

## Territorio come metafora del futuro. Come gli strumenti di governo del territorio regionale immaginano lo sviluppo dell'Umbria

**Summary:** TERRITORY AS FUTURE METAPHOR. AS REGIONAL TERRITORIAL GOVERNMENT INSTRUMENTS IMAGINE UMBRIA DEVELOPMENT

*One way to understand in depth Umbria territory, land that is the result of a long and suffered amalgam of various populations that eventually find their common identity in social and symbolic characters as well as natural and totally unique landscape, it is the story of Umbria present in various regional territorial and landscape government instruments; instruments which not only tell the territory characteristics in its most defining elements, but imagine the regional territory future development through the suggestion of several «guiding visions».*

*Through the exposed cut these instruments are read in the various chronological steps: from the Territorial Urban Plan of 1983 (PUT 1983), to the Territorial Urban Plan of 2000 (PUT 2000), to the Territorial Strategic Design of 2008 (DST 2008), to the Regional Landscape Plan (PPR) in progress.*

**Keywords:** Regional Government, Territory, Umbria Development, Urban Plan.

L'Umbria è una terra che racchiude tutti segni della sua storia millenaria e le varie parti di territorio che sono andate a comporla hanno avuto sempre una propensione a gravitare verso le aree contermini, piuttosto che verso uno spazio centrale. La dualità nota, riconfermata dal recente studio per la Carta Archeologica dell'Umbria (CAU) che è parte del Piano Paesaggistico Regionale, mostra da un lato la regione occidentale, terra degli Etruschi, che subisce il forte influsso culturale ed economico della Toscana che ha il vantaggio di avere sbocchi sul mare, dall'altro a oriente del Tevere, la terra degli Umbri prima e dei Romani poi, più isolata e chiusa in se stessa. Questa dualità, che nel passato è stata causa di conflitti tra spazi e poteri, non è destinata a scomparire ed anche oggi possono essere colte alcune significative tendenze come ad esempio la crescente integrazione del territorio perugino con la Toscana lungo la direttrice del Trasimeno, quelle dell'intensificarsi dei processi di gravitazione del ternano nell'orbita dell'area metropolitana romana ed altri scenari si potranno prospettare con i nuovi collegamenti viari tra Umbria e Marche.

Negli anni 80 del secolo scorso la pianificazione territoriale regionale, nel constatare che l'Umbria è venuta ridisegnando i suoi paesaggi urbani e industriali, avverte invece l'esigenza di "ridisegnare il suo paesaggio agrario". Gli obiettivi regio-

nali nel decennio 1970-1980 erano stati quelli di assicurare la stabilizzazione della popolazione, valorizzando il modello insediativo policentrico storicamente strutturato. Nella nuova pianificazione del territorio, inteso come occasione per politiche di sviluppo, acquista progressivamente peso l'esigenza di non intaccare con ulteriori espansioni edilizie le aree vocate alla agricoltura, le "aree di particolare interesse agricolo". Ed il riconoscimento della struttura policentrica della regione può connotarsi in tutto il suo valore e potenzialità solo se il livello di mobilità fosse adeguato a garantire fruibilità dei servizi, qualità della vita ai cittadini umbri in tempi accettabili e comunque raffrontabili con i tempi necessari per ottenere l'effetto di "Città-Regione".

Il concetto di città-regione è alla base della visione strategica della pianificazione urbanistico territoriale degli anni '80 del secolo scorso, ne diventa la visione guida che ha positivamente influenzato la dimensione infrastrutturale e dei trasporti dell'Umbria, anche se non ha di fatto contribuito a quel riequilibrio territoriale, inteso come distribuzione della popolazione e democraticità del sistema relazionale, che pure era tra gli obiettivi fissati. Il Piano non ha poi risolto alcune criticità croniche del sistema insediativo umbro: le aree marginali hanno "rafforzato" le loro marginalità e quelle forti hanno ancor di più afferma-



to ruoli e primati incontestabili. Di certo il Piano ha al suo attivo la costruzione di un sistema di salvaguardia del territorio che si è espresso sia come vincoli cogenti (agricolo pregiato, boschi, corsi d'acqua), che come indicazioni programmatiche, quali le zone per i parchi regionali e quelle di particolare interesse naturalistico ambientale.

Con il successivo Piano Urbanistico Territoriale del 2000 si avverte la necessità di *“un piano per lo sviluppo regionale in chiave di compatibilità con i caratteri ambientali del territorio e di quelli insediativi culturali e sociali, quali elementi di valorizzazione per la completa sostenibilità delle scelte economiche”* e si avverte altresì la necessità di inquadrare la Regione nel contesto urbanistico ed infrastrutturale dell'Italia centrale, con una attenzione particolare alle aree transregionali che vengono delimitate e caratterizzate ai fini *“della valorizzazione dei rapporti di cooperazione e competizione tra aree confinanti”*.

Ad uno sguardo dall'alto, la trama insediativa principale del territorio umbro mostra il disegno delle due principali aste di fondovalle che solcano la regione: la valle longitudinale del Tevere, che si allunga per circa cento chilometri dal punto in cui il fiume lascia l'Appennino Toscano, presso S. Sepolcro, fino a Todi e la valle Umbra, più ampia che si estende da Perugia a Spoleto per oltre quaranta chilometri. I due fondovalle sono attraversati dal fascio infrastrutturale principale, divenuto la matrice di uno sviluppo tendenzialmente nodo lineare. Questa trama si sovrappone e interferisce con varie strutture urbane a raggiera, ma è soprattutto nel capoluogo perugino, nel cuore della regione, che si verifica l'intersezione tra il grande telaio e il sistema radiale urbano a maggiore densità. Nel contesto dell'Italia centrale l'Umbria è uno spazio geografico solcato da un'infrastruttura prevalentemente longitudinale, ma che da tempo si proietta verso il potenziamento delle relazioni trasversali e si configura come potenziale cerniera tra l'area metropolitana romana e i sistemi policentrici dell'Italia centrale. Il potenziamento delle trasversali è infatti da tempo al centro delle questioni infrastrutturali della Regione. Il modello insediativo che si è generato nell'arco del trentennio precedente non ha comunque operato un vero e proprio sovvertimento dell'assetto storico, ma nel gerarchizzarlo ha creato linee di forza che si sono sovrapposte in modo selettivo ai nodi principali della struttura urbana antica. Una struttura che sino al dopoguerra appariva formata da una costellazione policentrica, composta di nodi e addensamenti più o meno estesi arroccati sui poggi, allungati sui crinali o distesi sulle pendici della media e alta collina, con brevi espansio-

ni contigue o con gemmazioni insediative situate nella piana. Una struttura alla quale si affiancava la rete di castelli, pievi, ville, vecchi mulini e soprattutto di case rurali isolate nelle campagne, frutto dell'appoderamento mezzadrile. L'Umbria urbana policentrica di inizio '900 sembra invece evolvere verso un *“modello insediativo nodo-lineare”*.

Questo spazio regionale, insediativo, economico e ambientale, composto da un suo *“cuore”* più interno, collocato all'intersezione dei due principali solchi vallivi, si compone anche da un insieme di realtà a cavallo del confine regionale o situate ai suoi margini, che intrattengono relazioni economiche e funzionali con le regioni contermini. Le questioni relative ai territori transregionali rivestono per l'Umbria una rilevanza del tutto particolare, per ragioni storiche e geografiche. In particolare la posizione geografica tutta interna della Regione e la sua limitata estensione territoriale determina che circa il 50% della popolazione si attesti sui territori posti ai margini del confine regionale. L'Umbria è immaginata nell'assetto territoriale programmatico proposto dal PUT 2000 come una *“grande area logistica unitaria, asata sulla rete plurimodale di trasporto e le attrezzature puntuali strategiche sulle quali sono incardinati i sistemi sub-insediativi, dello spazio rurale e delle attrezzature produttive”*. Il modello reticolare del PUT 2000, che integra le diverse reti costituendone la sintesi in quanto *“rete delle reti”*, supera la precedente impostazione di *“città regione”* data dal PUT 1983. Alla *“rete delle reti”* (rete dei trasporto di persone, cose e informazioni, rete delle infrastrutture energetiche, igienico sanitarie) è affidato il compito di integrare città, territori ed economie anche a livello interregionale.

Al tempo stesso il Piano esprime la volontà di rinvigorire l'immagine ambientale della regione, qualificando ulteriormente *“l'immagine dell'Umbria”* quale prima fondamentale risorsa di questo territorio.

Un passaggio fondamentale nella storia degli strumenti che territorializzano lo sviluppo della Regione Umbria è rappresentato dal Disegno Strategico Territoriale, (DST 2008). Il DST è innanzi tutto un documento strategico che ha come fine quello di indirizzare le politiche territoriali di sviluppo e la programmazione della spesa pubblica in una visione comune, strategica, integrata e coerente. *“Il territorio è uno”* e pertanto è indispensabile disporre di un quadro di riferimento generale, di un quadro di raccordo, per armonizzare le diverse politiche e strumenti correlati. Sostanzialmente il DST ha perseguito due obiettivi basilari: fornire un contributo in termini di con-

sapevolezza agli interventi strutturali con ricadute territoriali necessari al superamento delle criticità riscontrate nel territorio umbro, dando a tal fine coerenza alle azioni in una “*visione-guida*” e porre le basi per una rivisitazione del Piano Urbanistico Territoriale del 2000, al fine di transitare da un rigido “*piano quadro*” ad uno strumento strategico più funzionale al perseguimento dello sviluppo sostenibile dell’Umbria. La necessità di “*proiettare*” l’Umbria all’esterno (*Umbria competitiva*) e al tempo stesso per essere in grado di rispondere alla domanda endogena di trasformazione e valorizzazione delle risorse (*Umbria coesa e integrata*), le “*visioni guida*” proposte dal Disegno Strategico Territoriale sono due:

- Umbria: “*territorio snodo*”, che deriva dall’assunzione del ruolo esercitato dalla regione nel contesto nazionale, dalla “*centralità*” che va intesa non solo in termini geografici o infrastrutturali, dalla capacità di attivare relazioni tra i territori dell’Italia centrale e dal rafforzamento delle relazioni nord-sud del paese. Una idea questa che reinterpreta una immagine consolidata, quella di “Umbria verde” o di “Umbria cuore verde d’Italia”; una reinterpretazione che si fonda non sulla constatazione della inattualità dell’immagine, ma sulla necessità di orientare le scelte relative alla programmazione della spesa pubblica;
- Umbria: “*laboratorio di sostenibilità*”, un orizzonte in cui la qualità ambientale, mantenuta e perseguita a diversi livelli, si pone come quadro generale di riferimento attorno al quale addensare ogni possibile forma di energia.

La reinterpretazione di “cuore” e di “verde” attribuiscono pertanto una connotazione più territoriale all’immagine di *Umbria-territorio snodo* (il cuore) e un approccio di carattere più paesaggistico e ambientale all’*Umbria: laboratorio di sostenibilità* (il verde).

Il *progetto di territorio regionale* si incardina su sei temi di riferimento specifici: l’insieme delle infrastrutture materiali e immateriali, la rete delle città, le aree produttive e gli ambiti di eccellenza, lo spazio rurale, il paesaggio e l’ambiente ecologico.

Ne emerge un modello territoriale umbro su cui converge “*una trama policentrica di territori a forte vocazione storico-culturale-ambientale, che funge da connessione degli attraversamenti interregionali e nazionali, che rafforza i legami di coesione interna, secondo lo scenario del policentrismo reticolare multilivello*”.

Il *paesaggio* nel DST non è più interpretato unicamente come risorsa da tutelare o come tema

settoriale a cui si devono riferire le politiche territoriali e relativi strumenti, ma diventa riferimento strategico per orientare l’insieme delle politiche e delle azioni territoriali. Territorializzare “*l’immagine di futuro*” dell’Umbria significa un nuovo “*modo di pensare il paesaggio*” fondato sulla lungimiranza nel considerare preventivamente gli esiti di ogni politica e azione. Questa consapevolezza diverrà essenziale per la definizione del Piano Paesaggistico dell’Umbria.

Il difficile compito di un Piano Paesaggistico regionale è di assicurare che il paesaggio, nelle sue continue trasformazioni, mantenga la qualità che ad esso è attribuita, ma anche da esso attesa.

In Umbria il processo di formazione del Piano Paesaggistico non si è ancora concluso ma per quanto sin qui elaborato il paesaggio è inteso come una totalità contestuale, di natura trans-scalare, che integra localmente in modo specifico le caratteristiche storico-culturali, ecologico-naturalistiche, insediative, sociali e simboliche del territorio, generando specifici profili identitari.

Chiave di lettura nel delimitare 19 paesaggi di livello regionale è il potere della storia e della natura nel plasmare dei contesti a forte capacità di senso, una capacità di percezione che si riassume nella prevalenza di una delle sue componenti che genera 10 paesaggi regionali a dominante fisico-naturalistica, 6 paesaggi a dominante storico-culturale e 3 paesaggi a dominante sociale simbolica.

Da questo percorso di sintetica rilettura del territorio umbro, emerge che ancor prima di dettare regole, i Piani regionali esaminati leggono, interpretano lo spazio fisico e immateriale nei suoi aspetti più strutturanti e lo immaginano proiettandolo verso un futuro sviluppo che si rappresenta nella suggestione di una “*visione guida*”. Ogni Piano, ogni strumento si fa interprete del dibattito culturale, delle istanze, dei problemi, del sentire di un’epoca, secondo le proprie relazioni culturali con il territorio e all’interno di vincoli dettati dal quadro normativo e legislativo di riferimento.

In Umbria la necessità di visioni funzionali all’orchestrazione delle trasformazioni ha visto: il concetto di *città-regione* alla base della visione strategica del PUT 1983; un’Umbria incardinata sul concetto di *sostenibilità* nel PUT 2000, che raccoglie le precedenti suggestioni di *Umbria verde* e *Umbria cuore verde d’Italia*; *Umbria: territorio snodo* e *Umbria: laboratorio di sostenibilità* nel DST 2008; un *Umbria dei paesaggi* nel Piano Paesaggistico Regionale, anche se ancora un efficace acronimo non è stato rinvenuto.

