



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA "G.FUÀ"

Corso di laurea triennale in
Economia del Territorio e del Turismo

LABORATORIO SULLO SVILUPPO LOCALE - Dispensa

Il sistema territoriale di Ancona – Falconara - Jesi

Questo testo è stato elaborato da:

Franco Sotte, Roberto Esposti, Raffaella Santolini,

Carlo Carboni, Emmanuele Pavolini, Rossella Di Federico



a.a. 2003/2004

Indice

1.	Il sistema territoriale di Ancona-Falconara-Jesi: il caso studio A.e.r.c.a	3
1.1	Gli aspetti socio-demografici ed occupazionali	3
1.2	Gli aspetti economici	7
1.3	Il quadro complessivo	11
1.4	Alcune indicazioni	13

1. IL SISTEMA TERRITORIALE DI ANCONA-FALCONARA-JESI: il caso studio A.e.r.c.a

L'area oggetto d'indagine è inserita in un più ampio territorio macroregionale, orograficamente omogeneo, che è stato denominato, in altra sede, *pettine medioadriatico*¹. Si tratta di un territorio in prevalenza collinare e marittimo che è delimitato a nord e a sud dalle due più grandi pianure italiane, Padania e Tavoliere, ad ovest dagli Appennini e ad Est dall'Adriatico. Dal punto di vista fisico, l'area medioadriatica in estensione è stratificata in tre corridoi che caratterizzano il versante territoriale medioadriatico: uno appenninico, uno collinare e infine uno di costa. L'antropizzazione si è progressivamente concentrata lungo la costa dove sono presenti le maggiori infrastrutture di mobilità. Sul piano demografico, si sono rafforzati anche i sistemi locali vallivi che dagli Appennini corrono allargandosi verso la costa, con l'effetto di un'antropizzazione appunto *a pettine*. L'area Aerca risulta baricentrica al pettine mediodriatico, delimitato a Nord dal capoluogo romagnolo di Rimini e a Sud dal capoluogo abruzzese di Pescara. Com'è noto, questa macroregione ha in comune un modello di sviluppo ben concettualizzato anni addietro dall'economista Giorgio Fuà, *l'asse adriatico dello sviluppo*, caratterizzato da un continuum urbano-rurale, significativamente industrializzato, sostenuto dal commercio e da importanti distretti turistici; il regno della piccola impresa e dell'economia diffusa; il regno del mettersi in proprio e dell'industrialità. Quest'ampia area di sviluppo ha visto un certo potenziamento terziario dei tre poli citati, tra i quali, quello anconetano è mediano e baricentrico. Non tanto in termini demografici, quanto in quelli infrastrutturali: un nodo importante su cui insiste un'ampia area di valore interregionale. Non stupisce quindi che già oggi possieda un grado di infrastrutturazione, che è il più elevato nella macroregione.

1.1 Gli aspetti socio-demografici ed occupazionali

Essenziale è la consapevolezza che si tratta di **un'area di particolare pregio per un'ampia macroregione**; si tratta di un'area del tutto particolare, omogenea solo per dimensioni alla città diffusa di Rimini e a quella di Pescara, di tutt'altra specie rispetto ai motori industriali dello sviluppo condiviso dai centinaia di campanili e municipalità di questa macroregione. Stiamo quindi considerando il "gomito" costiero di un'area vasta interregionale che appare con un'immagine di **città diffusa**, spinta da un fenomeno di diffusione abitativa.

Nella città diffusa di Ancona vivono circa 240.000 abitanti, circa 1/5 dei marchigiani. Nei comuni dell'Aerca vivono poco più di 200 mila marchigiani. Stiamo parlando **del più rilevante territorio in termini demografici, almeno nel caso marchigiano**. Poco meno della metà della popolazione provinciale vive nell'area Aerca.

¹ Con la lente di ingrandimento, L'Aerca è l'area d'incontro tra la Valle dell'Esino e il gomito medioadriatico. Si tratta di un'area in cui un "dente" importante ed industriale (la meccanica tra Fabriano e Jesi) si salda al "pettine" della dorsale costiera.

Quindi, l'ingrediente base, per determinare il rischio, cioè un'elevata densità della popolazione, è ben presente ed è complessivamente cresciuta negli ultimi 50 anni.

2 marchigiani su 11 hanno un'occupazione nel territorio dei comuni interessati dall'Aerca. Il sistema locale del lavoro di Ancona (con Jesi) rappresenta circa la metà dei posti di lavoro dell'intera provincia. Un'area quindi particolarmente ricca di lavoro e di occupazione che costituendo un'attrazione, sono la prima causa di pendolarismo; il consumo è l'altra potente calamita sociale che rende il pendolarismo una criticità dell'area. Si tratta quindi di **un'area di grande valore occupazionale**, nel cui ambito la vocazione cantieristica e marittima potrebbe tornare ad essere un nodo pregiato di attività². Occorrerà segnalare la preponderanza L'occupazione terziaria è tuttavia largamente prevalente su quella industriale. Il sistema del lavoro anconetano ha per 1 lavoratore nell'industria, almeno 2 lavoratori nei servizi e nel commercio (considerabile), diversamente dalla maggior parte degli altri sistemi locali del lavoro regionali per i quali la proporzione suddetta è di circa 1 a 1.

L'identità di questo territorio si chiarisce quando consideriamo il suo **tasso di infrastrutturazione**, circa doppio di quello medio italiano. Sul territorio regionale è di gran lunga il più elevato e più alto di quello di Rimini e Pescara. Eppure è noto che progetti in corso e in discussione ve ne sono molti, perché le infrastrutture viarie e comunicative non sembrano adeguate non tanto alle potenzialità di questo nodo medioadriatico (in attesa di una riapertura del discorso sul corridoio adriatico), ma banalmente alle esigenze attuali. Quest'area tuttavia è dotata di diverse stazioni ferroviarie sulle due direttrici più importanti (tutt'ora sottopotenziata quella con Roma), un porto passeggeri (in prevalenza sulle merci) di significative potenzialità, un aeroporto la cui attività è in crescita, un'autostrada che chiede di acquistare una corsia (per non restare la "strettoia" medioadriatica) e poi la superstrada del dente Val d'Esino, la ss 76.

L'infrastrutturazione dell'area è enormemente accresciuta negli ultimi venti anni e soprattutto il suo uso, che sottende una vasta domanda potenziale. Questo rivela che si tratta di un'area che richiede un cambiamento nel prossimo futuro. Un'area quindi densa di opportunità, ma anche di rischi. In altre parti del Rapporto sono ben documentati i rischi di quest'area sul piano ambientale ed urbano che richiedono un importante apprezzamento nell'interpretare gli scenari di sviluppo di questo particolarismo marchigiano. In altri termini, dato lo sviluppo raggiunto dall'area, se si seguono le sirene del potenziamento del porto e della cantieristica, dell'aeroporto e dell'interporto e del potenziamento di linee autostradali e ferroviarie, allora dovranno essere ascoltate e poi gradualmente realizzate le aspettative di eliminazione di altri fonti di rischio nell'area, incluso quello derivante da impianti industriali ad alto impatto ambientale. In sintesi, le aree ad elevate opportunità sociali di movimento, di lavoro, di consumo richiedono politiche di contenimento dei rischi che il sistema di opportunità generalmente presenta. *L'identità del territorio Aerca, sul piano urbano e sociale, deriva dal rappresentare un nodo demografico, occupazionale, infrastrutturale e di consumo rilevante per un'area vasta interregionale.*

² Sullo scenario valorizzazione/espansione di vocazioni cantieristiche e marittime dell'area Aerca- come diremo più avanti, con qualche dettaglio in più - stiamo compiendo studi più approfonditi.

L'area appare tra quelle maggiormente modernizzate nel panorama regionale (anche effetto della ricostruzione dopo il terremoto) e l'industria, eccetto per la cantieristica e farmaceutica, non sembra avere salde radici. Soprattutto, se pensiamo ad una delle maggiori concentrazioni occupazionali di servizio, l'ospedale regionale di Torrette. La modernità dell'area non è solo segnalata dalla presenza di infrastrutture e di terziario di servizio e commercio, quanto dal sovrapporsi di **interessi pubblici plurimi**, caratteristica delle società complesse. Molti di questi interessi pubblici costituiscono principi direttori di Programmi di sviluppo e di strumenti di pianificazione urbanistica, come, ad esempio, gli interessi ambientali, occupazionali e lavorativi, o piuttosto della mobilità. Spesso questi interessi pubblici entrano tra loro in conflitto. Ad esempio, la mobilità di merci e persone è un diritto che rappresenta un interesse pubblico: eppure, una sua conseguenza, il pendolarismo, configge con interessi pubblici come quelli ambientali (inquinamento dell'aria). L'Aerca essendo un polo di attrazione economica, inserita in un contesto di città diffusa, presenta una forte criticità di traffico che si manifesta come un rischio per l'area. Oppure, si prenda come esempio altamente problematico quello tra i diritti ambientali e quelli occupazionali nell'ipotesi di delocalizzare gli impianti industriali inquinanti presenti nell'Aerca, API inclusa³.

In questi casi (traffico da pendolarismo, impianti inquinanti) i diversi interessi di rilevanza pubblica (economici, occupazionali, ambientali, di benessere) richiedono una loro composizione che appare tutt'altro che semplice. Una sorta di balcanizzazione degli interessi pubblici presenti nell'area, a cui, in aggiunta, si è sovrapposto il nuovo regime di *sovranità condivisa* delle istituzioni dallo Stato Centrale, alla Regione, dalla Provincia, ai Comuni e alle altre Autorità presenti. Una vera pluralità di interessi e di attori pubblici e privati che però ben rappresenta la modernità, come complessità e pluralismo.

L'Aerca, a differenza di altre economie localizzate marchigiane, presenta una pluralità di interessi pubblici che più facilmente entrano in conflitto e richiedono **un'elevata governabilità e una forte rete di comunicazione istituzionale**. La comunicazione istituzionale può garantire un dialogo costante tra istituzioni, società civile e stakeholders dell'area. Un'elevata governabilità può essere ottenuta attraverso sua semplificazione; ma la riduzione di complessità che ciò comporterebbe, richiederebbe una struttura gerarchica di autorità che non è data in democrazia. Oppure, in una democrazia di rete, la governabilità è possibile con un governo delle interdipendenze, come nuova configurazione di governance dello scenario plurale. E' noto che tale configurazione innovativa è formulabile e realizzabile solo mediante un adeguato sistema o rete di apprendimento, senza il quale non si cambia né, tanto meno, si innova. Occorre quindi valorizzare gli strumenti conoscitivi che possano fornirci monitoraggi efficaci, ma anche studi in grado di rilevare *l'intelligenza del sistema*

³ E' forse opportuno segnalare che l'impatto diretto e indiretto occupazionale di impianti industriali inquinanti e generatori di rischi ambientali localizzati nell'Aerca è stimabile attorno alle 2000 unità (6 localizzazioni), circa il 2,4% dell'occupazione dell'intera Aerca. Una quota significativa, ma non proibitiva da rimpiazzare in un arco temporale di 8-10 anni, naturalmente con un sostegno pubblico impegnativo nel gestire la ristrutturazione e lo sviluppo per tale arco temporale. La cantieristica, in particolare per diporto, i servizi turistici, l'attività fieristica, un potenziamento/razionalizzazione delle infrastrutture (viarie, aeroporto, porto e interporto, ferrovia) dovrebbero essere i campi d'attenzione principali.

locale. Ad oggi, è prevalso il cambiamento incrementale e quantitativo che denota scarsa consapevolezza di alcuni grandi vincoli ambientali e sociali allo sviluppo. Occorre quindi potenziare la conoscenza e metterla in opera, agire come milieu innovateur: dai dati trarre informazione e conoscenza e trasformare questa conoscenza in specifica, saldare quindi apprendimento e strategia di sviluppo. Un forte supporto conoscitivo e di apprendimento, che può essere fonte di innovazione, è necessario per il governo di una società complessa, attraversata da una pluralità di interessi pubblici. Le informazioni e la conoscenza di quest'area conducono ad affermare che le politiche istituzionali in quest'area non dovrebbero continuare ad adottare un modello *push, di spinta quantitativa* dello sviluppo. Sembrerebbe ormai necessario un modello *pull dello sviluppo*, per il quale in base a quadri conoscitivi e di scenario, si preferisce "tirare" lo sviluppo futuro in base a scelte informate, valutate, condivise.

In questa area vengono a combinarsi quindi opportunità, vincoli e rischi in maniera molto rilevante. La presenza di significative infrastrutture del capoluogo di regione genera un flusso di risorse che hanno permesso all'area di avere da un lato tassi di densità di popolazione molto elevati, dall'altro tassi di disoccupazione relativamente molto contenuti negli ultimi anni.

Il problema che più si pone per questa area è la presenza di **rischi** e di **incertezze** in parte differenti da quelli del passato. L'AERCA sconta naturalmente tendenze più generali affermatesi a livello italiano e dei paesi occidentali.

Secondo alcuni studiosi stiamo entrando in una società post-industriale e post-moderna, i cui tratti caratteristici sono il rischio e l'incertezza. Gli individui tendono sempre più a trovarsi in situazioni, potenzialmente pericolose, che percepiscono di non controllare⁴.

Il rischio deriva quindi in buona parte dalla percezione di diminuzione della capacità di controllo degli eventi rilevanti attorno a sé, dipendenti sempre più da sistemi astratti e fuori della portata di intervento individuale.

Calando tali concetti all'interno dell'AERCA, possiamo notare come il rischio ambientale diretto e derivante dalla presenza di attività economiche potenzialmente inquinanti o comunque a rischio di incidente rilevante, si accompagna ad un senso di scarsa capacità di controllo dei sistemi di comunicazione, in particolare quelli viari, che da un lato attraversano sempre più i centri urbani, minori e maggiori, dall'altro tendono a ritardare e a porre ostacoli ad una crescente popolazione di pendolari per lavoro e per consumo.

I residenti nell'AERCA tendono quindi in molti casi a vedere minacciato il loro benessere proprio da alcune attività economiche localizzate sul territorio. Questa situazione di potenziale disagio è accentuata nell'AERCA da uno dei suoi punti di forza, la rilevante presenza di infrastrutture, che amplificano i benefici ma anche i rischi.

Inoltre, la balcanizzazione e la pluralità di interessi pubblici è ulteriormente complicata dalla differente percezione delle criticità da parte delle popolazioni che risiedono e lavorano nell'Aerca. Ad esempio, a Falconara Marittima è ragionevole ritenere che i pendolari che vi si recano per lavoro da aree limitrofe (e sono la maggior

⁴ Il tema della sicurezza diventa più rilevante che in passato: "(nella società del rischio) fondamentalmente uno non si preoccupa più di ottenere qualcosa di buono quanto piuttosto di prevenire il peggio; l'autolimitazione è lo scopo principale" (Beck, 1986, La società del rischio, p. 24).

parte) abbiano una minor percezione di rischio rispetto alla popolazione di residenti che spesso non lavora o è pendolare in uscita verso altri comuni.

Queste diversità fra interessi di cittadini sullo stesso territorio comporta quindi una differente percezione dei rischi ed un diverso peso attribuito alle varie problematiche.

Le scelte future, oltre che basarsi su soluzioni tecniche e programmi di sviluppo di medio lungo periodo, dovranno tenere conto di tali differenziazioni nelle “popolazioni” presenti nell’area, portatrici di interessi e di visioni differenti dei rischi legati all’AERCA.

1.2 Gli aspetti economici

Il sistema economico dei comuni dell’AERCA presenta una consistente **specializzazione terziaria** a scapito di una sostanziale sottorappresentazione dell’industria, così come dell’agricoltura. Questo fenomeno appare ancora più accentuato se si considera la specifica porzione di territorio delimitata come AERCA appunto, dal momento che l’industria si colloca prevalentemente in aree esterne ad essa (Ancona Sud, Zipa Jesi). Analogamente anche il settore primario è prevalentemente ai margini dell’AERCA, a parte la specializzazione peschereccia all’interno del porto di Ancona.

La specializzazione terziaria si connette decisamente ai **nodi infrastrutturali** presenti nell’area, a cominciare dal porto con tutte le sue funzioni (di trasporto di vario tipo, diportistiche, pescherecce, militari, ecc.), per continuare con il sistema ferroviario, stradale, autostradale e aeroportuale, al servizio di tutta la regione Marche (e delle regioni limitrofe) ed integrato nel sistema delle connessioni dell’Europa occidentale con l’area balcanica, il Sud-Est dell’Europa ed il Medio Oriente.

In questo senso, si tratta di un **terziario pesantemente materiale**, che non di rado entra in **conflitto** con l’altrettanto consistente **terziario immateriale**, dedicato alle funzioni di rango centrale sul territorio, che si localizzano nel sistema urbano di Ancona in quanto centro commerciale, amministrativo, sanitario, universitario, ecc.

D’altra parte, in quest’area già fortemente congestionata per i motivi suddetti, sono presenti strutture di trasformazione e connessi servizi (ci riferiamo soprattutto all’API ed alle imprese connesse di distribuzione e trasporto) preposte alla funzione di fornitura energetica a gran parte dell’Italia centrale, con elevato condizionamento sullo sviluppo complessivo dell’area.

L’attività industriale, ancorché sottorappresentata rispetto al resto della Regione e della Provincia, si presenta notevolmente diversificata e a buon livello tecnico. Essa è spesso localizzata nella periferia immediata (“ring”) di quest’area centrale in relazione alle **economie esterne ed alle economie di scopo** che in essa si generano per la peculiare dotazione di servizi, e presenta notevoli capacità competitive e potenzialità di sviluppo (si pensi ad esempio alla cantieristica minore, all’elettronica, alla fabbricazione di strumenti in genere (anche connessa alla presenza in loco di un polo universitario orientato alla formazione politecnica).

In sintesi, alla luce delle considerazioni qui svolte e dell’analisi compiuta, parzialmente documentata in questo studio preliminare e che verrà sviluppata nel

documento finale, il sistema dell'AERCA si presenta assolutamente peculiare sotto tre distinti profili:

- **Peculiarità nei confronti degli altri sistemi portuali.** Il porto di Ancona presenta una fortissima specializzazione nel trasporto Ro.Ro. rispetto a tutte le altre funzioni portuali. Questa specializzazione, fortemente determinata da **strategie economiche in gran parte esogene**, produce un impatto relativamente scarso in termini di vantaggi (occupazionali ed economici in genere) per il sistema locale e regionale. Esso invece genera un **consistente conflitto** nel porto e fuori da esso con tutte le altre attività sotto il profilo dell'**utilizzo degli spazi** e soprattutto nell'**uso delle infrastrutture stradali**, oltre che della **relazione porto-città**. E' estremamente difficile calcolare i costi per il sistema locale di questa soverchiante presenza (che, in entrata e/o uscita, genera un passaggio di un TIR/Trailer in media ogni 2 minuti e mezzo, con fortissime concentrazioni in coincidenza con gli sbarchi/imbarchi), ma è evidente che essi sono elevatissimi, specie in rapporto a tutte le altre funzioni (portuali e non) del sistema locale. La conflittualità potrebbe essere attenuata in prospettiva attraverso la realizzazione in tempi rapidi dei necessari adeguamenti infrastrutturali del sistema stradale, ferroviario e delle comunicazioni in genere. Ma a riguardo occorre tener conto sia delle prospettive di potenziale consistente ampliamento della domanda a breve-medio termine, che potrebbe vanificare parte dei benefici, con il rischio che il problema si riproponga a maggiore scala, specie per il periodo realisticamente non breve in cui lo stesso adeguamento delle infrastrutture sarà ancora in corso generando esso stesso inconvenienti al traffico e pressione sul sistema.

- **Peculiarità nei confronti degli altri sistemi costieri delle Marche e dell'Adriatico.** L'AERCA, come detto, presenta una consistentissima specializzazione terziaria (specie nei comuni costieri di Ancona e Falconara). Questa peculiarità è ulteriormente enfatizzata alla luce della relativa de-specializzazione nel turismo tipico per l'Adriatico, quello connesso all'ospitalità in strutture ricettive attrezzate soprattutto per la stagione estiva. Data la forte connotazione urbana e a causa dell'incombente condizionamento di strutture e infrastrutture antitetiche allo sviluppo turistico (ferrovia sulla costa, porto, API) uno sviluppo in questa direzione anche in prospettiva appare condizionato e realisticamente improponibile. Ciò non toglie che l'AERCA sia oggetto di una consistente **funzione turistica in termini di servizi**. Essi sono connessi al passaggio dal porto di Ancona di un flusso turistico ormai stabilmente sopra il milione di persone (che potrebbe ulteriormente crescere, specie se si sviluppasse un legame strategico ed una gestione integrata con la costa orientale dell'Adriatico), alla forte capacità di attrazione turistica di zone ai margini dell'AERCA e della costa marchigiana in genere. Ci riferiamo qui in particolare al Parco del Conero con Portonovo, Sirolo e Numana, a Senigallia, a Loreto e Recanati, alle grotte di Frasassi). D'altra parte, i colloqui avuti con gli operatori testimoniano come specie dall'estero si stia producendo una vera e propria riscoperta delle Marche (con il suo patrimonio rurale e le sue risorse storico-naturalistiche) che si attiva sotto forma di turismo occasionale, per poi trasformarsi in una scelta permanente, riguardante la residenza per le vacanze. Ciò genera flussi di investimenti nel recupero e riattamento di abitazioni per vacanze nella campagna marchigiana e nei centri di piccola e media dimensione.

- **Peculiarità nei confronti degli altri sistemi locali delle Marche.** La specializzazione terziaria e la despecializzazione nel settore primario e secondario

connotano una realtà spiccatamente urbana e di servizio, mentre la caratteristica non specializzata del sistema industriale, a differenza che nei tipici sistemi a connotazione distrettuale della regione, non nuoce apparentemente né alla competitività del sistema nel complesso, né al suo livello tecnico e alla sua capacità di innovazione. Ne deriva un indubbio **vantaggio in termini di flessibilità e di capacità di adattamento** nei confronti delle variazioni e delle mutazioni dei contesti di mercato e tecnologici globali. La presenza di una serie di vantaggi posizionali e di una notevole rete di servizi, lascia intuire prospettive favorevoli per lo sviluppo dell'industria nell'area che comprende l'AERCA, ma soprattutto in quelle ad essa contigue intorno ad Osimo e a Jesi (specie della piccola e media, forse con qualche sfoltimento delle presenze tradizionali in settori più maturi).

Il sistema economico complessivo dell'AERCA si presenta dunque in **buona salute**, capace di attrarre verso di sé un consistente flusso di manodopera pendolare dalla sua periferia anche non limitrofa, con consistenti potenziali di crescita (sia terziaria che industriale) e buon livello di flessibilità e di adattamento. Questa circostanza consente ragionevolmente di escludere, con le informazioni disponibili oggi, che gli eventuali aggiustamenti che nella breve o nella medio-lunga prospettiva dovessero essere operati nel perseguimento del risanamento ambientale avranno delle ricadute pesantemente negative sul piano economico, salvo che per le necessarie riallocazioni delle risorse. I problemi preminenti dell'area infatti sono quelli del riequilibrio territoriale e di come rendere compatibili (senza strappi e senza discrasie nei tempi) attività che, per sviluppare, hanno bisogno, in concorrenza tra loro, delle stesse risorse strutturali, infrastrutturali e di servizio, mentre **l'attuale congestione** rischia di agire da **pesante fattore di condizionamento e perfino di crisi**.

Quello che avviene per la sicurezza, si avvera anche in termini economici: l'AERCA insomma rischia maggiormente se continua l'ingolfamento prodotto da scelte tra di esse non coerenti, che se invece si selezionano le iniziative e le azioni da incoraggiare, mirando ad una maggiore coerenza.

E' evidente, da questo punto di vista, come sia necessario che il risanamento ambientale sia condotto nel quadro di una **riprogrammazione complessiva delle funzioni dell'area e delle sue dotazioni**. Questa va effettuata con **gradualità e con riferimento a tempi ragionevolmente lunghi** (10-12 anni), per consentire gli aggiustamenti necessari. Sono questi i tempi ai quali si riferiscono le grandi scelte attualmente in agenda: il piano del porto, le grandi opere stradali e ferroviarie, la realizzazione dell'interporto, lo stesso rinnovo della concessione all'API.

La riprogrammazione va comunque concepita in **una prospettiva strategica in cui siano considerate anche le implicazioni a più lungo termine** (da 15 ad almeno 30 anni) delle scelte compiute oggi. A riguardo occorre essere consapevoli della **estrema incertezza** oggi sulle prospettive (tecnologiche e di mercato) a lungo termine delle due principali emergenze dell'AERCA: fornitura energetica e trasporto merci. D'altra parte, occorre tener conto che, così come è avvenuto in passato, anche in futuro le decisioni relative a questi due fondamentali componenti del sistema locale in esame saranno prese da **soggetti esterni e in base a obiettivi sostanzialmente esogeni**. Una strategia si impone allora, volta a conservare la **massima flessibilità**, evitando di condizionarsi nel lungo termine e conservando i gradi di libertà necessari per aggiustare facilmente le proprie funzioni in relazione all'evolvere della situazione.

Minimizzare i rimpianti, questo potrebbe essere il principio guida dell'azione pubblica (e privata) per il risanamento e la riprogrammazione dell'AERCA, anche alla luce dell'esperienza storica che ha caratterizzato la sua evoluzione dagli anni cinquanta ad oggi. Una condizione a questo fine è quella cercare di controbilanciare il peso delle decisioni e dei condizionamenti esogeni, riconducendo la strategia complessiva e a lungo termine dell'area sotto il **controllo degli agenti collettivi del territorio** (pubblici e privati), approfondendo l'analisi (così come con questo studio si è iniziato a fare) e costruendo, a partire da queste basi, **tavoli negoziali complessivi**.

Sulla base delle considerazioni di carattere economico fin qui esposte, i seguenti punti potrebbero costituire spunto per la riflessione che si ritiene necessaria nel quadro del piano di risanamento.

- I fenomeni di criticità ambientale (effettivi o potenziali) evidenziatisi nell'area sono in larga parte riconducibili alla specificità dello sviluppo socio-economico che l'area stessa ha sperimentato negli ultimi decenni. Quindi, da questo punto di vista, risanare significa in primo luogo ri-programmare, cioè ridefinire gli interventi nonché intervenire sulle strategie dei soggetti economici e degli stakeholders. Allo scopo, è necessario: a) comprendere le forme di questa specificità di sviluppo, b) comprendere quali siano i comportamenti ed i soggetti prevalenti che l'hanno determinato. Queste sono le due componenti principali del quadro conoscitivo in termini di analisi economica.

- I comuni dell'area AERCA (ma ancora più l'area stessa ancorché di difficile individuazione sulla scorta di dati prevalentemente comunali) mostrano un sentiero di sviluppo che tende a divaricarsi rispetto al resto della provincia, e ancor più della regione, a partire dai primi anni '80. Solo in parte il dato è imputabile alla natura di capoluogo di Ancona e alla particolare densità demografica e insediativa dell'area. Da questo punto di vista, altre aree costiere della regione mostrano "concentrazione" di analogo ordine di grandezza se non proprio della stessa entità. Peraltro, ad inizio degli anni '80 i processi di concentrazione urbana si erano in gran parte già realizzati ed esauriti.

- Ciò che sembra accadere è che il territorio in questione intraprende un percorso di sviluppo singolare (per certi versi anche anomalo) rispetto ai caratteri prevalenti nella regione, anche in aree analoghe. Si assiste ad una progressiva de-industrializzazione e ad una intensa terziarizzazione. La de-industrializzazione implica una progressiva perdita di connessione territoriale con aree di rilevante densità manifatturiera (i sistemi locali di Jesi, sviluppato ad Ovest della stessa e di Osimo, sviluppato dalla zona Sud del Comune di Ancona fino a Recanati) e anzi con quei caratteri manifatturieri, il distretto o il polo specializzato mono o pluri-prodotto, che conferiscono dinamicità e capacità di adattamento al sistema produttivo provinciale e regionale. Caratteri persino virtuosi in termini ambientali, giacché evidenziano un limitato consumo di suolo agricolo, che quindi mantiene la sua capacità di riserva di suolo a molteplici destinazioni di uso.

- A sua volta, la terziarizzazione, risulta anomala giacché, rispetto ad altre aree costiere a forte densità insediativa, l'area AERCA appare fortemente indirizzata verso servizi a forte impatto, in particolare il sistema dei trasporti, o comunque con una forte connessione con il sistema infrastrutturale in quanto chiamati a gestire notevoli flussi su base giornaliera. E' certamente un dato spiegabile, in parte, con la funzione classica di accentratore di flussi di un capoluogo.

- Tuttavia, il percorso di terziarizzazione mantiene elementi di singolarità dovuti da un lato alla presenza di nodi infrastrutturali singolari (il porto e l'aeroporto) con flussi in forte e continua crescita, dall'altro ad alcune realtà industriali relativamente poco integrate fra loro, scarsamente in rete con il sistema di PMI ad ovest e a Sud dell'area, ma tutte fortemente integrate nel territorio in virtù del sistema di servizi connessi alle infrastrutture. Quindi, il processo di de-industrializzazione e terziarizzazione suddetto ha relativamente selezionato le attività dell'area eleggendo il carattere di nodo infrastrutturale ad elemento cruciale delle scelte di "location" di vari soggetti (l'API, gli operatori portuali, i vettori aeroportuali...).
- Nessuna di queste attività è in sé "cruciale" per lo sviluppo dell'area né di particolare peso economico-occupazionale. Piuttosto, è la relazione sistemica tra queste e la connessione con il sistema delle infrastrutture ha costituito l'elemento cruciale sia in termini di rilevanza occupazionale che di impatto ambientale. L'individuazione e misurazione di queste relazioni sistemiche è un aspetto, dunque, di primaria rilevanza per l'analisi economica dell'area nonché di una certa complessità, vista la necessità di dati su scala sub-comunale. I sistemi individuati sono: il polo energetico, il sistema portuale, il sistema aeroportuale, i poli industriali specializzati. A ciò vada aggiunto che la connessione con il nodo infrastrutturale genera congestione in misura tale da generare relazioni sistemiche con altre attività, ma in relazione ad effetti negativi (effetti di crowding-out). Il sistema di attività in questo senso più rilevante è quello turistico-ricreativo, da intendere in senso ampio, comprese, cioè le attività di transito turistico, le forme varie di ricezione ed ospitalità, la funzione residenziale (le seconde abitazioni), la funzione ricreativa per la comunità locale.

1.3 Il quadro complessivo

Obiettivo principale di queste ultime pagine dedicate all'analisi socio-economica dell'AERCA consiste nel presentare alcune considerazioni conclusive che, riprendendo gli obiettivi ed i temi presentati nei precedenti paragrafi e alla luce dell'analisi svolta, consentano di riassumere i risultati raccolti e di fungere da traccia per ulteriori approfondimenti.

Il quadro complessivo della situazione economica dell'AERCA può a questo punto essere riassunto evidenziandone alcune caratteristiche precipue.

Si tratta di un'area ad alto valore economico ed occupazionale dove si concentra una vasta gamma di attività imprenditoriali. Si tratta di **un notevolissimo addensamento di attività**, che, **anche se mancassero le imprese suscettibili di causare incidenti rilevanti, meriterebbe comunque di essere sottoposta ad una analisi sistemica** dalla quale derivarne una strategia complessiva.

D'altra parte, come rilevato più volte nel corso dell'analisi, il sistema territoriale studiato si colloca **al centro di un sistema più ampio**, considerando anche le zone industriali e quelle a destinazione terziaria situate negli stessi comuni AERCA ai margini dell'area verso Jesi (Zipa) e a Sud di Ancona, fino a Osimo e Castelfidardo.

Si tratta contemporaneamente anche di **un'area urbana, ad alta densità abitativa**, ancorché distribuita su una serie di poli periferici collocati attorno alla città di Ancona con la quale costituiscono una sorta di sistema a rete ed alla quale chiedono una serie di

servizi urbani: amministrativi, commerciali, trasporti, ecc. Una funzione questa che, su scale maggiori, si ripete per tutta la provincia di Ancona e la regione Marche per la condizione di capoluogo politico-amministrativo del centro urbano di Ancona.

Il sistema territoriale dell'AERCA si presenta, come evidenziato più volte nel corso della ricerca, **del tutto originale a paragone di tutti i sistemi locali ad esso per altro verso similari:**

- *rispetto agli altri sistemi portuali* la peculiarità consiste nell'enorme *preponderanza del traffico Ro-Ro* nei confronti delle forme alternative di trasporto;
- *nei confronti degli altri sistemi costieri*, esso si mostra notevolmente *sotto-specializzato nella funzione turistica* (mettendo ancora più in risalto per questo la condizione peculiare della propria terziarizzazione);
- *rispetto agli altri sistemi locali delle Marche*, l'originalità sta, oltre che appunto nella terziarizzazione, anche nella relativa *multi-specializzazione e nella varietà e pluralità delle attività economiche* e, con particolare riferimento all'industria, dei comparti industriali presenti.

L'AERCA, per le sue caratteristiche intrinseche (la presenza del porto, della città capoluogo, del sistema ferroviario di Ancona-Falconara-Jesi, dell'aeroporto, ecc.), presenta **un fortissimo tasso di infrastrutturazione**, che ha ulteriormente attratto scelte localizzative di imprese di servizio e di imprese industriali, ad elevata tecnologia e a forte vocazione di servizio (fornitura di fattori di base) al territorio circostante, regionale e dell'Italia centrale. Anche la scelta localizzativa dell'API e di tante altre imprese insediate nell'area, è conforme a queste caratteristiche di servizio regionale e interregionale, tanto che una eventuale dismissione pone problemi più in termini di sostituzione dei servizi resi (servizio di fornitura energetica nel caso dell'API) che a livello di impatto occupazionale (che appare relativamente contenuto) o economico (dato che l'occupazione generata e i redditi trattenuti localmente sono modesti).

Analogamente, ma con riguardo a riferimenti territoriali ben più estesi, questa volta di carattere internazionale, il sistema infrastrutturale dell'AERCA costituisce, da tempo e presumibilmente per almeno un altro decennio, il **punto nodale di un insostituibile percorso**. Ci riferiamo qui al traffico Ro-Ro e turistico con la Grecia e il Medio Oriente, oltre che con la sponda Est dell'Adriatico, che ha superato i 520.000 veicoli (204 mila TIR e 318 mila altri veicoli su gomma) e 1.470.000 passeggeri. Sono evidenti da questi dati sia la dimensione economicamente rilevante dell'insieme dei flussi, sia l'impatto da essi esercitato sul sistema infrastrutturale complessivo.

Queste peculiarità, questa **condizione di monopolio localizzativo**, che fanno di Ancona un passaggio pressoché obbligato, hanno ulteriormente promosso e attratto, nel corso del tempo, **un'ulteriore localizzazione di attività terziaria**, anche di tipo immateriale, che ha preso il posto nel centro (core) delle attività industriali, per le quali è in corso un'attività rilocalizzativa che interessa prevalentemente i comuni della cintura di Ancona (ring).

E' a causa della presenza di questi vantaggi localizzativi che in passato si sono create le strozzature di oggi (infrastrutturali, logistiche, ambientali). E' ancora a causa di essi che la pur notevole dotazione infrastrutturale è entrata in sofferenza per il sovraccarico di domanda (come per effetto della straordinaria crescita del trasporto Ro-Ro del decennio novanta). Il sovraccarico ambientale stesso è il risultato di **una sommatoria di decisioni insediative e localizzative di carattere individuale** ciascuna

perfettamente coerente se esaminata singolarmente e al di fuori dal contesto complessivo, ma **tali, nel loro complesso, da mettere sotto stress l'intero sistema**. Da questo punto di vista, **l'emergenza ambientale**, che si colloca al centro del riconoscimento formale dell'alto rischio, e per la cui soluzione è stata svolta la presente ricerca, **si collega e correla con altre emergenze**. Alcune sono già evidenti: quella dell'uso degli spazi, quella insediativa, quella infrastrutturale, quella della qualità della vita, specie in alcuni quartieri come Villanova e Fiumesino (a ridosso dell'API) o le Torrette (intorno alla strozzatura di via Conca).

Queste sono emergenze che, se non vengono risolte con prontezza e determinazione, rischiano di tradursi in **serie minacce all'equilibrio economico e sociale complessivo dell'area e in seri ostacoli al pieno espletarsi delle sue potenzialità competitive**. Esse infatti generano dei veri e propri costi aggiuntivi di congestione o impongono alla domanda di prodotti e servizi dell'area, costi di accesso elevati, con il rischio di dirottarla verso altre localizzazioni.

Quelli descritti sono costi che già il livello di congestionamento attuale impone alle imprese, ai loro clienti, ai cittadini: ad esempio in termini di maggiori tempi di percorrenza dei pendolari per raggiungere il posto di lavoro)., E' difficile valutare questo tipo di costi per il loro carattere indiretto ed accessorio, ma è indubbio che si tratta di costi elevati, che incidono sia sul reddito complessivo prodotto dall'area, sia sulla qualità della vita dei suoi abitanti. Essi potrebbero addirittura ulteriormente crescere, oltre che per effetto dello sviluppo tecnologico ed economico generale, specie se le pressioni sulle infrastrutture dovessero in futuro ampliarsi ulteriormente, come è facile prevedere in relazione all'apertura di nuove vie di comunicazione (come il miglioramento del collegamento tra Igoumenitsa e Salonico-Istanbul) o ai progressi del processo di integrazione europea verso Est, alla democratizzazione e riappacificazione della ex.Jugoslavia.,

1.4 Alcune indicazioni

Dall'insieme dei risultati fin qui esposti si possono trarre alcune considerazioni conclusive che consentano di **orientare l'azione di sviluppo futura** in modo che il piano di risanamento dell'area ad alto rischio ambientale possa effettivamente trainare il territorio verso soluzioni di sviluppo più sostenibili, contenendo i rischi attuali. Quelle che seguono sono in ogni caso, beninteso, soltanto considerazioni generali. Esse sono comunque il frutto di una analisi che richiede ulteriori approfondimenti.

Un primo risultato che deriva dal lavoro svolto è di avere posto in luce **l'estrema complessità dell'area** e dei legami reciproci che legano (in via diretta o mediata) le sue attività. L'emergenza ambientale, come le altre emergenze ad essa congiunte sopra accennate, non si risolvono con soluzioni semplicistiche concentrando l'attenzione su singoli oggetti del sistema (l'API, il Porto, etc. singolarmente presi). Come è stato più volte illustrato l'AERCA si caratterizza per la compresenza di attori economici, sociali e politici/istituzionali che, pur appartenendo ad uno stesso sistema ed essendo strettamente interconnessi, hanno nel tempo spesso agito in maniera individuale. Dato quindi questo livello di interconnessione spesso latente o comunque non riconosciuto da alcuni attori, ma in realtà fortemente rilevante, in una ottica di policy making diventa

importante evitare una impostazione di intervento istituzionale di tipo “tranchant”, volto ad affrontare una “emergenza” alla volta, o comunque una dimensione / parte del sottosistema alla volta, non risolverebbe il problema complessivo e potrebbe creare effetti inattesi e dannosi.

Il profilo complesso del sistema locale anconetano, come sottolineato più volte, pone il tema del suo governo in presenza di un territorio socio-economico articolato in interessi plurimi ed una rete istituzionale formata da numerosi poteri legittimi. In questo quadro riteniamo che tale complessità vada affrontata con adeguate metodologie nelle fasi di decision making. Il futuro Piano dovrà non solo far emergere una visione strategica dell’AERCA, ma anche pianificarla e renderla condivisa attraverso apposite metodologie comunicative e di assunzione delle decisioni.

L’AERCA presenta inoltre **fortissime connessioni con l’esterno**, sia a livello nazionale, che internazionale: una condizione questa che può rivelarsi **un vincolo ed un rischio se prevalgono i rapporti di dipendenza**, ma può anche costituire **un vantaggio se invece si pone l’accento sulle opportunità**.

Siamo quindi convinti che il governo dell’area debba trovare il suo baricentro rispetto al concetto di ottimo globale, con una sorta di equilibrio tra tutela degli interessi locali e apertura a quelli nazionali e sovranazionali.

Non appare quindi ragionevole affidarsi (soltanto) a soluzioni all’apparenza, risolutive del tipo: chiudere l’API, bloccare il traffico dei TIR, ecc., che pure il dibattito di questi anni, anche alla luce delle pressioni politiche, ha di volta in volta proposto. E’ invece **necessaria un’oculata valutazione di tutte le connessioni**, estendendo e qualificando ulteriormente l’analisi qui effettuata, per produrre una **razionalizzazione complessiva delle funzioni dell’area** e, contemporaneamente, una **“liberazione” di spazi e percorsi che diminuisca la pressione complessiva** che limita oggi e in prospettiva la funzionalità e fruibilità dell’intero sistema. Questa azione va **accompagnata dall’adeguamento della dotazione infrastrutturale**, peraltro in più documenti programmatici già prevista, completandone il disegno e curandone attentamente la realizzazione ed il rispetto dei tempi. Ma tutto ciò presuppone una strategia complessiva condivisa che riporti a lungo termine l’area sotto il controllo degli agenti collettivi del territorio (pubblici e privati) anche al fine di **controbilanciare il peso delle decisioni e dei condizionamenti esogeni** che la riguardano: strategie degli investitori esterni, delle istituzioni sovra-regionali o addirittura sopranazionali.

E’ proprio su questo punto che la pur ricca dotazione di documenti di programmazione (territoriale, dei servizi, urbanistica, economica, ambientale) messi finora a punto, manifesta i maggiori limiti. Si tratta infatti generalmente di documenti, anche di buon valore scientifico, ma che rispondono ad obiettivi parziali e strategie generalmente non enunciate e **manca una visione complessiva dello sviluppo dell’area**.

Si tratta poi non di rado di strumenti **più concentrati sulle opere, che sui servizi che queste dovrebbero fornire**, tanto che i tempi di riferimento sono generalmente quelli della loro costruzione (è il caso ad esempio a nostro avviso del Piano di sviluppo del Porto), non quelli del loro utilizzo e delle implicazioni in termini di sviluppo che ne conseguono. D’altra parte, spesso mancano o sono carenti le stesse garanzie di finanziamento, a garanzia del rispetto della tempistica enunciata. Con il rischio quindi (come si è già assistito ad Ancona in un non lontano passato) di cantieri aperti per tempi

ben più lunghi di quanto strettamente necessario alla realizzazione delle opere, con il risultato di un prolungamento dell'ulteriore effetto congestione connesso alla loro stessa presenza, mentre tarda il beneficio atteso dalla loro messa in servizio.

La ri-programmazione complessiva dell'area che appare qui necessaria va affrontata, come già evidenziato nell'introduzione, approfondendo l'analisi complessiva e delle sue singole componenti sistemiche, costruendo, a partire da quelle basi, **tavoli negoziali complessivi**, con riferimento a **tempi ragionevolmente lunghi** (10 anni), e in **una prospettiva strategica** in cui siano considerate anche le implicazioni a più lungo termine.

In un orizzonte temporale così esteso l'elemento dominante le decisioni è indubbiamente l'estrema incertezza. Essa riguarda sia le prospettive di mercato e tecnologiche (nei sistemi di trasporto, nella fornitura energetica), che quelle politiche (nelle relazioni con il vicino e il medio oriente, con i paesi dell'ex Jugoslavia). Per questo è da preferire una strategia volta a **conservare per l'area il massimo di flessibilità**, evitando decisioni oggi che possano rivelarsi dei pesanti condizionamenti nel lungo termine, mirando alla qualità, più che alla quantità dello sviluppo (sviluppando un forte collegamento con la ricerca, favorendo la produzione di servizi ad alta tecnologia e sviluppando massimamente il capitale relazionale dell'area), e conservando un alto livello di riconvertibilità e polifunzionalità (ad esempio nel disegno della ristrutturazione infrastrutturale).

Solo in questo modo è possibile immaginare una effettiva via alternativa allo sviluppo, rispetto a quella fin qui percorsa. Le emergenze, quella ambientale innanzitutto, ma anche le altre ad essa collegate, si affrontano agendo sulle loro determinanti genetiche con azioni.

Occorre però una visione strategica e una forte capacità di coordinamento per **"minimizzare i rimpianti"**, come si diceva nel capitolo introduttivo.