

Le Geografie del Piano

Copertura e datazione della pianificazione comunale in Italia

La raccolta e la omogeneizzazione delle informazioni sull'attività di pianificazione generale comunale è condotta **su base regionale** utilizzando l'attività di report che le Amministrazioni regionali, o quelle provinciali quando sub-delegate, effettuano sulla base dei procedimenti definiti dal proprio quadro legislativo.⁵ La reperibilità e l'affidabilità del dato è minore in quelle regioni dove tale attività di report non viene effettuata periodicamente o dove l'attività di pianificazione locale, compresa quella di approvazione dei propri strumenti, è interamente affidata ai comuni (Abruzzo, Sardegna). I dati sono raccolti in base alla data di entrata in vigore degli strumenti urbanistici o più esattamente alla data di pubblicazione sul BUR della approvazione definitiva: tale condizione permette di omogeneizzare e rendere confrontabili la maggioranza delle informazioni raccolte e superare in parte l'irriducibile eterogeneità delle diverse situazioni amministrative e legislative regionali. Tale attività di monitoraggio, infatti, è volta ad acquisire un insieme ristretto di informazioni per la costituzione e l'aggiornamento di una base dati sull'andamento della pianificazione comunale.

Con riferimento alla regione di appartenenza, per ogni comune vengono restituite le seguenti informazioni:

- > provincia di appartenenza
- > popolazione (ISTAT 2001)
- > tipo di strumento urbanistico vigente
- > data di approvazione

Le elaborazioni riguardano:

- > copertura dei piani, complessiva e per regione;
- > andamento (percentuale) della pianificazione a livello nazionale e regionale con riferimento alla superficie territoriale o alla popolazione interessata;
- > l'età della pianificazione comunale, con riferimento a situazioni di obsolescenza delle programmazioni urbanistiche;

Classi di datazione e vigenza

La ripartizione dei piani comunali per classi di vigenza storica è stata compiuta non tramite l'individuazione di decili teorici, come avviene per la rappresentazione di altri fenomeni naturali o sociali; riconoscendo la natura complessa delle attività tecnico-politiche che portano alla approvazione dei piani urbanistici e la sensibilità di tali processi al quadro legislativo vigente, si è preferito procedere individuando alcune date alle quali si sono avute delle discontinuità nei sistemi giuridico-amministrativi connessi al varo dei piani. Le date prescelte per strutturare la periodizzazione critica del dopoguerra sono le seguenti:

- 1968 - varo dei decreti attuativi della Legge Ponte (L. 765/'67) di riforma della LUN
- 1977 - varo del DPR 616, con il transito delle attività di approvazione dei piani comunali dalla Direzione generale dell'Urbanistica presso il Ministero dei lavori pubblici alla competenza regionale
- 1985 - varo della legge per il condono edilizio e dei provvedimenti Galasso (L. 47/'85 e L. 431/'85)
- 1995 - avvio delle prime legislazioni urbanistiche regionali di contenuto innovativo (LR 5/95 Toscana, LR 28/95 e 31/97 Umbria, LR 58/95 e 36/97 Liguria, LR 6/95 Emilia Romagna, LP 4/L/95 Trentino, LR 70/95 Abruzzo, LR 38/99 Lazio, ecc.).
- 2000 - entrata in vigore della seconda generazione di legislazione regionale innovativa (LR 23/99 Basilicata, LR 20/2000 Emilia Romagna)

Per comprensibili motivi si è ritenuto di non tener conto della

Tab. 4.7 - Piani approvati dal 2000 al 2005 per Regione

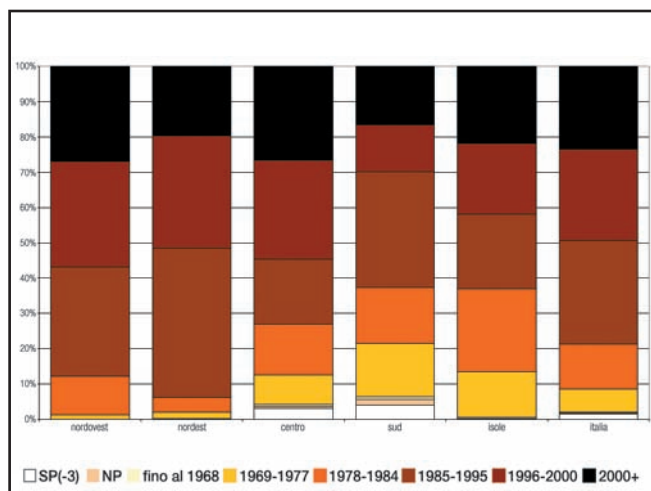
	n°comuni	Piani dopo il 2000		Piani ante 2000 o senza piano	
Piemonte	1.206	394	32,7	812	67,3
Valle d'Aosta	74	5	6,8	69	93,2
Lombardia	1.546	365	23,6	1.181	76,4
Liguria	235	59	25,1	176	74,9
Totali nord ovest	3.061	823	26,9	2.238	73,1
P.A. Bolzano	116	4	3,4	112	96,6
P.A. Trento	223	62	27,8	161	72,2
Veneto	581	69	11,9	512	88,1
Friuli-Venezia Giulia	219	89	40,6	130	59,4
Totali nord est	1.139	224	19,7	915	80,3
Emilia-Romagna	341	104	30,5	237	69,5
Toscana	287	115	40,1	172	59,9
Umbria	92	24	26,1	68	73,9
Marche	246	67	27,2	179	72,8
Lazio	378	45	11,9	333	88,1
Abruzzo	305	84	27,5	221	72,5
Totali centro	1.649	439	26,6	1.210	73,4
Molise	136	12	8,8	124	91,2
Campania	551	47	8,5	504	91,5
Puglia	258	78	30,2	180	69,8
Basilicata	131	14	10,7	117	89,3
Calabria	409	94	23,0	315	77,0
Totali sud	1.485	245	16,5	1.240	83,5
Sicilia	390	95	24,4	295	75,6
Sardegna	377	72	19,1	305	80,9
Totali Isole	767	167	21,8	600	78,2
Totali Italia	8.101	1.898	23,4	6.203	76,6

recentissima nuova fase di innovazione legislativa regionale (LR 12/05 Lombardia, LR 11/04 Veneto, LR 19/02 Liguria, LR 1/05 Toscana, LR 11/05 Umbria, LR 19/01 Marche, LR 16/04 Campania, LR 20/01 Puglia), il cui monitoraggio avrà avvio per una prossima edizione del Rapporto.

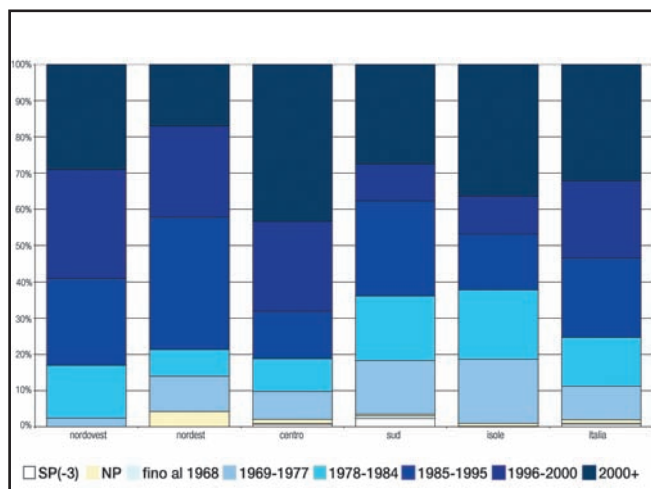
Ne risultano così sei intervalli temporali, che sono stati utilizzati anche per la rappresentazione di cartografia statistica qui di seguito presentata.

Rispetto all'edizione di due anni fa del Rapporto il numero dei piani antecedenti al 1968 si è dimezzato; diminuito del 40% circa quello dei piani fra il '69 e il '77; calato assai meno (4% circa) quello dei piani tra il '78 e l'85, i primi piani approvati dalle regioni. La classe di piani entrati in vigore tra l'86 e il '95 è invece calata del 15%, e quella dei piani in vigore dal '96 (ovviamente l'unica cresciuta) è aumentata di molto; infatti negli ultimi due anni sono entrati in vigore ben 936 piani (l'11,5% dei comuni d'Italia), con un incremento di oltre il 30% dei piani di ultima generazione. Vale la pena di segnalare che comunque un ritmo di approvazione di 468 piani l'anno porta alla sostituzione di tutto il parco piani in un periodo di oltre 17 anni, mentre i vincoli urbanistici, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, hanno un periodo di vigenza di soli cinque anni, rinnovabili onerosamente per una sola volta di altri cinque anni. Per reggere il ritmo della scadenza delle previsioni urbanistiche a destinazione pubblicistica occorrerebbe pertanto almeno un ritmo di circa 1.600 nuovi piani l'anno, e del doppio se si deve tener conto della scarsissima disponibilità di risorse finanziarie a disposizione dei comuni per tali scopi dopo che a seguito dell'entrata in vigore del Testo Unico in materia edilizia il vincolo di scopo per i proventi derivanti da concessioni edilizie ed oneri di urbanizzazione è cessato definitivamente.

Graf. 4.7 - Copertura e datazione piani comunali per circoscrizioni e anzianità di vigenza, in percentuale rispetto al totale dei comuni



Graf. 4.8 - Copertura e datazione dei piani comunali per circoscrizioni e anzianità di vigenza, in percentuale rispetto agli abitanti dei comuni



Un ritmo di approvazione da 3.200 piani l'anno vorrebbe dire moltiplicare circa per un fattore 7 l'attuale attività: chiaramente un risultato non raggiungibile nemmeno nelle più ottimistiche previsioni. Qui di seguito un breve riepilogo statistico sulla differenziazione regionale di tale teorico andamento.

La tabella 4.7 riporta la percentuale di comuni di ciascuna regione e di piani approvati dal 2000 in poi; valuta poi la percentuale di piani urbanistici da approvare teoricamente ogni quinquennio per far fronte alla scadenza dei vincoli urbanistici in modo non oneroso, e la relativa percentuale rispetto al teorico.

Ne emerge il fatto che, anche nella migliore delle ipotesi, l'attività di redazione ed approvazione non copre che due quinti del fabbisogno; che nella media italiana la produzione è inferiore ad un quarto del fabbisogno; e che nei casi peggiori è inferiore a un decimo del fabbisogno.

Data la gravità della situazione di fatto, risulta improponibile un recupero in termini di sola produzione aggiuntiva di piani, pur auspicabile; è invece necessario un cambio di paradigma, attraverso l'assunzione generalizzata della distinzione fra strutturale ed

operativo e l'alleggerimento dei piani dall'onere di dover vincolare necessariamente il territorio alle destinazioni pubbliche; e rimandando tale compito alla pianificazione operativa, che presenta molti meno problemi a divenire definitiva entro i cinque anni sanciti dalla Corte costituzionale come termine per la scadenza delle previsioni per l'uso pubblico dei suoli.

Il grafico 4.7, graduato sui toni del rosso, mostra il grado di copertura e la datazione del sistema dei piani comunali in Italia, per circoscrizioni territoriali e anzianità di vigenza, riferito percentualmente al totale dei comuni.

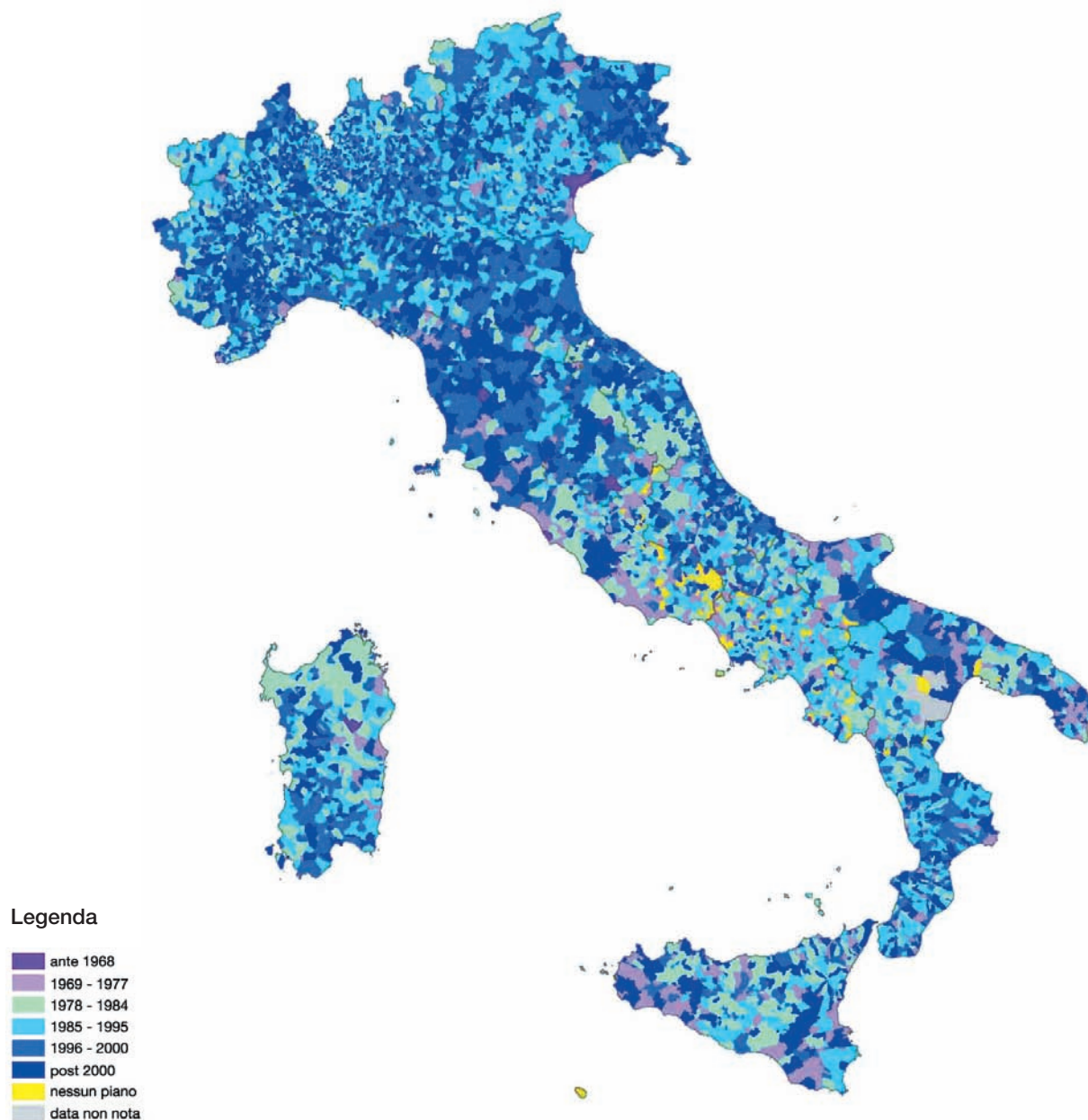
Rispetto alle precedenti edizioni del Rapporto dal territorio il quadro della pianificazione comunale risulta molto più avanzato, anche se a livello nazionale **solo la metà dei comuni risulta dotata di un piano urbanistico generale approvato dopo il 1995**. Come già in altre osservazioni, emerge il ritardo del **Sud**, dove solo il **30% dei comuni ha piani successivi al 1995**. Da notare la differenza fra sud e isole, nelle quali, soprattutto grazie al contributo della Sardegna, i valori danno un quadro migliore.

Il grafico 4.8, graduato sui toni del blu, rappresenta il grado di copertura e la datazione del sistema dei piani comunali in Italia, per circoscrizioni territoriali e anzianità di vigenza, riferito questa volta agli abitanti dei comuni. Rispetto al grafico precedente, che dà conto soprattutto dei piani, in questo caso è posta in rilievo l'ampiezza della base sociale coinvolta nei processi di pianificazione. Tale seconda elaborazione consente inoltre di correggere le perturbazioni statistiche generate dalla dimensione demografica dei comuni che, come è meglio descritto nella sezione sui caratteri strutturali dei comuni, è molto variabile fra i diversi contesti regionali e territoriali.

Alcune differenze sono molto evidenti. Anzitutto la popolazione residente in comuni con piani successivi al 1995, mentre sia nel nordovest che nel nordest non presenta percentuali significativamente diverse da quelle per numero di comuni, nel centro balza dal 55% dei comuni al 66% della popolazione, disvelando la maggiore polarizzazione insediativa che caratterizza tale contesto territoriale, con un alto numero di città medie. Anche l'approvazione del piano delle certezze a Roma, con i suoi oltre 2.600mila abitanti, svolge un ruolo importante in tal senso. Tutto il **nord e il centro risultano coperti per oltre l'80% con strumenti successivi al 1985**, mentre tale valore per sud e isole si sposta a poco più del 60%. Spicca inoltre la maggior frequenza che la pianificazione comunale ottiene nelle regioni del centro, nelle quali ben due terzi della popolazione è coperto da una pianificazione approvata negli ultimi dieci anni: l'unica circoscrizione nella quale il valore effettivo si avvicina al modello teorico che prevedeva la redazione del piano urbanistico generale ogni dieci anni.

Il fenomeno dei comuni senza piano regolatore recede ulteriormente, sino a sparire in tutto il nord e nelle isole, segnalando ancora invece la sua presenza al centro ed al sud, quasi esclusivamente a causa della **arretrata situazione del Lazio** (45 comuni), e della Campania (53 comuni), complessivamente 98 casi sui 111 totali. Quest'ultimo dato segnala con maggior evidenza di altri come il processo di disallineamento nel comportamento delle diverse realtà regionali, già di per sé abbastanza forte a causa delle differenze strutturali segnalate in altra parte del Rapporto, tenda di recente ad accentuarsi, a causa della differenziazione dei quadri normativi (ormai ogni regione è dal punto di vista urbanistico una realtà dotata di propria autonomia) ed ancor più della differenza fra le capacità/stili di governo. Osservazione tanto più importante nel momento in cui i nuovi contenuti costituzionali, lo

Fig. 4.7 - Piani comunali per data di approvazione



sviluppo della legislazione regionale e statale e l'avanzamento del dibattito disciplinare sono concordemente orientati verso un definitivo sviluppo dalla pianificazione urbanistica verso il governo del territorio.

L'osservazione del quadro nazionale rappresentato attraverso gli strumenti del GIS, nell'immagine della fig. 4.7 permette di cogliere nel dettaglio la distribuzione geografica della datazione dell'attività di pianificazione. Anzitutto il dato, già emerso nella trattazione analitica, del maggiore aggiornamento degli strumenti di pianificazione nel centro-nord. Secondo, un particolare arretramento nell'area del Tirreno meridionale (Lazio, Campania, Basilicata occi-

dentale, Calabria tirrenica). C'è poi la possibilità di leggere 'in traccia' il crinale appenninico, dalla Calabria alla Liguria, che è afflitto da problemi di spopolamento e quindi non sollecita la formazione di nuovi strumenti urbanistici (notare in particolare le zone interne fra Umbria e Marche e nell'appennino toско-emiliano, o la zona delle Alpi Apuane). Simile osservazione si può svolgere per i comuni che si affacciano sul tratto inferiore del Po. Ancora, in alcuni casi la datazione dei piani configura delle vere e proprie 'soglie' corrispondenti ai perimetri amministrativi regionali (specificatamente, sia pure per fenomeni diversificati, Emilia Romagna, Lazio, Molise).

Fig. 4.8 - Leggi regionali post 1995 e post 2000

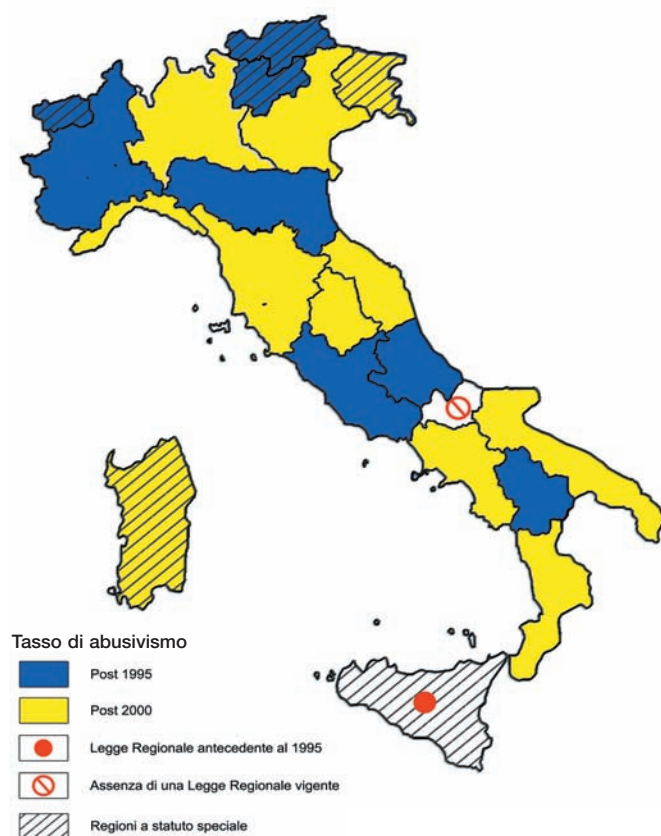


Fig. 4.9 - Piani comunali vigenti post 1995 e post 2000

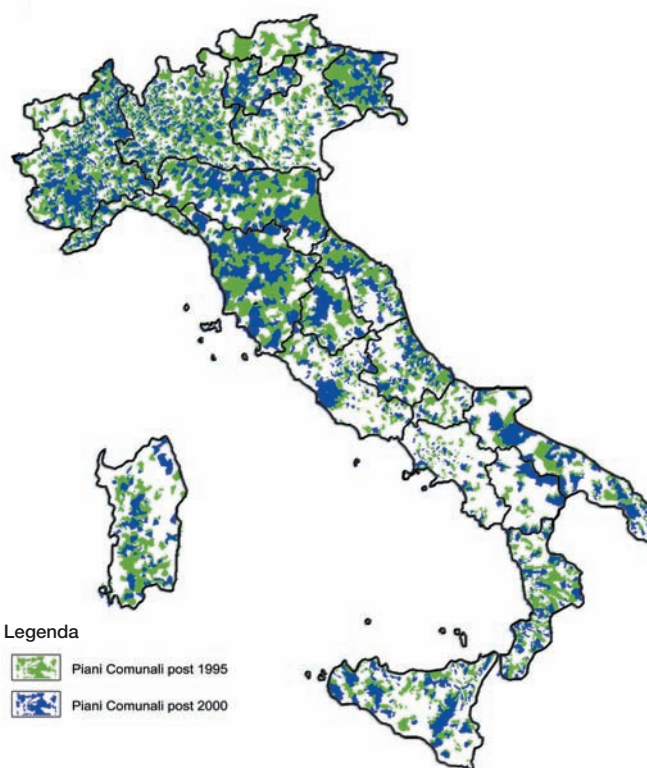


Fig. 4.10 - Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti

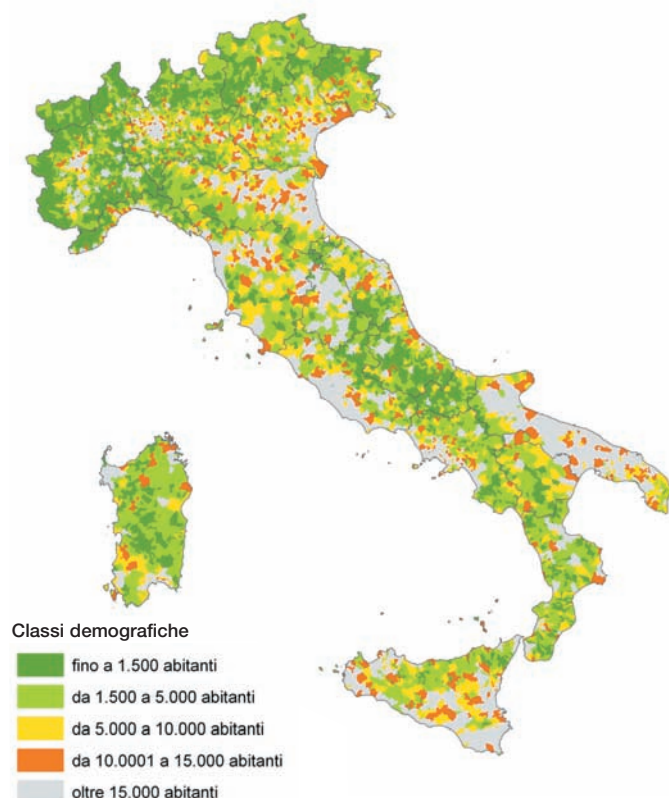


Fig. 4.11 - Comuni con popolazione maggiore ai 15.000 abitanti

