

TERRITORIO : CHE FARE?

**(Riflessioni sui 30 anni di operatività del
Piano Urbanistico Territoriale PUT dell'Umbria
alla luce dei disastri naturali più recenti)**



Intervento di Fabio Maria Ciuffini – Co - redattore del PUT '83

Disastri naturali?



Oppure disastri di origine antropica a cominciare dalle alterazioni meteo-climatiche ?

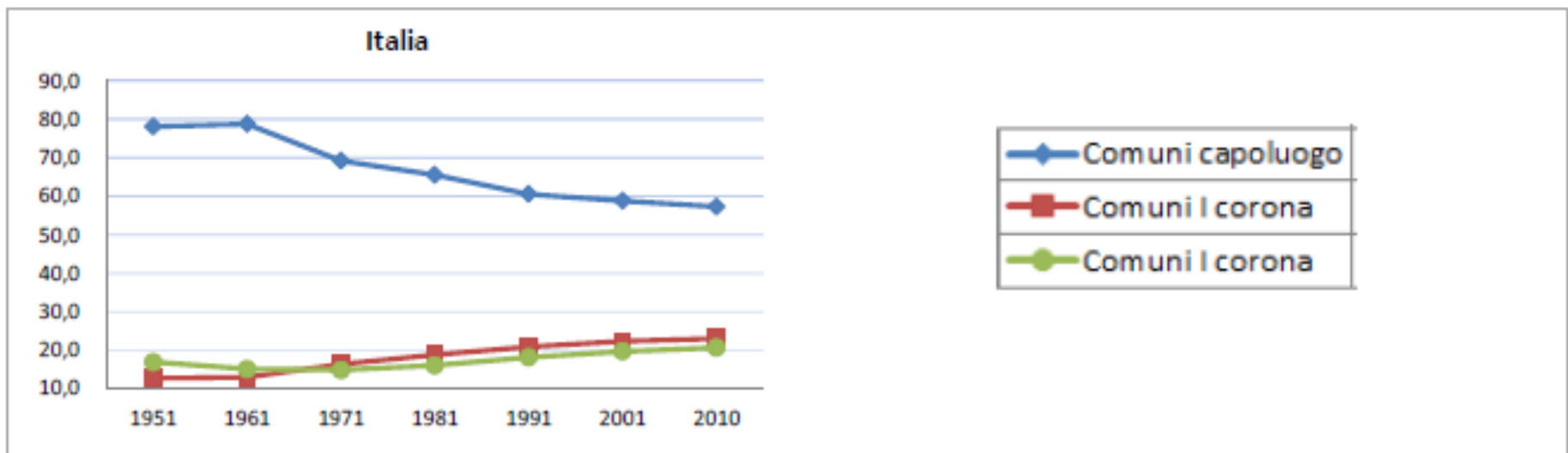
Il PUT '83, la sua piena attualità

- La base fondante del PUT, il programma di sviluppo e la **programmazione territoriale integrata con quella della mobilità**, che ha le sue radici nella politica riformatrice degli anni '70 e '80 – gli anni del primo shock petrolifero e della prima austerità – fin dai successivi anni '90, è stata **negata in principio**, sopraffatta dall'idea del mercato come unico e supremo regolatore ...
- Ma il mercato ricerca il massimo profitto a breve e non investe sul futuro ... certamente non sul **nostro** futuro ... esso riprogetta il passato enfatizzando le tendenze consumistiche ... più auto, più centri commerciali fuori città, più consumo di suolo ... meno sostenibilità ambientale ..
- **Territorio e mobilità - due facce della stessa medaglia - rispecchiano gli esiti delle politiche mercatiste e neoliberiste dell'ultimo ventennio ...**
- Così, oggi, la rilettura del PUT fa scoprire un documento di assoluta attualità, con una visione dei problemi e degli obiettivi da perseguire che valgono ancor di più oggi, dopo un ventennio in cui le sue premesse sono state tradite da visioni neoliberiste a livello mondiale, europeo, nazionale – ma anche locale - che hanno creato prima le contraddizioni e poi la crisi
- Un ventennio di crescita impetuosa del debito pubblico ...
- **Ma rileggiamo i punti salienti della relazione al PUT e vediamo quanto abbiano piena validità - anche e soprattutto oggi - dopo la vera e propria "prova in contrario" dispiegata negli ultimi vent'anni ...**

PUT 1983 → Gli obiettivi, le ipotesi di sviluppo

- Il territorio è inteso come occasione di sviluppo economico e civile, con conseguente definizione delle destinazioni d'uso di tutto territorio regionale e non solo di quello urbanizzato
- I territori agricoli, specie quelli più pregiati, costituiscono condizione insostituibile per una utilizzazione integrata delle complessive risorse agricole e come tali debbono essere intesi come valore prioritario da difendere da sprechi e dispersioni.
- Nel convincimento dell'assenza di contraddizione tra salvaguardia e sviluppo ... e rifiutando l'ipotesi di sviluppo a tasso zero ... la struttura policentrica della regione dovrà esprimere tutta la sua validità e le sue potenzialità di città-regione, con un elevato livello di mobilità e di qualità dei servizi ... unitamente ad una attenta politica di tutela e recupero dei centri storici ...
- Il Piano rifiuta i modelli di sviluppo spontaneo subordinati ad interessi di tipo particolare nella convinzione che la situazione del Paese richiede una politica di sviluppo programmato ... e di razionalizzazione nell'uso delle risorse ... in primis quella territoriale e sociale .. in una logica di ecologia attiva che superi posizioni protezionistiche ed estetizzanti ..
- **Dunque il pieno riconoscimento della "campagna" non come parte residuale rispetto agli usi urbani, ma come parte integrante dell'economia umbra e nazionale, sia per il suo valore intrinseco che come base, sede, del paesaggio ...**
- Per il raggiungimento degli obiettivi è necessaria una possibile opera di **razionalizzazione dell'esistente, ivi incluso l'assetto istituzionale.**
- **Si intravedeva già allora la necessità di adeguare il tessuto istituzionale alle esigenze della modernità ...**

Ed infatti, nei 30 anni successivi, le città, in Italia - ma anche in Umbria - sono cresciute oltre i loro limiti amministrativi rendendo incerta e contraddittorio il governo di tutti i sistemi a rete, in primis il sistema della mobilità e dell'accesso



Fonte: Censimenti della popolazione; stime della popolazione residente

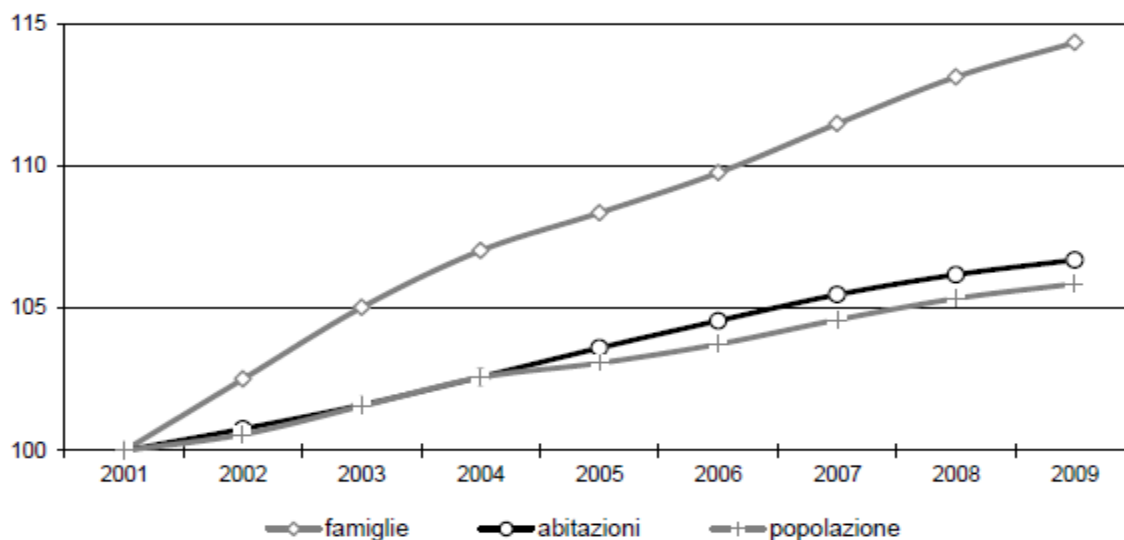
Decrescita della popolazione nei comuni capoluogo italiani e parallela crescita dei comuni di prima e seconda corona

PUT '83 → Ancora sul recupero dell'esistente, un obiettivo pienamente valido allora, oggi un imperativo vitale ...

- c'è un buon equilibrio tra popolazione e vani (1983) .. Ma **sono in atto fenomeni** che potranno far sorgere un ulteriore bisogno di abitazioni.. Ma, prima di porsi il **problema di un ulteriore consumo di suoli**, va posto l'accento sulla possibilità di riuso e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente ... **centri storici ma anche periferie urbane**
- **Come dire: prima di pensare a nuove espansioni controlliamo che ci sia posto all'interno del territorio urbano, ed inoltre ...**
- Con una riqualificazione **anche formale** dell'aspetto delle numerose periferie urbane e con un salto di qualità dal punto di vista della **sicurezza anche sismica** delle abitazioni
- Con il riuso di spazi già di proprietà pubblica e di infrastrutture e servizi già realizzati, evitando quindi un ulteriore **consumo del suolo**
- Con un miglioramento dei tassi di utilizzo delle infrastrutture esistenti ... (su queste basi fu redatto il piano quadriennale 1982 – 85 della legge 457/78, legge della casa) ...
- Va favorita la concentrazione delle aree per insediamenti produttivi nei siti ove sono presenti o possibili elevati livelli di infrastrutturazione, con accorpamenti e razionalizzazioni dell'esistente che permettano di ottenere adeguate economie di scala.

Ma quali erano i fenomeni su cui puntare l'attenzione? Il fatto che le famiglie, con sempre meno componenti, crescono però di numero, più delle abitazioni disponibili ... il rapporto abitazioni/famiglie è così andato in crisi

Figura 5 – Nuove abitazioni di edilizia residenziale autorizzate, popolazione residente e famiglie - Anni 2001-2006 (numeri indice, base 2001=100)

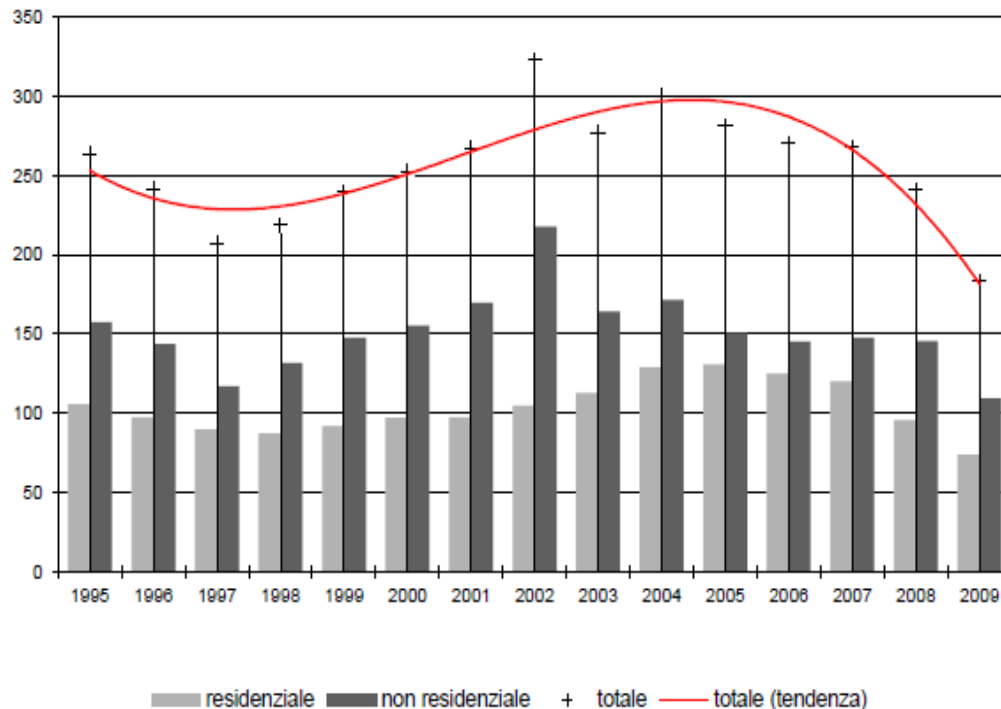


Fonte: Elaborazione su dati Istat, Statistiche sui permessi di costruire; 14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni

Inoltre, abbiamo costruito più centri commerciali e direzionali che nuove abitazioni !

Andamento della realizzazione di edilizia non residenziale, confrontato con quello dell'edilizia residenziale

Figura 4 – Volumi edificabili autorizzati per la costruzione di nuovi fabbricati e per l'ampliamento di fabbricati esistenti per destinazione d'uso - Anni 1995-2009 (valori assoluti in milioni di m³)



La curva evidenzia la "bolla" edilizia pre-crisi che ha lasciato migliaia di appartamenti e altre strutture invendute

Ecco a cosa spinge l'economia di mercato: Consumare il superfluo e rinunciare al necessario. Ma i soggetti che consumano e che rinunciano non sono sempre gli stessi! L'economia di mercato non va annullata ma guidata con una programmazione attenta alle vere necessità

Abbiamo costruito più quello che non serve o serve di meno e meno di ciò che è assolutamente necessario ... e il mercato della casa sta crollando, così un fatto positivo, l'aumento dell'affitto viene vissuto come una catastrofe! Questi sono gli esiti, anche culturali, delle politiche dell'ultimo ventennio!

R2

Per il blocco dei mutui mercato mai così in crisi: -25%. L'Italia diventa un paese in affitto

Crollano le vendite, addio al mito della casa

SOS IMU

ALLA CASSA

Ultime ore per pagare il saldo poi la chance del ravvedimento

Ultimo atto per il saldo dell'Imu 2012. Ma in caso di ritardi o errori si apre da domani la chance del ravvedimento operoso (nella versione sprint per il saldo), con una riduzione consistente delle sanzioni sui versamenti omessi o insufficienti.



OGGI

Ultimo giorno per il saldo

NOTE GLI ALTRI

L'Italia sul tetto d'Europa nella tassazione del mattone

I primi cinque Paesi europei che tassano di più gli immobili. La graduatoria è stilata in base un indice sintetico ponderato che considera le patrimoniali, le imposte sui costi di compravendita, sui guadagni da rivendita e sui canoni.

1	Francia	100,0
2	Italia	74,7
3	Regno Unito	74,7
4	Svizzera	70,9
5	Belgio	70,8

Pellegrino e Valcareggi • pagina 4

Occorre trovare nuovi sbocchi per l'edilizia, con interventi per la messa in sicurezza del territorio e dell'edificato esistente

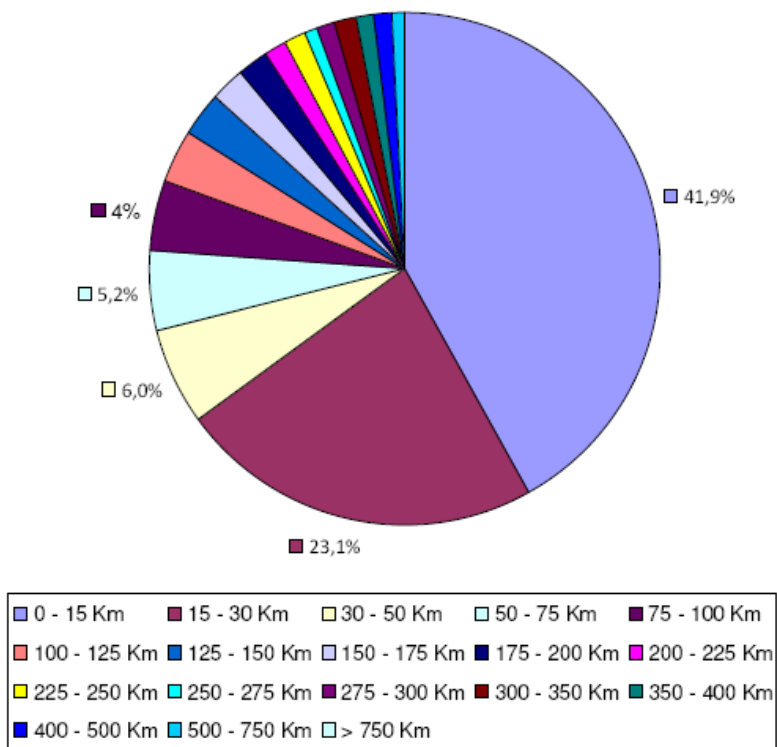
La sfida della modernità per l'edilizia è quella dell'intervento sull'edificato, rendendo sicura ed antisismica l'edilizia esistente

Ma passiamo ad un altro punto chiave del PUT : Mobilità e accessibilità, integrata con il disegno urbano e territoriale, con una visione del futuro che è vera oggi più che mai

- Il disegno della mobilità ... è basato su un **sistema relazionale** fatto di **strade, ferrovie**, trasporto energia ... un sistema integrato di trasporti collettivi (ferro-gomma, pubblico - privato) ..
- L'accessibilità verso i poli di servizi comprensoriali è misurata da **45'** per i mezzi pubblici e **30'** per quelli privati ... **contenendo i traffici di attraversamento ...**
- **la Regione Umbria propone la messa a pedaggio della galleria del Verghereto per ridurre gli attraversamento camionali per non pagare pedaggi da Mestre ad Orte e propone la ferrovia Roma – Venezia passante per la valle del Tevere.. da finanziarsi con quei pedaggi ..**
- **Allora questa visione fu addirittura sbeffeggiata ma, oggi che si accetta l'idea di fare un'autostrada nella valle del Tevere, (dunque la domanda c'è!) non si dovrebbe almeno controllare che resti spazio per una futura ferrovia?**
- **Anche perché, l'UE prospetta per il 2050 l'obiettivo di ridurre del 60% le emissioni di CO2 mediante → Shift del 50% di tutti i trasporti di medio raggio di passeggeri dal trasporto su gomma a quello su rotaia, per le merci il 30% da gomma a rotaia entro il 2030 e più del 50% entro il 2050**
- **Dunque in un futuro più ferroviario che stradale, nella stretta Valle del Tevere si pensa solo a far posto ad un'autostrada?**
- **Dunque si pensa di risolvere il nodo di stradale di Perugia, con un progetto carissimo (e che, forse, non raggiunge gli obiettivi) e non si spende un euro per il nodo ferroviario?**

Ed intanto si sottovaluta un fenomeno essenziale, che non era chiaro nel 1983. Le città sono cresciute a dismisura .. e male . Le emissioni di CO2 sono soprattutto urbane ... e danno ragione alla stagione della mobilità alternativa allora iniziata in Umbria ed oggi interrotta ... oggi, più che mai, in Italia e in Umbria servono più marciapiedi e piste ciclabili che autostrade, più metropolitane e treni regionali che TAV

Figura 13 Stima emissioni di CO2 autoveicoli per classi di distanza (percentuale)



Elaborazione Fondazione per lo sviluppo sostenibile

Il 65% per cento degli spostamenti si svolge in ambito urbano e periurbano e lo stesso avviene per le merci

Oggi, un mercato chiaramente inflazionato ridimensiona il numero di auto per abitante, aumentano le biciclette, ma per il mezzo pubblico non c'è un euro e, semmai, si diminuiscono i finanziamenti

L'Italia vanta il record delle auto per abitante, ma ha meno strade, meno piste ciclabili, meno mezzi pubblici, meno metropolitane

Italia	710,7 veicoli ogni mille abitanti
Francia	595,1
Germania	618,2
Gran Bretagna	523,9
Spagna	594,9
Media europea	581,8

3 SETTEMBRE 2012

Auto: in Italia il mercato ritorna a 50 anni fa.

Vendite a -20,23%. Fiat -20,53%

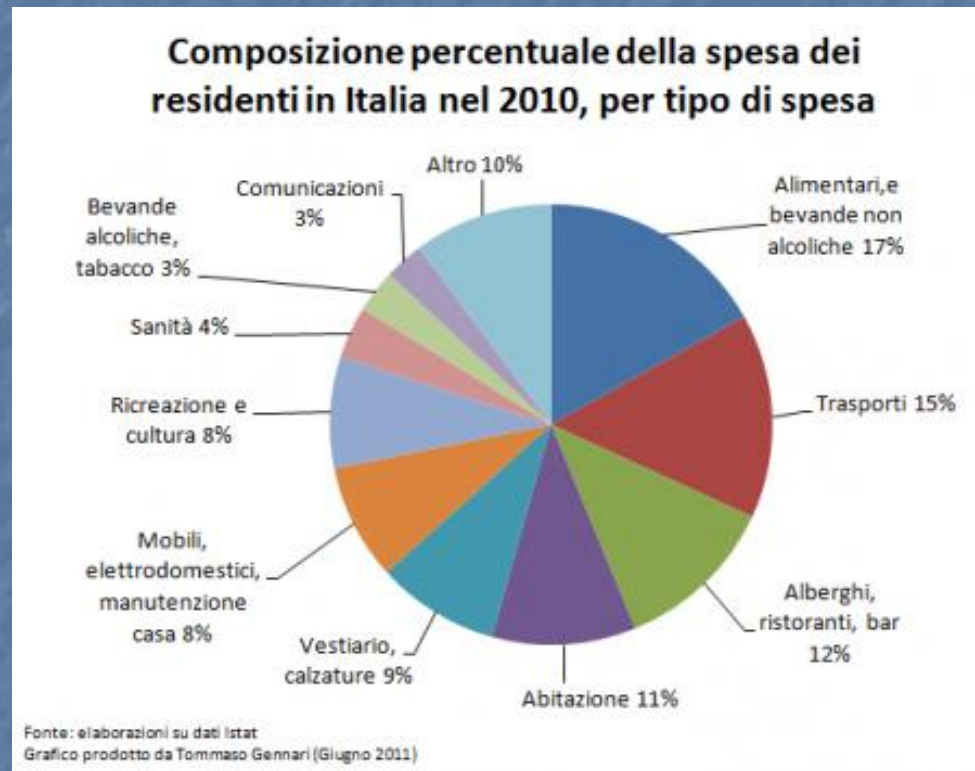
Nono calo consecutivo e con poco più di 56mila vetture vendute, il livello delle immatricolazioni ritorna al livello degli anni 60. Bruciati 2,3 miliardi di gettito iva di Re. Mo.



Le biciclette sorpassano le automobili

QUESTA non l'avevano prevista nemmeno i Maya. Nel 2011 in Italia si sono vendute più biciclette che automobili. Un sorpasso storico che non accadeva dal Dopoguerra. Le auto immatricolate sono state 1.748.143, le bici vendute 1.750.000. Quasi duemila pezzi in più.

Occuparsi oggi di urbanistica, territorio, casa e mobilità i temi di cui si occupava il PUT '83, non è parlare di qualcosa di influente: guardiamo il riparto della spesa degli italiani



Per casa, trasporti e comunicazioni spendiamo il 40% del nostro reddito e, dopo l'IMU, si tratta di una % in aumento

Ma finiamo la lettura del PUT '83 parlando di qualità edilizia e tutela del paesaggio : ancora una volta una visione corretta, moderna ma, poi, dimenticata ... tornata attualissima oggi

- Interventi di recupero e di riqualificazione debbono inoltre riguardare **le aree situate lungo le principali infrastrutture** dove la **disseminazione di insediamenti industriali e produttivi, nonché di altri elementi confliggenti con il paesaggio** e di scarsa utilità sociale, senza un'adeguata valutazione dei valori paesistici e ambientali che venivano compromessi o di cui comunque veniva preclusa la godibilità, ha alterato i caratteri tipici della regione
- Paradossalmente, pur essendo l'Umbria una regione sostanzialmente integra, **può fornire di sé un'immagine distorta a causa dell'uso non corretto di un ristretto numero di aree adiacenti i più frequentati assi di scorrimento ...**
- Attenzione adeguata andrà posta alla **coerenza di interventi edilizi rispetto al patrimonio storico - culturale** complessivo dell'Umbria.



A ognuno di noi viene in mente la 75 centrale umbra o la strettoia di Ellera, qui in fotografia, con l'intera valle occupata da edifici commerciali

Ma vista la sede in cui ci troviamo insistiamo ancora sull'agricoltura: ecco le aree di interesse agricolo secondo il PUT '83

- **Sono quelle aree che sono state riconosciute come una risorsa strategica per l'ulteriore sviluppo dell'Umbria, non solo in quanto esse stesse con elevata potenzialità produttiva da un punto di vista agricolo, ma in quanto necessarie per permettere attività produttive economicamente valide nei territori contermini collinari e montani in una visione integrata dell'economia regionale ... Si è così giunti ad una classificazione di qualità dei territori stessi dal punto di vista agricolo ... basata su una valutazione oggettiva delle situazioni geomorfologiche, delle attitudini irrigue ...**
- **Il PUT dunque riconosceva ai suoli agricoli pregiati una qualità intrinseca, e difendeva la "campagna" dall'aggressione delle "città". Una visione più antiveggente che ritroviamo, oggi, nella proposta di Legge Catania**

Il disegno di legge Catania, travolto dalle dimissioni di Monti, (solo da questo?) è un ottimo punto di riferimento, anche e soprattutto per la denuncia del problema

Si introduce un meccanismo di identificazione, a livello nazionale, **dell'estensione massima di terreni agricoli edificabili** (ossia di quei terreni la cui destinazione d'uso può essere modificata dagli strumenti urbanistici). Lo scopo è quello di garantire uno sviluppo equilibrato dell'assetto territoriale e una **ripartizione calibrata tra zona suscettibili di utilizzazione agricola e zone edificate/edificabili**.

Si introduce il divieto di cambiare la destinazione d'uso dei terreni agricoli che hanno usufruito di aiuto di Stato o di aiuti comunitari. Nell'ottica di **disincentivare il dissennato consumo di suolo** la misura evita che i terreni che hanno usufruito di misure a sostegno dell'attività agricola subiscano un mutamento di destinazione e siano investiti dal processo di urbanizzazione;

Viene incentivato il recupero del patrimonio edilizio rurale per favorire l'attività di manutenzione, ristrutturazione e restauro degli edifici esistenti, anziché l'attività di edificazione e costruzione di nuove linee urbane.

Il ddl Catania poi abroga la norma che consente che i contributi di costruzione siano parzialmente distolti dalla loro naturale finalità - consistente nel concorrere alle spese per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria - e siano destinati alla copertura delle spese correnti da parte dell'Ente locale, **norma che è la base di quella che io chiamo Urbanistica concorrenziale secondo cui i Comuni si strappano, a colpi di varianti e facilitazioni varie, gli insediamenti proposti da quelli che il PUT definiva interessi particolari**.

Alcune rapide conclusioni

- Abbiamo consumato il superfluo e rinunciato al necessario aumentando le disuguaglianze e l'ingiustizia sociale e ambientale cioè l'insostenibilità, abbiamo aggredito il territorio sottraendo campagna all'agricoltura da parte di una città malcresciuta, abbiamo visto la nascita di una fascia amorfa che non è né città né campagna e abbiamo aggredito il paesaggio ... Le Città sono dilagate oltre i confini amministrativi rendendo difficile o impossibile un buon governo del territorio
- Il codice di crescita delle città è sbagliato: ci siamo condannati ad utilizzare solo mezzi individuali e camion ed interi pezzi di città non esisterebbero senza il presupposto della disponibilità dell'auto, una città configurata su un trasporto pubblico universalmente disponibile può benissimo lasciare spazio anche alle auto, **ma non è vero il contrario**: una città che ha la disponibilità universale dell'auto come codice di accrescimento, non riesce ad aver una adeguata dotazione economicamente valida di mezzi pubblici

Così, oberati da un debito pubblico insostenibile, viviamo oggi un periodo di austerità senza crescita, senza sviluppo, più che mai senza progresso, e per molti, soprattutto giovani, senza futuro ..

- **Ma non possiamo pensare di uscire dalla stagnazione e dal declino ricominciando come prima ...**
- **Eppure il rischio che corriamo è proprio questo, se non ci mettiamo di buona lena a progettare il futuro, certamente un futuro più green, più attento a consumi equilibrati e sostenibili, a cominciare dal consumo di territorio ..**
- **dobbiamo anche progettare il percorso per raggiungere l'obiettivo con il necessario gradualismo ..**
- **E soprattutto non possiamo passare da un modello di crescita profondamente sbagliato ad un altro certamente migliore senza pagare un costo ... La riconversione ecologica, cioè, non potrà non avere un costo ... il solo rigore non basta ... il discorso ILVA in questo senso è esemplare ... ma questo lo lasciamo ad un altro seminario, dove costruire il**
- **NUOVO MODELLO DI GESTIONE e PROMOZIONE DEL TERRITORIO**
- **Quel modello, sperato nel 1983 che, oggi, resta l'unico percorso possibile, un sentiero stretto, ma ce la dobbiamo fare ...**