

Una delle principali cause della perenne incompletezza del processo di modernizzazione del Paese, richiamato nei programmi elettorali di tutte le forze politiche ma sempre drammaticamente irraggiungibile nelle pratiche di governo effettivo, è la scarsa e talvolta nulla attenzione ai processi reali in corso nella realtà sociale, economica, territoriale e amministrativa d'Italia. Accade così che la novità costituzionale operata dal nuovo Titolo V, con l'avvento della materia "governo del territorio" a ricomprendere la vecchia "urbanistica", e gli effetti della sentenza C. Cost. n. 179/1999, che ha dichiarato non reiterabili i vincoli urbanistici oltre il decennio, vengano nella generalità dei commenti svolti sui mezzi d'informazione considerati come fatti specialistici, come argomenti degni della prosa di alacri giuristi o di studiosi in vena di carriera accademica.

> *Simone Ombuen*

L'osservazione dei dati reali dimostra che i fatti smentiscono drammaticamente queste improprie e peraltro diffusissime opinioni. Se la ripresa della pianificazione comunale dei secondi anni '90 fu da noi letta come la risposta alla sfida lanciata dai programmi complessi all'obsolescenza dei piani regolatori, in gran parte promossa da legislazioni regionali innovative, la recente fase di ulteriore accelerazione, che potrebbe esser vista come un fenomeno positivo di recupero del sempiterno ritardo, va invece ricondotta allo stato di grave sofferenza che le amministrazioni comunali si trovano a vivere. Esse si trovano oggi strette fra la forza di interessi immobiliari di crescente peso, e la crescente rapidità di obsolescenza della loro strumentazione urbanistica storica, dovuta soprattutto al fatto che mentre il diritto edificatorio sancito dal piano continua ad essere reclamabile dai proprietari dei suoli, le destinazioni pubbliche allo scadere del decimo anno, ma di fatto del quinto visto che le finanze comunali non hanno i mezzi per remunerare ai privati il ristoro mancato utilizzo dei beni non espropriati, diventano definitivamente inoperabili e non più reiterabili.

Accade così che le linee di riforma proposte dall'INU ai primi anni '90 divengono oggi ad oltre dieci anni dalla loro identificazione le condizioni indispensabili per permettere alle autonomie locali di continuare a svolgere il loro insostituibile ruolo di governo delle trasformazioni territoriali e di tutela della sua identità storico-culturale e delle sue qualità ecologico-ambientali.

Così la soddisfazione per il fatto che **oltre il 23 % dei comuni italiani ha provveduto alla pianificazione generale del suo territorio negli ultimi cinque anni**, tasso di rinnovo mai raggiunto in Italia nella storia, si tramuta in orrore se si considera che in oltre il 50% dei comuni il vincolo a destinazione pubblica delle aree nei piani è scaduto, e basta un ricorso al TAR per stravolgere irreversibilmente i pur fragili elementi di progettazione urbanistica e di equilibrio fra interessi pubblici ed interessi privati da essa garantiti. Condizione drammatica nella quale si trovano potenzialmente quasi 25 dei quasi 57 milioni di italiani, sostanzialmente non più garantiti nell'elementare diritto di poter aspirare al completamento della pur indispensabile dotazione di servizi e spazi pubblici.

Va detto che una parte non piccola del problema è in via di soluzione, visto che l'adozione di un nuovo piano, pur non ancora approvato definitivamente, già produce come effetto quello di apporre i vincoli in salvaguardia; e molti sono i comuni in tali condizioni, che pur per ovvie ragioni sfuggono ad una rilevazione nazionale quale la nostra. Ma va anche rilevato che il vincolo in salvaguardia già comprime i diritti dei proprietari dei suoli, e quindi contribuisce alla formazione del decennio di vigenza. E, più in generale, dire che il processo è in corso sta a significare che **per sfuggire alla scadenza dei vincoli in tutta Italia nei prossimi cinque anni bisogna che vengano approvati 6.203 piani urbanistici**, per circa il 77% dei comuni italiani, quando l'ultimo quinquennio, come si diceva il più prolifico mai avuto, non ha prodotto che meno di un terzo di tanto.

Ciò perché non si tratta di una condizione trasformabile con una semplice legge o modifica costituzionale, giacché la sentenza della suprema Corte è poggiata sulla salvaguardia di diritti sanciti nella prima parte della Costituzione, al riparo dal vigente frettoloso e distratto riformismo costituzionale di cui mostra di dar prova il nostro attuale sistema politico. Non se ne esce quindi che facendo i piani, e facendoli meglio; con una più esatta individuazione degli obiettivi pubblici e guarendo dal demagogismo di chi spara il numero più alto di metri quadrati di verde urbano, senza pensare alla sua funzione ecologico-ambientale e magari poi destinato a restare sterpaglia incolta; pensando gli obiettivi pubblici che necessitano di suolo per essere attuabili tutti entro l'arco di un decennio; ponendo i costi per la realizzazione di tali obiettivi interamente a carico dei soggetti che della attribuzione di diritti edificatori beneficiano; e strutturandoli in modo tale che nessun diritto edificatorio sia esercitabile

¹L'INU svolge sin dal 1985 una attività volontaria di monitoraggio sull'andamento della pianificazione nelle regioni (Cfr. Urbanistica Informazioni n. 80, 1985 pp. 30-46). Simone Ombuen cura a livello nazionale il monitoraggio sull'andamento della pianificazione comunale sin dal '95, dapprima nell'Osservatorio nazionale sulla pianificazione comunale, presieduto da Federico Oliva, quindi, con la centralizzazione delle funzioni di coordinamento del quadro conoscitivo, all'interno della redazione del Rapporto. Le principali occasioni di uscita di tale lavoro di base sono state il XXI Congresso di Bologna del '95, il Primo Rapporto sullo stato della pianificazione comunale in Italia distribuito a Perugia nel '98 in occasione il XXII Congresso, il Secondo Rapporto sullo stato della pianificazione comunale in Italia distribuito a Venezia nel '99 in occasione della IV RUN, il Rapporto dal Territorio curato per il Ministero dei lavori pubblici e distribuito a Napoli nel 2000 al XXIII Congresso INU, il Rapporto dal Territorio 2003, distribuito a Milano in occasione del XXIV Congresso.

²Urbanistica Informazioni 80, cit., pp. 30-31

se non vengono contestualmente garantite le condizioni di equilibrio insediativo, infrastrutturale ed ambientale che lo rendano ammissibile. Cioè dotando gli ambienti urbani che vengono trasformati di un buon accesso a quei beni pubblici essenziali - accessibilità, dotazione di verde e servizi, qualità ed integrazione ambientale e sociale - che a pensarci bene costituiscono anche i più importanti elementi di valorizzazione sui quali fanno conto gli operatori immobiliari per vendere presto e bene il loro prodotto.

Fare bene i piani quindi, comprendendo le condizioni territoriali, sociali, economiche ed amministrative nelle quali si pongono i problemi, ed all'interno delle quali vanno prodotte le risposte. E per far ciò non basta solo avere un'idea dell'attività di pianificazione in corso, ma occorre proiettarla sul territorio reale e coniugarla con i problemi emergenti, come appunto tenta il Rapporto dal territorio, che ormai alla sua terza edizione vede ampliati i suoi strumenti di analisi e lettura territoriale, verso una più approfondita comprensione della **estrema varietà e specificità degli spazi regionali e locali** che costituiscono il principale punto di forza della nostra bell'Italia.

³Dice ad esempio in merito Edoardo Salzano: "In termini generali, non mi sembra che - una volta conclusa l'esperienza regionale e spenta l'illusione della carica rinnovatrice - sia stato fatto un bilancio serio dell'esperienza delle regioni. Né da parte degli urbanisti, per il vero, né da quella dei politici. Né allora, né quando - concluso il terzo mandato elettorale - era apparsa evidente la generale riduzione delle regioni a organismi prevalentemente dedicati alla gestione burocratica dell'esistente e alla funzione di cinghia di trasmissione delle politiche centrali; e neppure quanto, all'inizio del decennio scorso, le vampe separatiste, autonomiste e poi federaliste avrebbero imposto, in un paese serio, una seria riflessione sull'esperienza del regionalismo." Da Atti del convegno dell'INU Lazio "Il contributo di Giovanni Astengo alla evoluzione disciplinare e alla promozione della cultura tecnica europea", Roma 15 giugno 2000. La posizione di Salzano, di grande attenzione nei confronti delle iniziative regionali, ha origini remote. Cfr. il suo editoriale su Urbanistica Informazioni n. 20, "L'urbanistica delle regioni".

Un altro elemento emergente dalla elaborazione del Rapporto è la notevole diversità di risposta dei sistemi regionali di governo del territorio, che sotto l'incalzare di trasformazioni rilevanti vanno aumentando anziché ridurre il loro grado di diversificazione sistemica. Così fra le regioni Lazio e Campania, rispettivamente con il 12 e il 10% dei comuni senza piano, si segnalano come quelle con il maggior ritardo nella dotazione completa. Fra le circoscrizioni territoriali il Sud, sia pur con un lieve incremento nell'ultimo quinquennio, ancora una volta dimostra ritardi e lentezze, non riuscendo a superare negli ultimi cinque anni un tasso di rinnovo più alto del 16,5%. Ma anche qui con qualche sorpresa: perché mentre Calabria e Puglia fanno marcare valori notevoli, rispettivamente 23 e 30%, il resto della circoscrizione presenta valori fra l'8 e il 10%. Importante recupero delle Isole, che superano il 21%, dimostrando una attività persino maggiore del Nordest, che pure proviene da un periodo 1996-2000 nel quale fu la regione più attiva d'Italia per la pianificazione comunale. A riprova del perdurare di tale buona propensione il brillante risultato del Friuli Venezia Giulia, che con il 40,6% di nuovi piani nell'ultimo quinquennio riesce a sopravanzare di pochissimo la Toscana, che raggiunge il 40,1%.

Graf. 4.1 - Comuni italiani/grafico a dispersione per dimensione demografica e ampiezza territoriale

