

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2017
ISSN 2465-2059

**La Snai – Strategia nazionale aree interne come
modello per la valorizzazione dei territori
intermedi: una proposta di intervento per il
territorio del comune di Bracciano**

Carla Mavilio

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2017
MIND THE GAP. IL DISTACCO TRA POLITICHE E CITTÀ
ottobre 2017

Abstract

L'articolo espone il lavoro svolto per l'elaborazione di una tesi di laurea avente come oggetto di studio il comune di Bracciano, configuratosi, negli ultimi decenni, quasi come quartiere satellite della Città di Roma, caratterizzato da criticità peculiari dei *territori intermedi* non adeguatamente trattati dalle politiche.

L'indagine, realizzata tra la fine del 2016 e la metà del 2017, ha messo in evidenza l'inadeguatezza degli strumenti normativi vigenti e, attraverso una fase di ascolto strutturato degli attori locali, un affondo sulle dinamiche del mercato immobiliare e del lavoro, ha permesso di individuare criticità e priorità di intervento sull'area. Ne è emerso un ventaglio ampio di tematiche che ha indirizzato l'attenzione verso un diverso strumento di governo del territorio volto a valorizzare le risorse locali e la qualità della vita degli abitanti. È stata elaborata una visione di trasformazione, definita da linee di indirizzo articolate a loro volta in azioni specifiche, che prende a modello la Snai come metodo di lavoro e orientamento per il progetto. La logica della Snai è parsa efficace anche per aree non propriamente interne, ma che analogamente ad esse, necessitano di una pianificazione a lungo termine per invertire tendenze inerziali e trend demografici.

This paper explains the research work for a final thesis degree about the Municipality of Bracciano, a kind of Rome's Satellite District that shows relevant intermediate territories' problems without any adequate policies.

The analysis, carried out between the end of 2016 and the middle of 2017, highlighted the urban planning tools' inadequacy, through a structured listening phase, real estate and job dynamics deepening, it has allowed to identify Area problems and intervention's priorities. Many topics have emerged that directs attention to a different urban planning tool aimed at enhancing local resources and people quality life. An urban transformation has been elaborated, and defined by address lines and specific actions, it takes Snai's logic as a work

method and project orientation. The Snai's logic, in fact, seems useful also not only for "inner areas" requiring a long-term urban and territorial planning to reverse demographic and inertial trends.

Parole chiave/ Keywords

Periferie nobili, Sviluppo locale, Partecipazione, Trend demografici, Pianificazione urbana / *Noble suburbs, Local development, Scouting, Demographic trends, Urban planning*

Il contesto

Bracciano¹ rappresenta oggi una realtà complessa e interessante, caratterizzata da pesanti contraddizioni tipiche di una porzione consistente del territorio italiano di pregio ma schiacciato dagli effetti delle dinamiche metropolitane delle quali costituiscono spesso le *periferie nobili*. Si tratta, infatti, di un territorio potenzialmente assai ricco, con una straordinaria varietà di caratteri e paesaggi, dal lago, con tutti i suoi connotati peculiari, ai contesti agricoli, di pastorizia brada, di natura protetta, dalle notevoli risorse sia naturali (il Parco naturale regionale di Bracciano-Martignano, il lago, etc.) sia antropiche (il castello Orsini-Odescalchi, i resti di ville e acquedotti romani, etc.). Nel contempo, è un territorio divenuto oggetto, negli ultimi trent'anni, di un consistente incremento demografico, sino a configurarsi, come quartiere satellite di Roma, e per tanto, sfruttato e depauperato da processi distorsivi di sviluppo che dissipano risorse a detrimento delle popolazioni locali. Queste tendenze non sono state affatto contrastate e, anzi, hanno orientato gli strumenti urbanistici tradizionali che hanno finito per favorire modalità di sfruttamento del territorio con scarsi o inesistenti benefici per la popolazione insediata, lo sviluppo locale e la valorizzazione delle pur consistenti risorse disponibili.

Entro questa cornice, il lavoro svolto ha puntato all'individuazione di uno strumento di governo del territorio capace di garantire un processo di valorizzazione

¹ Comune della provincia di Roma, si estende su una superficie di 143,06 Km², conta circa 19.500 abitanti, ed è il maggiore tra i comuni del Distretto F3 (Anguillara Sabazia, Bracciano, Canale Monterano, Manziana e Trevignano Romano).

che, non solo pongesse maggiore attenzione alle dinamiche di sviluppo locale e alle risorse endogene, ma che provasse a formulare anche obiettivi di miglioramento della qualità della vita degli abitanti.

A tale scopo, dopo una disamina delle più recenti *policies*, è stata assunta come modello riferimento per la pianificazione del territorio, la Strategia nazionale Aree interne che non a caso tiene insieme sviluppo locale, valorizzazione e miglioramento della qualità della vita degli abitanti considerati come soggetti essenziali di qualsiasi processo di trasformazione.

L'indagine

Gli strumenti urbanistici vigenti, e in particolare, la Variante generale al Prg di recente approvazione (2009) e i Piani particolareggiati per le zone C2-C3 (2011), individuano cinque comparti abitativi lungo le coste lacuali e ai Piani di edilizia economica e popolare che prevedono 174mila metri cubi per la realizzazione di nuovi alloggi. Tali strumenti incoraggiano uno sviluppo urbano quasi unicamente basato sull'espansione residenziale disinteressandosi alle dinamiche di valorizzazione e sviluppo coerenti con il contesto territoriale.

Una fase di ascolto degli attori presenti sul territorio² ha consentito di capire quali fossero i bisogni e le priorità di intervento, confermando, per altro, l'inadeguatezza degli strumenti urbanistici tradizionali. Le interviste hanno confermato la tendenza allo sfruttamento edilizio e la dimensione di *quartiere dormitorio*: dal confronto con la pubblica amministrazione è emerso che ci sono notevoli incongruenze tra le prescrizioni del Piano territoriale paesistico e del Piano regolatore generale, il primo definisce come agricole zone che nel secondo si configurano come C2-C3 di nuova edificazione.

Inoltre, i programmi elettorali delle elezioni 2016, proponevano priorità d'intervento in controtendenza rispetto a quanto stabilito dagli strumenti urbanistici, segnalando l'opportunità di un maggiore rispetto e controllo delle regole legate alle

² L'indagine è stata condotta coinvolgendo la pubblica amministrazione, intervistando il responsabile dell'ufficio tecnico urbanistico, l'assessore alla cultura, i principali esponenti delle liste elettorali candidate alle elezioni comunali di giugno 2016 e visionando i relativi programmi amministrativi; le associazioni per la tutela ambientale, della legalità e dei diritti dei cittadini presenti sul territorio; i cittadini campione (lo studente pendolare, il libero professionista, la casalinga, il turista stagionale) ciascuno dei quali ha fornito il proprio punto di vista suggerendo particolari tematiche da approfondire.

concessioni territoriali, l'azzeramento del consumo di suolo in favore, della riqualificazione e rifunzionalizzazione degli edifici esistenti e/o dismessi in un quadro di sostenibilità.

Le associazioni attive sul territorio hanno fornito materiale cartaceo e fotografico sui numerosi abusi edilizi in zone di notevole pregio paesaggistico, sul ruolo determinante dell'Università Agraria che gestisce tutti i terreni destinati a uso civico e ne dispone unicamente per soddisfare i bisogni di pochi dirigenti, *congelando* una risorsa utile allo sviluppo di tutto il territorio.

Dall'ascolto dei cittadini campione e dalle indagini sulle fonti statistiche³ e documentali sono emerse criticità peculiari dei territori intermedi quali:

- la tendenza al pendolarismo e la forte dipendenza dalla città di Roma⁴;

3 Si è fatto riferimento ai dati del 15° Censimento della popolazione italiana, dell'Istituto nazionale di statistica Istat (ottobre 2011) e relativi aggiornamenti a gennaio 2015 per individuare il trend evolutivo della popolazione residente nel territorio, nonché le dinamiche insediative. Dai dati emergono aspetti positivi quali un modesto livello d'istruzione (42% diplomati) e una maggioranza di popolazione sotto i cinquanta anni, ma soprattutto è stato interessante notare come effettivamente a partire dal 1980 ci sia stato un notevole incremento demografico, ma anche un discreto decremento dal 2010 in opposizione alla pianificazione dei Piani di Zona e dei Peep approvati invece nel 2011 e nel 2012. Un aspetto importante per la comprensione delle dinamiche (e delle relative problematiche) dell'area è certamente quello legato alla mobilità per studio e per lavoro, in particolare quella fuori dal comune di residenza, ho quindi analizzato i flussi del pendolarismo dal comune di Bracciano. Il 70% degli spostamenti per lavoro e il 30% di quelli per lo studio è rivolto a Roma. Bracciano, pur avendo una sua identità, risente di poli attrattivi e baricentrici esterni, a partire dalla metropoli romana, così vicina e connessa grazie agli assi ferroviari (Roma-Viterbo) e viari (Cassia, Claudia Braccianese, Aurelia). Ma è anche influenzata dal grande conglomerato terziario e produttivo venutosi a definire dagli anni Sessanta intorno all'aeroporto intercontinentale Leonardo da Vinci da un lato (il più importante in Italia), e dal porto di Civitavecchia dall'altro, che per il traffico di merci, passeggeri e crociere, ha negli ultimi anni assunto un ruolo primario. Queste tre fortissime polarità esterne all'area, che a tutt'oggi ne rappresentano realisticamente il più importante "magnete" lavorativo, definiscono anche "per default" quelle che sono le attività interne all'area, in qualche modo complementari se non addirittura residuali a quelle esterne.

4 Si è quindi reso necessario un affondo sulle dinamiche del mercato immobiliare e su quello del lavoro. Per il primo si è proceduto mettendo a confronto tre zone Omi del comune di Bracciano (Centrale, Periferica Lungolago, Castel Giuliano) con tre zone Omi competitive del comune di Roma (La Giustiniana, Grottarossa-Saxa Rubra, Ottavia Lucchina), calcolando il valore massimo e il valore minimo per la locazione e per la compravendita di un appartamento medio di 70 mq per ogni zona. È emerso che sia il valore di locazione che di compravendita di zone centrali e di pregio del comune di Bracciano sono nettamente inferiori dei valori di locazione e compravendita di zone periferiche del comune di Roma, in più Bracciano presenta una buona disponibilità di alloggi con più di tre stanze. Le agenzie immobiliari presenti sul territorio hanno confermato che la compravendita di villini e di case sia in calo o addirittura ferma, mentre in crescita sia la richiesta di affitto di alloggi in prossimità della stazione ferroviaria di Vigna di Valle. Queste indagini più capillari hanno permesso di dimostrare effettivamente come il tipo di radicamento sul territorio sia basso, e alta sia la propensione al pendolarismo. Inoltre, l'individuazione delle attività, dei servizi e delle risorse presenti sul territorio con riferimento ai dati del 9° Censimento dell'industria e dei servizi (Istat 2011 e relativi aggiornamenti a gennaio 2015), in particolare sul settore agricolo (dati del VI Censimento Agricoltura, aggiornati al mese di dicembre 2010) mostrano che il

- il basso radicamento sul territorio della popolazione residente;
- le scarse prospettive lavorative anche a fronte di una formazione inadeguata;
- la carenza di opportunità di valorizzazione delle risorse e dei prodotti locali;
- la concentrazione dei flussi turistici su poche risorse e per periodi estremamente limitati⁵.

Infine, sul modello del Piano di sviluppo locale del Gal Tuscia Romana i dati e le tematiche individuati sono stati inseriti come punti di forza e di debolezza all'interno di un'analisi SWOT⁶ che ha permesso di determinare l'obiettivo generale di valorizzazione del territorio e delle sue risorse per una migliore qualità della vita dei cittadini, traducibile in sotto obiettivi prioritari quali:

- la riduzione del pendolarismo;
- la trasformazione del modello di sviluppo locale socio-economico;
- l'adeguamento e le integrazioni dei servizi per migliorare la fruibilità del territorio;
- la differenziazione delle offerte turistiche;
- l'azzeramento del consumo di suolo in favore della sostenibilità.

In particolare, le minacce⁷ e le opportunità⁸ hanno suggerito l'elaborazione di nuovo strumento di pianificazione e intervento più sofisticato e innovativo, attento al contrasto delle dinamiche in atto basato sulla valorizzazione delle risorse endogene e la qualità del luogo, indirizzando l'attenzione verso la Snai.

settore agricolo impiega soprattutto le fasce di età più avanzate della popolazione. Mentre, scarsamente diffuso è il commercio elettronico, se si considera che solo il 4% delle aziende che fa vendita diretta vende i propri prodotti attraverso il web, solo il 3,8% delle aziende agricole dichiarano di essere "informatizzate" ovvero di avere una gestione informatizzata in relazione agli aspetti amministrativi (87%) e/o della produzione.

5 Nonostante la cospicua presenza di strutture ricettive e per la ristorazione (3 campeggi, 7 alberghi, 12 agriturismi, 17 B&B) il turismo si concentra nella stagione estiva ed è prettamente lacuale, le tipologie turistiche da potenziare sono il turismo archeologico, il turismo naturalistico legato alle attività *outdoor*, il turismo enogastronomico.

6 Tra i principali punti di forza, la forte presenza di aree protette, la cospicua presenza di aree agricole di tradizioni rurali, la presenza di prodotti agricoli di qualità, la consistente presenza di residenti ricadenti nella fascia di età attiva; e tra i punti di debolezza, il forte pendolarismo lavorativo, il basso radicamento sul territorio, l'abusivismo edilizio, la dipendenza del sistema economico da altre polarità.

7 Tra cui lo spopolamento, la dispersione di forza lavoro, la perdita delle tradizioni e degli elementi di qualità del territorio, il peggioramento della condizione di quartiere dormitorio di Roma, hanno evidenziato che gli strumenti urbanistici vigenti non sono sufficienti a invertire la tendenza inerziale allo sfruttamento e al depauperamento del territorio.

8 Tra cui il rinnovo del settore agricolo in chiave imprenditoriale, il potenziale di innovazione, la possibilità di ampliamento delle imprese operanti nei settori artigianali, la costruzione di alternative di sviluppo nelle economie rurali.

La Snai come modello

7

Il comune di Bracciano non è classificato come Area interna, ma come territorio intermedio, afflitto, come si è visto dall'assenza di indirizzi di pianificazione capaci di contrastare i processi distorsivi di sviluppo sedimentati sino ad oggi. Ad ogni modo, la Snai ha fornito indicazioni processuali sul *come* agire, partendo dalla necessità di una pianificazione strategica a lungo termine che cambi e inverta tendenze inerziali e trend demografici, passando per un'intensa azione di *scouting*, di approfondimento e di confronto con gli attori locali, coerente con quella adottata per raccogliere spunti, suggerimenti, intenzioni.

Oltre che di processo, Snai è stata un riferimento anche di progetto, d'intervento: lo studio delle Strategie d'area approvate sinora ha fornito spunti progettuali concreti che sono stati poi declinati nello specifico contesto. Tra tutte sono state particolarmente utili:

- la strategia *Gli asili d'Appennino*, con la creazione di una rete di ospitalità di nuova concezione che integri ricettività, cultura ed educazione, fruizione dell'ambiente e del paesaggio, prodotti agroalimentari, mobilità leggera, servizi digitali;
- la strategia per l'Alta Valtellina, con il miglioramento della fruizione e la valorizzazione delle risorse naturali e antropiche, la gestione sostenibile del patrimonio culturale, la promozione di *start up* di impresa attraverso laboratori di educazione ambientale nelle scuole, formazione professionale incentrata sulla ricerca, potenziamento della ricerca applicata svolta dall'Università.

È stata quindi elaborata una visione di trasformazione del territorio di Bracciano, proponendo l'adozione del modello Snai come metodo di lavoro e orientamento per il progetto, efficace anche per aree non propriamente perimetrate come *interne*.

Entro questa logica, la strategia proposta per tutto il comune prevede la realizzazione di un sistema di sviluppo rurale integrato e basato sulle risorse locali in grado di valorizzare e tutelare le potenzialità produttive agricole, naturali, culturali endogene, grazie al consolidamento dell'imprenditorialità esistente, all'accrescimento delle competenze locali, alla creazione di servizi turistici differenziati e di nuovi servizi per la popolazione, con canali di finanziamento e la combinazione di tre diverse dimensioni: la coesione sociale, la formazione e lo sviluppo locale.

La Snai – Strategia nazionale aree interne come modello per la valorizzazione dei territori intermedi: una proposta di intervento per il territorio del comune di Bracciano

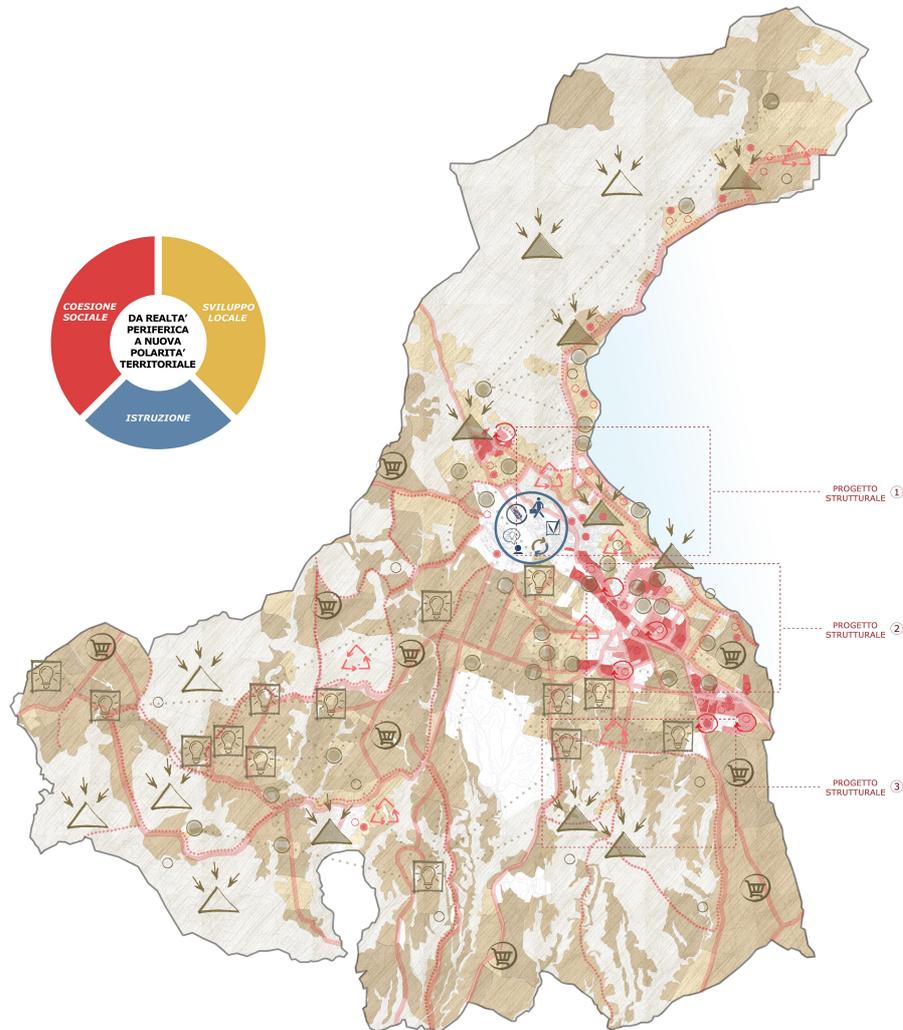


Figura 1 | Il masterplan (elaborazione dell'autore)

Si è quindi articolato un ventaglio di linee d'indirizzo dalle più *tradizionali*, come ad esempio:

- la modifica delle destinazioni d'uso di aree da sottoporre a pianificazione attuativa;
- il ridisegno degli spazi pubblici;
- l'adeguamento del sistema del verde;

alle più *innovative* come:

- il miglioramento della qualità della didattica;
- la collaborazione tra le scuole e l'università Agraria;
- l'incremento delle commercializzazioni dei prodotti locali.

Ciascuna linea d'indirizzo è stata articolata in un grappolo di azioni più specifiche, come il potenziamento di punti vendita a Km0, l'attivazione d'indirizzi di studio pertinenti, il potenziamento delle conoscenze linguistiche tramite gemellaggi online con scuole straniere e la predisposizione di ambienti di apprendimento innovativi, l'introduzione di club di prodotto finalizzati a promuovere il territorio presso target diffusi, il restauro, la riqualificazione e il recupero di insediamenti rurali (edifici, fabbricati di pregio architettonico e valore artistico, storico, archeologico). La strategia definisce, inoltre, tre progetti strutturanti che garantiscono e traducono in termini operativi la sua attuazione da un punto di vista più minuto, rappresentando una sorta di guida pratica, con vere e proprie schede tecniche, per i progettisti che andranno a intervenire sull'area anche in momenti differenti.

Infine a una strategia fisica, ho affiancato una strategia di valorizzazione virtuale, ipotizzando un portale, il cui scopo non è tanto il marketing territoriale, quanto rappresentare un ulteriore strumento per lo sviluppo e la condivisione della conoscenza della conoscenza del territorio sia per i turisti che per gli abitanti stessi.

La Snai – Strategia nazionale aree interne come modello per la valorizzazione dei territori intermedi: una proposta di intervento per il territorio del comune di Bracciano

GLI INDIRIZZI E LE AZIONI PROPOSTE	
 <p>MODIFICA DELLE DESTINAZIONI D'USO di aree da sottoporre a pianificazione attuativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Creazione di spazi da adibire a eco-musei, mostre temporanee ed eventi ■ Creazione di laboratori teatrali, artistici dove apprendere arti e artigianato locali
 <p>INSERIMENTO DI NUOVI SERVIZI e di ATTIVITA' ricreative per il cittadino</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Creazione di impianti per attività ludico sportiva e psicomotorie
 <p>RIQUALIFICAZIONE del PATRIMONIO EDILIZIO DISMESSO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Creazione di ludoteche, aree attrezzate per l'infanzia ■ Inserimento di orti sociali
 <p>RIDISEGNO del SISTEMA DEGLI SPAZI PUBBLICI</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Potenziamento e creazione di piazze e luoghi centrali ■ Creazione di aree verdi attrezzate ■ Creazione di aree Pic - Nin ■ Nuova piantumazione ■ Potenziamento di terrazze panoramiche ■ Giardini tematici aromatici
 <p>ADEGUAMENTO della VIABILITA' ESISTENTE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Illuminazione stradale ■ Adeguamento sede stradale al transito pedonale e carrabile ■ Inserimento di aree di sosta ■ Potenziamento segnaletica stradale ■ Adeguamento spazi attesa dei mezzi pubblici ■ Asfaltamento e opportuna sistemazione della sede stradale ■ Creazione di nuovi parcheggi
 <p>CREAZIONE di PERCORSI SOSTENIBILI alternativi</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inserimento di mezzi di trasporto pubblico a minor impatto ambientale ■ Creazione di reti e percorsi ciclabili e postazioni bike sharing ■ Creazione di viali alberati ■ Riqualificazione percorsi pedonali
 <p>VALORIZZAZIONE E TUTELA delle RISORSE naturalistiche e antropiche</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Adeguamento percorsi nel verde ■ Creazione di discese dolci ■ Creazione diippovie ■ Restauro, riqualificazione e recupero di insediamenti rurali (edifici, fabbricati di pregio architettonico e valore artistico, storico, archeologico) ■ Adeguamento delle strutture per l'accesso alle risorse (Porte del parco) ■ Progettazione e realizzazione di un sistema di segnaletica comune, con identità grafica riconoscibile, rispettosa dei vincoli normativi
 <p>INSERIMENTO DI NUOVI SERVIZI per il TURISMO SOSTENIBILE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Attivazione di pagine web per offrire una visione integrata e unitaria del territorio
 <p>CREAZIONE E VALORIZZAZIONE di RETI tra operatori economici locali</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Club di prodotto finalizzati a promuovere il territorio presso target diffusi ■ Creazione di percorsi avventura ■ Creazione di un albergo diffuso ■ Realizzazione di punti informazioni sui servizi di base forniti ■ Inserimento di totem multimediali
 <p>INCREMENTO delle COMMERCIALIZZAZIONI dei prodotti locali</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Potenziamento di punti vendita a km0, Farmers market, gruppi di acquisto solidale ■ Promozione di canali di vendita online per rispondere alla richiesta estera
 <p>RINNOVO del SETTORE AGRICOLO</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Diversificazione culturale delle produzioni ■ Introduzione di sistemi di certificazione volontaria ■ Introduzione di tecnologie innovative (nuove macchine e attrezzature nuovi sistemi per la lavorazione dei prodotti) ■ Potenziamento dell'accesso dei giovani e di soggetti portatori di idee innovative
 <p>ADEGUAMENTO STRUTTURE SCOLASTICHE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Messa in sicurezza e ristrutturazione ■ Creazione di nuovi spazi laboratoriali e polifunzionali
 <p>CREAZIONE di NUOVE COMPETENZE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Attivazioni di indirizzi di studio pertinenti (istituti professionali dei servizi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale)
 <p>COINVOLGIMENTO di nuove FIGURE ESPERTE SPECIALIZZATE</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Corsi pomeridiani per la sperimentazione di atelier creativi, officine aperte alle realtà artigiane, alla musica, all'arte e al cinema, all'educazione ambientale
 <p>MIGLIORAMENTO della QUALITA' della DIDATTICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Potenziamento delle lingue tramite gemellaggi online con scuole straniere ■ Predisposizione di ambienti di apprendimento innovativi (isole attrezzate con pc e tablet, fattorie didattiche)
 <p>COLLABORAZIONE tra SCUOLA e UNIVERSITA' AGRARIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Istituzione di workshop ■ Didattica condivisa e collaborativa ■ Stage, tirocini

Figura 2 | Le linee di indirizzo e le azioni proposte (elaborazione dell'autore)

La Snai – Strategia nazionale aree interne come modello per la valorizzazione dei territori intermedi: una proposta di intervento per il territorio del comune di Bracciano

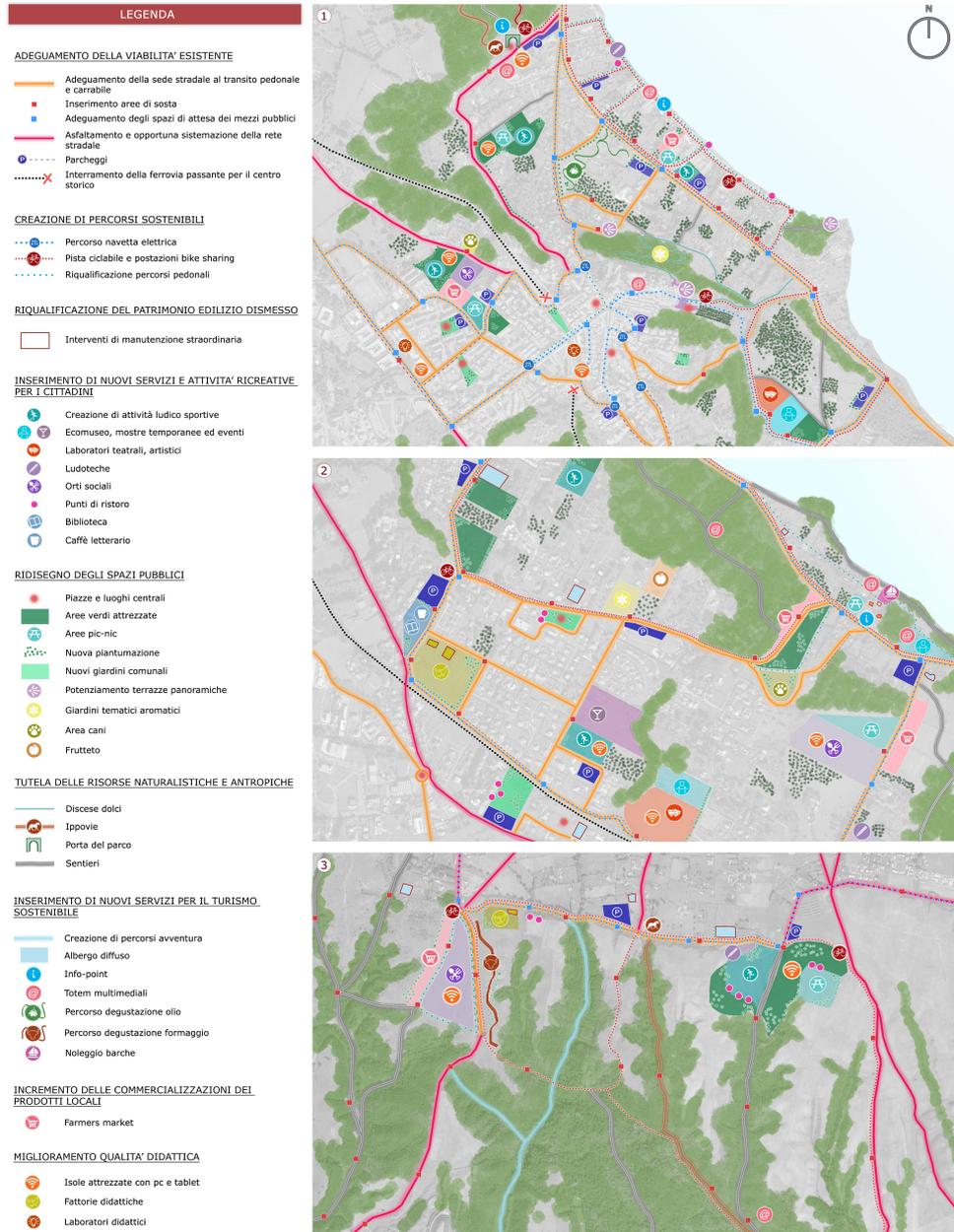


Figura 3 | I progetti strutturanti (elaborazione dell'autore)