

Bilancio delle previsioni PUC – Dimensionamento

La nuova redazione di un Piano Urbanistico Comunale per Albenga è solo l'ultimo passaggio in ordine di tempo di un processo iniziato nel 2008 e protrattosi finora per 11 anni. Contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, ciò non è dipeso da complessità del processo decisionale, né da lentezza dell'apparato amministrativo: il Piano è passato per varie redazioni, nessuna delle quali ha superato il vaglio della Regione. Ogni bocciatura, peraltro, ha riguardato le diverse manifestazioni di un difetto d'impostazione costante: non c'è motivo di procedere ad alcuna nuova pianificazione, data l'assenza di incremento demografico, come dimostrato anche dalla sola parziale attuazione delle previsioni del vecchio Piano e dalla sottaciuta, ma oggettiva (e pure evidente) presenza di unità insediative inutilizzate, ad accrescere il vuoto urbano delle seconde case e dello sfitto. Come scrive Pier Luigi Cervellati ne *La città post-industriale*, Bologna, Il Mulino, 1984 - Contemporanea, 8 - a p.122, il vuoto può essere testimonianza di benessere, riflettere mutazioni in corso, o indicare una crisi irreversibile, laddove i nuclei familiari si assottigliano e quelli formati da una sola persona, non necessariamente anziana, raggiungono quote, per l'Italia, senza confronto con il recente passato. (assottigliamento dei nuclei familiari e aumento di quelli formati da una persona sola spiegano il dato di 8000 Census).

In tutte le analisi condotte nel corso degli anni, le diverse elaborazioni del PUC sono risultate tutte viziate da

- procedimento non scientificamente corretto, (quando disattende o travisa i rilievi statistici, oltre a difettare tanto del bilancio, quanto della valutazione d'utilizzo del già costruito);
- argomentazione non giuridicamente corretta (quando disapplica previsioni di legge come quella dei 25mq/persona ex DM 1444/68, tuttora vigente).

Ciò motiva già a sufficienza le ripetute, doverose bocciature da parte della Regione.

Ora, il Comune ripropone una nuova versione del solito PUC, tralasciando persino di considerare le prescrizioni che l'Ufficio VAS aveva formulato in occasione dell'ultima bocciatura:

1. Prescrizione n° 1 - "I dati demografici presi a riferimento per il dimensionamento del PUC non sono aggiornati; devono essere presi in considerazione gli ultimi dati disponibili; peraltro il tasso migratorio è strettamente legato alle dinamiche economiche. Il riferimento al numero delle famiglie pare decisamente sovrastimato; occorre prendere a riferimento i dati Istat".

In rapporto a questa prescrizione, le cui ricadute determinano la sussistenza o meno della necessità di un Piano, questi sono i risultati del calcolo dei principali indici:

- **Indice di vecchiaia:** rappresenta il grado di invecchiamento di una popolazione ed è il rapporto percentuale tra >65 e <14; qui, come per gli altri indici, mettiamo a confronto l'anno 2008 (1/1/2009) con l'anno 2018 (1/1/2019):

1/1/2009 = 193,62 (indice relativo alla popolazione residente, cioè formato da cittadini italiani e cittadini stranieri). Per i soli cittadini italiani l'indice è 218,38; per gli stranieri è 12,14.

1/1/2019 = 212,96 (per i soli italiani è 258,41; per gli stranieri è 26,08);

- **Indice di dipendenza strutturale:** rappresenta il carico sociale ed economico della popolazione non attiva (<14 anni e >65) su quella attiva (15-64 anni), determina, cioè, quanti individui a carico ci sono ogni 100 persone che lavorano, più è alto il numero, più è oneroso.

1/1/2009 = 55,88 (ogni 100 che lavorano ci sono 55,88 persone a carico); per i soli cittadini

italiani l'indice è 58,82 persone a carico ogni 100 che lavorano; per gli stranieri 27,36 ogni 100.

1/1/2019 = 61,76 persone a carico ogni 100 che lavorano; per i cittadini italiani l'indice è 66,74 persone a carico; per gli stranieri a 32,26.

- **Indice di ricambio della popolazione attiva**, rapporto percentuale tra la popolazione che sta per andare in pensione (60-64 anni) e quella che sta per entrare nel mondo del lavoro (15-19 anni); il rapporto superiore a 100 indica che la popolazione in età lavorativa è molto anziana:

1/1/2009 = 161,78; scomponendo per nazionalità si ha: cittadini italiani = 169,57; cittadini stranieri = 35,71 (in questo caso popolazione molto giovane).

1/1/2019 = 158,11; scomponendo per nazionalità si ha: cittadini italiani = 170,00; cittadini stranieri = 67,76 (in questo caso popolazione molto giovane).

2. Prescrizione n°- 2 Le stime relative al fabbisogno di nuovi alloggi sono da rivedere prendendo a riferimento i più recenti dati ISTAT relativi a popolazione e numero di famiglie nonché dati aggiornati sul patrimonio edilizio esistente non occupato e l'offerta residua nei SUA/PUO del vecchio PRG e fatti salvi dal PUC; le stime relative al fabbisogno di nuovi alloggi così riviste dovrebbero essere confrontate con le potenzialità insite nelle previsioni dei citati SUA/PUO e accordi di programma fatti salvi dal PUC e nel riutilizzo del patrimonio edilizio esistente.

In aggiunta a ciò l'Ufficio VAS precisa:

A questo proposito si concorda infatti con quanto rilevato da Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio che, in riferimento ai DTR urbani ed alla stima di un fabbisogno residenziale primario dell'ordine di 1.500-2.000 unità indica quanto segue: "Si ritiene che a questo fabbisogno si possa far fronte in via primaria con l'offerta presente nel patrimonio edilizio non occupato e nelle previsioni urbanistiche non ancora attuate. Tali dati non risultano presenti negli elaborati e nella progettazione dell'ampliamento, nel progetto non viene tenuto conto di tale opportunità. Una presenza di patrimonio non occupato e non destinato ad utilizzazioni turistiche è probabilmente riscontrabile e, soprattutto per quanto riguarda il centro storico, auspicabile un suo recupero".

Già nelle Osservazioni da noi presentate nell'ottobre 2016 e poi nel gennaio 2017 in sede di replica alle Controdeduzioni del Comune, avevamo evidenziato la tendenza della popolazione di Albenga a diminuire e invecchiare, raggiungendo un'età media superiore alla media nazionale: considerando solo i cittadini italiani residenti, essa è pari a 48,74 anni.

Fra il 1992 e il 2001, come si vede in forma aggregata (Italiane + Straniere) nella seguente tabella, la variazione della popolazione femminile in Albenga, (19-39 anni) è contenuta:

FEM.	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TOT	3301	3359	3371	3374	3357	3333	3351	3321	3290	3228

Se si considerano, invece, gli anni 2002-2011, si assiste a un calo complessivo di 470 unità, cioè in percentuale del -15,01%; questo dato richiede un computo separato, come segue:

Anno	Popolazione femminile		
	Italiane + Straniere	Italiane	Straniere
2002	3130	3001	129
2003	3110	2969	141
2004	3049	2894	155

2005	3021	2830	191
2006	2914	2686	228
2007	2838	2597	241
2008	2826	2511	315
2009	2778	2439	339
2010	2700	2344	356
2011	2660	2252	408

La popolazione straniera femminile, considerata nell'intervallo 2002-2011, al 1 gennaio, aumenta di 279 unità e passa da 129 a 408, con un incremento del + 216%.

Nello stesso periodo, la popolazione femminile italiana diminuisce di 749 unità, passando da 3001 a 2252, con un calo del 24,95%.

Consideriamo ora i dati sulla popolazione dai 19 ai 39 anni, residente in Albenga al 1/1/2019, suddivisa per età, sesso e stato civile:

	Totale Maschi	Nubili	Coniugate	Divorziate	Vedove	Femmine unite civilmente	Totale Femmine	Maschi + Femmine
Totale	2671	1566	755	43	2	1	2367	5038

Combinando questi dati con quelli della tabella precedente, si osserva come il numero delle donne in età feconda (19 -39 anni) passi da 2778 unità (comprese 339 straniere) a 2367, con un calo di 411 unità, cioè in percentuale -14,79%.

Per completezza, ecco i dati relativi ai soli residenti stranieri, per la medesima fascia d'età:

Popolazione straniera (19 – 39 anni) al 1° Gennaio 2019 per età, sesso e stato civile

	Maschi	femmine	M+F
totale	672	476	1148

Ora, vediamo le statistiche relative alla popolazione attiva: mettiamo a confronto i dati al 1/1/2009 e al 1/1/2019. La tabella considera tutti i cittadini, italiani e stranieri, in forma aggregata (maschi + femmine):

Anno	Nazionalità	Fasce d'età		
		15 - 39	40 - 64	Tot. 15 -64
2009	Tutti	6812	8683	15495
	Italiani	5858	8186	14044
	Stranieri	954	497	1451
2019	Tutti	5873	9020	14893
	Italiani	4631	8078	12709
	Stranieri	1242	942	2184

Per evidenziare meglio la portata di queste variazioni, ricaviamo la differenza fra i dati relativi al 1/1/2019 e quelli di dieci anni prima:

		Anno		Variazione da 2009 a 2019
		2009	2019	
Età 15 -64	Tutti	15495	14893	-602
	Italiani	14044	12709	-1335
	Stranieri	1451	2184	+733

Come si vede, le differenze nella composizione della fascia considerata sono notevoli: negli anni considerati, la popolazione attiva complessiva perde 602 unità, nonostante l'apporto dei +733 stranieri, perché gli italiani diminuiscono di 1335 unità; inoltre, peggiora anche l'indice di struttura della popolazione attiva, che passa da 127,46 (2009) a 153,58 (2019). Per i soli italiani la variazione è da 139,74 a 174,43!

L'indice di ricambio della popolazione attiva, rapporto percentuale tra la popolazione che sta per andare in pensione (60-64 anni) e quella che sta per entrare nel mondo del lavoro (15-19 anni) per l'anno 2019 è 158,11 per tutti i lavoratori, per gli italiani è 170: ciò significa che si aggrava la tendenza all'invecchiamento della popolazione in età lavorativa, con le ovvie conseguenze. In ultimo, a questo riguardo, l'età media al 1/1/2019 è di 46,84 anni; se consideriamo solo la popolazione di cittadinanza italiana essa sale a 48,74 anni!

	maschi	femmine	Totale
Popolazione straniera residente al 31 Dicembre 2002	357	295	652
di cui minorenni	64	64	128

Gli stranieri residenti ad Albenga al 1/1/2009 sono **1.848** e rappresentano il 7,7% della popolazione residente.

Gli stranieri residenti ad Albenga al 1/1/2019 sono **2.879** e rappresentano il 12,0% della popolazione residente.

In sedici anni la popolazione straniera è passata da 652 unità a 2879 unità (+ 2227 unità, +341%)

La popolazione con cittadinanza italiana al 1/1/2009 era di 22.306 (+ 1848 stranieri = 24154); al 1/1/2019 è di 21.212 abitanti (+ 2879 stranieri = 24091). In 10 anni la popolazione italiana di Albenga è diminuita di 1094 unità!

Vista, peraltro, la ripetuta mancanza di risposta alle obiezioni sollevate in ogni precedente fase dell'iter non è superfluo ribadire succintamente quanto già più volte obiettato.

Partendo da un'asserita futura ripresa del mercato immobiliare, il Comune ha motivato il dimensionamento del PUC e il suo orizzonte di lungo periodo con:

1. l'incertezza, in una proiezione anche >15 anni (orizzonte originario del PUC), delle previsioni sulla riqualificazione;
2. il mantenimento di un assetto insediativo e demografico articolato nel rapporto urbano/rurale con contenimento dell'insediabilità nelle zone produttive agricole e nuovi spazi insediativi nelle frazioni, per soddisfare esigenze insediative slegata dalla produzione agricola.

Ora, fra i fattori che determinano il dimensionamento di un PUC, l'incertezza delle previsioni stride

e somiglia a un pretesto per licenziare la pianificazione di un futuro immotivato a piacere, oltre che lontano a piacere. Al contempo, funge da appiglio per sfuggire le analisi circostanziate – specie se queste dimostrino inesistenti quelle previsioni pur incerte, ma determinanti nel pianificare.

Sulla base di quanto osservato riguardo alla demografia, cade la connessione operata dal Comune fra ripresa del mercato immobiliare e ripresa dello sviluppo demografico: quest'ultima non è possibile, almeno a breve, in quanto

- cessano gli effetti del “baby boom” (1955- 1975 – cfr. “2016: più ottantenni che nuovi nati”, di Gianpiero Dalla Zuanna, Neodemos, 17 gennaio 2017);
- diminuiscono le giovani donne in “età fertile”, fra i 19 e i 39 anni, intervallo in cui, statisticamente, viene generato più del 90% del totale dei figli.

Già una valutazione sul medio periodo nell'intervallo 2010-2023 (sempre su dati ISTAT), rivelava l'infondatezza delle previsioni su cui si è dimensionato il PUC: a fine-2015, invece dell'atteso aumento, risultava un calo di popolazione di 165 unità.

La prognosi non migliorava neppure confrontando i dati obiettivi relativi al saldo naturale e a quello migratorio con l'estero nei quinquenni 2006-2010 e 2011-2015: il saldo totale dava un aumento esiguo e reso precario dalla pianificata erosione di circa 50 ettari di terreni agricoli, col conseguente calo di posti di lavoro in un settore che impiega molti immigrati.

Addirittura, considerando solo gli italiani, si registrava un calo di residenti pari a -669 unità.

Quant'è plausibile, dunque, una previsione di sviluppo che neghi quest'evidente implosione demografica? E ciò sapendo che l'attuale tendenza è strutturale - come risulta dai dati fin dal 1992. Di conseguenza, il secondo fattore complessivo del dimensionamento (mantenimento dell'assetto insediativo e demografico articolato nel rapporto fra città e campagna, ecc.) risulta immotivato.

Nondimeno, il Comune e gli estensori del PUC hanno respinto queste obiezioni adducendo:

- la riduzione del carico insediativo di un PUC prudente e conservativo già in origine, pur in un “quadro globale fortemente espansivo”;
- il *dovere* di prevedere una ripresa dello sviluppo demografico e conseguentemente del mercato immobiliare;
- la correzione al rialzo, oltre i 40mq/ab., del parametro di legge dei 25mq/ab. fissato dal DM 1444/68.

Fra questi argomenti, essendo già confutati i primi due, resta da considerare solo l'asserita inattendibilità del parametro dei 25mq/ab., definito come vetusto (giacché “la norma [...] risale [...] a quasi mezzo secolo fa”) e superato da “informazioni più recenti quali quelle dell'ultimo censimento [...] del 2011”, che quantificano la superficie abitativa in circa 40mq/ab. a livello nazionale, più ancora in Liguria. Qui si confondono elementi a priori (la previsione di legge) con elementi a posteriori (le risultanze del censimento), fingendo di scordare che le previsioni di legge non cadono in disuso: restano vigenti fino all'eventuale abrogazione – che in questo caso non è nemmeno in discorso. Che la superficie abitativa per occupanti superi i 40mq/ab. è un semplice fatto, a posteriori, e semplicemente constata la diminuzione del numero dei componenti delle famiglie, senza implicare l'assegnazione di maggiori superfici per abitante nei nuovi Piani.

Anni considerati	1991	2001	2011
Metri quadrati per occupante nelle abitazioni occupate	33,9	36,3	39,5

Invece la disposizione di legge che fissa i 25mq/ab. è tuttora vigente e, dunque, tuttora cogente e ed è utile a rivelare la reale portata del pianificato.

Se “il vertiginoso aumento dei valori immobiliari di questi anni ha causato una diminuzione delle superfici alloggiative”, comportando “un evidente fenomeno di diminuzione dello standard abitativo” (prof. Paolo Berdini nell'articolo “Il consumo di suolo in Italia: 1995-2006”), da un lato

la pianificazione aggregata di SA nasconde il numero di abitazioni, dall'altro la capziosa introduzione di nuovi e generosi parametri abitativi dissimula il numero di nuovi abitanti pianificati. L'applicazione del parametro di legge, però, consente di farsi un'idea di massima, ancor prima di ripartire la SA in abitazioni per classe di ampiezza. Così facendo i 210.000mq pianificati dal PUC, ridotti a 147.000mq scorporando il 30% destinato a seconde case, corrispondono a un carico approssimativo di 5.880 abitanti, che, già da solo, sconfessa le stime apologeticamente dichiarate nel dimensionamento del PUC per un doppio contesto, prudenziale o espansivo. Per completare l'idea di massima, basta ricordare che il metraggio minimo per le seconde case è fissato in 38mq e che sarebbe alquanto improbabile che tutte fossero occupate da una sola persona, come da tendenza utilitaristicamente fabbricata e invocata da Comune ed estensori del PUC; e, anche così, si tratterebbe di altre 1658 persone, per un totale di 7538.

Che dire, da ultimo, degli obiettivi che il PUC intende conseguire: "ricucire un disegno della città fortemente sfrangiato ai margini", dando "un disegno più convincente delle aree di trasformazione ereditate dal PRG precedente o di quelle interessate dalle dismissioni del demanio militare", mediante nuovi strumenti di governo delle trasformazioni, come i Distretti di Trasformazione o i crediti edilizi/perequazione? Anche ammettendo che non si vogliono creare nuove sfrangiature di espansione per procurarsi un domani l'esigenza di pareggiarle con altre costruzioni, perché prevedere nuova superficie residenziale in aree ancora intatte, come quella della zona di Signola? A ciò si aggiunga il fattore d'incertezza dato dall'annoso tema dello spostamento a monte della ferrovia, che comporterebbe lo stravolgimento dell'attuale assetto urbano e la conseguente traslazione del baricentro della città: un'alterazione così radicale dell'attuale assetto geografico, economico e strutturale della città, rende incertissime tutte le proiezioni e, dunque, vane tutte le pianificazioni di cui si è parlato sinora.

Eppure si insiste in una pianificazione che inflaziona senza motivo il mercato edilizio e toglie spazio all'agricoltura, settore storicamente più rappresentativo del territorio. Una recente, estemporanea argomentazione vorrebbe persino sminuirne l'impatto, adducendo l'esiguità della quota di territorio interessata, appena il 2%. L'uso astuto della percentuale non pare casuale; rappresentando un numero puro, in questo caso pure piccolo, essa impedisce di percepire l'effettiva entità della pianificazione. Se, però, la si traduce in superficie, si ottengono 73ha, ossia 730.000mq, molto meno equivocabili in termini di modica quantità.

A ciò vanno aggiunti i ~50ha di aree vincolate per l'eventuale tracciato ferroviario: su di esse sorgono aziende che vedono già oggi fortemente limitata la loro possibilità di sopravvivenza, non potendo apportare migliorie e trovandosi bloccate pur coi terreni ancora coltivati e produttivi. Sempre il Cervellati, *op. cit.*, p.180 descrive la progressione con cui l'espansione edilizia sottrae terreno agricolo e produttivo: essa si manifesta unitamente allo svuotamento/disuso di edifici e di intere parti di città; si manifesta, altresì, in presenza di una popolazione urbana destinata con ogni probabilità a diminuire. Sembra una descrizione dell'attuale Albenga!

Infine, il dubbio di una compilazione del PUC a ritroso (dal *quantum* edificare, all'invenzione di motivazioni per mezzo di teorie *ad hoc* e travisamento di dati demografici), rimane; in più, il procedimento e il pianificato evidenziano un modello di gestione territoriale appiattito su un'ottica economicistica e privatistica oltre che attuato, al di là dei dibattiti di facciata, con modalità unilaterali e autoritarie: come visto, mentre dispone del territorio, il Piano decide pure delle attività che vi si esercitano, influenzando addirittura le determinazioni personali dei cittadini. E perché mai il Comune si procurerebbe risorse svendendo il territorio ed esponendo interessi collettivi e beni pubblici all'influenza del mercato e dei privati, con tutte le conseguenze giuridiche, amministrative ed economiche? E perché mai, viste tutte le strutturate circostanze empiriche, giuridiche e matematiche a negare la necessità di un nuovo PUC, si vorrebbero spendere altri soldi pubblici in ciò che, all'anno 2017, aveva già ingiustificabilmente assorbito una somma di 721.000€?