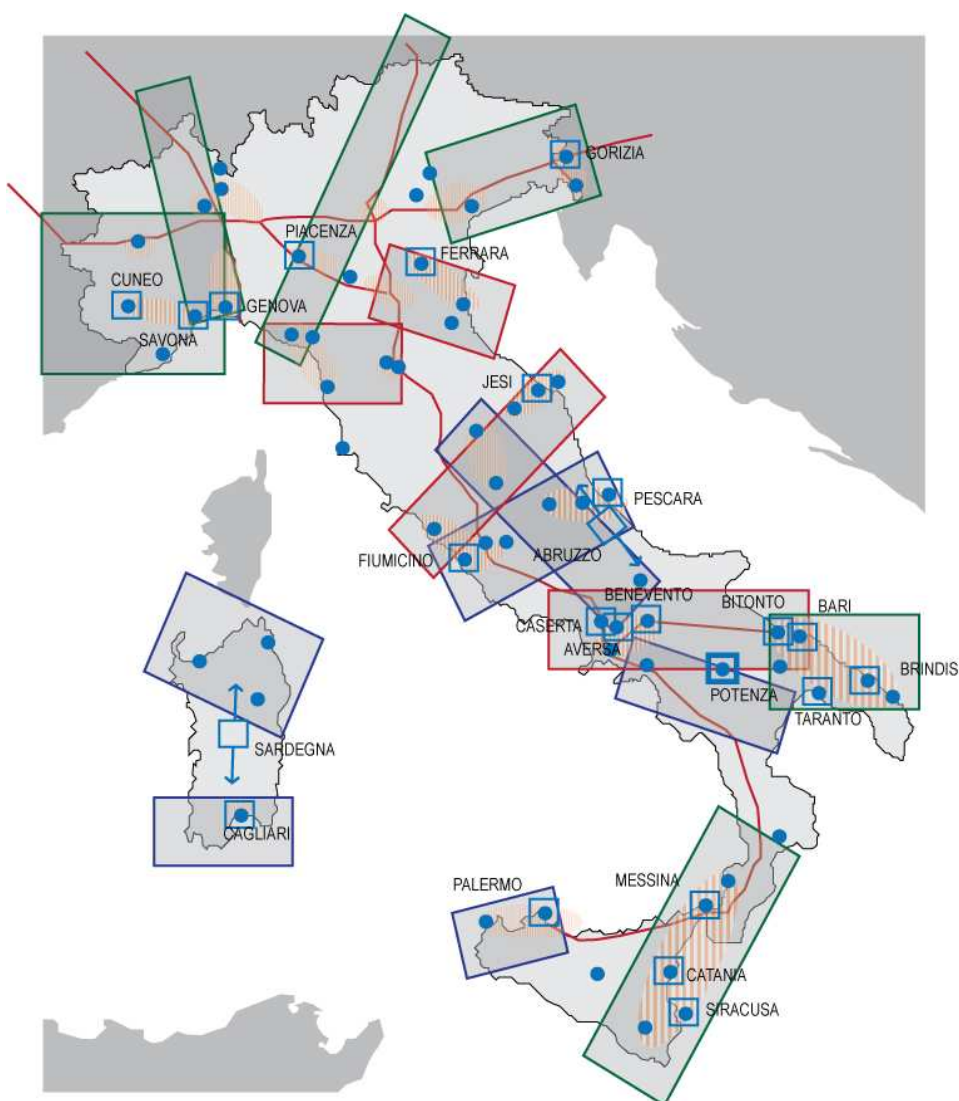




Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI
Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali

IPOSTESI PER UNA PROSPETTIVA DI SVILUPPO COMPETITIVO E SOSTENIBILE



ANCONA – 19 dicembre 2014

Arch. Francesco Giacobone



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI
Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali

Quali priorità da programmare?

L'Europa sta vivendo una fase di profonda trasformazione e la profonda crisi economica in atto sta consumando anni di progressi economici e sociali, mettendo in luce le carenze strutturali dell'economia europea. Il mondo si sta rapidamente trasformando e le sfide si accentuano in ordine alla globalizzazione, alla pressione sulle risorse economiche ed alle possibili linee d'intervento per la crescita.

In questo quadro, il sistema italiano è ancora caratterizzato da forte ritardo per la persistenza di gravi ostacoli in ordine all'inadeguatezza delle infrastrutture ed all'insufficiente capacità di concorrere nei mercati. Il ritardo nell'ammodernamento delle reti plurimodali di trasporto (stradali, ferroviarie e di navigazione interna), in particolare modo nei nodi strategici principali (aree urbanizzate, città, porti, aeroporti, etc.) e nei collegamenti tra archi e nodi, ha alimentato un aumento generalizzato dei costi dei servizi e delle attività e il prezzo finale dei beni, riducendo da un lato l'efficienza produttiva dell'economia nazionale e comprimendo dall'altro il potenziale sviluppo del Paese.

Il divario competitivo tra il nostro Paese e le "economie dei mercati", in termini di sviluppo economico, infrastrutture, ambiente e qualità degli insediamenti è acuito ancora di più dall'endemico ritardo tra le aree del nord e del sud d'Italia. La necessità di colmare questo doppio deficit strutturale, in questo periodo di grave congiuntura economica, e l'estrema limitatezza di risorse pubbliche da investire, induce ad adottare misure volte a definire ancora più fortemente una strategia d'uscita credibile.

In relazione al livello comunitario, occorre portare a compimento la riforma del sistema finanziario, portare a conclusione il risanamento del bilancio ai fini della crescita, intensificare il coordinamento con l'UE e garantire una *governance* economica più solida.

In relazione al livello interno, è emersa sempre più fortemente la necessità di avviare nuove modalità di costruzione dei processi di sviluppo, sia attraverso indicatori macroeconomici e sia attraverso l'interlocuzione con "nuovi gruppi esterni" di soggetti, in grado di contribuire alle trasformazioni territoriali per l'elevazione dell'efficacia delle politiche di intervento e per la riduzione dei tempi di realizzazione delle opere. Gli assi rispetto ai quali costruire programmi e risposte possono essere riassunti in: semplificazione normativa e procedurale, nuove regole, politiche negoziali e costruzione di progetti innovativi realmente incisivi.

La semplificazione normativa e procedurale va favorita ai vari livelli, nella legislazione sul governo del territorio alle varie scale, nelle normative ambientali, nelle regole per la produzione di opere pubbliche, nella regolazione del settore delle infrastrutture ed altro ancora. E' manifesta la necessità di accelerare su perfezionamenti, su tempi di attuazione ed incisività degli interventi infrastrutturali.

L'elemento della nuova progettualità, patrimonio consolidato nei programmi innovativi in ambito urbano sviluppati in questi anni dal MIT, apre direttamente al concetto di insiemi di progetti d'area costruiti attraverso una guida condivisa, accompagnata, valorizzata ed aiutata da una programmazione ed una politica che vede le varie parti, le istituzioni, il mercato, i privati, cercare di trattare in maniera condivisa tali scelte.

Il tema fondamentale si configura nel cercare di fare meglio ed in tempi più brevi.

Le risorse che vanno messe in campo sulle trasformazioni infrastrutturali, necessarie al Paese, sono di enorme entità e sarebbe illusorio immaginare che, anche a fronte di interventi di capitali privati o di un semplice aumento della pressione fiscale, possano attuarsi gli interventi necessari ma, la programmazione di risorse pubbliche comunitarie, nazionali o regionali, deve poter disporre di un sostenibile repertorio di progetti integrati territoriali, per divenire elemento di sistema, con cui realizzare interventi infrastrutturali e, con l'interruzione di processi di pianificazione occasionali, può essere valorizzato il ruolo delle risorse pubbliche, ancora fortemente decisivo.

Inoltre, il tema dell'innovazione introduce a nuovi scenari della politica nazionale, con particolare riferimento alla riduzione di regole burocratiche farraginose ed inutili, alla costruzione di più progetti e ad una programmazione innovativa in grado di aprire ad un modello di *governance* caratterizzato dal sostegno ai sistemi locali ed alle città e che favorisca il dialogo tra autorità centrali, comunitarie, territoriali e i sistemi urbani.

Il modello di *governance* prefigurato prevede che le regioni, le città e le aree metropolitane possano esprimere al meglio le proprie capacità attraverso performance libere da ostacoli e contrapposizioni, attraverso risposte concrete alla domanda diffusa di progettazione integrata di cui ha bisogno il nostro Paese e, il lavoro che viene richiesto, è di far emergere equilibri fertili tra rappresentanze che, nel pieno della legittimità, possano distribuirsi i compiti e fare cooperazione interistituzionale fortemente attiva.

La rigenerazione delle città italiane.

La questione della rigenerazione urbana e delle possibili politiche d'intervento, è da anni al centro dell'attenzione del MIT attraverso la promozione di programmi di sviluppo del territorio e del sistema delle città per la costruzione di una nuova concezione e formazione dei progetti urbani. I piani dei programmi di sviluppo del territorio e del sistema delle città, promossi dalla Direzione Generale per lo sviluppo del territorio la programmazione ed i progetti internazionali, già "DICOTER", sono stati avviati partendo dall'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio e costituiscono un ampio repertorio di "progetti" caratterizzati da soluzioni innovative di particolare rilevanza territoriale ed ambientale.

In questo lungo periodo, la cultura del governo delle città si è evoluta, si è aperta ad una visione integrata dello sviluppo e si è diffuso un modo di lavorare nuovo, interdisciplinare, in cui il MIT, attraverso un forte "affiancamento sussidiario centrale", ha promosso ed avviato un sostegno operativo all'approccio tra sviluppo locale, città e corpi strategici intermedi, in cui era necessario sviluppare una regia "maggiormente panoramica" sulle questioni urbane, aprendo a nuove letture di *governance* territoriale condivisa.

Tutto ciò ha aperto a soluzioni innovative in grado di integrare le connessioni tra le città, i porti, le infrastrutture di collegamento e le reti di comunicazione di livello territoriale ultralocale e nazionale.

Il MIT ha portato a maturazione importanti azioni innovative finalizzate alla costruzione di un'armatura infrastrutturale nazionale, nella quale credibili "Progetti di territorio" e "Piani urbani" potrebbero consolidare la realizzabilità di opere strategiche ai vari livelli territoriali, d'intesa con le istituzioni locali e sono state costruite progettualità di eccellenza che hanno sviluppato importanti azioni di partenariato, correlando progetti di sviluppo dei sistemi territoriali d'area ed azioni multisettoriali che, superando criticità infrastrutturali limitanti la competitività dei territori, sono state in grado di valorizzare risorse locali a livello economico, umano, sociale ed ambientale.

Su questo orizzonte è stata costruita, con una notevole campionatura di casi, un'importante attività di sostegno alle città e ai territori, aprendo a positive occasioni di confronto, di condivisione e consenso interistituzionale in grado di svolgere un ruolo di "volano per la crescita" delle economie locali.

In tutto questo, il tema del controllo/contenimento della spesa pubblica e l'avvio di processi finalizzati alla ripresa economica del Paese, possono inquadrarsi in opportune iniziative che individuano le infrastrutture, il sistema delle città e i settori connessi al "mondo delle costruzioni", come immediato sostegno allo sviluppo economico ed alla capacità di generare lavoro.

Il consenso territoriale, quindi, è da considerarsi come strumento operativo irrinunciabile e la governance condivisa, costruita in questi anni con le città ed i territori, può costituire una solida base per le città italiane nella programmazione europea 2014-2020.

E' auspicabile che i "Patti tra le città" partano dal presupposto che le città devono tornare ad essere i motori per lo sviluppo e, confermato che la rigenerazione urbana è un elemento strategico per la crescita del Paese, essa rappresenta una valida e condivisibile iniziativa nei confronti delle politiche urbane da adottare nell'immediato in Italia, considerando la sempre maggiore concentrazione della popolazione nelle città.

Il recente "Piano delle Città", promosso dal Ministero, entro certi limiti, è da intendersi come specifica tessera di un "mosaico nazionale", utile a contrastare l'involuzione dell'attuale momento economico particolarmente sfavorevole, ponendo al centro delle azioni il tema della rigenerazione e riqualificazione delle aree urbane, proponendosi anche come "piano" in grado di applicare strumenti di programmazione e modelli tecnico-amministrativi innovativi maturi, in grado di dare la giusta rilevanza allo sviluppo locale e alla ricchezza delle città e dei territori.

E' necessario che le città svolgano un ruolo fondamentale per la formazione di nuove condizioni di sviluppo, proprio attraverso l'elaborazione e definizione di priorità di investimento delle risorse economiche disponibili, di progetti strategici, di piani competitivi e di un processo di crescita all'interno di un condiviso quadro strategico nazionale.

In tutto ciò si impone il superamento di vincoli generati da una pianificazione settoriale spesso contraddittoria, da procedure operative condizionate da "confini amministrativi territoriali" troppo circoscritti e limitanti in ordine ad una possibile maggiore lettura territoriale a "geometria variabile".

I processi di armonizzazione delle previsioni e delle azioni degli strumenti di pianificazione settoriale interagenti (energia, infrastrutture di trasporto, stazioni ferroviarie, porti, aeroporti, interporti e sistemi logistici) e delle città vanno decisamente rivolte ad una prospettiva di governo integrato delle trasformazioni territoriali e, pertanto, non può essere interpretato e limitato ad un approccio semplicemente fisico di recupero di edifici o di "parti di città".



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI
Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali

IPOTESI PER UN NUOVO MODELLO DI SVILUPPO: “macroregioni e reti di città”

Approccio e contributo della Direzione Generale per lo sviluppo del territorio

I “Progetti di territorio” (PdT) promossi e finanziati dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti con i “Programmi innovativi in ambito urbano” hanno condensato esperienze nazionali e regionali, ed il tema delle relazioni tra infrastrutture e territorio, tra potenziamento delle reti e dei nodi di connessione e trasformazioni urbanistiche è al centro dell’operatività della Direzione Generale per lo sviluppo del territorio da oltre vent’anni.

In ordine alle varie stagioni di costruzione del processo di definizione e messa a punto delle politiche di coesione, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha promosso un importante pacchetto di progetti-pilota con l’obiettivo di stimolare e accompagnare, in una logica di sussidiarietà, città e sistemi territoriali locali nella predisposizione di programmi integrati di interventi che, nell’interesse nazionale e locale:

- fossero concepiti per interagire direttamente con le politiche e l’impegno nazionali di potenziamento della rete infrastrutturale e logistica, operando da diffusori e valorizzatori dei potenziali di sviluppo offerti dai corridoi multimodali europei e nazionali;
- consentissero a quelle realtà di realizzare anticipatamente le pre-condizioni per intercettare ed ottimizzare le risorse rese disponibili dalle varie programmazioni comunitarie e nazionali, in quanto improntate ai principi-guida ed alle priorità strategiche sancite in sede europea.

La maturazione di tali esperienze innovative ed il completamento del quadro di riferimento infrastrutturale, hanno anche posto l’esigenza di approfondire con la massima tempestività le condizioni necessarie affinché si passasse all’attuazione di interventi nel rispetto e nella valorizzazione di un disegno complessivo territoriale aperto.

A tal fine, le elaborazioni condotte localmente, hanno consentito di individuare, attraverso “prove di innovazione”, contesti che più di altri si sono caratterizzati per l’estroversione e per la capacità di reinterpretare il proprio posizionamento competitivo e le proprie dinamiche di sviluppo, secondo un approccio transcalare, aperto alla dimensione sovralocale, nazionale e addirittura transnazionale.

In tali contesti, l'azione del Ministero ha promosso e sostenuto economicamente l'individuazione di "Progetti di territorio" capaci di dimostrare prassi e benefici in termini di effetto moltiplicatore degli investimenti e di incremento dei livelli di competitività e di coesione, derivanti dal potenziamento infrastrutturale delle reti e dei nodi di primo livello, assicurando altresì, un'efficace interazione tra livelli di azione distinti tra locale e globale, secondo un doppio movimento: ascendente, grazie al quale una situazione locale è collocata all'interno del suo contesto di riferimento ed elaborata ai livelli in cui questo si articola; discendente, che produce la dimensione spaziale delle politiche settoriali generali.

I Sistemi Insediativi regionali, considerati nel loro insieme e nella loro complessità, vanno letti in relazione ai caratteri demografici dei centri, a quelli morfologici dei sistemi, nelle loro interazioni con i paesaggi agrari, naturali e culturali, ma soprattutto nelle loro relazioni con gli altri sistemi e le altre città che concorrono nelle varie articolazioni territoriali.

Pertanto, è da ritenersi che una "**Carta dei Sistemi Insediativi Territoriali e delle Reti**" può concretamente rappresentarne una possibile applicazione, in ordine ai vari sistemi territoriali dell'Italia e che in essa possano esserne riconosciute alcune tipologie attraverso alcuni criteri come:

- la Demografia
- i Tipi Socio –Territoriali
- il Sistema relazionale
- la Morfologia territoriale

In questo contesto, in linea con le attuali tendenze interpretative dello spazio europeo, la "Macroregione" può essere interpretata in una logica relazionale attraverso la rete di città e collocata nelle reti lunghe che ne rappresentano potenzialità e ruolo nella dimensione europea e mediterranea.

I telai infrastrutturali, al momento configurati in Italia, possono sostenere carichi demografici molto variabili (con una dimensione media di riferimento da 50.000 a 500.000 abitanti) e questi, in maniera ponderale, possono interessare tutta l'Italia. Molto spesso, però, questi telai non sono da ritenersi completi e funzionanti in quanto non hanno favorito la capacità di innervare sul territorio regionale e, ancor meno in uno macroregionale, i flussi determinati dai vari settori produttivi. I "Progetti di territorio" si sono posti l'obiettivo, non secondario, di reinterpretare e completare la maglia infrastrutturale per innervare tali flussi e connettere i Sistemi Insediativi Territoriali deboli con quelli più forti e, più in grande, l'Italia con lo spazio Euro-mediterraneo.

I caratteri e le potenzialità dei sistemi insediativi territoriali che derivano da questa interpretazione basata sui **telai e sulle reti di città** e dei vari **sistemi economici** (ad esempio i sistemi turistici con le loro qualità paesaggistiche e culturali) consentono di individuare politiche di sviluppo differenziate in interventi **cardine** (prioritari) e **complementari** (utili alla piena funzionalità dei primi), sia di tipo materiale e sia di tipo immateriale (potenziamento/completamento dei collegamenti, rafforzamento/consolidamento dei servizi, recupero/riqualificazione urbana), idonei allo sviluppo del contesto considerato, definendone anche la modulabilità nel tempo al fine di facilitarne e accelerarne l'attuazione.

In particolare, obiettivo principale dei "Progetti di territorio 1 e 2", è stata la definizione di **un'Agenda Strategica strutturata per temi** (ricomposizione Territorio, Ambiente, Paesaggio) e **Sistemi** (Insediativi, Turistici, Culturali, Produttivi, etc.) ed ha inteso rivolgere l'attenzione alla caratterizzazione e lo sviluppo di alcuni dei suddetti temi. A puro titolo esemplificativo il turismo ha sviluppato i seguenti assi progettuali:

1. potenziamento dei collegamenti transregionali
2. rafforzamento del patrimonio meno valorizzato (culturale, religioso, enogastronomico);
3. accompagnamento allo sviluppo di partnership tra operatori dell'ambito turistico (pubblico-privato, privato-privato);
4. sviluppo di tipologie di ricettività extralberghiera diffusa e di qualità;
5. sviluppo di servizi complementari e del turismo rurale;
6. valorizzazione dei borghi e del loro sistema;
7. progetti di "Social Housing per "Citta' sostenibili".

L'organizzazione di uno sviluppo di attività partenariali tra regioni contermini, enti territoriali, istituzioni locali e *stakeholders*, può si estrinsecarsi attraverso due fasi:

- la prima, preparatoria, si sostanzia attraverso l'avvio ed il consolidamento di azioni partenariali trasversali con l'invio di documenti propedeutici costruiti sulle possibili linee d'intesa;
- la seconda, si basa sugli esiti delle convergenze delle posizioni culturali, tecnico-disciplinari e politiche che preludono ad intese territoriali d'area vasta e/o a "geometria variabile" caratterizzate da accordi ed impegni programmatici vincolanti.

Alcune questioni ancora aperte:

1. l'assenza di integrazione tra la politica territoriale declinata per temi/scale: urbane ed infrastrutturali. Tale assenza è un punto di debolezza nella costruzione del "**Sistema Paese**" non solo in ordine alla programmazione 2020, ma anche, in dettaglio, sulla capacità di negoziare o reindirizzare alcuni asset europei o euromediterranei. Questa assenza assume un vuoto ancora più ampio nel meridione in cui le dotazioni territoriali sono ancora più sbilanciate rispetto a costi standard e qualità per abitanti serviti.
(Ad esempio: la Sicilia ha pressochè lo stesso numero di abitanti della Danimarca, Finlandia, Irlanda...). In tal senso il MIT potrebbe svolgere un ruolo più stringente, visto anche l'approccio che considera le infrastrutture (materiali e immateriali) come bene intergenerazionale (open innovation).
2. l'impatto delle riforme (città metropolitana, autorità portuali, titolo V, etc.) sulla dimensione amministrativa e su quella territoriale (piani, strumenti, strategie) e l'approccio di "**effetto di legge**" non può essere soddisfacente né in termini strategici e né in dotazioni con cui misurarsi in Europa e nel Paese. Esso è ancora tutto da costruire e, oltretutto, se ne ricava anche la visione di una dimensione non confinabile - definibile come effervescenza territoriale - in cui è necessario sperimentare alcune innovazioni indipendentemente dalla dimensione o rango urbano. Ciò pone l'accento sia su città medio-grandi, ma anche su città di dimensione molto inferiore, sulle relazioni urbane e territoriali, su aree che patiscono ritardo ed esclusione da processi di sviluppo economico e sociale.
3. il rapporto poco indagato tra la riforma urbanistica (con tutti i suoi limiti da ridiscutere, etc.) con il sistema delle pianificazioni/valutazioni/programmazioni, la necessità della semplificazione e l'adeguamento della legislazione regionale secondo una visione in cui il TEMPO diventa il fattore non residuale nei processi di innovazione e di sviluppo.
4. il fenomeno in costante aumento del sentimento di sfiducia da parte di comunità territoriali ed imprese, in ordine a possibili e concreti segnali di crescita, attraverso consolidati percorsi attuativi ed credibili occasioni d'investimento.

CONCLUSIONI

I progetti d'**area vasta** hanno trainato territori e città all'interno di un disegno d'insieme e, questo mosaico ragionato e sintetico, è oggi in grado di lanciare nella competizione tali città e puntare ad opportunità di crescita e di sviluppo che in questo momento vengono offerte dall'Europa. La necessità di accompagnare in un unico processo di integrazione partenariale Soggetti pubblici e Privati, di ottimizzare le risorse disponibili ad aprire cantieri, di favorire la creazione di occupazione, di intervenire fattivamente nei processi di rigenerazione e riqualificazione urbana, di avviare processi di "modernizzazione" delle infrastrutture, può offrire un forte contributo ad un nuovo "rinascimento" delle città e alla ricostruzione di quell'habitat in grado di restituire, finalmente, qualità e dignità alla vita dei cittadini che ci vivono dentro.

Le città dovranno essere capaci ad integrare e governare l'espansione delle opportunità e della ricchezza per mezzo dell'efficienza dei processi di produzione e dell'equità della distribuzione dei vantaggi che ne derivano. Le città saranno sempre più chiamate ad attivare strategicamente modi di scambiare beni e servizi tra gli individui in termini coerenti, per mezzo di un governo consapevole della dimensione territoriale.

Dovranno creare ricchezza attraverso l'integrazione economica, attraverso mercati economicamente interagenti, ma anche, con un controllo politico dinamico sulla produzione dei beni ed una forte apertura al rispetto e valorizzazione dell'eterogeneità delle culture e delle realtà locali.

Tutti i Soggetti partecipanti allo sviluppo del Paese possono concorrere alla costruzione di questo percorso, al miglioramento della vita e della qualità urbana, alla sua attrattività, al rilancio della cultura del fare, del senso civico e della solidarietà.

Occorrerà ricostruire quei porti che a volte non uniscono le tante anime delle città, quelle isole che producono saperi, talenti e ricchezze ma che molto spesso, troppo spesso, non si parlano.

Occorrerà ritrovare nel coraggio, nell'orgoglio e nella cultura del merito, qualche antidoto al pessimismo che uccide la speranza e condiziona la crescita.

Anconadicembre2014