



Atti della XV Conferenza Nazionale SIU
Società Italiana degli Urbanisti
L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori
Pescara, 10-11 maggio 2012

Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2012

Il progetto di territorio negli strumenti di attuazione della programmazione 2007-2013 della Regione Molise

Mario Morrica

Unione dei Comuni del Medio Sannio

Email: mario.morrica@gmail.com

Tel/fax 0875.539008

Abstract

Gli strumenti operativi della programmazione 2007-2013 della Regione Molise, definiti nelle “linee guida per la progettazione territoriale”, vedono un affermarsi dei processi partecipativi degli interi corpi comunitari nella costruzione di scenari di sviluppo territoriale. In un progetto comune di territorio le sinergie partono da una consapevolezza tra le singole comunità dello stato delle risorse condivise, per l'individuazione di spazi di trasformazione che risanino il divario tra insediamento umano e ambiente, capaci poi di confrontarsi con altre realtà territoriali. Attraverso il caso di studio (PAI del Medio Sannio ed Alto Biferno) si vuole evidenziare come il coinvolgimento attivo delle comunità locali nel disegno di territorio debba avvenire secondo procedure contestualizzate alle realtà locali. Ai saperi esperti spesso stimolare e arricchire la sensibilità delle comunità per le risorse endogene, verso una rigenerata cultura del territorio propedeutica alla formazione di progetti di crescita fondati sulle aspirazioni della collettività.

Sviluppo territoriale e ruolo delle comunità locali

Il riconoscimento delle potenzialità e vulnerabilità dei territori e la gestione delle risorse naturali (*resource-efficiency*) sono divenute le variabili decisionali nelle previsioni di crescita socioeconomica. La resilienza ecologica ha di fatto imposto una crescente consapevolezza, evoluta in etica ambientale, sulle scelte di sviluppo e come queste assumono un'incidenza non solo nell'ambito di definizione ma, associate alle altre di scala analoga, si ripercuotono nel sistema più ampio e complesso di trasformazioni.

La cultura del territorio posseduta dalla sua comunità implica la cognizione delle fragilità ambientali, territoriali e della scarsità delle risorse naturali, ciò comporta nelle fasi propositive l'assunzione di scelte sostenibili per lo sviluppo durevole delle aree. Il legame rigenerato tra società locale e luogo delle relazioni e dei processi, attraverso l'attribuzione di significato, di valore, mediante la riscoperta, la riappropriazione delle pratiche ripetute, consolidate, strutturanti lo spazio, porta la comunità a possedere piena consapevolezza del potenziale territoriale nella faticosa dualità locale/globale, particolarismi/universalismo. E' il senso di appartenenza ad una comunità che crea un rapporto tra spazio delle relazioni e individui, innescando scelte di tutela del patrimonio identitario e di autonomia progettuale. Le auspicate politiche di sviluppo autosostenibili si basano sulla cultura locale rispettosa del *bene comune* territorio, ovvero orientamento endogeno del valore attribuito al sistema, superando le forme di localismo e aprendosi alla transcalarità delle dinamiche di sviluppo.

Progetto di territorio negli strumenti operativi della programmazione regionale: il PAI del Medio Sannio e Alto Biferno

Le politiche territoriali dell'Unione Europea si muovono secondo i principi dello sviluppo sostenibile, della competitività economica, della coesione sociale e benessere complessivo seguendo una visione spaziale unica di continente. L'obiettivo generale è la coesione territoriale definito come *uno sviluppo armonioso e sostenibile di*

tutti i territori attraverso l'utilizzazione consapevole delle risorse e delle loro caratteristiche (Commissione Europea, 2009). Lo sviluppo territoriale dei paesi membri e delle loro regioni si raggiunge mediante politiche volte a una migliore destinazione del *capitale territoriale* (Commissione Europea 2005). Coerentemente in Italia nella programmazione regionale a valere su fondi comunitari vi è lo studio delle relative tipicità e criticità territoriali, e l'*approccio strategico* dei previsti processi attuativi presume la capacità dei diversi attori (istituzionali e non) di mettere in moto meccanismi rigenerativi e di competitività partendo proprio dal potenziale tipico emerso.

Nella Regione Molise i principali documenti del nuovo ciclo di programmazione evidenziano, secondo gli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, l'esigenza di migliorare la sostenibilità del processo di sviluppo regionale concentrando risorse e politiche di sviluppo su base settoriale e territoriale. Gli strumenti attuativi hanno avviato attraverso una *strategia di sviluppo locale* (*Linee guida per la progettazione territoriale 2007-2013*, D.G.R. 1257/08) processi partecipativi delle comunità locali nella fase di rappresentazione del territorio e nella definizione di scenari di sviluppo. Tra le progettualità in essere, previste per macroaree conformi per vocazione, potenzialità, punti di forza e di debolezza nel documento di indirizzo regionale, il PAI (Progetti per Aree Interne) del Medio Sannio ed Alto Biferno si è strutturato come *piano strategico* plurisettoriale per più aree omogenee (Figura 1). L'ambito territoriale di riferimento, con una morfologia prevalentemente montuosa e di alta collina (da 511 a 918 mt s.l.m.), si colloca interamente nella provincia di Campobasso e comprende dieci piccoli comuni (da 186 a 1619 abitanti).

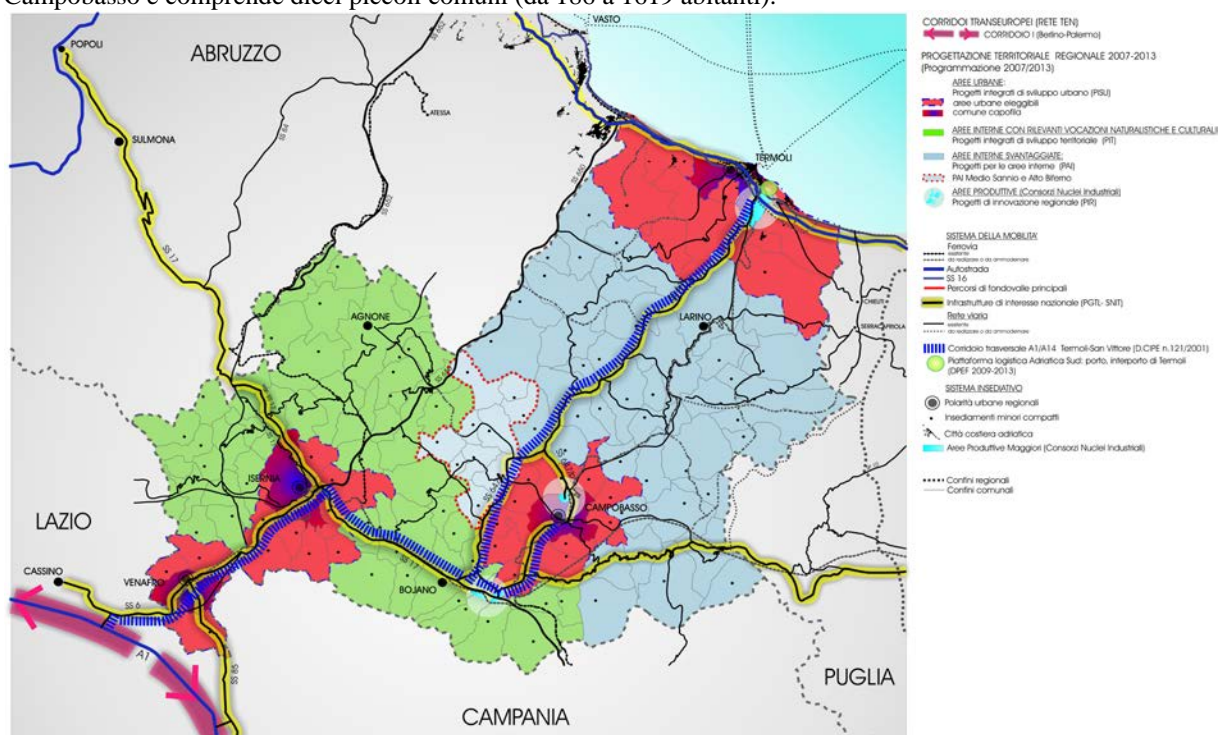


Figura 1. Politiche e strumenti per lo sviluppo e la coesione territoriale

Il PAI vuole rendere efficiente il sistema socio-economico dell'area, condurlo gradualmente all'autosufficienza durevole attraverso la preventiva individuazione di necessità e unicità delle comunità e sviluppando le polarità rilevate inserendole in un progetto complessivo di territorio. Il raggiungimento delle condizioni di competitività del contesto economico si fonda sulla valorizzazione delle risorse patrimoniali locali, che contribuirà a contrastare le diseconomie proprie del sistema macroeconomico regionale.

La rilevazione e rappresentazione del contesto identitario e delle sue peculiarità, fondative per la crescita sostenibile, sono avvenute attraverso un *ampio riconoscimento progettuale e tecnico* degli attori del territorio, sia istituzionali che economico-sociali. Il *partenariato territoriale* svolge un ruolo trasversale per l'intero ciclo di progettazione territoriale in quanto definire le problematiche, i potenziali e le soluzioni, azioni, interventi, verificando gli impatti attesi in fase attuativa. Figure specialistiche hanno registrato, moderano e indirizzato coerentemente l'evoluzione del processo di definizione del *piano strategico preliminare*, approvato dagli enti locali e dal partenariato coinvolto. La rappresentazione delle vocazioni, aspettative e fragilità è stata affinata costantemente nell'evoluzione del processo partecipativo, nella gradualità della sedimentazione delle conoscenze, ed è matura verso una visione di sviluppo unica e condivisa. I soggetti operanti sul territorio hanno trovato nel *processo di coinvolgimento* (ambienti fisici di confronto, conferenze di servizi) luoghi di immediato dibattito tra aspettative e interessi, determinando una comune consapevolezza della fragilità e del potenziale del

supporto tecnico (Magnaghi, 2012) territoriale. L'attivazione di un valido partenariato che sappia valorizzare l'unicità socio-economiche e culturale del territorio è alla base per un progetto unitario e durevole di sviluppo. L'Accordo di Programma sottoscritto successivamente da tutti gli attori coinvolti nella prima fase e dall'Ente Regionale diviene il momento di verifica alla coerenza tra le risorse finanziarie da impiegare e le politiche di coesione regionale. Un coordinamento ed una connessione fra le opere strategiche (materiali e non) regionali e quelle di interesse locale, permetterà di realizzare adeguati livelli di fruizione del territorio, di qualità dei servizi e della vita. Emerge il confronto tra due *scale spaziali*: quella locale oggetto di immediate soluzioni e risposte e quella più vasta, in cui il *luogo* si iscrive, che esercita influenze e vincoli non privi di effetti sul gioco delle relazioni dei sistemi locali.

Il modello di sviluppo socioeconomico delineato punta alla valorizzazione delle *peculiarità patrimoniali locali*, dei sistemi urbani e degli spazi aperti, producendo *valore aggiunto territoriale, ambientale e paesaggistico*. Il progetto organico di interventi vede l'individuazione di polarità specifiche per ogni singola realtà municipale, messe in rete attraverso le diverse componenti territoriali naturali e antropiche (sistema ambientale, sistema infrastrutturale, sistema insediativo). I centri minori, con il loro tessuto urbano sviluppato intorno al nucleo storico, hanno una forte rilevanza sulla rigenerazione complessiva dell'intera macro area di progetto. I piccoli centri non sono l'eredità ingombrante di una passata vitalità, o *reperto urbano territoriale* (Magnaghi, 2012) di valore storico-architettonico, ma sono la condensazione fisica di una comunità, di un stanziamento più vasto nel territorio comprendente il borgo antico, i borghi rurali minori e l'intero sistema comprese le attività esistenti che lo tengono in vita. Il territorio viene definito nella sua complessità di materiali visibili strutturanti e di relazioni antropiche e naturali. La ridefinizione del rapporto di complementarietà tra urbano e spazio aperto avviene riattivando usi del territorio che hanno una forte valenza paesaggistica, non solo estetica ma anche dei significati riconosciuti dalla comunità. Gli spazi aperti (spazi agricoli, aree boschive, zone umide, aree sorgive, tratturi, aree golenali, etc.) opportunamente riqualificati, risanati e riconnessi con le diffuse realtà urbane formano l'immagine di territorio unitario, con nuovi equilibri funzionali ed ecosistemici (Figura 2).

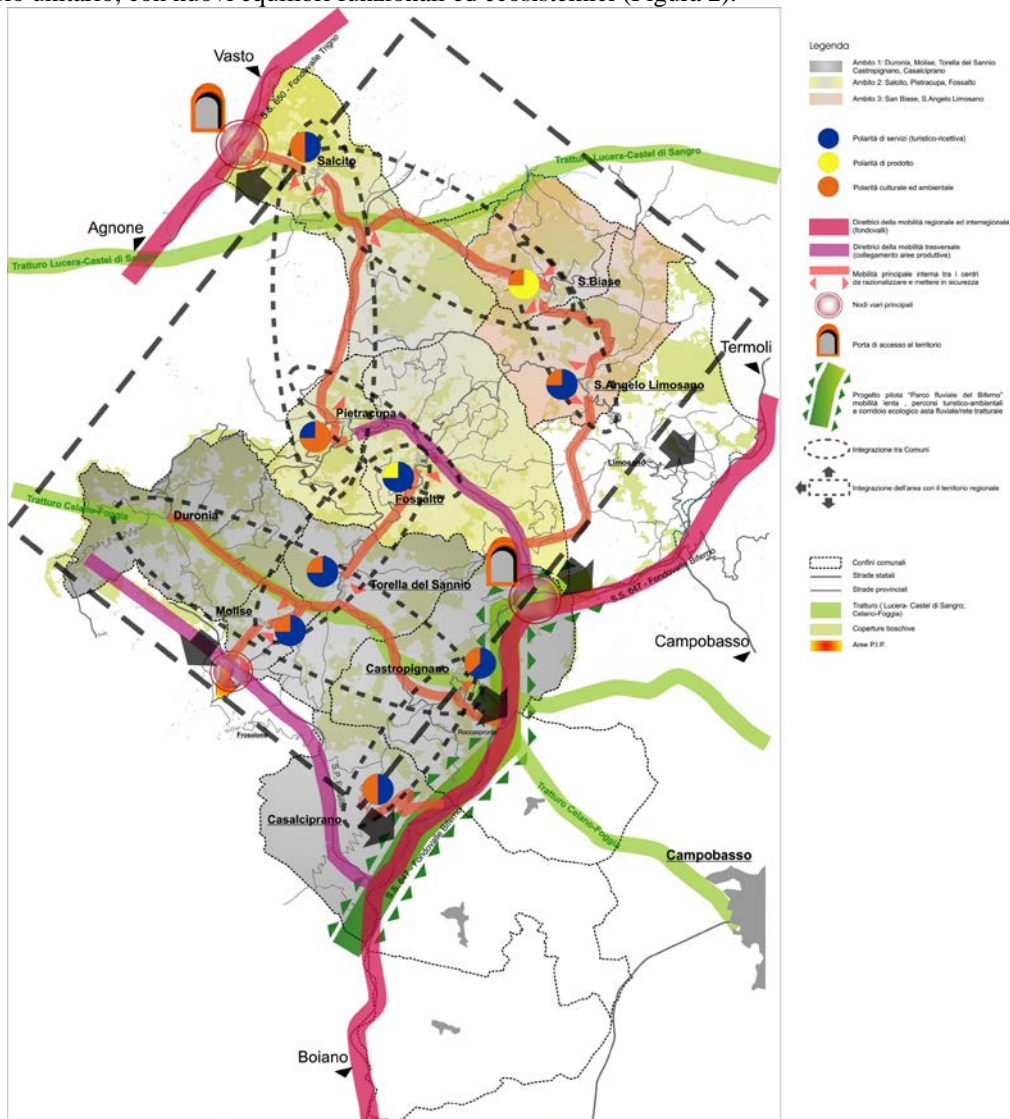


Figura 2. Piano Strategico Preliminare, MasterPlan di Progetto

Ogni centro organizzerà e svilupperà la sua polarità prevalente (polarità culturali, di servizi, di prodotto) unitamente alle tematiche, gestionali, funzionali e logistiche della filiera produttiva, facendo sistema con gli altri comuni dell'Unione creando così un percorso di valorizzazione, integrazione e promozione a supporto dell'intero territorio in stretta sintonia con la vocazione dei luoghi.

La crescita di lungo periodo dell'economia locale si raggiunge con la propensione all'investimento delle risorse interne, che riduce il grado di dipendenza dall'economia regionale e aumentando l'esportazione della struttura produttiva. Operando in aree interne marginali, fortemente svantaggiate, il piano vuole eliminare le penalità localizzative mediante un *sistema di opportunità*, promuovendo la competitività dell'area attraverso la valorizzazione di tutte le risorse ed il potenziamento del sistema di servizi. Un disegno di sviluppo condiviso, fondato sulla sostenibilità economica, ambientale, sociale e culturale raggiunta attraverso una rigenerata cultura di territorio capace di aumentare la convenienza nella produzione di valore aggiunto territoriale.

In un progetto comune di territorio le sinergie partono dalla consapevolezza tra le singole comunità delle risorse condivise disponibili, per l'individuazione di spazi di trasformazione che risanino il divario tra insediamento umano e ambientale, capaci poi di confrontarsi con altre realtà territoriali. La visione strategica del piano non rimanda semplicemente a risposte (azioni) rapide per contingenze socio-economiche interne rapportate alle trasformazioni esogene, ma all'attitudine della comunità nella rappresentazione le proprie aspettative durevoli di sviluppo, che si muovono dalla singolare identità culturale e territoriale.

Anche in strumenti non canonici di governo del territorio, il ruolo efficace della comunità nella restituzione dell'immagine di territorio, e nel successivo progetto di territorio, passa nel riconoscimento di un senso comune allo spazio di vita, nel *riattivare relazioni virtuose* (Poli, 2011) tra abitanti e contesti.

Il senso di appartenenza ad un complesso sociale ovvero il riconoscimento dell'identità locale deriva dal possesso di una visione univoca, da una cultura endemica intesa come cognizione dell'insieme delle pratiche e azioni ripetute, consolidate, che hanno plasmato, disegnato lo spazio di vita nel tempo. Il legame tra gli abitanti e gli attori delle trasformazioni viene rinforzato attraverso il possesso di queste conoscenze che crea un'attenzione al territorio e alle scelte che in esso si concretizzano, orientandole ai principi conservativi e rigenerativi delle risorse locali. La società locale deve definirsi e dotarsi di tratti e di caratteristiche uniche, deve riprodurre ciò che la distingue e particolarizza nelle scelte di sfruttamento delle risorse, nel suo grado di sensibilità verso il patrimonio ambientale.

Il riconoscere l'identità locale non esprime una volontà di chiusura autoreferenziale, ma evidenzia la particolarità, il singolare in funzione di una visione universale più ampia e complessa di relazioni. La cultura locale contiene i segni dell'evoluzione di un luogo, una visione critica del passato verso la complessità delle trasformazioni delle pratiche, ciò presuppone anche un approccio dinamico verso il futuro che parta dalle invarianti uniche e consolidate; la sua ricchezza proviene dalle combinazioni che si possono produrre con le molteplici eredità.

Le scelte conservative, evolutive si definiscono in funzione del valore, del senso attribuito a questa identità, all'immagine condivisa e partecipata di luogo, all'apertura verso relazioni costruttive con l'esterno che arricchiscono la cultura, attraverso la continua ricerca di equilibri e mediazioni. Le culture come grado civiltà, specifica stratificazione delle tecniche di adattamento in uno spazio, si sono costruite nella capacità di confronto ad altre visioni, ad altri stili di vita. *Non è l'isolamento ma l'intensificazione degli scambi a essere la riaffermazione identitaria* (Laplantine, 2011), l'attribuzione della propria unicità culturale spinge la comunità a riconoscere il *pluralismo di singolarità locali*, verso rapporti con l'esterno.

La percezione delle pratiche in atto su territori differenti comporta l'estensione delle conoscenze, il consolidamento della proprie specificità, per la definizione di nuove pratiche autosostenibili. Lo sviluppo locale durevole pensato sulle patrimonio identitario inteso nella sua specificità sociale e culturale non può essere svincolato da una visione più ampia che lega la realtà locale con dinamiche esterne di sviluppo economico. L'applicazione di buone pratiche di crescita ha in sé una visione di spazio non recintato, un corpo permeabile di pratiche ricorrenti, consolidate su cui porre delle scelte di crescita. *Il luogo come insieme di elementi coesistenti che rimandano ad un ordine, ad una articolazione all'interno di uno spazio non segnato* (Marc Augè, 2009).

Progetto di territorio e progetto di luogo

Il progetto di territorio, impostato coerentemente sul contesto locale in cui le risorse materiali ed immateriali risultano essere uniche e vulnerabili, costituisce un'opportunità di implementazione dei valori tipici preservandoli da pratiche che possano degradarli. La ricognizione e il riconoscimento del territorio di riferimento deve abbracciare tutti gli aspetti fisici, naturali, insediativi e antropici nella sua matrice socio-economica, in modo da assumere una sensibilità progettuale capace di costruire uno scenario compatibile e sostenibile volto al benessere della comunità. La qualità dello stile di vita di una compagine sociale non è intesa solo nella capacità di approvvigionamento di beni materiali o all'accessibilità di servizi e attrezzature, ma risiede nel dominio della cultura di territorio. Il regime di pratiche condivise, la *tecnologia sociale* (La Cecla, 2011) in atto nello spazio fisico per facilitare relazioni e attività, stabiliscono un miglioramento della qualità della vita e dell'ambiente. La

mente locale (La Cecla, 2011), espressione di un sapere collettivo dinamico nel tempo, consiste nella capacità di adattamento e orientamento allo spazio di vita, in una costante definizione di attività aderenti alle peculiarità del supporto territoriale. L'identificazione di una comunità determina le attitudini, le specialità di un luogo, così da stabilire spazi privi di recinti ma carichi di un valore, di un senso comune, di esclusività forte. Da questo riviene la capacità individuale e poi collettiva di preservare il *patrimonio comune*, la visione critica sulle scelte di governo delle trasformazioni, la crescente partecipazione nei processi decisionali.

Territorio come luogo in cui avvengono scambi e cooperazione tra gli individui, l'insieme delle azioni volte a soddisfare esigenze di benessere della società, è il materiale di scelte, di trasformazioni. La riscoperta dell'identità dei territori comporta una progettualità al futuro dei propri stili di vita, delle proprie specificità, quindi immagini di sviluppo aderenti alle aspettative locali.

La comunità locale in quanto principale attore delle trasformazioni deve possedere una cultura territoriale sensibile, forte delle sue potenzialità inesprese e, attraverso processi di iterazione, volgere verso soluzioni condivise; da forme di governo di territorio a nuove forme di autogoverno. Il progetto di territorio diviene attraverso una società locale autodeterminata progetto di luogo. *La rigenerazione delle identità territoriali, la qualità sensibile del paesaggio culturale e del contesto naturale giocano un ruolo strategico* (Bonesio, 2011) nella relazione con il territorio, concorrono ad assumere pratiche virtuose volte alla sostenibilità ambientale e culturale. Non vi può essere sviluppo locale senza il coinvolgimento della società locale che dal riconoscimento dei valori patrimoniali, la riscoperta dai saperi, dei tratti identitari metta in atto un progetto di territorio coerente con la filosofia del luogo. Bisogna rianimare il processo culturale che lega mutuamente spazio di vita e comunità perché il progetto di territorio sia anche progetto di luogo.

Processi partecipativi e rappresentazione dei luoghi

La capacità di vedere la complessità delle condizioni che strutturano un territorio e determinano il materiale del progetto delle trasformazioni, è il requisito indispensabile per la validità ed efficacia delle scelte. Nessun *osservatore mediatore esterno* può decifrare, leggere un contesto locale se non considera le categorie spaziali indigene, la sintassi delle pratiche sociali; deve acquisire la visione, la cognizione della realtà di quel preciso gruppo sociale, carpire le aspirazioni. Solo il coinvolgimento attivo delle comunità nel disegno di territorio porta a scelte efficaci e durevoli perché fondate su una nozione prevalente dello spazio e della sua domanda di trasformazione.

Questa attitudine alla rappresentazione e progettazione del società locale necessita la definizione di scale e regole specifiche di rapporto, contestualizzate alle realtà di studio. Figure specialistiche devono moderare la dinamica partecipativa nella definizione degli strumenti di governo del territorio, stimolando nel processo la capacità locale all'elevazione del benessere e della qualità della vita. Bisogna risanare la perdita di *senso* dello spazio di vita (forma urbana, territoriale) come spazio identitario, carico dei gesti consolidati, riconoscibili e per questo capaci di infondere una serenità attraverso il senso di appartenenza, alla cultura locale. La necessità di comporre, di rigenerare la capacità della collettività nella definizione delle scelte di sviluppo, presuppone l'estensione del senso di identità, di appartenenza, una maggiore etica territoriale. *Riproporre il valore collettivo del territorio* (Salzano, 2011) rispetto a politiche di crescita quantitativa che hanno consumato il supporto territoriale. Scelte distanti dalla collettività e dal territorio come deposito di ricchezze, determino pratiche d'uso e di vita che logorano le risorse topiche, amplificando le fragilità ambientali e sociali.

Restituire la realtà territoriale attraverso i suoi attori significa sia definire la dimensione fisica, oggettiva, immediatamente riconoscibile per i suoi aspetti irripetibili, sia definire lo spazio d'uso, le mappe locali delle pratiche di vita, cogliere gli orientamenti, le tracce. Nel rappresentare i luoghi si delinea la tipicità e le caratteristiche dell'identità locale, si restituisce un'immagine attraverso un linguaggio prevalente, ed è proprio lo strumento utilizzato che direziona la visione della realtà e gli scenari futuri. I processi partecipativi per essere efficaci devono istaurarsi già nella fase di origine (quadri conoscitivi) degli strumenti di governo del territorio, a partire dall'*autoriconoscimento dei valori patrimoniali* (Magnaghi, 2005). *L'identità rinvierebbe dunque alla rappresentazione* (Laplantine, 2011) valida a produrre azioni socialmente prodotte di governo delle dinamiche evolutive, nella consapevolezza del *bene comune* territorio.

Bibliografia

Libri

- Bencardino F., Prezioso M. (2007), *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, FrancoAngeli, Milano.
- Bonesio L. (2007), *Paesaggio, identità e comunità tra locale e globale*, Diabasis, Reggio Emilia.
- Dal Sasso P. (2001), *Il paesaggio e l'ambiente nella pianificazione del territorio rurale*, Claudio Grenzi, Foggia.
- Dematteis G. (1995), *Progetto implicito. Il contributo della geografia urbana alle scienze del territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- De Varine H. (2005), *Le radici del futuro. Il patrimonio culturale al servizio dello sviluppo locale*, Clueb, Bologna.
- Filpa A., Talia M. (2009), *Fondamenti di governo del territorio. Dal piano di tradizione alle nuove pratiche urbanistiche*, Carocci, Roma.
- La Cecla F. (2011), *Mente locale per un' antropologia dell'abitare*, Elèuthera, Milano.
- Laplatine F., Nouss A. (2006), *Il pensiero meticcio*, Elèuthera, Milano.
- Laplatine F. (2011), *Identità e meticcio*, Elèuthera, Milano.
- Magnaghi A. (2001), *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Alinea, Firenze.
- Magnaghi A. (2007), *Scenari strategici: visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze.
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la conoscenza di luogo*, Bollati Borlinghieri, Torino.
- Palermo P.C. (2004), *Trasformazioni e governo del territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- Raymond L. (1998), *La città sostenibile*, Elèuthera, Milano.
- Trapani F. (2009), *Verso la pianificazione territoriale integrata. Il governo del territorio a confronto delle politiche di sviluppo locale*, FrancoAngeli, Milano.
- Camagni R. (2002), "Competitività territoriale, milieux locali e apprendimento collettivo: una contro riflessione critica", in Camagni R., Capello R. (a cura di), *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 29 - 56.
- Camagni R. (2009), "Per un concetto di capitale territoriale", in Borri D., Ferlaino F. (a cura di), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, FrancoAngeli, Milano, pp. 66 - 90.
- De Bonis L. (2009), "Città a confronto, Campobasso. Pianificazione generale e suoi rapporti con gli strumenti attuativi, complessi e strategici" in Cappuccitti A., Piroddi E. (a cura di), *Il Nuovo Manuale di Urbanistica: lo Stato della Pianificazione Urbana in Italia - Venti Città a Confronto*, Mancosu, Roma, pp. 418 - 439.

Articoli

- Bonesio L. (2011), "Il progetto di paesaggio nell'approccio territorialista", in *Contesti*, n. 2/2010, pp. 55 - 61.
- Dematteis G. (1994), "Possibilità e limiti dello sviluppo locale", in *Sviluppo Locale*, n. 1, vol. I, pp. 10 - 30.
- Gambino R. (2011), "Interpretazione strutturale e progetto di territorio", in *Contesti*, n. 2/2010, pp. 71 - 76.
- Magnaghi A. (2006), "Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale", in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 134 - 150.
- Poli D. (2011), "Un approccio che viene da lontano: teorie e azioni della scuola territorializza italiana fra XX e XXI secolo", in *Contesti*, n. 2/2010, pp. 15 - 29.
- Quaini M. (2011), "Fra territorio e paesaggio una terra di mezzo ancora da esplorare?", in *Contesti*, n. 2/2010, pp. 62 -70.
- Salzano E. (2009), "L'urbanistica tra mercato e regole", in *Contesti*, n. 2/2008, pp. 9 - 15.

Siti web

- Magnaghi A. (2012), *Politiche e progetti di territorio per il ripopolamento rurale*, disponibile su StoricaMente. Laboratorio di Storia, sezione "Quaderni del Territorio 2", <http://www.storicamente.org/quadterr2/magnaghi.html>.
- Camagni R. (2012), *Verso una riforma della governance territoriale*, disponibile su StoricaMente. Laboratorio di Storia, sezione "Quaderni del Territorio 2", <http://www.storicamente.org/quadterr2/camagni.html>.
- Linee guida per la progettazione territoriale nella fase di programmazione regionale 2007/2013*, disponibile su Regione Molise, Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, sezione "Molise 2015: lo sviluppo locale", <http://regione.molise.it/nvi/nucleovalutazioneinvestimenti.nsf>.