



PROVINCIA DI TERAMO

UN PIANO PROVINCIALE DI NUOVA GENERAZIONE

PRIMI CONTRIBUTI CONOSCITIVI E AVVIO DELLA
PARTECIPAZIONE ISTITUZIONALE

TERAMO, 24 giugno 2011



PROVINCIA DI TERAMO



SAD -Scuola di Architettura e Design "Eduardo Vittoria" -Università degli Studi di Camerino

Un Piano Provinciale di nuova generazione

Il PTP della Provincia di Teramo attualmente vigente rappresenta il frutto di una stagione politico-amministrativa ormai superata, e a dispetto di una data di approvazione tutto sommato recente (2001), non riesce a rispondere con incisività alle criticità del territorio provinciale, che anzi nell'ultimo decennio si sono ulteriormente accentuate. In particolare tale strumento di pianificazione – pur correttamente ispirato ai principi della salvaguardia delle risorse naturali, storiche e culturali, e della razionalizzazione del modello insediativo – non ha saputo offrire una visione “al futuro”, tale da mobilitare le principali energie oggi disponibili, né soprattutto appare oggi in grado di sviluppare quella collaborazione istituzionale (tra Regione e Provincia da un lato, e tra Provincia ed enti locali dall'altro) in assenza della quale il governo del territorio è destinato a smarrire gran parte della sua efficacia.

In tale prospettiva la decisione della Amministrazione Provinciale di promuovere la redazione del nuovo PTCP si propone pertanto di cogliere le principali opportunità offerte da una nuova generazione di piani di area vasta, nei quali il processo di riforma sospinto da numerose leggi urbanistiche regionali (e avviato ormai da tempo anche nella nostra regione), la dilatazione del campo di applicazione del paradigma della sostenibilità e la maturazione di una cultura progettuale che si propone di integrare il più tradizionale approccio vincolistico dovrebbero contribuire al superamento dei limiti principali dei precedenti esercizi di pianificazione.

Anche allo scopo di sottolineare maggiormente questa fiducia nella innovazione delle procedure e degli strumenti di governo, l'avvio dell'iter per la formazione del nuovo PTCP ha coinciso con la convocazione di una Conferenza Programmatica, e dunque con la scelta di inaugurare un processo partecipativo assai precocemente, e cioè nella fase di elaborazione preliminare delle *Linee di indirizzo* del nuovo piano, e non – come di solito avviene – in uno stadio più maturo, quando cioè il coinvolgimento di soggetti ed attori assume inevitabilmente il carattere di una mera ratifica di decisioni assunte in precedenza. E' bene chiarire che dietro questa impostazione non vi è solamente la fiducia nei vantaggi di una corretta dialettica democratica, ma anche (e soprattutto) la convinzione che l'*utilità* di un piano è strettamente associato alla sua capacità di operare una sintesi condivisa dei molteplici interessi di un territorio.

1. *Gli obiettivi fondamentali del nuovo strumento di pianificazione*

Nel tradurre questi orientamenti più generali in specifici contenuti del PTCP, è utile partire dal coinvolgimento degli enti locali – e degli altri soggetti ed attori delle trasformazioni del territorio – nell'aggiornamento del *Quadro Conoscitivo*, riuscendo a coniugare i flussi informativi che è più agevole raccogliere ed elaborare al “centro” (fonti cartografiche, aspetti geo-tematici, analisi socio-economiche, rilevamenti della mobilità, rilevazione sistematica delle aree vincolate, ecc.) con le notizie che conviene invece reperire in modo decentrato (stato di attuazione delle previsioni urbanistiche, programmazione delle opere pubbliche da parte degli enti locali, censimento della progettualità e della domanda di trasformazione).

Sulla base della lettura aggiornata del territorio provinciale che in questo modo potrà essere effettuata il nuovo PTCP intende operare un'articolazione in ambiti e sub-ambiti della Provincia di Teramo, modificando in modo sostanziale la chiave di lettura proposta dal PTP vigente. Più in particolare, mentre i primi fanno riferimento e aggregano i quattro “paesaggi identitari” già identificati dalla Regione Abruzzo in sede di redazione del PRP (costiero, collinare, pedemontano e montano) – e potranno costituire il “bersaglio” di specifici interventi a carattere strategico – i secondi (sub-ambiti) costituiranno invece le componenti essenziali del modello interpretativo adottato in vista dell'individuazione degli scenari del PTCP, e consentiranno di evidenziare gli

elementi costitutivi del sistema insediativo e delle dinamiche socio-economiche in atto. Inoltre i sei sub-ambiti in cui verrà articolato il territorio provinciale (Vibrata, Fino-Piomba, Vomano, Teramo/Valle del Tordino, Pedemontano, Montano), testimoniando una consuetudine più o meno accentuata a "lavorare insieme" da parte delle amministrazioni pubbliche presenti all'interno di ciascuno di essi, costituiranno un fondamentale livello intermedio nel quale praticare le nuove forme di partecipazione cui si faceva cenno in precedenza.

Anche se articolato per tener conto delle specificità associate tanto alle condizioni di partenza dei differenti territori provinciali, quanto ai mutamenti subiti più recentemente per effetto dei processi concomitanti di industrializzazione/urbanizzazione/terziarizzazione, e di sviluppo delle nuove economie del turismo e della conoscenza, il disegno di piano che verrà restituito dal PTCP dovrà contenere quegli elementi di visione e di integrazione di cui si avverte la mancanza negli attuali strumenti di pianificazione. A tale scopo un fondamentale contributo potrà essere offerto dalla elaborazione di *scenari tendenziali* (riferibili alla previsione delle dinamiche in atto, e in assenza di politiche correttive) e di *scenari alternativi*, utili soprattutto per simulare preventivamente l'impatto delle differenti politiche di intervento, e dunque per consentire un confronto pubblico informato sui costi e sui benefici ascrivibili ad ogni distinta strategia.

Affidandosi a questa inedita capacità di porre gli strumenti di valutazione al centro del governo del territorio, il nuovo PTCP intende ricercare i principali fattori del proprio successo nel perseguimento di una nuova alleanza tra pianificazione di area vasta e disciplina urbanistica, per effetto della quale il *progetto di territorio* si candida a costituire, alle diverse scale, l'elemento fondamentale di congiunzione tra i differenti approcci e le peculiari competenze della amministrazione provinciale e dei comuni.

2. Esplorazione dei caratteri del territorio e dei temi emergenti

A fondamento del documento preliminare sarà posta una ricostruzione sintetica dello stato di fatto del territorio, nonché un'analisi dell'andamento delle principali dinamiche evolutive, delle situazioni accertate e delle programmazioni in corso; tale ricostruzione non si limiterà ad una attività di tipo accertativo, ma si spingerà fino alla valutazione delle risorse, delle opportunità e dei fattori di criticità che caratterizzano il territorio provinciale. Lo scopo sarà quello di una ricostruzione organica, capace di cogliere, in modo sintetico e unitario, le interazioni tra i vari sistemi e i fattori che connotano il territorio. In questa prima fase di redazione del Documento preliminare è stata condotta una esplorazione dei fattori che compongono la struttura del territorio, che ne definiscono i valori e le criticità e che permettono l'individuazione di ambiti territoriali omogenei ai quali il Documento preliminare farà riferimento per l'individuazione degli scenari di sviluppo.

Questa prima esplorazione, ha riguardato, innanzi tutto, la descrizione e la valutazione della struttura fisico-ambientale del territorio provinciale che, a fronte di una morfologia estremamente variabile che in poche decine di chilometri segna il passaggio da ambienti montani ad ambienti marini, si impone alla nostra attenzione per l'articolata rete ambientale legata al reticolo idrografico principale e secondario che connette ambienti diversi: pianura-collina; mare-monti, aree parco e riserve costiere. Tale rete costituisce la vera struttura portante del territorio a cui ha fatto riferimento, nel tempo, lo stesso modello insediativo e che andrà adeguatamente protetto e tutelato, non solo per garantire l'efficienza e l'equilibrio ecologico, ma anche per promuovere connessioni (mobilità dolce) tra sistemi diversi.

Rispetto a questo quadro si possono comprendere le criticità del sistema fisico che riguardano il dissesto idrogeologico, il rischio idraulico e il rischio sismico, che rappresentano un'emergenza territoriale e che in corrispondenza delle aree a più alta concentrazione insediativa, impongono scelte lungimiranti e non più rinviabili. Ai principali sistemi fisici di struttura del territorio: la costa; il

sistema collinare, le valli e la montagna, corrisponde l'individuazione delle diverse matrici del sistema insediativo provinciale che in epoche e con modalità diverse hanno originato paesaggi insediativi identitari. Tali paesaggi, nel tempo, hanno subito delle evoluzioni significative, ma solo di recente (negli ultimi 10- 20 anni), sono stati interessati dal fenomeno dello *sprawl* (dispersione insediativa) che ha assunto caratteri e dimensioni diverse all'interno dei diversi territori, e che ha generato la frammentazione delle aree agricole, la crisi dei modelli insediativi tradizionali, il progressivo annullamento dei caratteri di identità dei luoghi e del paesaggio, l'affermazione di stili di vita poco sostenibili. Con l'affermazione dei processi di dispersione, i centri storici collinari hanno progressivamente perso il loro ruolo nei confronti del territorio di appartenenza, imponendo una riflessione su possibili nuovi ruoli e su possibili nuovi abitanti. La questione dell'abbandono dei centri storici collinari e ancor di più di quelli montani è un tema su cui il PTCP dovrà lavorare, anche con riferimento alla programmazione in corso (Progetto Borghi). Alla interpretazione del sistema insediativo si lega strettamente il tema dell'accessibilità che, da una parte, rivela la capillarità del reticolo viario che innerva anche i territori a morfologia più difficile, costituendo quindi una risorsa straordinaria per quei territori; dall'altra, rileva caratteri di incompiutezza o inadeguatezza nei collegamenti di valenza territoriale e in quelli funzionali alle attività produttive. D'altro canto, la programmazione in corso, anche per quel che riguarda la rete ferroviaria con l'individuazione di nuove stazioni, va a colmare queste carenze, lasciando però aperte alcune questioni relative al tema dei porti e alla viabilità costiera in variante alla SS16. Un discorso a parte merita la rete della mobilità dolce, oggi estremamente deficitaria, anche nel tracciato del corridoio verde dell'Adriatico, incompleto in alcuni tratti, ma che nella programmazione in corso assume una valenza strategica, quale vera e propria infrastruttura verde, di connessione tra costa e zone interne, aree parco.

In linea con l'interpretazione preliminare del Nuovo Piano Paesaggistico Regionale, si è inoltre compiuta una prima lettura dei grandi ambiti di paesaggio, che è possibile riconoscere nel territorio provinciale: paesaggio della costa; paesaggio della collina; paesaggio della montagna.

3. Primo Bilancio del PTP vigente, criticità e questioni irrisolte, risorse del territorio

Dal confronto tra la mappa del sistema insediativo e delle reti ambientali con le previsioni del PTP emergono alcune considerazioni:

- il PTP non ha garantito il riequilibrio funzionale del territorio provinciale. Attrezzature e servizi si sono moltiplicati sul territorio in maniera casuale, affidandosi esclusivamente alla strumentazione urbanistica locale o addirittura all'iniziativa privata. Si è così accresciuto il divario tra aree costiere e aree interne;
 - il PTP non ha sufficientemente promosso la valorizzazione del patrimonio storico, architettonico, archeologico e paesaggistico; sono mancate, politiche di valorizzazione attiva per sistemi e reti di beni;
 - il PTP è rimasto inattuato in molti dei cosiddetti "varchi e discontinuità del sistema insediativo" e nei terreni agricoli periurbani, laddove non sono state promosse dai comuni azioni di riqualificazione e valorizzazione degli spazi aperti per accrescere la qualità urbana, ma in molti casi si sono affermate logiche speculative del mercato immobiliare;
- Il PTP, infine, non ha saputo prevedere le dinamiche demografiche dell'ultimo decennio, sia per quel che riguarda i comuni costieri che quelli montani.

Di contro il PTP ha favorito:

- il progressivo svilupparsi di una sensibilità nei confronti del territorio agricolo, con l'affermazione di politiche di conservazione da parte dei comuni, a volte anche più restrittive di quelle promosse dal PTP, e con una se pur timida, attenzione ai caratteri di multifunzionalità;
- l'accrescimento del senso di consapevolezza da parte dei comuni, del ruolo della Provincia quale Ente intermedio per la promozione delle trasformazioni sul territorio.

Altre criticità territoriali, non ascrivibili direttamente al PTP, perché precedenti alla sua entrata in vigore, o legate ad altre cause, emergono dall'elaborato in questione:

- il rischio frane e alluvioni. Tali rischi sono diffusi su tutto il territorio provinciale, ma assumono una particolare criticità in corrispondenza delle aree maggiormente insediate;
 - la dispersione insediativa, con caratteri e peso diverso a seconda dei territori, ma che in corrispondenza della prima quinta collinare costiera e in corrispondenza dei sistemi collinari intermedi assume particolare rilevanza;
 - la perdita di ruolo dei centri storici collinari e l'inarrestabile processo di abbandono dei centri montani;
 - la saldatura tra sistemi insediativi diversi, con la perdita della identità e riconoscibilità degli insediamenti;
 - la frammentazione delle aree produttive e la loro scarsa qualificazione funzionale e infrastrutturale;
 - la mancata promozione delle piattaforme logistiche;
 - il degrado ambientale delle principali aste fluviali per la presenza di cave di inerti e di altri detrattori;
- la frammentazione delle aree agricole più produttive, che subiscono una costante aggressione da parte del mercato immobiliare;
- la crescente emarginazione dei territori periferici (Val Vibrata e Val Fino), anche per effetto del mancato completamento della rete infrastrutturale.

Emergono, inoltre, altre risorse ed opportunità del territorio provinciale, quali:

- la presenza di alcuni ampi varchi di connessione ambientale tra sistemi diversi (mare-collina; collina-pianura) che assicurano, ancora, la continuità delle reti ecologiche e la qualità dei sistemi insediativi;
- la crescente affermazione di politiche di conservazione di ambienti e di paesaggi, rintracciabile nell'istituzione di parchi e riserve anche in corrispondenza delle aree costiere;
- l'avvio di programmi e di progetti di riqualificazione di aree industriali dismesse e di ex attrezzature pubbliche nelle aree centrali delle città maggiori;
- l'avvio di progetti d'area previsti dal PTP in alcune aree strategiche del territorio provinciale: piano d'Area della Val Tordino; progetto Borghi;
- la crescente attenzione per le reti della mobilità sostenibile.

Si segnala, inoltre, quale elemento di novità, capace di determinare delle circostanze positive per la costruzione del nuovo PTCP, l'affermazione di intese tra comuni per la programmazione di interventi e di progetti di valenza sovracomunale.

4. L'individuazione preliminare di ambiti e sub-ambiti

Confermando una linea di tendenza che sta caratterizzando la formazione di gran parte dei piani di area vasta di nuova generazione, il PTCP di Teramo intende procedere alla suddivisione del territorio provinciale in ambiti e sub-ambiti, con il duplice obiettivo di evidenziare nel primo caso un rapporto più serrato tra indirizzi strategici da perseguire nel lungo periodo e partizioni territoriali denotate da una sostanziale omogeneità, e nel secondo caso di favorire il consolidamento di indirizzi di pianificazione e sistemi di relazione atti a superare le tradizionali limitazioni dei confini comunali.

Come si è detto in precedenza, l'individuazione di quattro ambiti in coincidenza con le fasce altimetriche che strutturano il territorio provinciale, e che comportano il passaggio progressivo (anche se particolarmente rapido) dalla linea di costa alle vette del Gran Sasso e dei Monti della Laga, potranno favorire certamente un dialogo più serrato tra il PTCP e il nuovo Piano Regionale Paesaggistico dell'Abruzzo attualmente in corso di redazione, e saranno altresì in grado di assecondare il varo di *progetti speciali territoriali* con cui sviluppare e approfondire l'esperienza

accumulata negli ultimi anni: si pensi ad esempio a un "Progetto Parchi" con cui sviluppare le relazioni sinergiche tra le aree protette del territorio montano, o iniziative finalizzate a promuovere il coordinamento e la valorizzazione del turismo costiero nel quadro di una progressiva destagionalizzazione e di una più marcata riqualificazione dell'offerta insediativa.

Per quanto riguarda invece la suddivisione in sub-ambiti del territorio provinciale il PTP vigente di fatto già articola le politiche da mettere in atto e le scelte operative in sei *sottosistemi territoriali* (Val Vibrata; Monti della Laga; Teramo; Gran Sasso; Giulianova; Atri-Roseto), ma tali partizioni risultano finalizzate prevalentemente a costituire l'orientamento di politiche e azioni programmatiche, volte soprattutto alla dotazione di attrezzature e servizi. Al contrario, il nuovo PTCP propone un'altra chiave di lettura, che consiste nel rivendicare il compito di integrare nella visione generale del territorio provinciale anche tutte le peculiarità rilevabili in ciascun contesto, facendo riferimento per questo non tanto ai soli caratteri geografici o alle specificità economiche o sociali, quanto piuttosto alla presenza di fenomeni storico-urbanistici, alle dinamiche di sviluppo in atto, alle varietà del paesaggio e, in definitiva, alla consuetudine di "lavorare" insieme da parte delle amministrazioni pubbliche e alla progettualità in atto sul territorio.

Per quanto attiene a questi criteri di carattere generale, è opportuno segnalare che nel territorio provinciale sono stati individuati sei nuovi ambiti, per i quali si definiranno gli obiettivi specifici, discendenti cioè da quelli di carattere generale sopra individuati. Per essi è prevista, in questa prima fase :

- una descrizione dei principali caratteri ambientali, insediativi, demografici, socioeconomici, delle politiche e dei programmi in corso;
- l'individuazione di alcuni obiettivi specifici da perseguire (questi obiettivi andranno verificati e precisati sulla base del confronto con i territori).

Questi stessi sub-ambiti, opportunamente verificati, saranno di riferimento per l'individuazione degli scenari di sviluppo elaborati dal Documento Preliminare. Essi possono essere così definiti:

- AMBITO VIBRATA (territori dei Comuni di S. Egidio alla Vibrata; Controguerra; Torano Nuovo; Corropoli; Nereto; Tortoreto; Alba Adriatica; Martinsicuro; Colonnella; Ancarano; Sant'Omero);
- AMBITO FINO-PIOMBA (territori dei Comuni di Arsitia; Bisenti; Castiglione Messer Raimondo, Montefino, Castilenti , Atri, Pineto, Silvi);
- AMBITO VOMANO (territori dei Comuni di Canzano; Castellalto; Notaresco; Morro d'Oro; Cermignano; Penna Sant'Andrea; Basciano; Cellino Attanasio; Roseto degli Abruzzi);
 - AMBITO VAL TORDINO-TERAMO (territori dei Comuni di Teramo; Bellante; Mosciano Sant'Angelo; Giulianova);
 - AMBITO PEDEMONTANO (territori dei Comuni di Campoli; Castelli; Civitella del Tronto; Torricella Sicura; Montorio al Vomano; Colledara; Tossicia; Castel Castagna);
- AMBITO MONTANO (Sub Ambito Laga: territori dei Comuni di Valle Castellana; Rocca Santa Maria; Cortino; Crognaleto; Sub Ambito Gran Sasso: territori dei Comuni di Fano Adriano; Pietracamela; Isola del Gran Sasso).

In attesa di affermarsi come sede fondamentale della attuazione delle politiche di pianificazione promosse dal PTCP, i sub-ambiti costituiranno la sede istituzionale più idonea a sperimentare prime forme di collaborazione istituzionale, soprattutto per quanto riguarda la formazione di un *sistema informativo* utilizzabile sia nella messa a punto delle politiche di area vasta, sia nella redazione dei piani locali.