

Umbria: un esempio concreto di pianificazione territoriale

di Paolo Abbozzo

Il tema di questo nostro XIV Incontro è quanto mai attuale e desidero vivamente congratularmi, in modo non formale, con il Presidente Prof. Grillenzoni e con il Comitato Scientifico per la scelta fatta. L'attualità dell'argomento, deriva anche dal fatto che ora tutte le Regioni a statuto ordinario stanno allestendo o hanno appena predisposto, i Piani Urbanistici Territoriali a cui faranno seguito i Piani Urbanistici Comprensoriali.

Ho colto con piacere l'opportunità di questo Incontro per riferire, in questa qualificata sede, ai colleghi l'esperienza che ho fatto come membro del gruppo redazionale del PUT della Regione dell'Umbria per gli anni '80. Intanto è da rimarcare il fatto che sempre più spesso ormai, l'agronomo estimatore è chiamato a far parte dei gruppi di pianificazione del territorio; da qui la necessità di allargare a tale fondamentale settore gli insegnamenti nelle nostre Facoltà di Agraria. A tal proposito mi sento di avanzare al Ce.S.E.T. la proposta di esaminare in un prossimo Incontro, l'ampia problematica dell'insegnamento di tali materie nelle nostre Facoltà di Agraria.

Ciò premesso, cercherò sinteticamente, di porre alla Vostra attenzione gli aspetti e i problemi economico-estimativi che ho incontrato quale membro del gruppo redazionale del Piano Urbanistico Territoriale della Regione dell'Umbria.

La Regione Umbria ha recentemente approvato con legge regionale n. 52 del 27-12-83 il Piano Urbanistico Territoriale regionale.

Riteniamo utile presentare al Centro Studi questa esperienza ed offrire all'esame dei colleghi la metodologia utilizzata in quanto lo strumento di governo del territorio di cui la Regione Umbria si è dotata, si caratterizza più marcatamente per i contenuti territoriali, piuttosto che per quelli urbanistici, capovolgendo il tradizionale rapporto tra terreno edificabile e terreno agricolo.

Fondamentale importanza ha assunto il problema delle destinazioni d'uso del territorio regionale, poiché: si è sviluppata la convinzione che non può costruirsi un sano ed armonico sviluppo industriale senza un solido e sano retroterra agricolo qualitativamente valido, anche se quantitativamente non fondamentale come nel passato; ancora, perché le pianure in Umbria rappresentano il 12% della superficie territoriale e dedotte le tare urbanistiche di diverso tipo, esse si riducono al di sotto del 10%. Queste, costituiscono condizione insostituibile per una utilizzazione integrata delle complessive risorse agricole regionali, e in quanto tali, debbono essere assolutamente intese come valore prioritario da difendere da sprechi e dispersioni; e infine poiché acque e suolo, distribuite unitariamente in una prospettiva di uso plurimo, costituiscono, insieme l'affermarsi di nuovi livelli conoscitivi, tecnologici e professionali, una fondamentale premessa per un armonico e moderno sviluppo economico.

Questa impostazione in definitiva privilegia, nella politica del territorio, la valorizzazione di tutte le sue potenzialità rispetto ad una logica protezionistica puramente estetizzante. Ciò nella convinzione che una saggia ed adeguata utilizzazione delle risorse naturali ed ambientali, le valorizzi, anche sul piano estetico, contribuendo alla loro salvaguardia nell'ottica di una ecologia attiva, coerente con i valori rappresentati dal territorio umbro che è il risultato irripetibile di un processo storico di antropizzazione diffusa di eccezionale valore.

L'esigenza di non intaccare ulteriormente il patrimonio complessivo dei suoli produttivi conduce all'assunzione di un vincolo pratico alla pianificazione urbanistica di livello subordinato: quello di non sottrarre altre aree ottimali per l'uso agricolo. Ulteriori espansioni abitative, per servizi, per aree industriali, dovranno essere localizzate nel rispetto di questo vincolo generale. Occorrerà pertanto « valutare » oltre alla quota di terreno « occupato » dagli usi non agricoli anche quella che potremmo definire « impegnata » da processi di urbanizzazione o comunque costituita da aree incluse, da quelle già occupate e dimensionalmente irrilevanti ai fini di una moderna conduzione agricola. La individuazione di queste aree, di fatto già sottratte agli usi produttivi e non più recuperabili, e quindi la definizione del territorio « impegnato » sarà il compito fondamentale che il PUT assegnerà ai soggetti operanti a livello sub-regionale.

Le scelte di piano si sono basate su un vasto patrimonio di indagini e ricerche che hanno fornito al gruppo redazionale ed all'intera società regionale, la possibilità di conoscere e comparare le caratteristiche e potenzialità del territorio, nonché l'assetto socio-economico, urbano e l'organizzazione dei servizi regionali. Elemento caratterizzante delle ricerche è stato quello di organizzare la grande massa dei dati raccolti riferendo tutte le informazioni al territorio e rappresentandole su cartografia omogenea (scale 1:100.000 e 200.000) in modo da rendere immediatamente confrontabili i fenomeni.

Le analisi svolte hanno riguardato:

- le caratteristiche geologico-litologico-strutturali del territorio;
- la carta dell'uso reale del suolo e la sua propensione al dissesto;
- il mosaico regionale di tutti gli strumenti urbanistici comunali vigenti;
- i vincoli;
- i biotipi;
- le acque;
- le attività produttive;
- la popolazione;
- i servizi;
- la infrastrutturazione ed i flussi.

Le ricerche svolte, anche mediante l'analisi al computer dei dati raccolti, hanno consentito di « classare » i territori regionali in base alla loro suscettività agricola, alla presenza di particolari valori paesistico-ambientali, o di biotipi di particolare rilevanza, alla dotazione di acque sotterranee. Il piano, sulla base della valutazione della potenzialità delle risorse presenti su ogni area, ha proceduto quindi ad imporre vincoli, salvaguardie, ed indicazioni di uso prioritario volte proprio alla esaltazione delle potenzialità delle singole zone.

Il PUT è in scala 1:100.000. Pertanto delega ai comuni e loro consorzi la specificazione delle scelte operando anche gli opportuni salti di scala.

Individua altresì nella metodica della valutazione di impatto ambientale, un sistema per supplire ad una delle deficienze dell'urbanistica tradizionale basata sullo zoning.

Il piano umbro cioè è uno strumento « a maglie larghe » che definisce il livello decisionale regionale cioè i *gradi di vincolo* che trovano giustificazione nella esigenza di definire valori e potenzialità di interesse generale, distinguendoli dai *gradi di libertà* nei quali deve esprimersi il livello decisionale e creativo della collettività di base e delle stesse potenzialità individuali, nel rispetto appunto di valori e potenzialità di interesse regionale.

Nella elaborazione del piano con l'aiuto del calcolatore sono state delineate, in larga massima, le aree di particolare interesse agricolo. Successivamente, si è messa a punto una metodica per ricercare e valutare i parametri per la determinazione delle aree agricole pregiate in modo uniforme per tutto il territorio regionale. Ciò è stato possibile operando per tentativi su un'area campione, attraverso l'analisi di numerosi fattori.

E precisamente:

- a) particolari aree agricole all'interno delle aree edificate e intorno ai poli di sviluppo industriale;
- b) l'effetto delle vie di comunicazione come vincolo all'utilizzazione del suolo;
- c) l'uso reale del suolo e la sua « capacità d'uso ».

La zona campione situata nel Comprensorio « Valle Umbra Nord » si estende per una superficie di 10.000 ettari e interessa i Comuni di Assisi, Bettona e Cannara.

La scelta del campione è stata effettuata per la presenza di territorio di montagna (Subasio);

- » pedemontano (Assisi);
- » pianura irrigua (Castelnuovo, Tordandrea);
- » media e alta collina (Bettona);

diversi gradi di viabilità;

diversa importanza dei nuclei urbani e industriali.

Lo studio si è svolto in due fasi:

- studio combinato di rilevamenti, interpretazioni e stesura del materiale cartografico;
- verifica diretta dei dati emersi con sopralluoghi e indagini presso aziende agricole.

La cartografia utilizzata è:

Sezioni di ortofotocarte (scala 1:10.000);
Tavolette elaborate dalla Geosistem (scala 1:25.000);
Carte comunali (1:10.000);
Fogli di mappa UTE (1:10.000);
Piani regolatori comunali;
Piano Regolatore del Comune di Assisi (scala 1:10.000).

Le sezioni di ortofotocarte sono servite come base per la stesura di quattro « griglie » su film trasparente polietilenato. Tramite le griglie, si è giunti alla composizione di un quadro d'insieme costituito da:

- a) tipo di agricoltura praticata;
- b) impedimenti all'attività agricola quali: limiti naturali, strade, ferrovie, edificati, raggruppati e isolati;
- c) entità della frammentazione fondiaria individuata mediante indagine catastale;
- d) influenza degli strumenti urbanistici in atto rispetto alle tendenze manifestatesi nel tempo;
- e) investimenti pubblici e privati.

Dalla elaborazione di queste osservazioni è emersa la reale consistenza dell'uso del territorio.

Studio combinato di rilevamenti e interpretazione del materiale cartografico

1° Rilievo: *Incolti improduttivi*

Utilizzando come base di riferimento le Sezioni di ortofotocarte (scala 1:10.000) si è costruito un reticolo (o griglia) mettendo in evidenza i parametri che, con studio preliminare, si è ritenuto opportuno confrontare.

Questo rilievo serve per individuare i vincoli che incidono sull'uso del territorio e nel caso dei terreni agricoli, ne interrompono la continuità.

Sotto il gruppo degli incolti improduttivi sono stati riuniti diversi vincoli, sia artificiali che naturali:

- le aree occupate dagli edificati, o comunque superfici di terreno risultate non produttive ai fini agricoli;
- il tracciato ferroviario;
- le vie di comunicazione di primo e secondo grado (sia quelle relative alla viabilità interna, che quelle per le grandi comunicazioni);
- i corsi d'acqua.

La rappresentazione grafica deve essere integrata con la elaborazione in termini quantitativi delle varie classi di superfici, come appaiono nella Carta dell'Uso del Suolo, nella quale infatti, oltre alle varie superfici, fotointerpretate, è possibile trovare anche un loro prospetto riassuntivo secondo classi di qualità, diverse da quelle catastali. La quantificazione delle classi di qualità eseguita tramite planimetrazione, è di estrema importanza ai fini di uno studio completo del territorio; come esempio si riporta l'allegato prospetto riassuntivo, relativo all'area campione studiata.

L'elaborazione di tali prospetti, uniti alle indicazioni fornite dall'osservazione della griglia, forniscono una chiara situazione della struttura fondiaria, consentendo di evidenziare il grado di dispersione degli edificati rurali e l'entità delle aree agricole compromesse.

2° Rilievo: *Frazionamento territoriale primario*

Per frazionamento territoriale primario si intende la porzione di terreno, destinato a scopi agricoli, contenuto all'interno di tre o più vincoli, naturali o artificiali, indipendentemente dalla proprietà e dalla qualità di coltura.

Il lavoro svolto per la stesura di questa griglia, che può essere considerata un completamento della precedente, consiste nel raggruppare tutti gli incolti improduttivi e nell'evidenziare la rete viaria di qualunque ordine, in modo tale da ottenere un reticolo dal quale emerge, tra le maglie, la dimensione degli spazi agricoli utilizzabili.

Si è cercato di inglobare edifici vicini tra loro, perché in pratica i terreni compresi tra un edificio e l'altro risultano non utilizzabili convenientemente ai fini agricoli.

È stata altresì evidenziata l'intera rete viaria comprendendo strade nazionali, provinciali, comunali, fino alle poderali, più la rete ferroviaria e i corsi d'acqua. Per giungere all'elaborazione di questo secondo rilievo si sono dovute affrontare alcune difficoltà, in quanto le sezioni di ortofoto non lasciano individuare agevolmente le strade secondarie e le poderali, per cui si è dovuto ricorrere alla consultazione delle foto aeree, sensibilmente più nitide.

A lavoro completato questo lucido permette la visualizzazione di una rete, all'interno della quale, le maglie hanno un'ampiezza variabile a seconda dei vincoli presenti. Da un'attenta analisi sono emerse le correlazioni tra:

- ampiezza delle maglie e giacitura del terreno;
- ampiezza delle maglie e importanza delle vie di comunicazione;
- ampiezza delle maglie e presenza di centri abitati e relativa densità edificatoria.

Questo confronto permette anche l'individuazione delle linee di tendenza di espansione dell'abitato, sia nelle immediate vicinanze dei centri principali, che nei piccoli nuclei rurali.

L'edificato sparso risulta determinare una frammentazione maggiore nelle zone di pianura, rispetto alle aree collinari e pedemontane.

Dallo studio del frazionamento primario è quindi possibile individuare la dimensione della minima unità colturale e localizzare le aree compromesse dal punto di vista agricolo.

3° Rilievo: *Frazionamento territoriale secondario*

Per frazionamento territoriale secondario si intende la porzione continua di terreno, appartenente al medesimo possessore.

Il terzo rilievo ha lo scopo di individuare il dimensionamento della proprietà fondiaria.

Attraverso le ortofotocarte si può solamente determinare l'uso del territorio agricolo (alla data del rilievo), distinguendo le varie qualità di coltura; per questo motivo, tramite un'indagine svolta all'UTE, ci si proponeva di rilevare il grado di frammentazione della proprietà e la individuazione delle unità colturali.

Fino dalle prime battute abbiamo ravvisato una notevole com-

piessità del lavoro, data la inadeguatezza delle strutture del Catasto, che attualmente sono in fase di revisione e in attesa della meccanizzazione del servizio.

In conseguenza di ciò nell'ultimo quinquennio le mappe catastali non sono state aggiornate e le variazioni avvenute precedentemente, fino a dieci anni, sono riportate a matita.

È necessario aggiungere che nel corso degli anni, dalla levata catastale ad oggi, si sono avuti anche dei mutamenti nella struttura fondiaria soprattutto nelle zone di alta collina e montagna, che hanno risentito dello spopolamento rurale, manifestando evidenti fenomeni di retrogradazione di terreni coltivati, a favore degli incolti e dei boschi.

Come studio quindi è risultato poco agevole e ancora meno significativo, data la caratteristica del Catasto che fornisce ormai un'immagine statica, poco rispondente all'evoluzione subita dal territorio negli ultimi anni.

4° Rilievo: *Destinazione d'uso del territorio secondo gli strumenti urbanistici*

Per la elaborazione grafica della quarta griglia è necessario lo studio delle mappe del PRG, fornite dal calcolatore elettronico (scala 1:10.000).

Utilizzando sempre come base le sezioni di ortofotocarte e confrontando l'uso reale del suolo con la sua destinazione d'uso, si può analizzare l'evoluzione del territorio ed accertare eventuali errate valutazioni ed eccessivi sprechi.

Le sezioni di ortofotocarte, riproducendo situazioni reali al momento del rilevamento, sono risultate molto più rispondenti rispetto alle carte catastali, comunemente utilizzate come riferimento per l'elaborazione dei Piani Regolatori Carte che non sempre sono significativi: in particolare nelle aree sottoposte in gran parte a vincoli di carattere storico, artistico e di rispetto ambientale.

Mentre sono molto significative per aree con edificati di una certa consistenza per cui i suoli agricoli inutilizzati, oltre a costituire una valvola di scarico per ulteriori espansioni urbanistiche, rientrano con motivazioni più o meno evidenti in quelle aree agricole compromesse, la cui occupazione futura viene data per scontata.

Una tale rappresentazione grafica integrata con altri studi, consente una visione più chiara della situazione attuale e permette una migliore individuazione delle linee di tendenza dell'espansione urbanistica delle aree esaminate.

5° Rilievo: *I finanziamenti pubblici e gli investimenti privati*

L'ultimo parametro preso in considerazione nell'ambito della metodologia adottata è stato quello relativo ai capitali, sia pubblici che privati, investiti in agricoltura.

Detto parametro riveste molta importanza, in quanto consente di evitare lo spreco di capitali pubblici e privati destinando ad usi non agricoli terreni sui quali si è investito per migliorare l'efficienza aziendale.

L'indagine comprende una prima fase di rilevamento dei dati presso l'Assessorato Regionale e l'Ente di Sviluppo.

Alla ricerca dei dati presso gli Enti pubblici è seguita l'indagine presso alcune aziende agricole campionate, allo scopo di verificare i dati precedenti, ma soprattutto di valutare anche la portata degli investimenti privati in agricoltura.

Dall'applicazione di tutti i parametri indicati è stato possibile giungere ad una serie di considerazioni, caratterizzanti la situazione del territorio studiato, ed utili per la individuazione delle aree agricole pregiate.

Il rilievo degli « incolti improduttivi » e quello del « frazionamento territoriale primario » permettono, attraverso l'analisi dei vincoli a carattere naturale e artificiale insistenti sul territorio, di visualizzare la situazione dei terreni agricoli ed individuare il grado di compromissione del loro uso.

Questi primi due rilievi possono essere integrati dai dati ottenuti planimetrando le superfici esaminate, dati che permettono anche un'analisi più precisa in termini quantitativi, del tipo di agricoltura praticata.

Il terzo rilievo deve consentire di studiare il fenomeno del frazionamento della proprietà fondiaria in quanto tale fattore è molto importante ai fini della pianificazione in campo agricolo; non è possibile estrapolare dati utili dal Catasto per le gravi carenze riscontrate.

Un'alternativa potrebbe comunque essere rappresentata dai dati

dell'ultimo censimento agricolo, integrati eventualmente con una serie di indagini in campagna.

Il quarto rilievo « Destinazione d'uso del territorio secondo gli strumenti urbanistici » permette di verificare future destinazioni del territorio, che, se confrontati con l'uso attuale come appare dalle ortofotocarte e con la integrazione delle indicazioni degli altri rilievi, possono risultare più o meno adeguati alla realtà di determinate zone, anche in base alle loro potenzialità produttive.

Si tratta cioè di analizzare le previsioni degli strumenti urbanistici per assicurarsi che le scelte fatte non contrastino con gli usi fino ad ora effettuati per le aree esaminate, tenendo presente che la buona utilizzazione degli strumenti urbanistici è il mezzo più efficace per una corretta utilizzazione del territorio.

Il quinto rilievo infine, « Finanziamenti pubblici ed investimenti privati », completa le informazioni ottenute con i precedenti rilievi, indicando l'entità dei capitali fissi, pubblici e privati utilizzati in campo agricolo; è utile perciò ai fini dell'accertamento del grado di valorizzazione delle aree studiate ed è sicuramente uno dei parametri più importanti, anche se presenta qualche difficoltà di applicazione.

In conclusione sovrapponendo tutte le informazioni, ottenute in queste varie fasi di studio, è possibile giungere ad una valutazione delle aree agricole analizzate e quindi stabilire la loro importanza ai fini dell'applicazione dell'art. 9 e 10 del P.U.T. che si allegano.

ALLEGATO N. 1

SPECCHIO RIASSUNTIVO DELLE SUPERFICI

Uso suolo	Territori comunali interessati	Totale superfici Ha	%
S		3978,5	36,7
Sa		1311,5	12,0
P		539,6	5,2
Pc		45,4	0,4
V		378,0	3,5
F		23,3	0,2
O		843,1	7,8
B		1666,5	15,3
BI		799,1	7,4
BL		125,0	1,6
I	Case sparse e strade	438,0	4,0
L			
C		21,0	0,2
*		54,0	0,5
	Centri principali	472,6	4,3
	Edificati sparsi	95,2	0,9
	TOTALE	10799,8	100,0

ALLEGATO N. 2

Art. 9: Aree di particolare interesse agricolo

Nelle aree di particolare interesse agricolo di cui alla Tav. II e in quelle che verranno individuate con apposita delibera dai Comuni interessati o dalla Giunta Regionale, gli interventi edificatori di tipo abitativo e produttivo sono consentiti soltanto a favore degli affittuari, coltivatori diretti o comunque degli imprenditori singoli o associati che esercitino a titolo principale attività agricola o degli Enti pubblici con riferimento alle attività aziendali di carattere agricolo.

Gli interventi edificatori a soli fini produttivi sono altresì consentiti a soggetti singoli o associati, che non rivestano la qualifica di imprenditore agricolo a titolo principale, previa approvazione da parte della Giunta Regionale di un piano di sviluppo aziendale. In tal caso il piano deve prevedere interventi funzionalmente adeguati alla dimensione aziendale nel suo complesso ed idonei a consentire un incremento del reddito.

Per gli interventi edificatori a fini abitativi restano comunque fermi i limiti di densità edilizia di cui agli artt. 8 e 9 della L. R. 2-9-1974, n. 53.

Le varianti di ampliamento agli strumenti urbanistici generali che interessano le aree sopra indicate, sono consentite solo nelle zone già compromesse da fenomeni di urbanizzazione in atto, individuate preliminarmente

dai Comuni singoli o associati, con apposita deliberazione cui deve essere annessa una cartografia di scala non inferiore a 1:10.000. La delibera è soggetta ad approvazione della Giunta Regionale nel termine di giorni 60 dal ricevimento.

La delimitazione delle zone di cui al precedente comma ha validità per la durata del P.U.T.

Art. 10: Impianti a rete

Nelle aree di particolare interesse agricolo nonché nelle aree individuate per i parchi naturali e quelle di particolare interesse naturalistico e ambientale di cui al precedente art. 9, le condutture elettriche ed ogni altro impianto a rete aereo e sotterraneo, devono essere realizzati lungo i confini, le testate dei campi e comunque in modo da recare il minor pregiudizio possibile alle operazioni agricole.

Per i tracciati di interesse nazionale restano, ferme le norme vigenti in materia.