

## Tratti strutturali dei comuni italiani

Come già avvenuto nelle ultime due edizioni del Rapporto da Territorio, la sezione dedicata alla pianificazione locale è integrata da una parte dedicata all'analisi strutturale dei comuni italiani, al fine di meglio comprendere il significato dei dati sull'andamento dell'attività di pianificazione a livello comunale ed il tipo di problemi che incontra ed è chiamata a risolvere. Dimensione territoriale e demografica, densità e dinamica insediativa, tasso di affollamento di edifici ed alloggi, dimensione media dei nuclei familiari, solo per citare alcune fra le principali grandezze delle quali occorre tener conto per poter correttamente valutare l'interazione fra strumenti urbanistici e contesti pianificati. Segue quindi una breve lettura strutturale.

### Le dimensioni dei comuni

Il Grafico a dispersione 4.1 dei comuni italiani al 2001 per dimensione demografica (abitanti, asse x) e dimensione territoriale (ettari, asse y). Scale logaritmiche. In tratteggio orizzontale la linea della dimensione territoriale media (3.719 ha.); in puntinato verticale la linea della dimensione demografica media (6.950 ab.); in diagonale piena la linea della

do un fenomeno di riduzione della dimensione demografica dei grandi comuni.

Per contro, ed in modo quasi simmetrico, l'ultima classe di comuni che presenti più di un individuo statistico con una densità insediativa maggiore della media è quella oltre i 500 abitanti, mentre tutti i comuni sotto i 200 abitanti hanno una densità inferiore alla media. Va notato che i comuni al di sotto dei 500 abitanti (i cosiddetti comuni-polvere) al 2001 sono comunque ben il 10,4% del totale, ed assommano il 4,85% del territorio, pur comprendendo solo lo 0,46% della popolazione.

Da rilevare anche come la diagonale della densità media tagli la nuvola di dispersione al di sotto del baricentro grafico, a segnalare il peso statistico delle grandi città, tutte nel semipiano inferiore.

Le tabelle 4.1 e 4.2 riportano una analisi delle caratteristiche dimensionali della demografia dei comuni d'Italia, articolata sia per classe dimensionale che per regione, in valori assoluti ed in percentuale. La definizione delle soglie statistiche fra dimensioni è frutto di un accurato studio; in particolare **la soglia dei 90mila abitanti** è frutto dell'osservazio-

**Tab. 4.1 - Caratteri strutturali dei comuni italiani**

DENSITÀ	comuni		popolaz. residente		superf. terr.		dimensione media ha
	num	%	num	%	ha	%	
fino a 32 ab/kmq	1.357	16,75	1.429.213	2,51	7.700.454	25,56	5.675
32,1-74 ab/kmq	1.817	22,43	3.827.404	6,72	7.417.936	24,62	4.083
74,1-175 ab/kmq	2.160	26,66	8.667.507	15,21	7.501.334	24,89	3.473
175,1-13.323 ab/kmq	2.767	34,16	43.071.620	75,57	7.513.121	24,93	2.715
<b>Totale</b>	<b>8.101</b>	<b>100,00</b>	<b>56.995.744</b>	<b>100,00</b>	<b>30.132.845</b>	<b>100,00</b>	<b>3.720</b>

DIMENSIONE DEMOGRAFICA	comuni		popolaz. residente		superf. terr.		dimensione media ha
	num	%	num	%	ha	%	
fino 1500 ab	2.921	36,06	2.282.979	4,01	6.415.979	21,29	782
1.500-5.000	2.915	35,98	8.307.749	14,58	10.217.680	33,91	2.850
5.000-10.000	1.153	14,23	8.040.885	14,11	4.927.592	16,35	6.974
10.000-15.000	448	5,53	5.403.935	9,48	2.359.275	7,83	12.062
15.000-90.000	610	7,53	18.609.358	32,65	5.087.152	16,88	30.507
90.000+	54	0,67	14.350.838	25,18	1.125.167	3,73	265.756
<b>Totale</b>	<b>8.101</b>	<b>100,00</b>	<b>56.995.744</b>	<b>100,00</b>	<b>30.132.845</b>	<b>100,00</b>	<b>7.036</b>

densità abitativa media (1,86 ab./ha).

Come si può notare l'ultima classe dimensionale che presenti individui statistici con densità territoriale al di sopra della media nazionale è quella delle città sino a 70.000 abitanti, mentre tutte le città al di sopra di questa dimensione si presentano con una densità territoriale al di sotto della media. Ciò è in gran parte dovuto ad un carattere strutturale derivante dalla riforma degli enti locali operata nel 1928 dal fascismo la quale, oltre a sostituire i sindaci eletti con podestà nominati dal Prefetto, riunificò anche i comuni minori circostanti ai comuni capoluogo di provincia, al fine di, forzando la gerarchia demografica e dimensionale fra i comuni, legittimare la nuova struttura verticistica e accentratrice varata. Il fenomeno si è poi aggravato da quando, a partire dagli anni '60 per i centri maggiori e via via per tutti gli altri grandi centri durante gli anni '80 e '90, a causa della diffusione insediativa e l'invecchiamento della popolazione è andato crescen-

ne che nella distribuzione dimensionale demografica attorno a quel valore c'è un diradamento della frequenza statistica, tanto da configurarla come soglia naturale; inoltre l'assunzione di tale valore fa sì che tutti i capoluoghi di regione, salvo Molise e Basilicata, siano rappresentati.

Rispetto alla passata edizione del Rapporto dal territorio è stata inoltre introdotta la soglia dimensionale dei 15mila abitanti, che segna il passaggio dal metodo a turno unico al doppio turno per l'elezione dei sindaci.

Mentre il primo grafico, che rappresenta la cumulata per regione degli abitanti nelle varie classi dimensionali dei comuni, è ordinato per numero decrescente di abitanti per regione, il secondo, che dà invece conto della ripartizione percentuale in ogni regione degli abitanti nelle diverse classi dimensionali dei comuni, è ordinato per percentuale decrescente dei comuni maggiori.

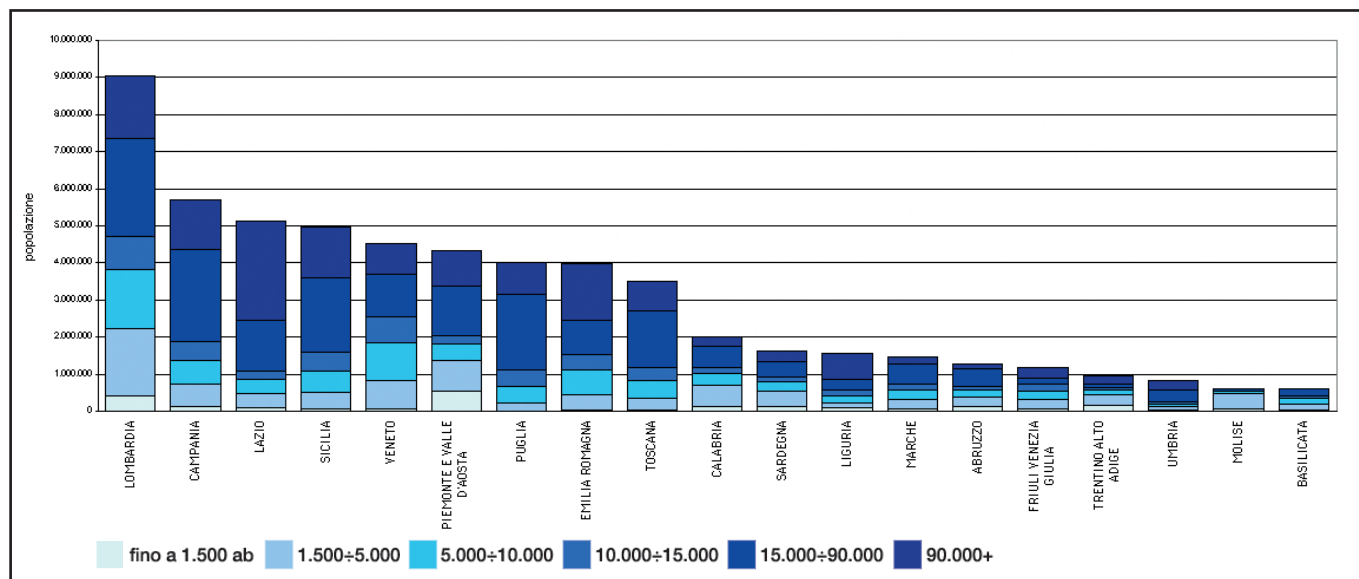
Dal grafico "Popolazione per classi dimensionali dei comuni e

totale” emergono tre intervalli dimensionali maggiori, corrispondenti a tre diversi ordini di grandezza: dal basso verso l’alto le regioni minori, dalla Basilicata alla Calabria, con una popolazione compresa tra i 600mila e i due milioni di abitanti; le regioni ordinarie, comprese tra i 3.500mila abitanti della Toscana e i 5.700mila abitanti della Campania; e la Lombardia, che da sola con i suoi oltre nove milioni di abitanti rappresenta quasi un sesto del Paese. Nel diagramma “Ripartizione percentuale della popolazione per classi dimensionali dei comuni” che rappresenta invece la ripartizione percentuale fra classi dimensionali emerge con chiarezza il tasso di concentrazione della popolazione nei grandi comuni che caratterizza i modelli insediativi dell’Italia centrale, con **Lazio, Liguria, Umbria ed Emilia Romagna** tutte con valori dalla metà a oltre un terzo dei loro abitanti che risiedono in

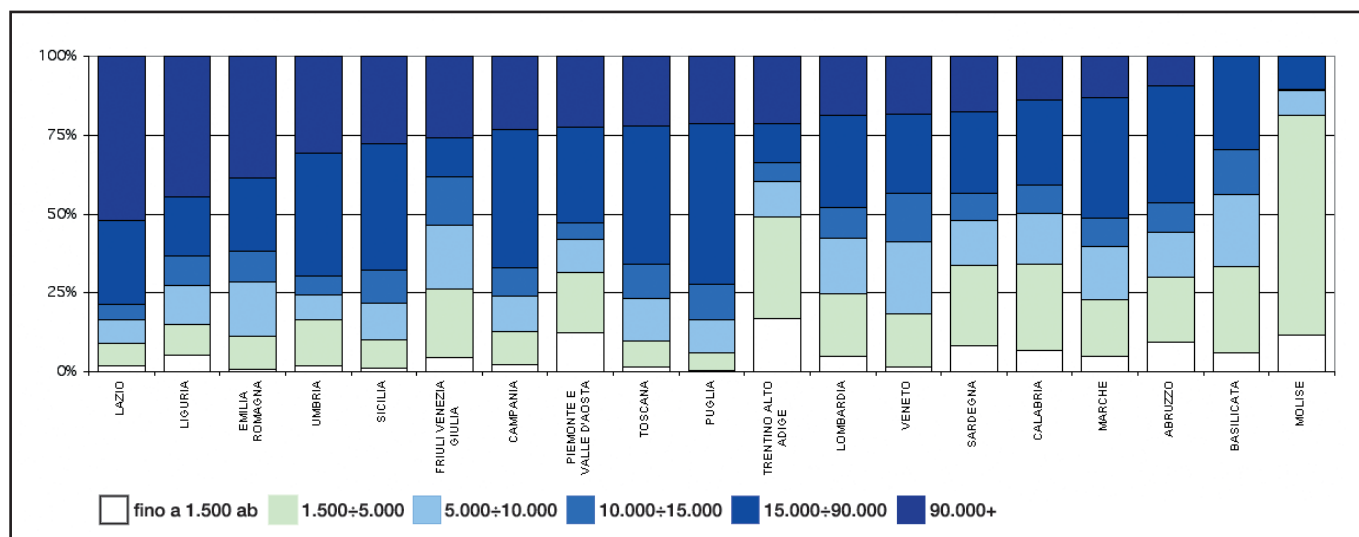
comuni maggiori di 90mila abitanti.

Estremamente significativo che la **Lombardia**, pur la maggiore regione italiana e sede territoriale della maggiore conurbazione metropolitana nazionale, presenta una ripartizione per classi dimensionali demografiche dei comuni meno polarizzata della media nazionale, e con rapporti fra le diverse classi significativamente simili a quelle del **Veneto**, a conferma di similitudini nella configurazione delle caratteristiche dimensionali e di governo locale che la sola analisi delle morfologie insediative non consente di cogliere appieno. Del resto è una particolarità tutta lombarda l’esistenza di una gran quantità di piccoli comuni di modeste dimensioni sia demografiche che territoriali, che con la loro fitta trama insediativa ed infrastrutturale hanno prima e meglio che in altre realtà territoriali resa possibile l’affermazione del nuovo para-

**Graf. 4.2 - Popolazione per classi dimensionali dei comuni e totale**



**Graf. 4.3 - Ripartizione percentuale della popolazione per classi dimensionali dei comuni**



digma del policentrismo reticolare, con la sua superiore capacità dissipativa delle contraddizioni urbanistiche sociali ed ambientali della densità insediativa.

Fra le singolarità si segnalano anche: la **Puglia**, con la più alta percentuale di abitanti in comuni al di sopra della soglia dei 10mila, persino più del Lazio, concentratissimo per la presenza di Roma; all'opposto il **Molise**, pur finitimo alla Puglia, che invece ha i nove decimi degli abitanti residenti in comuni con meno di 10mila persone. Allineate ad un valore di circa due terzi degli abitanti in comuni inferiori a 10mila persone ci sono poi **Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Basilicata**, regioni nelle quali le origini di una tale frammentazione insediativa sono diverse e diversamente situate nel tempo, ma che restituiscono anche stili di governo regionale con rilevanti elementi di similitudine. Tutte e tre le regioni si segnalano infatti per una rilevante capacità programmatica dell'ente regionale a sostegno del diffuso e vivace sistema di autonomie locali.

Il grafico 4.4 "Ripartizioni delle classi di comuni per popolazione e superficie" rappresenta il quadro nazionale della ripartizione per classi dimensionali demografiche dei comuni italiani, qui rappresentati per numero di comuni (colonna 1), per popolazione (colonna 2) e per superficie territoriale (colonna 3).

A titolo esemplificativo, conteggiando tutti i comuni al di sopra dei 15mila abitanti, che eleggono il sindaco con il doppio turno, emerge che sono meno dell'8% del totale dei

comuni, e pur coprendo circa il 20% del territorio nazionale ospitano il 58% della popolazione.

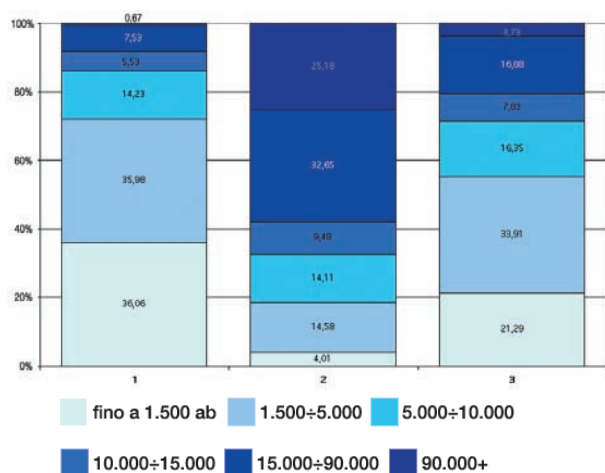
Per contro i comuni con meno di 15mila abitanti, che leggono i loro sindaci con il meccanismo elettorale del maggioritario a turno unico, sono il 92% del totale e, pur ospitando solo il 43% della popolazione totale, governano ben i quattro quinti (79%) del territorio.

Guardando alle caratteristiche delle singole classi dimensionali, si nota che per quelle intermedie esiste un certo equilibrio fra numero dei comuni, superficie territoriale e popolazione. I comuni tra 1.500 e 5mila abitanti, che sono il 36% del totale, amministrano il 34% del territorio, pur avendo solo il 14% della popolazione complessiva.

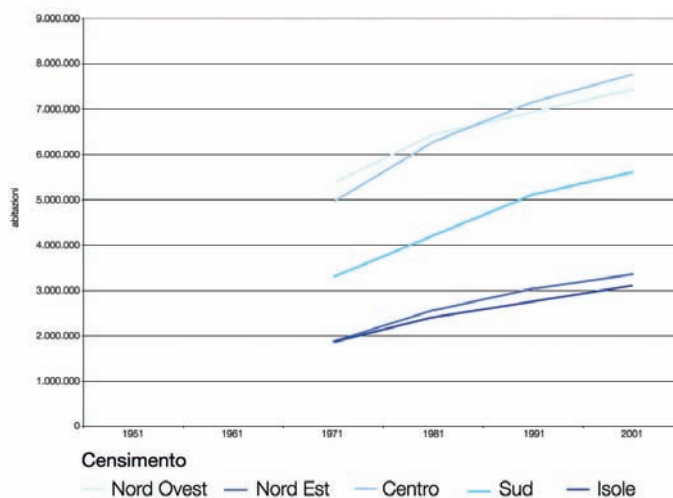
I comuni tra 5mila e 10mila abitanti, i più equilibrati, sono il 14% del totale ed amministrano il 16% del territorio avendo il 14% della popolazione. Anche per quelli tra 10 e 15mila abitanti, che sono il 6% del totale dei comuni, con l'8% del territorio amministrato e il 9% della popolazione, si riscontra un apprezzabile equilibrio.

Gli squilibri si concentrano, come sospettabile, agli estremi. Così i comuni al di sotto dei 1.500 abitanti, che sono ben il 36% del totale, pur amministrando il 21% del territorio ospitano solo il 4% della popolazione. Dall'altro lato, i 54 comuni al di sopra dei 90mila abitanti sono pari solo allo 0,07% del totale degli ottomilacento comuni italiani, ma si estendono per il 3,7% della superficie territoriale e comprendono addirittura oltre il 25% della popolazione al 2001.

**Graf. 4.4 - Ripartizioni delle classi di comuni per popolazione e superficie**



**Graf. 4.5 - Abitazioni per ripartizione geografica**



**Tab. 4.2 - Abitazioni per ripartizione geografica/censimenti dal 1951 al 2001/valori assoluti**

	1951	1961	1971	1981	1991	2001
Nord Ovest	3.355.184	4.269.024	5.373.696	6.429.407	6.933.364	7.449.603
Nord Est	2.057.281	2.569.337	1.899.122	2.421.415	2.764.337	3.109.591
Centro	1.917.468	2.548.137	4.966.745	6.288.483	7.160.575	7.772.898
Sud	2.682.006	3.179.408	3.320.599	4.230.453	5.126.756	5.608.483
Isole	1.398.746	1.647.761	1.873.810	2.567.465	3.043.490	3.351.418
<b>Italia</b>	<b>11.410.685</b>	<b>14.213.667</b>	<b>17.433.972</b>	<b>21.937.223</b>	<b>25.028.522</b>	<b>27.291.993</b>

### Baricentri

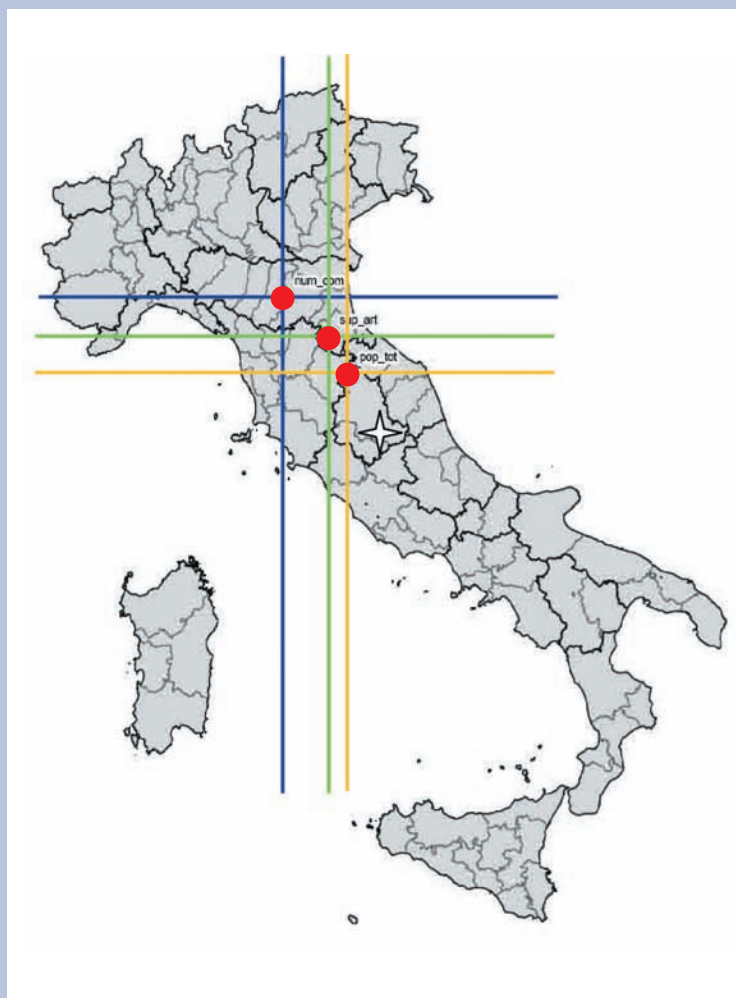
L'immagine qui a fianco esplicita alcune particolarità e disomogeneità del rapporto tra fenomeni territoriali e struttura di governo locale in Italia. Sono riportati alcuni baricentri riferiti a diverse grandezze ritenute significative.

**Il primo è il baricentro della superficie territoriale**, connotato da una stella a quattro punte, che è notoriamente collocato in Umbria meridionale.

**Il secondo baricentro**, connotato dalla coppia di assi di color arancione, **si riferisce alla popolazione residente** risultante dal censimento 2001. Il fatto che si trovi più a nord del baricentro territoriale sta a significare il fatto che la popolazione che vive a nord del baricentro del territorio è maggiore di quella che vive a sud di esso. Infatti, nonostante il tasso di fertilità nel Mezzogiorno risulti ancora più alto della media nazionale, la popolazione reale è ancora in maggioranza ubicata al nord, come del resto suggerisce anche l'osservazione dello schiacciante peso della Lombardia nel primo grafico di questa sezione.

**Il terzo baricentro**, connotato dalla coppia di assi di colore verde, **è riferito alle superfici artificializzate** rilevate dall'Istituto Tagliacarne nel 2000. È cioè il baricentro delle superfici urbanizzate. Risulta significativa la sua collocazione ancora più a nord dei primi due, a significare che la popolazione del nord dispone di una quantità pro-capite di superfici urbanizzate maggiore di quella del sud; una riprova indiretta del differente tasso di sviluppo avutosi nei diversi contesti in Italia dal dopoguerra ad oggi.

**Il quarto baricentro** infine, connotato dalla coppia di assi di colore blu, **è riferito ai comuni italiani**. Ciascuno dei due assi bipartisce il territorio italiano in due metà che hanno la medesima numerosità di comuni. Esso risulta centrato quasi esattamente su Bologna, e cioè spostato molto più a nord di tutti gli altri baricentri, a segnalare come è soprattutto il nord a presentare una grande ricchezza di istituzioni locali.



Controprova degli elementi che emergono dall'analisi dei baricentri, di cui nella scheda qui sopra, se ne può avere osservando la tab. 4.3; la prima regione del nord è il Veneto, che è solo ottava con un valore medi quasi uguale alla media nazionale; la regione col maggior numero di comuni, la Lombardia (1546), è solo undicesima, e la seconda più numerosa, il Piemonte (1206) è addirittura quart'ultimo, con una popolosità media pari alla metà di quella media nazionale. Questi dati confermano il fatto che la partizione amministrativa del territorio italiano è ormai largamente non corrispondente ai fenomeni di trasformazione territoriale avvenuti e a quelli in corso (ad esempio, la provincia di Isernia ha meno abitanti dei comuni di Torre del Greco o di Andria, la Regione Val d'Aosta meno del comune di Monza, mentre il comune di Roma da solo ha molti più abitanti di regioni quali Calabria, Marche, Liguria o Friuli VG, o delle regioni Basilicata, Molise, Umbria e Val d'Aosta messe insieme). Tuttavia la complessità di un ridisegno istituzionale è tale che tutti i livelli di governo sono ormai indirizzati alla costruzione di politiche territoriali di tipo cooperativo che consentano di superare la non corrispondenza dei confini ai fenomeni. Questa soluzione, in qualche modo l'unica praticabile, pur lenendo l'inoperabilità amministrativa, nel lungo periodo e con l'amplificarsi dei fenomeni di non corrispondenza fra

struttura dei problemi e distribuzione dei poteri rischia di portare ad un vero e proprio fenomeno di "collasso" dell'amministrazione territoriale, specie nei contesti di maggior intasamento territoriale.

È a partire da queste problematiche che il movimento culturale per **l'affermazione dei valori della sussidiarietà**, che in traccia già produsse le riforme della legislazione amministrativa del 1990, ha potuto riscontrare il vasto successo nella classe politica che ha poi portato alla costituzionalizzazione di tali valori con il nuovo Titolo V della Costituzione. Appare peraltro evidente come gli effetti di un trasferimento di poteri verso il basso, con l'incremento del ruolo dei comuni, abbia effetti rilevantemente differenziati sul territorio nazionale, proprio a causa delle rilevanti disparità dimensionale, territoriale ed organizzativa riscontrabile fra le strutture amministrative nei diversi contesti.

Con il trasferimento delle competenze in materia urbanistica dallo Stato alle regioni, **i comuni hanno visto via via svanire il loro rapporto con le politiche nazionali per le città**, che pure furono una componente determinante delle politiche italiane dal secondo dopoguerra sino al decreto legislativo 112/1998. Le politiche regionali affermatesi dopo tale data hanno mostrato per lo più (con le eccezioni di Lombardia ed Emilia-Romagna) tendenze a non considerare

Tab. 4.3 - Caratteri demografici e territoriali medi dei comuni per regione.

REGIONE	Superficie territoriale (Kmq)	Popolazione n.	Comuni n.	abitanti medi comune	sup. media comuni (Kmq)	Densità abitativa (ab/Kmq)
Piemonte	25.399,83	4.214.677	1.206	3.495	21,06	166
Valle d'Aosta	3.263,22	119.548	74	1.616	44,10	37
Lombardia	23.862,85	9.032.554	1.546	5.843	15,44	379
Liguria	5.420,24	1.571.783	235	6.688	23,06	290
P.A. Bolzano	7.399,97	462.999	116	3.991	63,79	63
P.A. Trento	6.206,90	477.017	223	2.139	27,83	77
Veneto	18.391,22	4.527.694	581	7.793	31,65	246
Friuli-Venezia Giulia	7.856,48	1.183.764	219	5.405	35,87	151
Emilia-Romagna	22.123,09	3.983.346	341	11.681	64,88	180
Toscana	22.990,18	3.497.806	287	12.187	80,11	152
Umbria	8.456,04	825.826	92	8.976	91,91	98
Marche	9.694,06	1.470.581	246	5.978	39,41	152
Lazio	17.207,68	5.112.413	378	13.525	45,52	297
Abruzzo	10.795,12	1.262.392	305	4.139	35,39	117
Molise	4.437,65	320.601	136	2.357	32,63	72
Campania	13.707,52	5.701.931	551	10.348	24,88	489
Puglia	19.365,80	4.020.707	258	15.584	75,06	208
Basilicata	9.994,61	597.768	131	4.563	76,29	60
Calabria	15.080,55	2.011.466	409	4.918	36,87	133
Sicilia	25.702,82	4.968.991	390	12.741	65,90	193
Sardegna	24.089,89	1.631.880	377	4.329	63,90	68
<b>Italia</b>	<b>301.446</b>	<b>56.995.744</b>	<b>8.101</b>	<b>7.036</b>	<b>37,21</b>	<b>38</b>

l'urbano quale elemento centrale per la competitività dei territori. Ciò costituisce un elemento di difficoltà nel momento in cui al Paese è chiesto un robusto sforzo di riposizionamento competitivo nello scenario della globalizzazione.

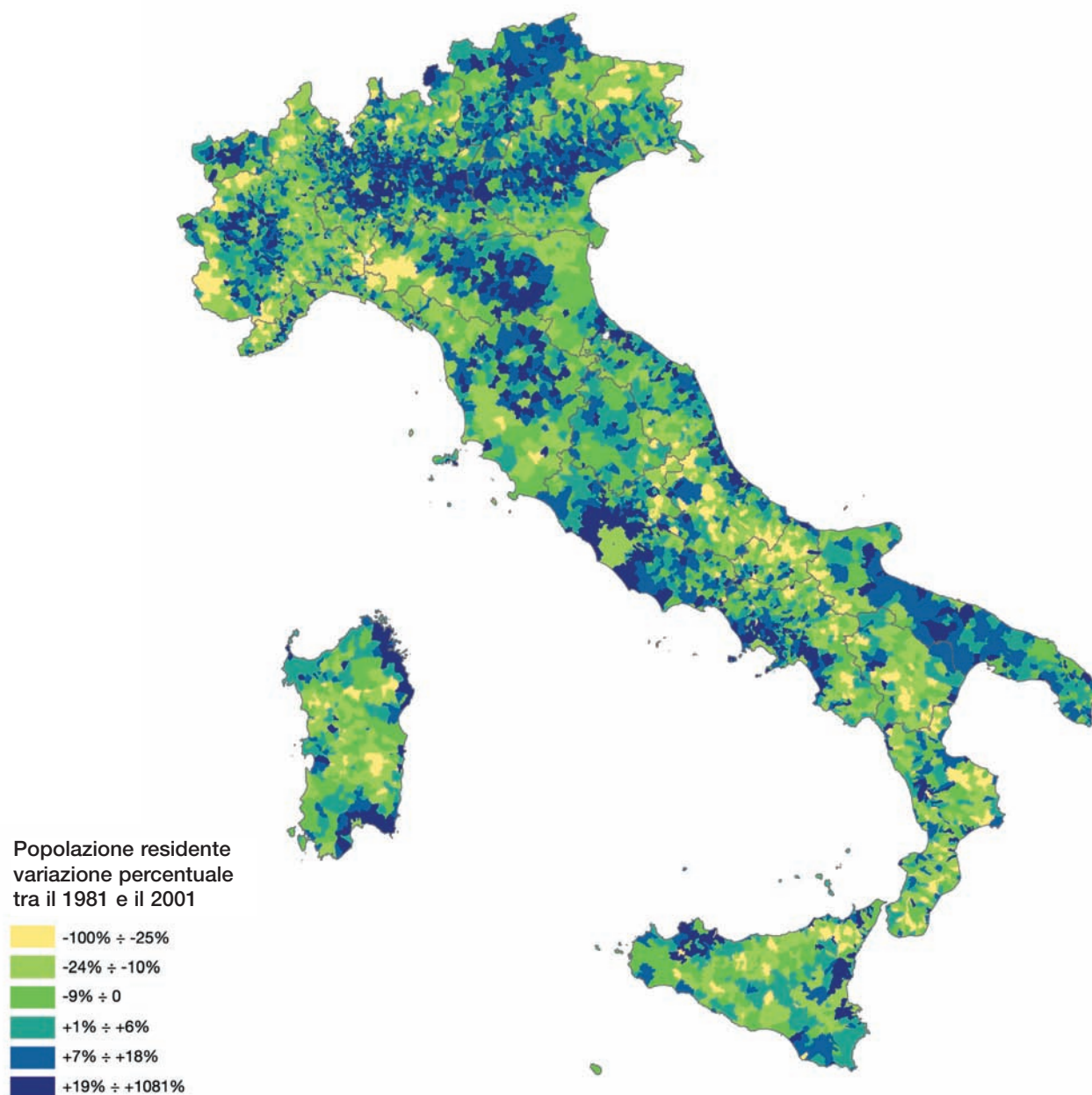
Con l'affermazione del nuovo paradigma costituzionale del governo del territorio i comuni vanno affiancando alla tradizionale pianificazione di assetto **nuove modalità di programmazione strategica**, nel tentativo di cogliere possibili opportunità contando sui loro punti di forza e superare così le condizioni di crescente fragilità. In questo quadro la pianificazione fisica da attività autonoma va gradualmente assumendo una doppia valenza; da un lato un ruolo crescente a servizio di altre componenti specialistiche, che potrebbe apparentemente ridurne l'autonomia; ma dall'altro, a causa dell'interdipendenza che lega tutte le scelte di trasformazione insediativa sia dal punto di vista dell'uso del suolo che da quello della coerenza ambientale e sociale, la funzione determinante di strumento di valutazione di coerenza per tutte le istanze di trasformazione. Da qui la necessità, più volte sottolineata dall'INU, di evolvere la strumentazione di pianificazione da una logica puramente regolativa degli usi del suolo ad una capace di distinguere alcune scelte fondamentali, **nella pianificazione di struttura**, da altre scelte da condurre nello sviluppo del partenariato fra pubblico e privato e da

validare attraverso valutazioni di coerenza rispetto a criteri ed obiettivi fissati dalla pianificazione di struttura.

La fissazione di obiettivi pubblici generali è del resto indispensabile per costruire alcuni elementi di certezza dello scenario territoriale, senza i quali gli stessi soggetti privati non riuscirebbero a esprimere alcuna effettiva capacità progettuale al di fuori delle banali spinte speculative. Invece tale quadro di riferimento, dotato anche di alcune fondamentali regole di relazione attraverso le quali operare le valutazioni sulle proposte private, è l'indispensabile strumento che consente di chiamare i soggetti privati a portare il loro contributo alla formazione di quelle agende strategiche che sono l'indispensabile strumento per il potenziamento delle politiche pubbliche, nella direzione del governo del territorio.

**L'elezione diretta dei sindaci** pone agli assessori da esso nominati la necessità di ritrovare una efficacia operativa che porti ad esiti tali da poter essere posti sulla bilancia della valutazione di mandato. Tuttavia l'amministrazione nel suo insieme è ancora molto segnata da modelli organizzativi e da attitudini comportamentali che impediscono sostanzialmente il raggiungimento dell'efficacia, portando talvolta le figure politiche a poggarsi in misura consistente su partenariati esterni anziché sulla forza organizzativa interna dell'amministrazione.

**Fig. 4.1 - Variazione percentuale tra il 1981 e il 2001 della popolazione residente**



L'immagine, in modo conciso ed eloquente, esprime attraverso l'indicatore della popolazione residente l'andamento dei principali fenomeni di trasformazione insediativa intercorsi in Italia nell'ultimo ventennio. Si tratta solo di una approssimazione, giacché oltre alle trasformazioni demografiche il cambiamento degli stili di vita ha visto ad esempio crescere di molto la super-

ficie urbanizzata pro-capite; tuttavia, in mancanza di dati analitici a livello nazionale sull'andamento del consumo di suolo, è comunque ragionevole ritenere che le maggiori pressioni insediative si manifestino nel cuore delle aree metropolitane e nei territori con il più forte saldo demografico positivo.