

Diffusione e completezza dell'attività di pianificazione comunale

A oltre sessantacinque anni di distanza dall'introduzione in legge dell'obbligo di dotarsi di un piano urbanistico generale per tutti i comuni, ancora oggi esiste un coriaceo drappello di comuni (91, pari all'1,1% a livello nazionale) ancora privi di uno strumento urbanistico generale vigente.

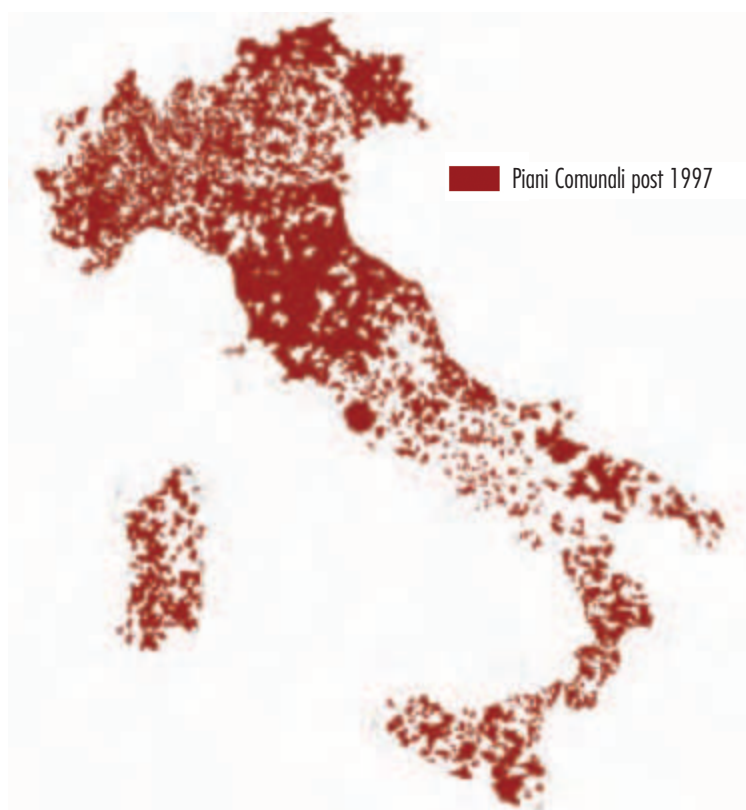
La speciale classifica della maglia nera nel campo della pianificazione è ancora una volta appannaggio del Lazio (38 comuni per il 10,1% dei comuni della regione) e della Campania (44 comuni per l'8,0% dei comuni della regione) per i comuni ancora senza piano vigente. Queste due regioni assommano da sole 82 comuni, ben il 90% del totale del problema a livello nazionale. La perdurante gravità di tale situazione è anche la più semplice delle verifiche dell'efficacia delle due leggi urbanistiche vigenti, la LR 38/1999 del Lazio e la LR 16/2004 della Campania, entrambe in gran parte di nulla o difficoltosa applicazione, ed oggetto di molte e motivate critiche, da più parti espresse.

Appare anche significativo che a nord del Lazio la copertura dei piani comunali sia com-

pleta in tutte le regioni, mentre a sud del Lazio solo il Molise, regione di ridotta complessità urbana, e le regioni a statuto speciale di Sicilia e Sardegna hanno copertura completa. Quanto alla tipologia di piani vigenti, si può notare, oltre a un netto miglioramento dell'acquisizione del dato e la riduzione dei casi nei quali non si è ottenuta l'informazione, un lieve calo dei tipi più vetusti di piano. Tale modesta riduzione va messa in parte in relazione con l'esistenza di vasti territori montani interni nei quali le dinamiche insediative sono ridottissime, e la popolazione calante. In tali contesti il rinnovamento dei piani è ovviamente assai rallentato, anche se proprio un ciclo di pianificazione dedicato alla soluzione dei problemi delle aree a bassa pressione insediativa, da condurre necessariamente a livello intercomunale, gioverebbe molto a contrastare i fenomeni di abbandono e degrado che colà si generano.

Una ulteriore componente è la tendenza in certe realtà (es. Molise) a procedere per continue varianti parziali senza variare gli strumenti generali, che restano così denominati con la antica definizione.

Fig. 7.1 - Distribuzione dei Piani Comunali vigenti post 1997



Tab. 7.2 - Tipologia dei piani vigenti

tipologia	RdI-05	RdI 07	Diff. 07-05	% 07	% 07
PRG ed equiparati (Pc, Prc, Prgi, Prgcm, Ps, Puc, Psc, Ru, Pat, Pgt, Poc, Pregole, Pug)	6.555	6.911	356	87,8	85,3
Altre tipologie di strumenti (Pre, Pca, Pdf, Re-pdf, Pdf-Ru)	1.036	958	-78	12,2	11,8
Totale specificati	7.591	7.869	278	100	
comuni senza piano	117	89	-28		1,1
dati non disponibili	393	143	-250		1,8
totale	8.101	8.101	=		100

Datazione e aggiornamento

La regione italiana che risulta avere il più alto tasso di aggiornamento della pianificazione comunale è la Toscana, che presenta il 64,8% dei piani aggiornati dal 2000. Seguono in questa speciale classifica la Provincia di Trento, con il 45,7%, il Piemonte, con il 41,2%, l'Umbria, con il 40,2% e l'Emilia Romagna, con il 39,6%. Il valore medio nazionale si attesta al 31,4%, corrispondente all'incirca a un tasso medio di rinnovo del piano

DIFFUSIONE e COMPLETEZZA dell'ATTIVITÀ di PIANIFICAZIONE COMUNALE

del 4% annuo negli ultimi otto anni, comunque molto lontano dal valore del 10% corrispondente alla vigenza al massimo decennale dei vincoli preordinati all'esproprio.

A livello aggregato, in Italia i comuni dotati di piano comunale approvato dal 1998 in poi sono 3.983, pari al 49,2% del totale. Questi comuni ospitavano al 2001 32.193.758 abitanti (56,5% su Italia) e hanno una superficie territoriale pari a 152.209 Km² (50,5% su Italia). Emerge così che solo poco più della metà della popolazione e del territorio italiano sono dotati di strumenti urbanistici in grado di consentire il pieno esercizio delle condizioni giuridiche necessarie ad un ordinato processo di formazione dei beni pubblici territoriali. Inoltre la differenza fra il valore annuo medio del decennio (4,9%) e il medesimo valore relativo al periodo dal 2000 in poi (4%) segnala la tendenza ad un rallentamento del processo di rinnovo, dopo il picco toccato fra il 2003 e il 2005.

Altrettanto appare significativa la loro distribuzione territoriale, con una massiccia copertura nell'Italia centrale a nord di Roma, copertura meno accentuata nel nord (salvo Bolzano e Friuli) e un Mezzogiorno molto diradato.

Più in dettaglio, i comuni dotatisi di nuovi piani nell'ultimo biennio (2005-2007) sono 774, pari al 9,5%, per una popolazione di 7.042.727 abitanti 2001 (11,9%) e un territorio di 35.931 km² (12,1%).

Dei nuovi piani 528 vanno a sostituire piani antecedenti il 1996. È interessante notare che le classi di datazione non sono interessate tutte nella stessa misura al rinnovo. Mentre infatti i piani compresi fra l'85 e il '95, al massimo ventennali, sono poco interessati da rinnovo, fra le classi di datazione precedenti i piani datati fra il '69 e il '77 dimostrano una significati-

va resistenza. Inoltre i comuni senza piano calano relativamente poco, soprattutto a causa di Lazio e Campania, come già evidenziato.

Il confronto fra lo sviluppo dell'ultimo biennio e quello del biennio precedente mette in risalto come complessivamente il processo di rinnovo dei piani sia venuto riducendosi (da 936 a 528 nuovi piani, una sorta di quasi dimezzamento), sia pur per motivazioni assai differenziate da regione a regione.

Inoltre nel biennio 2003-2005 la classe di datazione più interessata al rinnovo è stata quella dei piani redatti fra l'85 e il '95, mentre nel biennio ultimo ad essere oggetto di revisione generale sono stati i piani del periodo '78-'84.

Va notato infine che la rappresentazione statistica nasconde, per necessità di omogeneità fra i dati relativi alle diverse edizioni del Rapporto dal Territorio, un fenomeno interessante di rinnovo rapido di piani recenti, attivo soprattutto in Toscana, e da ricondurre alla scioltezza che consentono gli istituti della Conferenza di pianificazione e alla presenza di quadri conoscitivi ormai formati, che richiedono per lo più attività di aggiornamento, piuttosto che di formazione ex-novo.

Venendo ad un maggiore dettaglio, comparando i valori percentuali relativi ai piani redatti dopo il 2000 nelle diverse regioni emergono vari elementi d'interesse.

Per quanto riguarda le regioni più attive, mentre nei casi di Toscana, Trento, Umbria ed Emilia Romagna l'alto tasso di rinnovo è di certo da mettere in relazione con l'efficacia delle riforme operate, l'efficienza del Piemonte, regione nella quale il percorso generale di riforma si sta compiendo in questi mesi, l'alta capacità di rinnovo è da mettere in

Tab. 7.3 - Confronto fra i dati delle ultime tre edizioni del RdT, relativi ai piani comunali vigenti in Italia per regione, circoscrizione territoriale e periodo di vigenza - aggiornamento 30 giugno 2007

	fino al 1968		1969-1977		1978-1984		1985-1995		1996-2007		senza piano o ass. informaz.		tot. comuni	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
RdT ITALIA 2003	49	0,60	816	10,10	1.259	15,50	2.536	31,30	3.059	37,80	381	4,70	8.100	100,00
RdT ITALIA 2005	23	0,30	521	6,40	1.209	14,90	2.205	27,20	3.995	49,30	147	1,80	8.100	100,00
RdT ITALIA 2007	17	0,20	470	5,80	862	10,60	2.105	26,00	4.523	55,80	122	1,50	8.101	100,00
differenza fra 2005 e 2003 percentuali sul 2003	-26	-53,10	-295	-36,20	-50	-4,00	-331	-13,10	936	30,60	-234	-61,40		
differenza fra 2007 e 2005 percentuali sul 2005	-6	-26,10	-51	-9,80	-347	-28,70	-100	-4,50	528	13,20	-25	-17,00	1	

Tab. 7.4 - Piani approvati dal 2000 al 2007 per Regione

	Comuni	Piani ante 2000, senza piano o dato non disponibile		Piani post 2000		Di cui piani post 2005	
		num	% sul totale	num	% sul totale	num	% sul totale
PIEMONTE	1.206	709	58,80	497	41,20	161	13,30
VALLE D'AOSTA	74	68	91,90	6	8,10	1	1,40
LOMBARDIA	1.546	1081	69,90	465	30,10	111	7,20
LIGURIA	235	163	69,40	72	30,60	4	1,70
TOTALE NORDOVEST	3.061	2.021	66,00	1.040	34,00	277	9,00
PROVINCIA AUTON. TRENTO	116	63	54,30	53	45,70	11	9,50
PROVINCIA AUTON. BOLZANO	223	147	65,90	76	34,10	23	10,30
VENETO	581	465	80,00	116	20,00	48	8,30
FRIULI VENEZIA GIULIA	219	149	68,00	70	32,00	15	6,80
TOTALE NORDEST	1.139	882	77,20	315	27,70	97	8,50
EMILIA ROMAGNA	341	206	60,40	135	39,60	48	14,10
TOSCANA	287	101	35,20	186	64,80	109	38,00
UMBRIA	92	55	59,80	37	40,20	13	14,10
MARCHE	246	157	63,80	89	36,20	18	7,30
LAZIO	378	307	81,20	71	18,80	31	8,20
ABRUZZO	305	211	69,20	94	30,80	21	6,90
TOTALE CENTRO	1.649	1.037	62,90	612	37,10	240	14,60
MOLISE	136	120	88,20	16	11,80	5	3,70
CAMPANIA	551	475	86,20	76	13,80	29	5,30
PUGLIA	258	179	69,40	79	30,60	23	9,30
BASILICATA	131	120	91,60	11	8,40	1	0,80
CALABRIA	409	254	62,10	155	37,90	49	12,00
TOTALE SUD	1.485	1.148	77,30	337	22,70	107	7,30
SICILIA	390	271	69,50	119	30,50	31	7,90
SARDEGNA	377	259	68,70	119	31,60	22	5,80
TOTALE ISOLE	767	529	69,00	238	31,00	53	6,90
TOTALE ITALIA	8.101	5.557	68,60	2.542	31,40	774	9,60

relazione alla tradizionale efficienza amministrativa presente, e ad alcuni provvedimenti di semplificazione e snellimento dei procedimenti via via varati dalla Regione. I risultati invece meno brillanti, anche se superiori alla media nazionale, di Marche, Bolzano, Friuli V.G. e Sardegna, segnalano l'opportunità che anche in tali regioni si provveda in tempi brevi a promuovere o portare a conclusione il processo di formazione di una legislazione riformista.

D'altro canto anche i valori inferiori alla media nazionale sono recapitabili a fenomeni diversificati. Mentre infatti nei casi di Puglia, Lombardia, Veneto, Lazio, Campania e Basili-

cata il fenomeno di ritardo è da imputare a problemi e complessità nell'avvio a regime di innovazioni legislative, nei casi di Abruzzo, Sicilia, Molise e Valle d'Aosta nell'attività di rinnovo si tratta invece di ritardi, anche molto diversi nella misura, ma recapitabili a farraginosità intrinseche nell'azione amministrativa, e non imputabili a perturbazioni legislative. Nel caso della Valle d'Aosta è anche da rilevare una specifica difficoltà locale, relativa a particolari condizioni insediative.

Per ulteriori notazioni specifiche sulle singole realtà regionali si rinvia ai testi di dettaglio, più avanti presentati per ciascuna circoscrizione territoriale.

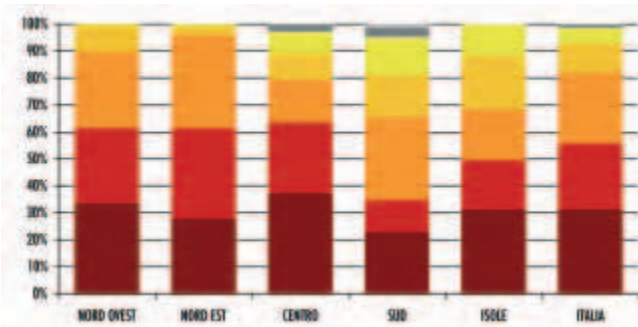
Fig. 7.2 - Presenza Piani Territoriali Provinciali/Piani Comunali post 2000



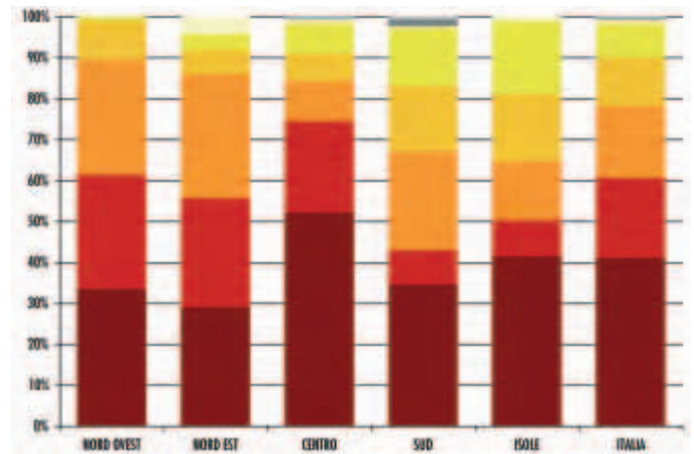
Fig. 7.3 - Assenza di pianificazione ordinaria generale vigente (PTR-PTCP-Piani generali comunali post 2000)



Graf. 7.1 - Copertura e datazione piani comunali per circoscrizioni e anzianità di vigenza, in percentuale rispetto al totale dei comuni



Graf. 7.2 - Copertura e datazione piani comunali per circoscrizioni e anzianità di vigenza, in percentuale rispetto agli abitanti dei comuni



■ 2000+
 ■ 1996-2000
 ■ 1985-1995
 ■ 1984-1978
 ■ 1977-1968
 ■ fino al 1968
 ■ Senza piano
 ■ NP

Quanto alla distribuzione fra le circoscrizioni territoriali del processo di aggiornamento dei piani, il graf. 7.1 evidenzia come, del resto anche direttamente visionabile sulla cartina statistica, sia la circoscrizione centro a presentare il più elevato livello di rinnovo.

Se però si passa da una rappresentazione riferita al numero di comuni ad un'altra, che tiene conto della popolazione residente in quei comuni al 2001 (graf. 7.2), assumibile come proxy della complessità, si evidenzia come in realtà la circoscrizione centro si avvantaggi ulteriormente rispetto alle altre, raggiungendo un valore pari a circa il 75% della popolazione 2001 servita da un piano datato dal 1997 in poi; sostanzialmente la valenza decennale necessaria alla vigenza dei vincoli espropriativi. Se poi si considera che nelle regioni centrali (Lazio ed Abruzzo esclusi) i piani sono anche redatti sulla base di legislazioni innovative, si ha una plastica visione della qualità e della distribuzione dell'innovazione oggi operante.

Mentre i valori relativi alle circoscrizioni settentrionali si aggirano attorno ai valori medi nazionali, è soprattutto il sud a marcare un forte ritardo, con una miglior posizione delle isole, anche favorite dalla maggiore capacità autodeterminativa derivante dalla più spinta autonomia di cui godono.

Rapporto tra pianificazione e caratteri strutturali dei comuni

La media della dimensione demografica dei comuni dotati di nuovo piano nell'ultimo biennio (9.171 ab/comune) risulta maggiore della media italiana (7.036 ab/comune), che come è noto con il suo basso valore evidenzia una struttura amministrativa particolarmente frammentata. Ciò a causa della presenza fra quelli oggetto di recente pianificazione di vari comuni di medio-grandi dimensioni. Fra quelli oltre i 100.000 abitanti al 2001 si segnalano Torino, Monza, Verona, Parma, Ravenna, Salerno; mentre al di sopra dei 50.000 abitanti al 2001 si segnalano Moncalieri, Varese, Chioggia, Siena, Scandicci, Grosseto, Fiumicino, Ragusa. Come si può comprendere dalla lettura di questa breve lista, ancora una volta si conferma la tendenza, già evidenziata nelle scorse edizioni del Rapporto, ad una maggiore attività di pianificazione nei comuni del Centronord, con un perdurante ritardo al sud e nelle isole, del resto visivamente coglibile a colpo d'occhio nella fig. 7.3.

L'attività di rinnovo stimata per classi dimensionali dei comuni va tuttavia valutata con attenzione, giacché la distribuzione per dimensione demografica all'interno delle varie regioni è molto differenziata, in relazione a fatti di contesto.

Del resto è normale che il ritardo colpisca in particolare proprio i grandi comuni, nei quali il varo dello strumento urbanistico generale presenta inevitabilmente maggiori difficoltà, e quindi più il Sud.

Un carattere strutturale tipico dell'Italia, già evidenziato nel Rapporto dal Territorio 2005 (Cap. 4 pp. 77 e ssg.), è infatti che nel Centrosud e nelle isole abita nei comuni maggiori (oltre i 15.000 abitanti) ben il 63% della popolazione, contro il 51% del Nordovest e il 41% del Nordest. Per contro, da sole le regioni delle due circoscrizioni settentrionali assommano ben 4.200 comuni, pari al 51,8% del totale dei comuni italiani, a fronte dei 3.901 comuni delle altre tre circoscrizioni (centro, sud e isole) fra le quali, si ricorda, la ripartizione circoscrizionale assunta dal Rapporto dal Territorio annette al centro anche l'Emilia Romagna. Una maggioranza cisalpina che dà elementi di riflessione anche nel merito delle dinamiche della rappresentanza per l'associazionismo municipale.

Accade così che da un lato nel Sud, oltre a tanti problemi di specificità territoriale, anche il più elevato livello di concentrazione amministrativa rende complessa la formazione delle scelte urbanistiche; ma che dall'altro il più elevato livello di frammentazione tipico del Nord fa sì che i processi di metropolizzazione abbiano in quei contesti potuto svilupparsi senza incontrare significative resistenze in comuni dotati per dimensione dell'opportuno peso nella guida dei fenomeni di trasformazione territoriale. Fatto di cui è possibile riscontrare varie tracce, ad esempio nella struttura insediativa veneta, prodotta da una gestione urbanistica prèt-a-portér, svolta tutta nella più completa legalità formale e con pochi fenomeni di abusivismo, nella quale era sufficiente presentare le proprie esigenze al sindaco di turno per vederle prontamente recepite negli strumenti urbanistici. Ma simile discorso si potrebbe sviluppare, pur con alcune differenze, anche per i piccoli comuni dell'area metropolitana milanese, ormai assurti a dimensioni sopraprovinciali e per qualche aspetto persino sopraregionali e sopranazionali, di fatto schiacciati nella determinazione delle loro scelte urbanistiche

dalla forza e dalla rilevanza degli interessi economici in campo.

È infatti impressionante confrontare l'ampiezza dei fenomeni di metropolizzazione dell'area lombarda (Fig. 7.4) segnalati dalla crescita demografica intercorsa nell'ultimo ventennio intercensuario con la modesta quantità di comuni al di sopra della soglia demografica dei 15.000 abitanti, la dimensione demografica che rappresenta il vero gradino organizzativo nella struttura dell'ente locale, oltre che il passaggio dal voto a turno unico a quello a doppio turno per l'elezione del sindaco.

Il fenomeno di una tale divaricazione risulta particolarmente visibile nelle direttrici nordest, verso Varese, nord, sulla direttrice di Lecco, ad est, verso Brescia e Bergamo, e in tutto il quadrante meridionale, soprattutto a sudest lungo la Paullese e l'Emilia, nella nuvola di piccoli centri attorno all'Adda, e in direzione di Pavia.

Una realtà, quella lombarda, che più fortemente e intensamente richiama la necessità

di vedere costituiti strumenti e metodi di governo del territorio in grado di fronteggiare efficacemente e alle scale opportune i rilevanti fenomeni di insostenibile trasformazione insediativa attualmente in corso.

Infatti il medesimo fenomeno di metropolizzazione nelle città metropolitane del Centro-Sud ha generato fenomeni territoriali molto diversi, con la rilevante crescita dei comuni di corona ai capoluoghi, che in vari casi hanno raggiunto dimensioni assolutamente cospicue. È il caso di molti centri di corona attorno a Roma (Fiumicino, Guidonia, Tivoli, Frascati, Pomezia) e nella conurbazione Napoli-Caserta (Afragola, Acerra, Giugliano, Marcianise, Frattamaggiore, S.Maria Capua Vetere, Maddaloni) che sono assurti per dimensione demografica a misure che in altri contesti hanno i capoluoghi di provincia, pur rimanendo dal punto di vista della dotazione di infrastrutture e funzioni superiori totalmente dipendenti dal centro della conurbazione.

Fig. 7.4 - Area metropolitana lombarda

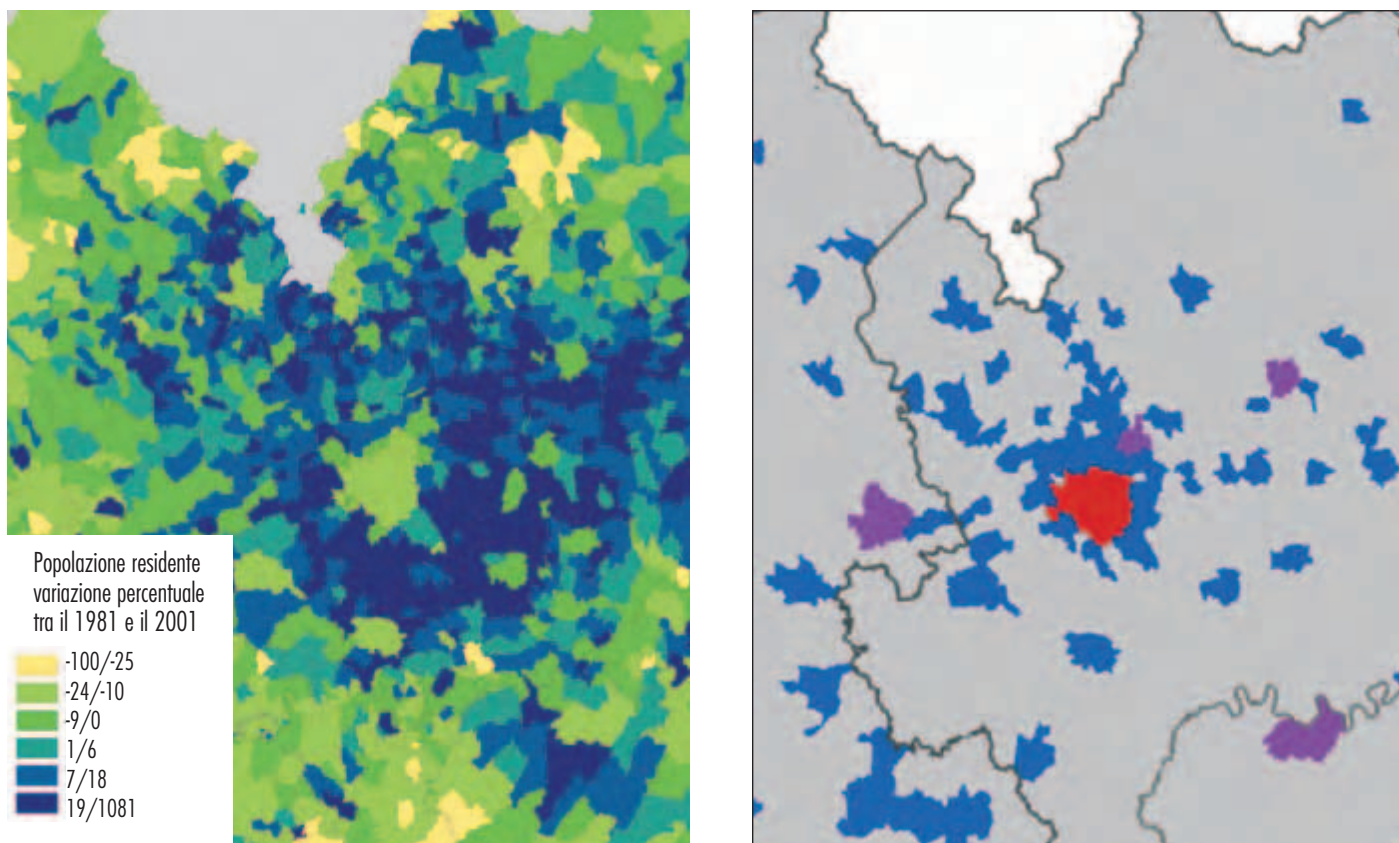
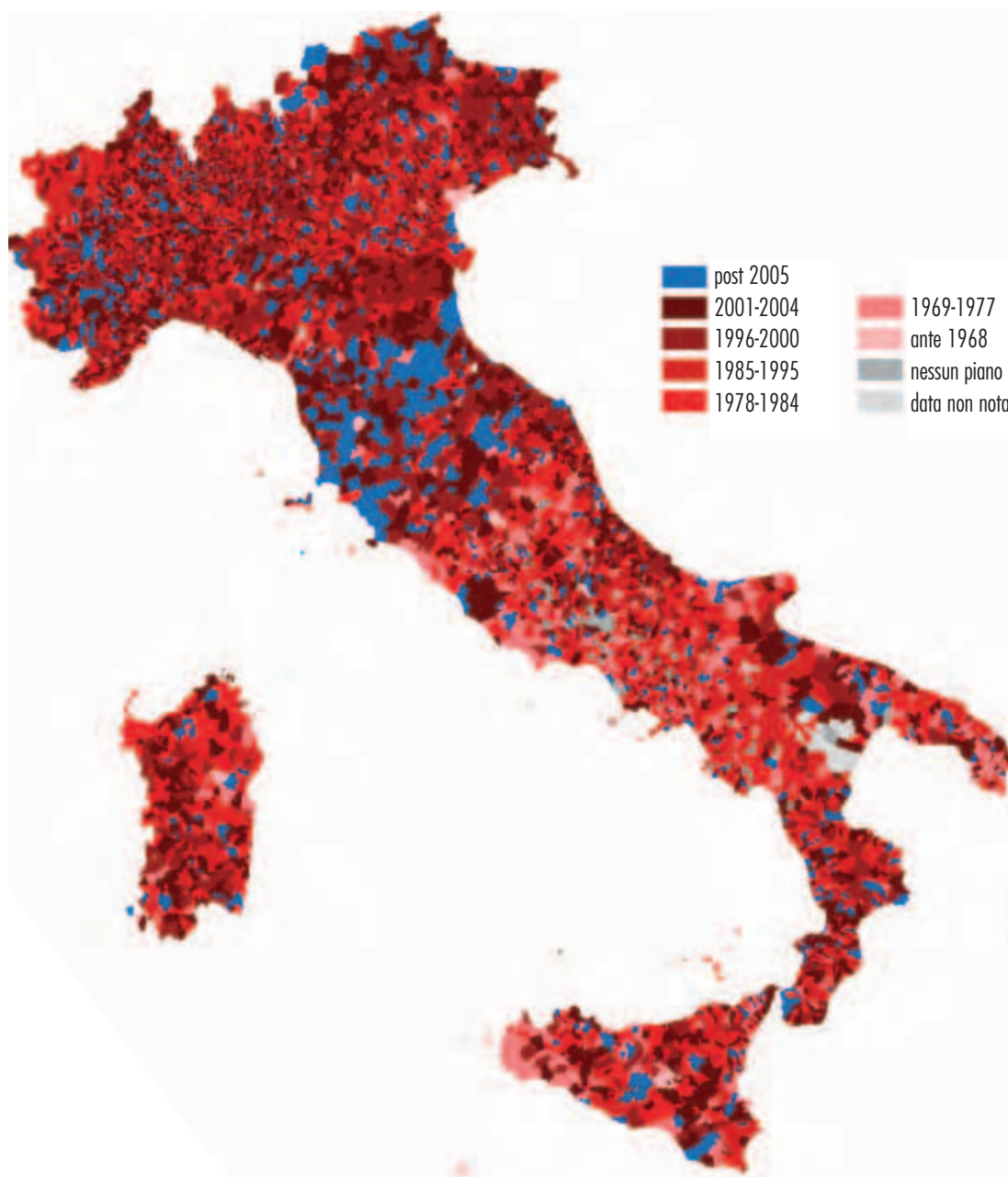


Fig. 7.5 - Piani comunali per data di approvazione

Una delle conseguenze più direttamente derivabili da queste considerazioni è che, oltre alle differenze sociali economiche e produttive, anche la diversa struttura territoriale del mosaico amministrativo fra le tre Italie costituisce una caratteristica che contribuisce a determinare in modo sostanziale la divaricazione fra le traiettorie che i territori italiani mostrano in misura crescente, dinanzi alle sfide della progressiva e crescente integrazione/segregazione

nella nuova divisione internazionale della creazione di valore e nella formazione dello spazio europeo regionale oltre i tradizionali confini degli stati nazionali. E che pertanto tale aspetto vada considerato con l'opportuna attenzione nella formulazione della corrente stagione di politiche per il riposizionamento competitivo del Paese, per le quali il governo del territorio è componente essenziale oltre che il maggior sistema d'integrazione disponibile.

Fig. 7.6 - Leggi regionali post 1995 e post 2000

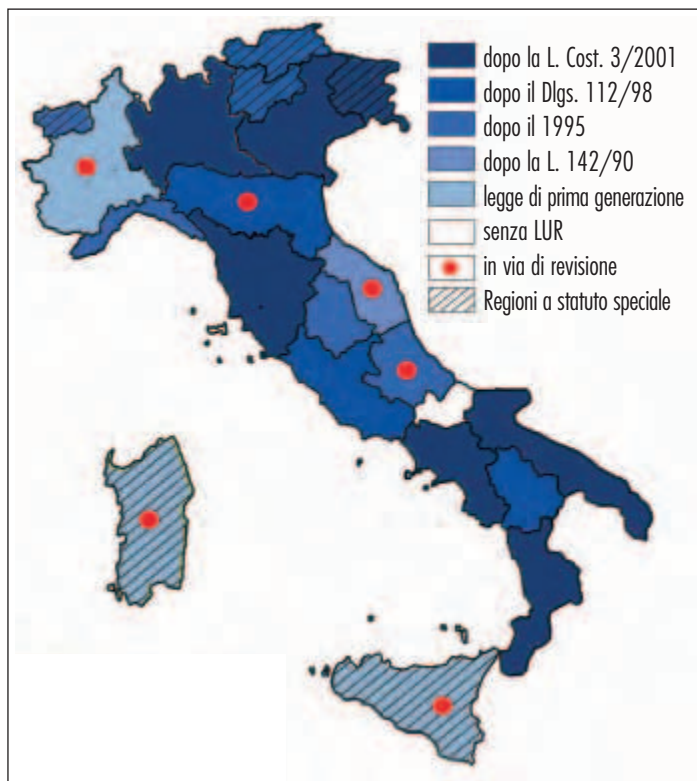


Fig. 7.7 - Piani comunali vigenti post 1995 e post 2000



Fig. 7.8 - Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti

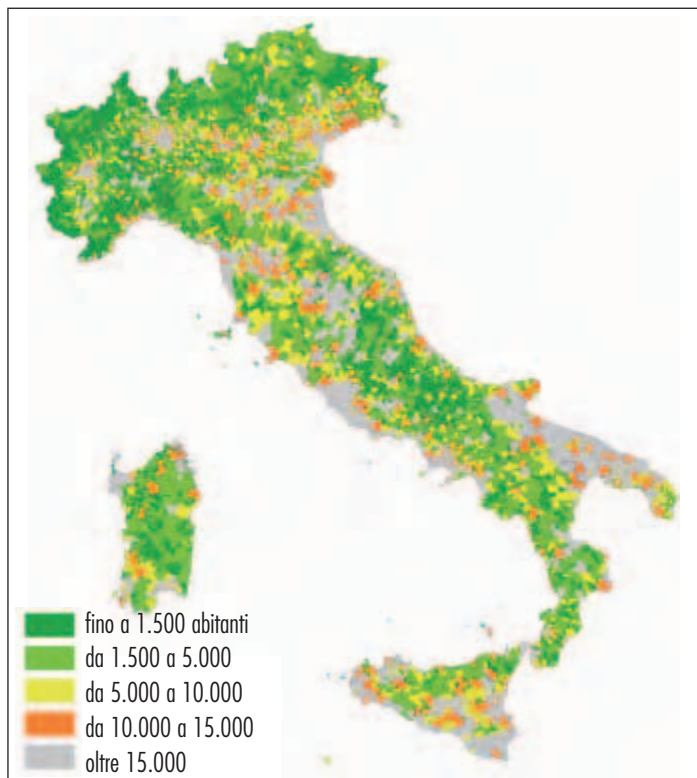


Fig. 7.9 - Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti

