politiche paesistiche regionali, da articolare e approfondire all'interno del Piano paesaggistico regionale;
- strumento di *governance*, come riferimento per l'integrazione di temi e, di conseguenza, di competenze settoriali, a partire da quelle proprie della Regione.

Il DST, quindi, si pone come strumento di sussidiarietà orizzontale e verticale per la costruzione di politiche di sviluppo radicate nei territori, rispetto a temi, strumenti e soggetti diversi (regionali e degli enti locali); e riveste anche il ruolo di cerniera nel rapporto tra la dimensione politico-programmatica dello sviluppo e il governo del territorio attraverso la considerazione del paesaggio come riferimento primario.

Struttura e contenuti del documento:

Il Documento in cui viene espresso il Disegno Strategico Territoriale è strutturato in due parti principali; la prima, "La struttura del Disegno Strategico Territoriale", illustra le finalità e i contenuti essenziali del DST; la seconda, "I temi di riferimento e le iniziative in corso", rilegge in chiave tematica le istanze programmatiche raccolte per la costruzione del DST e orienta gli eventuali approfondimenti analitici e settoriali.

Nella prima parte, contenuti e finalità del DST sono costruiti attraversando diversi passaggi:

- I possibili scenari (cap. 1.1)
- L'idea guida e la visione strategica del territorio regionale (cap. 1.2)
- Linee strategiche di sviluppo (cap. 1.3)
- L'Agenda territoriale regionale: i Progetti strategici territoriali (cap. 1.4)
- Riferimenti per i progetti integrati di iniziativa dei territori (il Repertorio) (cap. 1.5)
- Disegno Strategico Territoriale e paesaggio (cap. 1.6).

Nella seconda parte si riporta l'apparato conoscitivo che presenta il quadro sintetico dei temi di riferimento settoriali.