

Pianificazione e caratteri strutturali dei comuni

Il Nord Ovest

Valle d'Aosta

Con l'avvicinarsi del decennale dell'entrata in vigore della Lr 11/98 e del Piano territoriale paesistico ad essa connesso, il bilancio relativo alla pianificazione locale nei 74 Comuni della Regione autonoma Valle d'Aosta denuncia un forte ritardo nell'applicazione dei disposti della legge. Allo scadere dei termini fissati per l'adeguamento al Ptp (agosto 2003) non solo nessun Comune era riuscito a presentare la variante generale ma nemmeno la bozza preliminare prevista dalla legge ai fini della valutazione di impatto ambientale, per cui la Regione ha dato inizio all'emanazione di una serie di provvedimenti di proroga, deroga, abrogazioni ed integrazioni (Lr 21/2003 e Lr 22/2006) dei disposti della legge 11 e dei contenuti del Piano paesistico che ne hanno alquanto snaturato il profilo originario, consentendo di fatto ai Comuni, eliminato il rischio del commissariamento *ad acta* per mancati adempimenti amministrativi, di redigere comunque varianti ai vecchi Prg legate alla realizzazione di opere pubbliche, di adottare, avendo preliminarmente presentato la bozza di variante di adeguamento al Ptp, qualunque tipo di variante purché coerente con la bozza e persino di adottare varianti a prescindere da qualsiasi verifica di conformità purché stipulando apposito Accordo con la Regione (possibilità utilizzata soltanto da 2 Comuni).

A fronte di ciò, tra fine 2004 ed inizio 2008, 13 Comuni (pari al 17,5%), hanno presentato la bozza di variante generale oggetto di valutazione di impatto ambientale; soltanto uno (Nus) è già arrivato all'approvazione definitiva da parte della Regione e per un altro (Courmayeur) è in corso la fase di approvazione. Sostanzialmente, dunque, il governo del territorio dei Comuni valdostani avviene tramite strumenti urbanistici approvati, nell'82,4% dei casi, prima dell'entrata in vigore della Lr 11/98 e, per il 16,2% dei casi, da varianti di Prg non adeguate al Ptp.

Le ragioni di tale scenario risiedono in una molteplicità di fattori: dalle comprensibili difficoltà determinate dall'alluvione del 2000, alla diffidenza di tanti Comuni nei confronti del Ptp considerato più come dispensatore di vincoli che come strumento per utilizzare al meglio le risorse del territorio senza consumarle (soprattutto in presenza di Prg vigenti dotati di ampie capacità edificatorie) e non ultimo anche agli avvicendamenti politici

(elezioni comunali 2000 e 2005 ed elezioni regionali 2003) che inevitabilmente hanno comportato diverse battute d'arresto.

In ogni caso, per tutti i Comuni (dai più operosi ai negligenti) sta per aprirsi un nuovo, imprevedibile scenario: le elezioni regionali 2008 saranno foriere anche delle indicazioni su come concludere finalmente l'adeguamento dei Prg.

Piemonte

Anche il Piemonte ha recentemente iniziato il percorso per abbandonare il sistema di pianificazione a cascata che ha caratterizzato la Lr 56/77 e l'azione amministrativa piemontese per trent'anni: il 26 gennaio 2007 è stata approvata all'unanimità la Lr 1 che, anticipando il processo di riforma organica della Lr 56 limitatamente al piano comunale, modifica in modo radicale il procedimento di formazione ed approvazione delle varianti strutturali ai Prg che non costituiscano varianti generali, introducendo l'istituto della Conferenza di pianificazione e l'approvazione comunale finale della variante. Ad oggi sono 64 i Comuni che hanno attivato tale procedura, tre dei quali hanno già concluso l'iter in un tempo massimo di 11 mesi (rispetto agli oltre 3 anni della procedura tradizionale), a rimarcare l'efficienza del nuovo processo amministrativo. Contemporaneamente, il percorso di riforma, iniziato nell'autunno 2005, è giunto, a novembre 2007, all'adozione da parte della Giunta regionale del Ddl 488 "Legge della pianificazione per il governo del territorio" che ha iniziato l'iter d'esame e discussione presso la Commissione consiliare competente. Il Ddl 488 riconosce la natura plurale della pianificazione che, alla scala comunale, si articola:

- nel Piano strutturale (intercomunale e comunale) obbligatorio, di medio e lungo termine e validità a tempo indeterminato, coerente con le componenti strutturali della pianificazione regionale e provinciale, configurativo del territorio da trasformare o da conservare;
- nel Regolamento urbanistico-edilizio, obbligatorio, per la città o sistema insediativo esistente (storico e recente), da mantenere, recuperare, conservare, consolidare e qualificare;
- nel Piano operativo (comunale e intercomunale) quinquennale, conformativo della proprietà delle aree e degli immobili, coerente con il Ps comunale; sede della concertazione pubblico-privato, della perequa-

Fig. 7.10 - Caratteri strutturali - Densità insediative (vedi tab. 7.5)

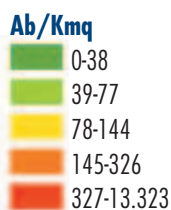
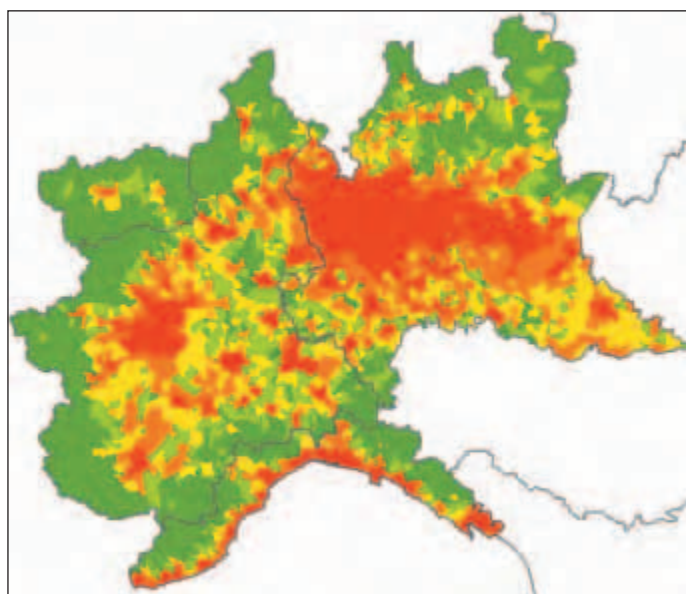
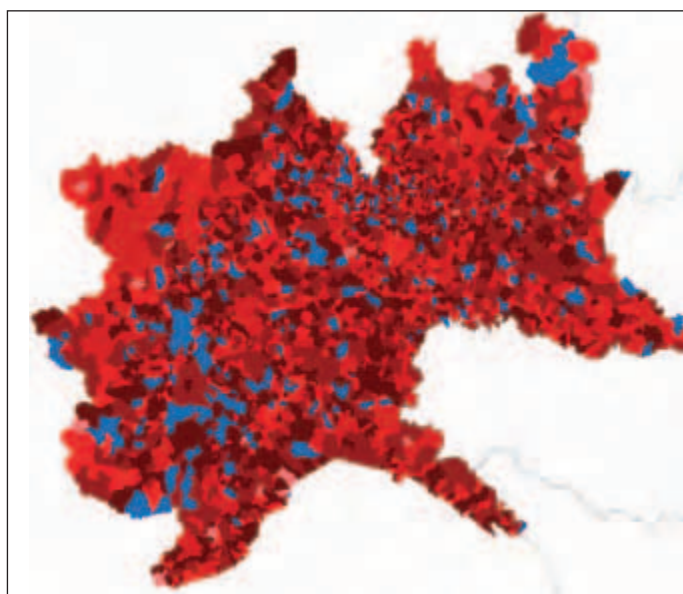


Fig. 7.11 - Piani comunali data di approvazione (vedi tab. 7.6)



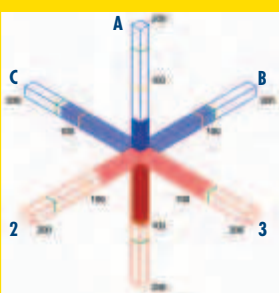
Tab. 7.5 - Comuni. Caratteri strutturali

NORD OVEST	Comuni	Superficie territoriale (Kmq)	Popolazione	Densità abitativa (ab/kmq)	Abitazioni	Aree protette	
						(Kmq)	% di sup. terr.
PIEMONTE	1206	25.399,83	4.214.677	166	2.214.164	1.675,77	6,60
VALLE D'AOSTA	74	3.263,22	119.548	37	100.540	433,23	13,28
LOMBARDIA	1546	23.862,85	9.032.554	379	4.143.870	1.307,50	5,48
LIGURIA	235	5.420,24	1.571.783	290	991.029	285,83	5,27
Totale Nord Ovest	3061	57.946,14	14.938.562	872	7.449.603	3.702,32	6,39
Totale Italia	8101	301.328,45	56.995.744	192	27.291.993	32.817,80	10,89

Tab. 7.6 - Piani comunali data di approvazione

NORD OVEST	fino al 68		1969-1977		1978-1984		1985-1995		1996-2000		dopo 2000		senza piano	%	np	%	tot. comuni
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%					
PIEMONTE	0	0,00	4	0,33	121	10,03	284	23,55	300	24,88	497	41,21	0	0,00	0	0,00	1206
VALLE D'AOSTA	0	0,00	1	1,35	16	21,62	38	51,35	13	17,57	6	8,11	0	0,00	0	0,00	74
LOMBARDIA	0	0,00	19	1,23	135	8,73	471	30,47	456	29,50	465	30,08	0	0,00	0	0,00	1546
LIGURIA	0	0,00	8	3,40	18	7,66	59	25,11	78	33,19	72	30,64	0	0,00	0	0,00	235
Totale	0	0,00	32	1,05	290	9,47	852	27,83	847	27,67	1040	33,98	0	0,00	0	0,00	3061

Tab. 7.7 - Piani generali dei Comuni per data di approvazione e per caratteri strutturali

PIEMONTE		Piani	Comuni	Popolaz. resid.	Famiglie	Abitaz.	Abitaz. non occ.	Edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie
	dal 2000 in poi	503	2.803.569	1.199.032	1.405.960	194.963	511.281	2,75	1,99	2,34	
	96-00	313	867.965	366.865	471.507	101.481	258.061	1,83	1,84	2,37	
	85-95	322	478.767	205.401	299.130	91.207	184.026	1,63	1,60	2,33	
	84-78	137	181.427	79.797	133.983	53.051	89.675	1,49	1,35	2,27	
	77-68	5	2.497	1.204	4.124	2.913	2.440	1,69	0,61	2,07	
	68-	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	NP	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	totale	1.280	4.334.225	1.852.299	2.314.704	443.615	1.045.483	2,21	1,87	2,34	
	VALLE D'AOSTA		Piani	Comuni	Popolaz. resid.	Famiglie	Abitaz.	Abitaz. non occ.	Edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.
	dal 2000 in poi	503	2.803.569	1.199.032	1.405.960	194.963	511.281	2,75	1,99	2,34	
	96-00	313	867.965	366.865	471.507	101.481	258.061	1,83	1,84	2,37	
	85-95	322	478.767	205.401	299.130	91.207	184.026	1,63	1,60	2,33	
	84-78	137	181.427	79.797	133.983	53.051	89.675	1,49	1,35	2,27	
	77-68	5	2.497	1.204	4.124	2.913	2.440	1,69	0,61	2,07	
	68-	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	NP	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	totale	1.280	4.334.225	1.852.299	2.314.704	443.615	1.045.483	2,21	1,87	2,34	
	LOMBARDIA		Piani	Comuni	Popolaz. resid.	Famiglie	Abitaz.	Abitaz. non occ.	Edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.
	dal 2000 in poi	465	3.032.843	1.207.699	1.353.271	139.576	518.759	2,61	2,24	2,51	
	96-00	456	2.361.370	923.101	1.045.540	117.899	447.795	2,33	2,26	2,56	
	85-95	471	1.745.260	680.038	794.819	112.240	372.354	2,13	2,20	2,57	
	84-78	135	1.779.490	796.023	889.804	82.089	167.519	5,31	2,00	2,24	
	77-68	19	113.591	46.093	60.436	14.291	18.379	3,29	1,88	2,46	
	68-	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	NP	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	totale	1.546	9.032.554	3.652.954	4.143.870	466.095	1.524.806	2,72	2,18	2,47	
	LIGURIA		Piani	Comuni	Popolaz. resid.	Famiglie	Abitaz.	Abitaz. non occ.	Edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.
	dal 2000 in poi	72	356.312	161.625	238.993	76.139	79.101	3,02	1,49	2,20	
	96-00	78	867.350	390.698	484.747	92.065	113.079	4,29	1,79	2,22	
	85-95	59	129.818	60.433	118.320	57.215	45.448	2,60	1,10	2,15	
	84-78	18	119.930	54.446	93.213	37.819	28.685	3,25	1,29	2,20	
	77-68	8	98.373	44.745	55.756	10.780	11.830	4,71	1,76	2,20	
	68-	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	NP	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	totale	235	1.571.783	711.947	991.029	274.018	278.143	3,56	1,59	2,21	

A-Pianificazione

B-Dotazione ambientale

C-Coerenza strutturale

1-Sviluppo

2-Dotazione infrastrutturale

3-Coesione istituzionale

Media Italia

Max regionale

zione urbanistica, della programmazione delle opere pubbliche, del vincolo e relativo esproprio di eventuali aree o immobili. A fronte di tale prospettiva di riforma, l'attività di pianificazione a Lr 56 vigente è ancora fortemente caratterizzata dal ricorso alle

varie tipologie di varianti da essa previste, ricordando però che quelle strutturali nascondono anche alcuni casi di veri e propri nuovi Prg. Fra i Comuni capoluogo, Novara, Verbania e Cuneo mostrano un elevato utilizzo delle varianti strutturali (rispettivamente 11, 9

ed 8) oltre che parziali (rispettivamente 9, 18 e 18), mentre a Torino, con solo 2 varianti strutturali, si contano almeno 70 varianti parziali. Asti e Alessandria sono le ultime arrivate (fra i capoluoghi) nel 2000, all'approvazione del primo Prg ai sensi della Lr 56: Asti ha già redatto 13 varianti parziali. Nel complesso, solo il 21,6% dei Comuni piemontesi non ha mai redatto una variante parziale.

Liguria

Fino all'entrata in vigore della Lr 36/97, l'unico elemento di novità introdotto in Liguria al sistema di pianificazione è stato il Piano territoriale paesistico, del 1990 che, prevedendo una sorta di zonizzazione paesaggistica del territorio, ha implicitamente modificato i piani comunali. Ma i primi 10 anni di attuazione della Lr 36 non mostrano significativi elementi di discontinuità rispetto ai piani comunali precedentemente approvati, né paiono risolti i principali nodi della pianificazione urbanistica, quali il diffuso ricorso alle varianti, la decadenza dei vincoli espropriativi e la perequazione urbanistica. I dati relativi ai piani vigenti mostrano che, su 235 Comuni, sono solo 34 (14,5%) quelli dotati di Puc ex Lr 36, di cui 29 approvati tra il 2001 ed il 2004; dati che evidenziano lentezza e ritardo nell'applicazione della legge. Il Prg di tradizione continua ad essere lo strumento più diffuso (65,5%), così come da non sottovalutare è ancora la presenza del Pdf con Re (18,3%). Il 63,8% dei piani vigenti è stato approvato dopo il 1995 (il 30,6% a partire dal 2001). Rispetto al Puc, la legge ha introdotto la suddivisione dell'iter di formazione in due fasi: "preliminare" e "definitivo", senza un'esplicita articolazione tra piano strutturale e piano operativo.

Il vero elemento innovativo del Puc è la "descrizione fondativa" che costituisce la base delle scelte della Struttura di piano, rispetto alla quale valutare il grado di sostenibilità e di modificabilità del piano stesso. Tale descrizione non ha completamente perseguito i risultati per cui era stata pensata: per difficoltà di comprensione del ruolo di tale nuovo elemento e di traduzione efficace delle "invarianti" delle scelte operate, e per l'oggettiva difficoltà di identificare ruoli e funzioni di tutti gli enti nel definirne i contenuti.

Inoltre le modifiche introdotte dalla Lr 19/2002, facilitando il ricorso ad Accordi di pianificazione, Accordi di programma e Conferenze dei servizi, se hanno semplificato e accelerato gli itinerari, agevolando la progettua-

rità privata e snellendo le procedure di varianti interne a procedimenti concertativi, hanno agevolato il ricorso alla "pianificazione per progetti", con varianti di piano spesso fortemente modificative del quadro originario.

Lombardia

La nuova Lr 1/2001 ha introdotto l'obbligo per i Comuni di redigere il Piano dei servizi (strumento di transizione dallo standard quantitativo a quello qualitativo), mentre la Lr 12/2005, in continuità con la Lr 1/01, contiene la nuova disciplina del governo del territorio. A differenza di altre leggi regionali di ultima generazione, la Lr 12 non fa proprio il principio della cooperazione interistituzionale ma per la pianificazione comunale opera la distinzione fra parti di territorio già urbanizzate e quelle suscettibili di espansione o trasformazione. Il Piano di governo del territorio è composto da tre atti:

- il Documento di piano (quinquennale, non conformativo della proprietà, riferito agli ambiti di trasformazione, che definisce scelte politiche fondamentali per lo sviluppo economico e sociale);
- il Piano dei servizi, ex Lr1/01 (prescrittivo e vincolante, non soggetto a termini di validità);
- il Piano delle regole (a tempo indeterminato, vincolante e conformativo del regime dei suoli del tessuto urbano consolidato).

Va però segnalato che alle innovazioni introdotte dalla Lr 12/05 hanno già fatto seguito ben tre provvedimenti legislativi di modifica: la Lr 20/2005 (recupero abitativo dei sottotetti esistenti), la Lr 12/2006 ed infine della Lr 4/2008, la più corposa fra le modifiche. Per i piani comunali essa prevede una disciplina speciale per i Comuni con popolazione fino a 2.000 abitanti (659), incentrata sulla previsione di un'approvazione congiunta in un unico atto, valido a tempo indeterminato, di Documento di piano, Piano dei servizi e Piano delle regole e la possibilità per i Comuni con popolazione compresa tra 2.001 e 15.000 abitanti (792) di avvalersi di contenuti semplificati, in base a specifiche definizioni.

Nei Comuni lombardi circa il 50% dei piani vigenti è stato approvato entro il 1997 e quasi il 44% fra il 1998 e l'entrata in vigore della Lr12/05; da allora solo 88 Comuni (pari al 5,7%) hanno redatto nuovi piani o varianti generali ma di questi soltanto 16 sono Piani di governo del territorio, a conferma delle difficoltà nell'applicazione della legge.

Il Nord- Est

Il quadro della pianificazione comunale nel Nordest nell'arco di tempo che va da giugno 2005 a giugno 2007 trova nella discussione e preparazione delle nuove leggi urbanistiche e nell'avvio dei piani redatti secondo le indicazioni in esse contenute l'elemento di maggiore interesse. Spesso questo non emerge dai dati che sono raccolti nelle tabelle e nei grafici perché la gran parte di questo lavoro è in corso e quindi non è stato ancora formalizzato. A fronte di un momento di grande vivacità dell'attività di pianificazione che i comuni più di altri enti stanno vivendo, il quadro degli strumenti locali compiuti riporta una situazione apparente ridotta. Sono infatti solo 97 su un totale di 1139 i comuni che hanno rinnovato lo strumento urbanistico: 23 appartengono alla provincia autonoma di Bolzano, 11 a quella di Trento, 48 sono i comuni veneti e 15 sono i comuni friulani. Si tratta in gran parte di piani che si sono formati sulla precedente strumentazione urbanistica, e non potrebbe essere diverso se si considera che le nuove leggi sono tutte state approvate recentemente; fa eccezione solo il Veneto che ha invece una legge datata 2004.

Questo non ci permette di valutare e verificare l'efficacia della nuova strumentazione e degli elementi innovativi che essa contiene. Alcuni di questi sono destinati a modificare profondamente il percorso di formazione dello strumento urbanistico, le modalità e la forma del piano, ne condizionano la capacità di attuazione delle previsioni e influiscono anche sulla possibilità del piano di intervenire e favorire la qualità della sua realizzazione.

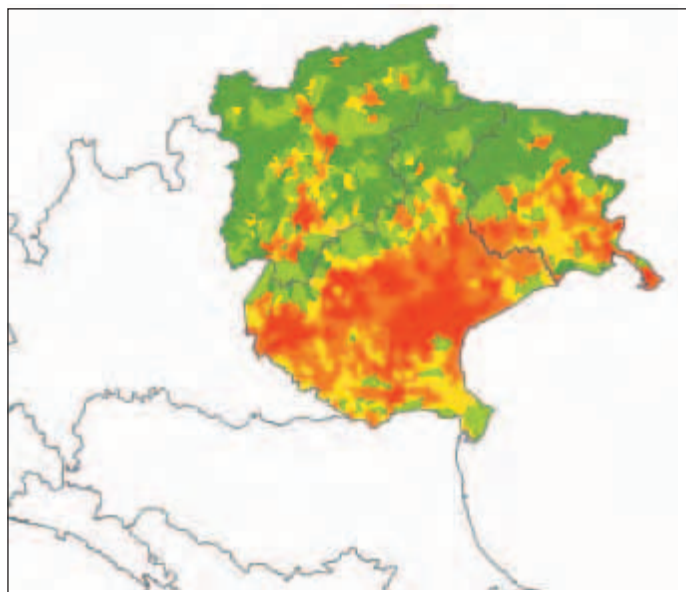
Solo per citare alcuni degli elementi che certamente avranno un ruolo centrale nel percorso di pianificazione, per quanto riguarda la legge urbanistica di Bolzano (Lp. 3/07) che, configurandosi come un aggiornamento della legge urbanistica vigente, contiene almeno due questioni particolarmente rilevanti che riguardano la politica per la casa e l'introduzione, per la prima volta in Sudtirolo, di una forma di contrattualità nel rapporto fra pubblico e privato. L'inserimento nella normativa della convenzione urbanistica, infatti, consentirà ai comuni di contrattare con i privati per raggiungere i loro obiettivi, senza procedere ad espropri; oppure stabilire, come controprestazione per l'assegnazione di aree produttive, che le aziende si occupino della cura del verde.

Anche la nuova legge della provincia autonoma di Trento (Lp. 1/08), che tra l'altro accompagna la revisione del piano urbanistico provinciale, è destinata a condizionare la formazione e le scelte dei piani urbanistici locali sia perché impone il ricorso a un sistema informativo territoriale e ambientale a supporto della formazione degli strumenti di pianificazione locale e del relativo monitoraggio sullo stato di attuazione e sugli effetti prodotti dalla pianificazione stessa; sia perché attribuisce ai Comuni la facoltà di introdurre nei piani regolatori generali un limite temporale all'utilizzazione delle nuove aree destinate ad insediamenti in modo da disincentivare il mancato utilizzo al di là di tempi ragionevoli della possibilità edificatoria delle aree. Inoltre la legge affronta in modo organico un tema di gestione del territorio e del paesaggio che qui ha un peso rilevante quale quello delle seconde case, cercando di dare ai piani locali gli strumenti per un maggiore controllo e programmazione.

Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia la nuova legge urbanistica 5/07 introduce numerose novità come la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo locale e l'introduzione di due livelli, strutturale e operativo, per la pianificazione comunale; introduce gli strumenti della perequazione e compensazione urbanistica; riduce il ruolo delle province, con l'attribuzione ai comuni di diverse competenze. Il piano strutturale comunale ha durata indeterminata, costituisce il quadro conoscitivo del territorio comunale idoneo a delineare le strategie e le azioni per lo sviluppo, conservazione e valorizzazione delle risorse essenziali e definisce le metodologie e gli ambiti di perequazione urbanistica, compensazione urbanistica e compensazione territoriale. Lo strumento esecutivo è il piano operativo comunale; ha efficacia conformativa della proprietà, ripartisce il territorio comunale in zone omogenee con relative destinazioni d'uso ed indici edilizi, stabilisce norme tecniche di attuazione degli interventi e disciplina gli interventi da attuare con la tecnica della perequazione urbanistica.

Analogamente la nuova legge veneta (Lr. 11/04) si propone di uscire dal meccanismo del piano tradizionale attraverso la ripartizione in piano strutturale e piano operativo: il piano regolatore trova attuazione attraverso l'elaborazione del piano di assetto del territorio (PAT) che delinea le scelte strategiche di assetto e di sviluppo e il piano degli inter-

Fig. 7.12 - Caratteri strutturali - Densità insediative (vedi tab. 7.8)



Ab/Kmq

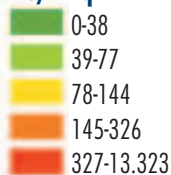
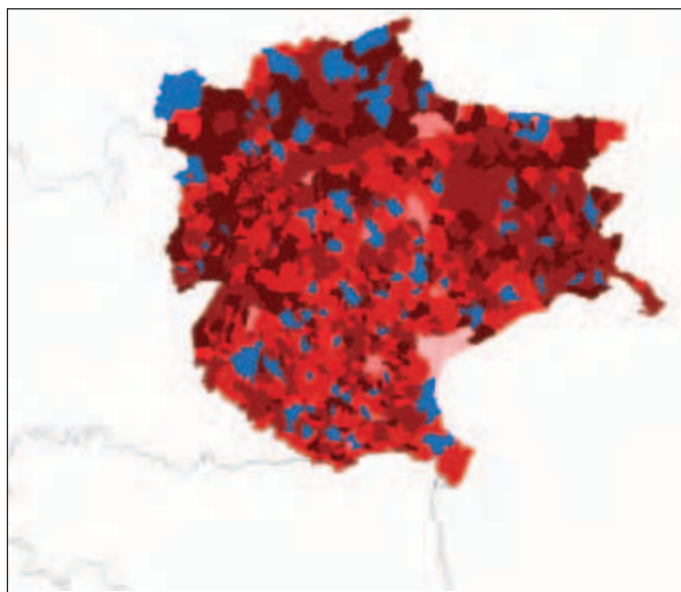


Fig. 7.13 - Piani comunali data di approvazione (vedi tab. 7.9)



Data di approvazione



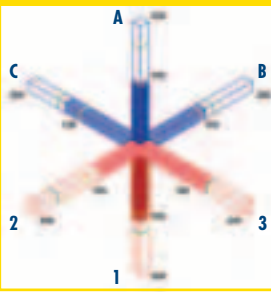
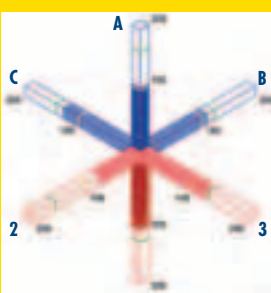
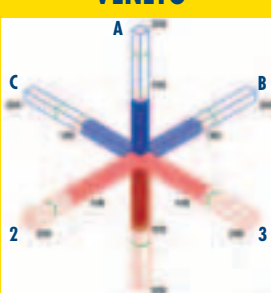
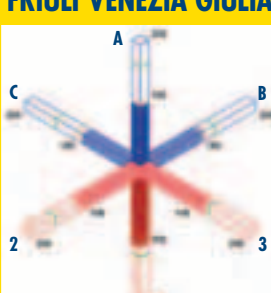
Tab. 7.8 - Comuni. Caratteri strutturali

NORD EST	Comuni	Superficie territoriale (Kmq)	Popolazione	Densità abitativa (ab/kmq)	Abitazioni	Aree protette	
						(Kmq)	% di sup. terr.
P.A. BOLZANO	116	7.399,97	462.999	63	198.078	2.832,37	20,82
P.A. TRENTO	223	6.206,90	477.017	77	292.165		
VENETO	581	18.391,22	4.527.694	246	2.017.576	933,77	5,08
FRIULI-VENEZIA GIULIA	219	7.856,48	1.183.764	151	601.772	551,08	7,01
Totale Nord Est	1139	39.854,57	6.651.474	537	3.109.591	4.317,23	10,83
Totale Italia	8101	301.328,45	56.995.744	192	27.291.993	32.817,80	10,89

Tab. 7.9 - Piani comunali data di approvazione

NORD EST	fino al 68		1969-1977		1978-1984		1985-1995		1996-2000		dopo 2000		senza piano	%	np	%	tot. comuni
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%					
PROVINCIA AUTONOMA TRENTO	0	0,00	0	0,00	4	3,45	13	11,21	46	39,66	53	45,69	0	0,00	0	0,00	116
PROVINCIA AUTONOMA BOLZANO	0	0,00	2	0,90	0	0,00	82	36,77	63	28,25	76	34,08	0	0,00	0	0,00	223
VENETO	2	0,34	10	1,72	28	4,82	283	48,71	142	24,44	116	19,97	0	0,00	0	0,00	581
FRIULI VENEZIA GIULIA	0	0,00	1	0,46	0	0,00	17	7,76	131	59,82	70	31,96	0	0,00	0	0,00	219
Totale	0	0,00	13	1,14	32	2,81	395	34,68	382	33,54	315	27,66	0	0,00	0	0,00	1139

Tab. 7.10 - Piani generali dei Comuni per data di approvazione e per caratteri strutturali

P.A. BOLZANO		Piani	Comuni	Popolaz. Resid.	Famiglie	Abitaz.	Abitaz. vuote	Edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie
	dal 2000 in poi	53	197.947	71.272	84.159	12.792	39.641	2,12	2,35	2,78	
	96-00	46	139.405	50.197	58.548	7.965	27.753	2,11	2,38	2,78	
	85-95	13	113.063	48.107	50.745	2.623	9.679	5,24	2,23	2,35	
	84-78	4	12.584	4.338	4.626	271	2.935	1,58	2,72	2,90	
	77-68	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	prima del 1968	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	np	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	totale	116	462.999	173.914	198.078	23.651	80.008	2,48	2,34	2,66	
P.A. TRENTO		Piani	Comuni	Popolaz. Resid.	Famiglie	Abitaz.	Abitaz. vuote	Edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie
	dal 2000 in poi	76	182.720	74.261	116.617	41.532	51.800	2,25	1,57	2,46	
	96-00	63	98.667	39.089	64.190	24.641	33.534	1,91	1,54	2,52	
	85-95	82	194.190	79.540	110.135	28.875	45.261	2,43	1,76	2,44	
	84-78	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	77-68	2	1.440	604	1.223	620	498	2,46	1,18	2,38	
	prima del 1968	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	np	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	totale	223	477.017	193.494	292.165	95.668	131.093	2,23	1,63	2,47	
VENETO		Piani	Comuni	Popolaz. Resid.	Famiglie	Abitaz.	Abitaz. vuote	Edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie
	dal 2000 in poi	116	1.270.513	491.582	567.021	75.131	273.073	2,08	2,24	2,58	
	96-00	142	805.523	289.493	342.809	52.910	218.435	1,57	2,35	2,78	
	85-95	283	1.527.077	557.518	659.297	101.695	413.668	1,59	2,32	2,74	
	84-78	28	376.302	143.289	187.385	42.912	88.760	2,11	2,01	2,63	
	77-68	10	265.382	111.586	128.378	14.546	48.348	2,66	2,07	2,38	
	prima del 1968	2	282.897	120.873	132.686	11.462	38.346	3,46	2,13	2,34	
	np	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	totale	581	4.527.694	1.714.341	2.017.576	298.656	1.080.630	1,87	2,24	2,64	
FRIULI VENEZIA GIULIA		Piani	Comuni	Popolaz. Resid.	Famiglie	Abitaz.	Abitaz. vuote	Edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie
	dal 2000 in poi	70	277.754	111.709	164.152	51.304	94.992	1,73	1,69	2,49	
	96-00	131	725.132	306.903	348.073	38.509	186.246	1,87	2,08	2,36	
	85-95	17	180.683	79.146	89.397	10.042	36.049	2,48	2,02	2,28	
	84-78	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	77-68	1	195	78	150	68	133	1,13	1,30	2,50	
	prima del 1968	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	np	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	totale	219	1.183.764	497.836	601.772	99.923	317.420	1,90	1,97	2,38	

A-Pianificazione

B-Dotazione ambientale

C-Coerenza strutturale

1-Sviluppo

2-Dotazione infrastrutturale

3-Coesione istituzionale

Media Italia

Max regionale

venti (PI) che disciplina gli interventi da realizzare nell'arco di cinque anni. Il primo strumento è conformativo del territorio, il secondo della proprietà. Un secondo elemento innovativo che la legge introduce e valorizza è quello della copianificazione, intesa come una

forma di accordo di pianificazione tra i diversi soggetti interessati alla pianificazione del territorio, comuni province e regione. Sono 400 le amministrazioni comunali che hanno già sottoscritto questo accordo. La legge riconosce e legittima lo strumento della perequa-

zione urbanistica, già ampiamente sperimentato nel Veneto in applicazione della Lr 23/99 sugli accordi di programma, e introduce la compensazione urbanistica, per consentire ai proprietari soggetti ad esproprio di recuperare in altra zona le capacità edificatorie, e all'Amministrazione di acquisire le aree vincolate. Per perseguire il riordino ambientale e la riqualificazione del territorio viene istituito il credito edilizio, che consente la demolizione dei volumi situati in ambiti impropri mantenendo il diritto volumetrico acquisito.

Le nuove leggi urbanistiche regionali sono state per tutto il Nordest occasioni di dibattito, riflessione disciplinare, indagini sul territorio, confronto tra gli enti; hanno messo in crisi i modelli di pianificazione tradizionali e fatto propri i temi della sostenibilità ambientale, della condivisione, della fattibilità. E anche creato aspettative, stimolato riflessioni e prese di posizione che in modi diversi troveremo nella futura stagione di pianificazione.

In Veneto, che prima degli altri ha approvato la nuova legge, son 172 i Comuni che hanno avviato la pianificazione con la redazione del PAT e 228 quelli che hanno scelto la pianificazione intercomunale. Sono giunti alla adozione o approvazione 7 piani di assetto del territorio e 1 piano di assetto intercomunale. Ma la pianificazione locale nel Veneto trova una maggiore produzione e coinvolgimento degli enti locali nella fase di transizione dalla vecchia alla nuova legge, nel periodo dall'aprile 2004 al luglio 2007 nel quale sono state adottate 4005 varianti, generali e parziali. Questa estesa necessità di aggiornare gli strumenti urbanistici è avvenuta nonostante che 258 comuni su 581 abbiano strumenti di pianificazione relativamente recenti (entrati in vigore dopo il 1996, e di questi 116 approvati dopo il 2000). L'adeguamento della strumentazione urbanistica vigente attraverso varianti ha interessato il 96% dei comuni del Veneto. I processi di rinnovo della strumentazione urbanistica sono collegati ai fenomeni di trasformazione generati, in particolare nell'ambito delle aree metropolitane di Venezia-Padova e di Verona, lungo le principali direttrici di traffico (A27, A31, Sp 47, Sr 53).

Ancora più forte è il ruolo dei piani recenti nel Friuli Venezia Giulia, dove i comuni con piani successivi al 1996 sono 201 su 219, 70 dei quali dopo il 2000; nella provincia di Bolzano 99 su 116 di cui 53 dopo il 2000; e in quella di Trento 139 su 223, 76 dopo il 2000. Com-

pletivamente i piani del Nordest successivi al 1996 sono 697 su un totale di 1139 comuni e 315 sono successivi al 2000. Un decennio di intensa attività, soprattutto a livello comunale, che trova riscontro nella trasformazione veloce ed estesa che ha interessato il territorio e che da un lato ha riconosciuto alcuni ambiti come oggetto di specifica valorizzazione e tutela, dall'altro ha accompagnato, con alterni risultati, la crescente espansione residenziale, produttiva e commerciale. Più attivi i comuni con una popolazione inferiore a 10.000 abitanti: quasi l'87% dei piani successivi al 2000 interessano questa classe di popolazione. I comuni più grandi, che in maggioranza hanno redatto i loro piani prima del 1995, hanno un tasso di aggiornamento molto più ridotto. Il dato non tiene conto delle varianti, a volte sostanziali, che hanno a volte sostituito lo strumento urbanistico generale, ma dà la misura di un maggiore sviluppo e interesse nei confronti dei comuni della cintura dei capoluoghi che negli ultimi anni sono cresciuti in misura consistente, espropriando a volte i comuni capoluoghi del ruolo e delle funzioni tipiche, altre volte espandendo la cintura metropolitana e rispondendo alla domanda residenziale a costi contenuti o, ancora, ospitando il tessuto produttivo che non trova posto nelle grandi aree industriali delle città sempre più trasformate in zone direzionali e commerciali. Naturalmente incide anche la maggiore flessibilità e agilità dei comuni piccoli nei confronti dello strumento urbanistico, più facilmente controllabile e con tempi di redazione molto più contenuti. Le nuove leggi, introducendo modifiche sostanziali nella stesura e nella formazione dei piani, sottolineando l'importanza di un disegno strutturale del territorio, modificando le competenze e i ruoli degli enti nel processo, attribuiscono ai comuni un peso e un ruolo che non dipendono solo dal peso insediativo, ma che chiedono capacità di programmare il futuro assetto del territorio al di là della risposta a richieste contingenti. In questo nuovo contesto i comuni capoluogo, le province e la pianificazione intercomunale svolgono un ruolo centrale sia direttamente tramite i loro piani, sia per la loro azione di coordinamento e promozione. Questo cambiamento è già in atto, lo testimonia il Veneto dove negli ultimi due anni tutte le province, 5 dei 7 capoluoghi e molti comuni in forma associata hanno avviato la revisione del piano. Su questo percorso si stanno avviando anche Bolzano e Trento e i capoluoghi friulani.

Il Centro

Analizzando l'andamento della pianificazione nel biennio compreso fra il 30.06.2005 e il 30.06.2007 nell'Italia centrale, emerge che sono stati approvati in via definitiva 173 nuovi piani urbanistici generali, su un totale di 1.649 comuni, per una percentuale di rinnovo nel biennio pari al 10,5%. Si tratta di una percentuale non particolarmente soddisfacente, giacché per garantire un tasso di rinnovo almeno decennale, pari alla massima durata di vigenza dei vincoli preordinati all'acquisizione pubblica dei suoli, si dovrebbe riscontrare un tasso di rinnovo biennale almeno pari al 20%.

Tuttavia se invece si guarda alla popolazione interessata da tali strumenti, emerge che, prendendo a riferimento la popolazione al censimento 2001, essi riguardano oltre 2 milioni 160 mila persone, pari al 13,4% del totale della popolazione della circoscrizione, che è di 16 milioni 152 mila persone. In sostanza la pianificazione ha riguardato comuni più grandi della media; ed infatti ben 890 mila persone risiedono nei 14 centri con oltre 30 mila abitanti, pianificati in questo periodo. L'andamento dell'attività di rinnovo vede 86 nuovi piani nel 2005, 92 nel 2006 e 62 nei soli primi sei mesi del 2007, con un confortante trend crescente, da mettere in relazione anche alla maggior distanza temporale dall'insediamento delle nuove giunte regionali.

Entrando nell'analisi delle singole realtà regionali si scopre che la situazione si presenta molto differenziata.

La media del tasso di rinnovo della pianificazione della circoscrizione centro risulta infatti tenuta a valori elevati soprattutto dall'azione della Toscana, dove nell'ultimo biennio sono stati rinnovati ben 71 piani, pari al 24,7% dei comuni, e dell'Umbria, con 13 nuovi piani per il 14,1%. Seguono l'Emilia Romagna, con 31 nuovi piani, leggermente al di sotto della media di circoscrizione con il 9,1%, e le Marche, con 22 piani pari all'8,9%. Molto più distanti invece il Lazio, con soli 26 piani, pari al 6,9%, e l'Abruzzo, con 10 piani per uno scarso 3,3%.

Va messo nel dovuto risalto il fatto che la legislazione di Emilia Romagna, Toscana e Umbria, che, sia pure in modi differenziati, ha pienamente recepito la bipartizione fra strutturale e operativo e gli istituti di copianificazione, ha delle intrinseche maggiori capa-

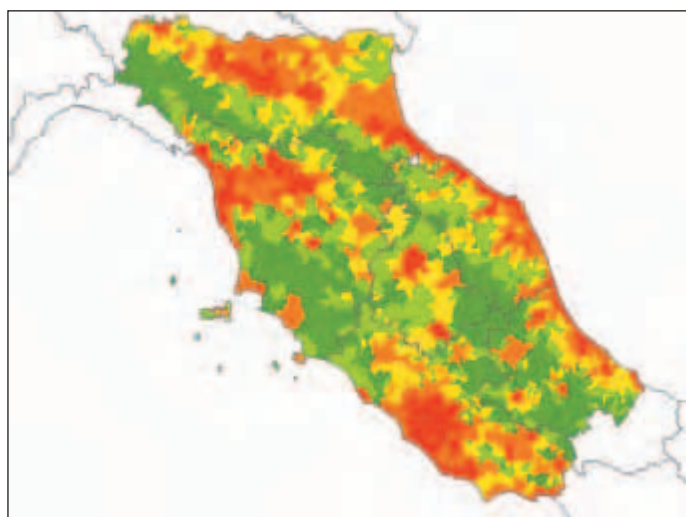
cià di agevolare la formazione di nuova pianificazione, mentre il perdurare di logiche di controllo di conformità e di criteri zonizzati alla scala dell'intero territorio ancora attarda la performance di altre regioni, soprattutto del Lazio, dove la LR n. 38/1999, pur per certi versi criticabile in quanto sostanzialmente non innovativa, risulta ancora quasi del tutto disapplicata a livello comunale.

Quanto al confronto comparativo fra le date di precedente vigenza dei piani, si può notare che il rinnovo ha riguardato per lo più piani previgenti da archi temporali abbastanza differenziati. Mentre infatti in Emilia Romagna il rinnovo ha riguardato per lo più piani entrati in vigore fra l'85 e il '95, in Toscana il processo di aggiornamento ha riguardato in modo significativo più o meno tutte le classi, con il quasi dimezzamento dei piani precedenti all'84 e la riduzione ad un terzo di quelli compresi fra '85 e '95; infine il processo di aggiornamento ha riguardato anche in misura consistente i piani compresi fra '96 e 2000, che sono calati di un terzo, a segnalare come il riformismo urbanistico di questa regione sia già passato a rivisitare, con una variante strutturale o con la redazione di un regolamento urbanistico, anche i piani redatti sulla base della legge 5/1995. In Umbria i rinnovi hanno riguardato soprattutto i piani entrati in vigore nel decennio '85/'95.

Nel Lazio e in Abruzzo, in modo simile, i rinnovi si sono invece distribuiti secondo un andamento approssimativamente gaussiano, andando a sostituire vecchi piani varati lungo tutto l'arco temporale compreso fra il '69 e il '95, con un picco per i piani compresi fra '78 e '84. Non valutabili i dati differenziali relativi alle Marche, a causa di una imprecisione nella attribuzione delle date compiuta nel 2005.

Quanto all'aggiornamento assoluto, invece, nonostante un qualche segnale di risveglio, il Lazio si segnala per presentare ancora ben 38 comuni del tutto privi di strumento urbanistico, ed inoltre altri 78 comuni con piani precedenti al 1977, cioè con più di trent'anni di vita. Si tratta nel complesso di ben 116 comuni, oltre il 30% dei comuni della regione, che si trovano ad affrontare le importanti trasformazioni territoriali oggi in atto senza disporre di strumenti urbanistici in grado di esprimere una qualsivoglia utilità sostanziale. Quello del Lazio è uno stato di fatto assolutamente unico nell'Italia centrale; a titolo di

Fig. 7.14 - Caratteri strutturali - Densità insediativa (vedi tab. 7.11)



Ab/Kmq

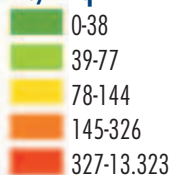
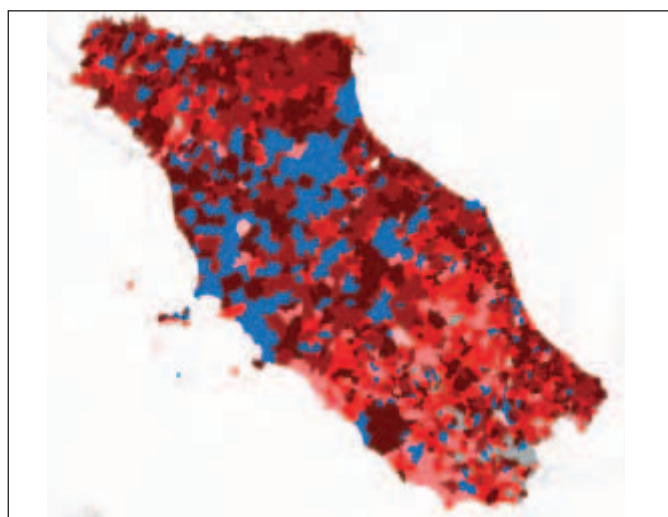


Fig. 7.15 - Piani comunali data di approvazione (vedi tab. 7.12)



Data di approvazione



Tab. 7.11 - Comuni. Caratteri strutturali

CENTRO	Comuni	Superficie territoriale (Kmq)	Popolazione	Densità abitativa (ab/kmq)	Abitazioni	Aree protette	
						(Kmq)	% di sup. terr.
EMILIA ROMAGNA	341	22.123,09	3.983.346	180	1.970.97	915,17	4,14
TOSCANA	287	22.990,18	3.497.806	152	1.667.100	2.187,79	9,52
UMBRIA	92	8.456,04	825.826	98	369.290	635,77	7,52
MARCHE	246	9.694,06	1.470.581	152	672.785	888,19	9,16
LAZIO	378	17.207,68	5.112.413	297	2.433.815	2.178,88	12,66
ABRUZZO	305	10.795,12	1.262.392	117	658.931	3.051,74	28,27
Totale Centro	1649	91.266,17	16.152.364	996	7.772.898	9.857,54	10,80
Totale Italia	8101	301.328,45	56.995.744	192	27.291.993	32.817,80	10,89
% Centro	20,36	30,29	28	518,75	28	30,04	-

Tab. 7.12 - Piani comunali data di approvazione

CENTRO	fino al 68		1969-1977		1978-1984		1985-1995		1996-2000		dopo 2000		senza piano	%	np	%	tot. comuni
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%					
EMILIA ROMAGNA	0	0,00	0	0,00	9	2,64	59	17,30	136	39,88	135	39,59	0	0,00	2	0,59	341
TOSCANA	1	0,35	14	4,88	11	3,83	11	3,83	64	22,30	186	64,81	0	0,00	0	0,00	287
UMBRIA	1	1,09	5	5,43	5	5,43	19	20,65	25	27,17	37	40,22	0	0,00	0	0,00	92
MARCHE	0	0,00	12	4,88	31	12,60	31	12,60	83	33,74	89	36,18	0	0,00	0	0,00	246
LAZIO	2	0,53	76	20,11	82	21,69	67	17,72	42	11,11	71	18,78	38	10,05	0	0,00	378
ABRUZZO	2	0,66	23	7,54	21	6,89	71	23,28	85	27,87	94	30,82	4	1,31	5	1,64	305
Totale	6	0,36	130	7,88	159	9,64	258	15,65	435	26,38	612	37,11	42	2,55	7	0,42	1649

Tab. 7.13 - Piani generali dei comuni per data di approvazione e per caratteri strutturali

EMILIA ROMAGNA		Piani	num comuni	Popolaz. resid.	Abitaz.	Abitaz. vuote	Edifici	Famiglie	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie
	dal 2000 in poi	135	1.921.015	939.483	143.840	380.571	790.278	2,47	2,04	2,43	
	96-00	136	1.286.058	620.591	96.216	299.262	520.093	2,07	2,07	2,47	
	85-95	59	744.590	384.482	51.301	123.446	327.945	3,11	1,94	2,27	
	84-78	9	29.774	24.143	10.654	15.712	13.098	1,54	1,23	2,27	
	77-68	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	prima del 68	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	np	2	1.909	2.278	1.260	1.751	1.011	1,30	0,84	1,89	
	totale	341	3.983.346	1.970.977	303.271	820.742	1.652.425	2,40	2,02	2,41	
TOSCANA		TOSCANA	num comuni	Popolaz. resid.	Abitaz.	Abitaz. vuote	Edifici	Famiglie	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie
	dal 2000 in poi	186	2.093.587	992.284	164.838	466.971	818.513	2,12	2,11	2,56	
	96-00	64	1.120.384	523.439	64.149	207.467	456.773	2,52	2,14	2,45	
	85-95	11	128.243	57.460	7.207	28.339	50.647	2,03	2,23	2,53	
	84-78	11	35.014	27.608	12.942	15.414	14.499	1,79	1,27	2,41	
	77-68	14	113.464	62.956	17.787	34.413	45.121	1,83	1,80	2,51	
	68	1	7.114	3.353	641	1.722	2.707	1,95	2,12	2,63	
	prima del 68	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	totale	287	3.497.806	1.667.100	267.564	754.326	1.388.260	2,21	2,10	2,52	
UMBRIA		UMBRIA	num comuni	Popolaz. resid.	Abitaz.	Abitaz. vuote	Edifici	Famiglie	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie
	dal 2000 in poi	37	395.938	174.779	21.562	89.484	148.518	1,95	2,27	2,67	
	96-00	25	244.233	107.025	14.841	60.884	91.564	1,76	2,28	2,67	
	85-95	19	45.940	23.886	5.688	16.892	18.055	1,41	1,92	2,54	
	84-78	5	21.121	9.477	2.143	8.365	8.087	1,13	2,23	2,61	
	77-68	5	13.576	8.019	2.767	5.871	5.260	1,37	1,69	2,58	
	prima del 68	1	105.018	46.104	3.924	14.325	42.145	3,22	2,28	2,49	
	np	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	totale	92	825.826	369.290	50.925	195.821	313.629	1,89	2,24	2,63	

A-Pianificazione

B-Dotazione ambientale

C-Coerenza strutturale

1-Sviluppo

2-Dotazione infrastrutturale

3-Coesione istituzionale

Media Italia

Max regionale

confronto, gli analoghi valori per le altre regioni spaziano dal 9,5 dell'Abruzzo al 6,5% dell'Umbria, dal 5,2% della Toscana al 4,9% delle Marche, allo 0% dell'Emilia Romagna (ormai tutta l'urbanistica emiliano-romagnola è successiva al DPR 616/1977). Da notare che anche nelle passate edizioni del Rapporto dal Territorio il Lazio deteneva tale poco invidiabile primato; ma che, evidentemente, questa segnalazione non ha sortito effetti di recupero di una qualche significatività.

Le uniche situazioni regionali che presentano qualche analogia sono quelle di Campania e Calabria (sic), sul medesimo versante tirrenico, dove peraltro il ritmo del recupero di un tale ritardo risulta molto più stringente.

Uno stato di perdurante obsolescenza pianificatoria che è anche il più diretto indicatore, ad ormai oltre otto anni di distanza, del grado di pesante insuccesso della legge di riforma dell'urbanistica varata dalla Regione Lazio nel 1999, rimasta di fatto inapplicata anzitutto per l'assenza di chiari indirizzi regolamentari ed amministrativi da parte della Regione stessa.

Del resto il processo di aggiornamento del quadro legislativo regionale ha visto ritoccare significativamente la legislazione in Umbria e Toscana, e giungere in prossimità a nuove leggi o profonde revisioni anche l'Emilia Romagna, le Marche e l'Abruzzo; solo nel Lazio il tentativo di riforma promosso alla fine del 2006 non è riuscito a dare frutti sostanziali,

Piani	num comuni	Popolaz. resid.	Abitaz.	Abitaz. vuote	Edifici	Famiglie	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie	MARCHE
dal 2000 in poi	89	525.709	242.170	41.132	113.100	198.607	2,14	2,17	2,65	
96-00	83	530.846	236.933	39.563	117.735	195.089	2,01	2,24	2,72	
85-95	31	244.398	110.354	17.006	48.195	92.582	2,29	2,21	2,64	
84-78	31	101.692	54.314	15.961	34.780	37.880	1,56	1,87	2,68	
77-68	12	67.936	29.014	3.579	12.552	25.316	-	-	-	
prima del 68	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
np	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
totale	246	1.470.581	672.785	117.241	326.362	549.474	2,06	2,19	2,68	

Piani	num comuni	Popolaz. resid.	Abitaz.	Abitaz. vuote	Edifici	Famiglie	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie	LAZIO
dal 2000 in poi	71	2.999.778	1.375.855	163.710	276.387	1.208.323	4,98	2,18	2,48	
96-00	42	151.033	74.940	17.228	51.763	57.538	1,45	2,02	2,62	
85-95	67	220.221	115.254	31.624	73.959	83.283	1,56	1,91	2,64	
84-78	82	653.576	343.099	96.074	171.578	243.600	2,00	1,90	2,68	
77-68	76	940.068	453.347	108.500	200.389	343.493	2,26	2,07	2,74	
prima del 68	2	57.962	22.712	1.594	5.561	21.064	4,08	2,55	2,75	
np	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
SP	38	89.775	48.608	15.129	39.820	33.535	1,22	1,85	2,68	
totale	378	5.112.413	2.433.815	433.859	819.457	1.990.836	2,97	2,10	2,57	

Piani	num comuni	Popolaz. resid.	Abitaz.	Abitaz. vuote	Edifici	Famiglie	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie	ABRUZZO
dal 2000 in poi	94	481.492	235.708	60.717	124.990	173.232	1,89	2,04	2,78	
96-00	85	278.766	138.652	36.259	97.171	101.382	1,43	2,01	2,75	
85-95	71	189.317	118.585	47.107	76.181	71.258	1,56	1,60	2,66	
84-78	21	229.999	113.669	26.083	61.593	84.839	1,85	2,02	2,71	
77-68	23	69.553	42.301	15.453	21.992	26.244	1,92	1,64	2,65	
prima del 68	2	8.522	3.746	761	2.413	3.005	1,55	2,27	2,84	
np	5	3.562	5.170	3.634	2.650	1.536	1,95	0,69	2,32	
SP	4	1.181	1.100	540	955	570	1,15	1,07	2,07	
totale	305	1.262.392	658.931	190.554	387.945	462.066	1,70	1,92	2,73	

bloccato in Consiglio regionale da robusti quanto trasversali contrasti, e reso monco persino degli istituti perequativi che pur rappresentano l'unica mitigazione possibile alla scarsità di risorse e alla inoperabilità amministrativa delle quali i comuni soffrono per causa dell'inefficienza del modello attuativo basato sul principio espropriativo, specie a valle delle sentenze n. 348 (http://www.inu.it/download_eventi/Segnalazioni/C.Cost_07_348.pdf) e 349 (http://www.inu.it/download_eventi/Segnalazioni/C.Cost_07_349.pdf) del 2007 della Corte costituzionale, che hanno stabilito l'illegittimità di prezzi di esproprio non in linea con i valori di mercato.

Quanto ai comuni di dimensioni maggiori di

30mila abitanti al 2001, interessati fra il 2005 e il 2007 da nuovi strumenti generali, si segnalano: in Emilia Romagna Parma Ravenna e Riccione, in Toscana Siena, Scandicci, Sesto Fiorentino, Campi Bisenzio, Piombino e Grosseto, nelle Marche Ancona, in Umbria Gubbio, nel Lazio Fiumicino Ciampino e Velletri. Solo 5 su 14 sono capoluoghi di provincia, e la sola Ancona lo è di regione.

Naturalmente del campione non fa parte Roma, il cui piano è stato approvato nel febbraio di quest'anno ed è quindi fuori dal campo temporale preso in esame; caso singolo che da solo avrebbe spostato in modo significativo le medie, cosa che avverrà in occasione della prossima edizione del Rapporto dal Territorio.

A-Pianificazione
B-Dotazione ambientale
C-Coerenza strutturale
1-Sviluppo
2-Dotazione infrastrutturale
3-Coesione istituzionale
— Media Italia
— Max regionale

Il Sud

Al sud permane una generale condizione di arretratezza nel governo del territorio.

Le riforme di Basilicata (Lr 23/1999), Puglia (Lr 20/2001) e Calabria (Lr 19/2002), pur avviate da tempo, stentano a decollare. La Campania (Lr 16/2004), ultima arrivata, non sembra essere ad una svolta. Anzi. Il Molise, infine, è ancora l'unica regione del tutto priva di una norma di governo del territorio.

Con riferimento agli ultimi tre anni di attività di pianificazione urbanistica da parte dei comuni nelle 5 regioni qui esaminate, si osserva che la produzione complessiva di nuovi *strumenti urbanistici generali* (Sug) è progressivamente diminuita, passando dai 48 Sug nel 2005, ai 32 nel 2006, ai 27, infine, nel 2007. Tale progressivo decremento è da ricollegarsi al consistente ricorso al *transitorio* dalle precedenti normative urbanistiche alle attuali norme di governo del territorio regionali, per cui numerosi sono i *piani regolatori generali* (Prg) o i *programmi di fabbricazione* (Pdif) e le varianti generali a Sug già vigenti giunti al termine di iter avviati prima della nuova legge regionale (Lr). La riserva di *transitorio* è, fisiologicamente, in via di esaurimento.

La Lr **Basilicata** 23/1999 ha rappresentato, a suo tempo, un testo di legge fortemente innovativo per il sud, basato sul principio della sussidiarietà e con il piano suddiviso in due componenti, una strutturale e una operativa: il *piano strutturale* (Ps) è uno strumento programmatico che non incide sui diritti di proprietà e si occupa delle grandi trasformazioni; il *regolamento urbanistico* (Ru), che sostituisce il Prg, si occupa della disciplina degli insediamenti esistenti e va approvato prima del Ps. Gli Ru servono a riqualificare e completare il territorio e le previsioni sono immediatamente attuabili.

Il *regolamento di attuazione* della Lr è stato adottato con notevole ritardo così come in ritardo è stata avviata l'attività formativa della *carta dei suoli* da parte della regione e dei *piani strutturali provinciali* da parte delle province di Potenza e Matera.

Nessuno dei comuni lucani è dotato di nuovo piano Ps, mentre risultano una decina i Ru adottati.

Oltre il 40% dei comuni di questa regione approvarono i propri Sug nel decennio 1985-1995. Dal 1996 ad oggi sono stati approvati solo 20 piani. Dal 2000 in poi, solo l'8,4% dei co-

muni si è dotato di un nuovo Sug. Si tratta, in ogni caso, a parte i Ru, dei vecchi Prg e Pdif.

In questa regione la pianificazione comunale è chiamata a governare i principali fenomeni territoriali in corso, quali la diffusione insediativa nelle zone più infrastrutturate intorno ai centri urbani maggiori, lo sviluppo dell'industria petrolifera in Val d'Agri, l'intensificazione dell'uso turistico sulla costa ionica. Di contro, il processo di pianificazione è fermo.

La Lr **Calabria** 19/2002, *norme per la tutela, governo ed uso del territorio*, all'art. 20 introduceva il *piano strutturale comunale* (Psc), che ha la funzione di definire le strategie per il governo del territorio comunale in luogo del tradizionale Prg.

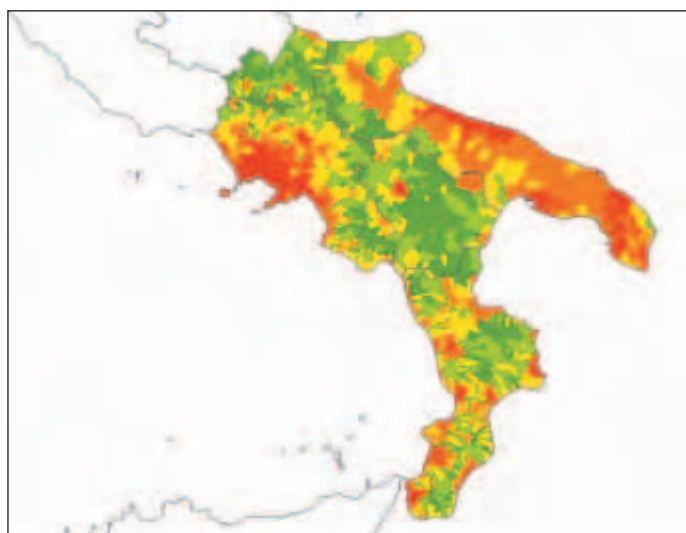
La regione conferma oggi una discreta dinamicità quanto ad attività pianificatoria a livello comunale. Si ricorda che all'entrata in vigore della Lr, solo 192 comuni avevano un Prg approvato, mentre 211 comuni (il 66,5%) erano dotati di Pdif.

La Calabria vede approvati in media 16 nuovi Sug all'anno e, nel triennio 2005-2007, risulta la più prolifica delle cinque regioni, in quanto 107 comuni contribuiscono per circa la metà (il 45,8%) del totale degli Sug approvati. È necessario, tuttavia, precisare che numerosi sono i Prg pregressi giunti ad approvazione e le varianti generali a Prg già vigenti. Solo 7 i Psc formati in base alla denominazione e ai contenuti della nuova normativa.

Dal 2000 in poi, ben 155 comuni della regione (il 37,9%, la cui popolazione residente rappresenta il 53% del totale della popolazione della regione) hanno, in qualche modo, rinnovato la propria strumentazione urbanistica generale o si sono dotati di Sug per la prima volta, in prosecuzione di un periodo, dal 1996 al 2000, in cui già 80 comuni (il 19,6%) avevano fatto la stessa cosa.

Si consideri che questa regione presenta la maggiore percentuale (il 35,7%) di abitazioni vuote, oltre un terzo del patrimonio abitativo complessivo, frutto anche di una distorta visione socio-politica del concetto di sviluppo. È una regione che vanta paesaggi incontaminati, dove esistono specie a rischio di estinzione, ricca di parchi naturali e che possiede 739 Km di costa, spesso trascurati o deturpati dall'abusivismo edilizio, in cui il tema del governo del territorio deve necessariamente assumere un ruolo centrale anche per la politica.

Fig. 7.16 - Caratteri strutturali - Densità insediativa (vedi tab. 7.14)



Ab/Kmq

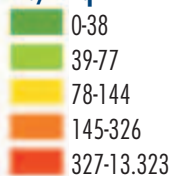
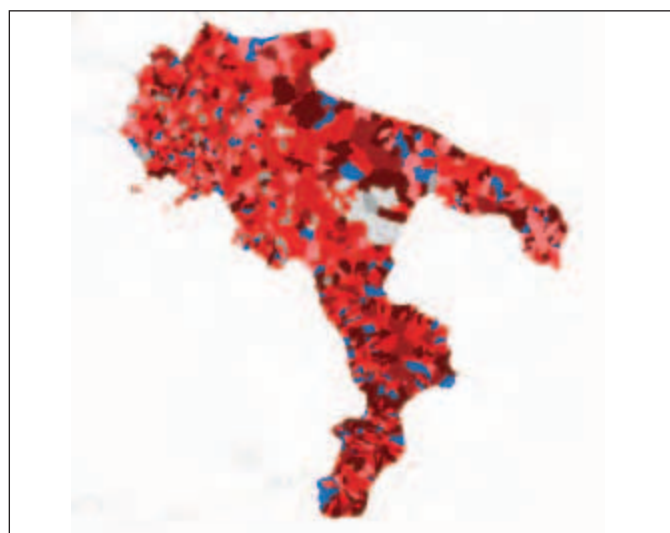


Fig. 7.17 - Piani comunali data di approvazione (vedi tab. 7.15)



Data di approvazione



Tab. 7.14 - Comuni. Caratteri strutturali

SUD	Comuni	Superficie territoriale (Kmq)	Popolazione	Densità abitativa (ab/kmq)	Abitazioni	Aree protette	
						(Kmq)	% di sup. terr.
Molise	136	4.437,65	320.601	72	173.279	73,89	1,67
Campania	551	13.590,25	5.701.931	489	2.193.435	3.269,63	24,06
Puglia	258	19.365,80	4.020.707	208	1.845.622	2.171,90	11,22
Basilicata	131	9.994,61	597.768	60	284.467	1.255,91	12,57
Calabria	409	15.080,55	2.011.466	133	1.111.680	2.925,29	19,40
Totale Sud	1485	62.468,86	12.652.473	962	5.608.483	9.696,62	15,52
Totale Italia	8101	301.328,45	56.995.744	192	27.291.993	32.817,80	10,89
% Sud	18,33	20,73	22	501,04	21	29,55	-

Tab. 7.15 - Piani comunali data di approvazione

SUD	fino al 68		1969-1977		1978-1984		1985-1995		1996-2000		dopo 2000		senza piano	%	np	%	tot. comuni
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%					
MOLISE	2	1,47	18	13,24	43	31,62	30	22,06	27	19,85	16	11,76	0	0,00	0	0,00	136
CAMPANIA	6	1,09	77	13,97	103	18,69	211	38,29	34	6,17	76	13,79	44	7,99	0	0,00	551
PUGLIA	0	0,00	77	29,84	34	13,18	39	15,12	26	10,08	79	30,62	3	1,16	0	0,00	258
BASILICATA	0	0,00	13	9,92	19	14,50	54	41,22	9	6,87	11	8,40	1	0,76	24	18,32	131
CALABRIA	0	0,00	20	4,89	31	7,58	122	29,83	80	19,56	155	37,90	1	0,24	0	0,00	409
TOTALE	8	0,54	205	13,80	230	15,49	456	30,71	176	11,85	337	22,69	49	3,30	24	1,62	1485

Tab. 7.16 - Piani generali dei comuni per data di approvazione e per caratteri strutturali

MOLISE		Piani	Comuni	Popolaz. Resid.	Famiglie	Abitaz.	Abitaz. Vuote	Edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie
		dal 2000 in poi	16	63.758	23.285	37.268	14.026	21.778	1,71	1,71	2,74
		96-00	27	42.596	16.762	24.723	7.940	22.473	1,10	1,72	2,54
		85-95	30	33.180	12.810	18.986	6.117	16.721	1,14	1,75	2,59
		84-78	43	62.421	24.743	38.579	13.754	34.984	1,10	1,62	2,52
		77-68	18	115.844	41.212	52.243	10.677	21.335	2,45	2,22	2,81
		prima del 1968	2	2.802	1.010	1.480	411	1.414	1,05	1,89	2,77
		np	0	0	0	0	0	0	-	-	-
		sp	0	0	0	0	0	0	-	-	-
		totale	136	320.601	119.822	173.279	52.925	118.705	1,46	1,85	2,68
CAMPANIA		Piani	num comuni	pop resid	famiglie	Abitaz.	abitazioni vuote	edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie
		dal 2000 in poi	76	1.931.122	637.550	711.674	70.515	183.781	3,87	2,71	3,03
		96-00	34	261.268	83.345	93.550	10.326	48.915	1,91	2,79	3,13
		85-95	211	1.315.623	433.823	534.766	101.176	275.972	1,94	2,46	3,03
		84-78	103	1.228.376	393.282	454.162	61.802	205.153	2,21	2,70	3,12
		77-68	77	760.856	244.804	290.910	46.148	142.092	2,05	2,62	3,11
		prima del 1968	6	55.589	17.149	21.773	4.634	10.057	2,16	2,55	3,24
		np	0	0	0	0	0	0	-	-	-
		sp	44	149.097	52.904	86.600	33.721	61.548	1,41	1,72	2,82
		totale	551	5.701.931	1.862.857	2.193.435	328.322	927.518	2,36	2,60	3,06
PUGLIA		Piani	Comuni	Popolaz. Resid.	Famiglie	Abitaz.	Abitaz. Vuote	Edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie
		dal 2000 in poi	79	1.199.554	405.185	532.657	126.814	296.957	1,79	2,25	2,96
		96-00	26	411.679	137.970	194.580	56.072	108.280	1,80	2,12	2,98
		85-95	39	966.968	336.059	440.720	101.013	184.895	2,38	2,19	2,88
		84-78	34	569.689	198.632	267.147	67.908	147.392	1,81	2,13	2,87
		77-68	77	823.458	284.028	391.564	106.660	259.512	1,51	2,10	2,90
		prima del 1968	0	0	0	0	0	0	-	-	-
		np	0	0	0	0	0	0	-	-	-
		sp	3	49.359	16.484	18.954	2.574	9.617	1,97	2,60	2,99
		totale	258	4.020.707	1.378.358	1.845.622	461.041	1.006.653	1,83	2,18	2,92

A-Pianificazione
 B-Dotazione ambientale
 C-Coerenza strutturale
 1-Sviluppo
 2-Dotazione infrastrutturale
 3-Coesione istituzionale
 Media Italia —
 Max regionale —

La **Campania** 16/2004 ha introdotto nuovi strumenti urbanistici a livello comunale, quali il *piano urbanistico comunale* (Puc), che prende il posto del Prg, i *piani urbanistici attuativi* (Pua), che in relazione al contenuto hanno valore e portata dei tradizionali piani attuativi, e, infine, il *regolamento urbanistico edilizio comunale* (Ruec), che individua le modalità esecutive e le tipologie delle trasformazioni, nonché l'attività concreta di realizzazione, modificazione e conservazione delle strutture edilizie.

A tre anni dall'approvazione della Lr 16/2004

è possibile effettuare un bilancio relativamente ai primi esiti che la norma ha prodotto sulla pianificazione urbanistica comunale dell'intero territorio della regione, sia per quel che concerne i nuovi strumenti, sia per quanto riguarda il regime transitorio.

Nel triennio 2005-2007, alcuni comuni, che avevano un Prg in itinere al momento dell'entrata in vigore della nuova Lr, hanno visto approvato il proprio Sug.

I 29 Sug (26 Prg e 3 Puc) approvati nel biennio 2005-2007, rispetto alla situazione pregressa in 11 casi vanno a sostituire PdiF degli anni

Piani	Comuni	Popolaz. Resid.	Famiglie	Abitaz.	Abitaz. Vuote	Edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie	BASILICATA
dal 2000 in poi	11	106.834	37.977	47.432	9.401	22.560	2,10	2,25	2,81	
96-00	9	17.233	6.562	10.011	3.313	7.138	1,40	1,72	2,63	
85-95	54	252.735	90.297	114.419	23.757	66.065	1,73	2,21	2,80	
84-78	19	66.003	24.930	36.669	11.591	26.194	1,40	1,80	2,65	
77-68	13	47.077	17.216	23.422	6.219	16.328	1,43	2,01	2,73	
prima del 1968	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
np	24	98.528	35.081	47.511	12.343	29.102	1,63	2,07	2,81	
sp	1	9.358	3.349	5.003	1.640	1.950	2,57	1,87	2,79	
totale	131	597.768	215.412	284.467	68.264	169.337	1,68	2,10	2,77	

Piani	Comuni	Popolaz. Resid.	Famiglie	Abitaz.	Abitaz. Vuote	Edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie	CALABRIA
dal 2000 in poi	155	1.066.723	371.702	569.591	193.759	322.651	1,77	1,87	2,87	
96-00	80	329.788	117.345	199.653	82.538	132.865	1,50	1,65	2,81	
85-95	122	468.769	167.427	255.738	87.483	168.767	1,52	1,83	2,80	
84-78	31	116.099	41.964	69.297	27.348	51.106	1,36	1,68	2,77	
77-68	20	29.068	10.917	16.907	5.974	16.530	1,02	1,72	2,66	
prima del 1968	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
np	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
sp	1	1.019	404	494	90	537	0,92	2,06	2,52	
totale	409	2.011.466	709.759	1.111.680	397.192	692.456	1,61	1,81	2,83	

A-Pianificazione
 B-Dotazione ambientale
 C-Coerenza strutturale
 1-Sviluppo
 2-Dotazione infrastrutturale
 3-Coesione istituzionale
 — Media Italia
 — Max regionale

'70, in 8 casi Prg degli anni '80 e '90 e, infine, in 9 casi rappresentano il primo strumento urbanistico per il comune che se ne dota.

I Puc approvati sono quelli di un capoluogo di provincia, Salerno, e di due piccoli comuni: S. Felice a Cancellò (Ce) e Ampollosa (Bn).

Questa regione resta di gran lunga quella con il maggior numero di comuni privi di qualsiasi Sug (44 comuni, il 9% del totale), condizione, questa, praticamente assente nelle altre quattro regioni del sud.

La Campania stenta a partire con la legge regionale di governo del territorio: continua ad approvare i superati Prg, a suo tempo in itinere, e sono solo 3 i Puc formati, in tre anni, ai sensi della nuova normativa. Una media di un piano all'anno. Se non ci sarà un radicale cambio di passo, ci vorranno decenni perché tutti e 551 i comuni della Campania abbiano approvato il loro Puc.

La giunta regionale, fra aprile e maggio 2007, ha approvato due provvedimenti in attuazione della Lr 16: la deliberazione 659/2007, inerente a *indirizzi in materia energetico - ambientale per la formazione del Ruc*; la deliberazione 834/2007, inerente a norme tecniche e direttive riguardanti gli elaborati da allegare agli strumenti di

pianificazione territoriale ed urbanistica, generale ed attuativa.

Si spera ora in una decisiva accelerazione.

La Campania continua, intanto, a detenere il poco invidiabile primato di regione con il maggior numero di abusi edilizi e di infrazioni gravi, cioè quelle relative ad edificazioni realizzate in assenza del permesso di costruire oppure in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a quanto previsto e autorizzato, spesso in aree con vincoli ambientali o paesaggistici o in zone a rischio idrogeologico.

Il **Molise**, unica regione priva di una norma quadro di governo del territorio, continua ad approvare, in base alla normativa nazionale del 1942, uno o due PdiF all'anno.

Dagli anni '80 ad oggi, si assiste ad una progressiva diminuzione di Sug approvati: si passa da una percentuale di comuni attivi del 31,6% del totale dei comuni della regione, nel periodo 1978-1984, al 22,1% nel periodo 1985-1995, al 19,9%, nel periodo 1996-2000 che, in realtà rappresenta un lieve incremento, dato l'intervallo più breve considerato. Dal 2000 in poi i comuni con nuovo Sug sono complessivamente solo 16, l'11,8%

del totale. Soltanto la Basilicata nello stesso periodo ne ha approvati meno.

Del tutto non trascurabile la percentuale (il 30,5%) di abitazioni vuote in rapporto al patrimonio abitativo complessivo.

Per la **Puglia** la Lr 20/2001 ridisegnava, tentandone una semplificazione, l'intero impianto normativo. I *piani urbanistici generali* (Pug) previsti dalla Lr 20/2001 sono rimasti fermi per ben sei anni in mancanza del *documento regionale di assetto generale* (Drag), lo strumento di indirizzo regionale, pubblicato sul Bur del 29.8.2007, contenente *indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei piani urbanistici generali*; si tratta di un documento indispensabile in quanto i contenuti e le modalità attuative delle innovazioni (previste) erano difficilmente desumibili dalla Lr senza una interpretazione regionale.

La circolare n. 1/2005 aveva, nel frattempo, formulato le linee interpretative per l'attuazione della Lr 20/2001 e della Lr 24/2004 finalizzate a fornire elementi inerenti al metodo di elaborazione e ai contenuti del Pug scomposto in una componente strutturale e una programmatica.

La Puglia ha agito finora mediante un sistema centralistico di controlli, a differenza di altre regioni che, invece, hanno decentrato molte competenze.

Fino al 2006 hanno ottenuto il parere di compatibilità regionale circa 10 Pug su un totale di 258 comuni, numero assai modesto in rapporto alle finalità della Lr e alla condizione di arretratezza complessiva della pianificazione comunale.

I 79 Sug approvati dopo il 2000 sono esclusivamente *vecchi* Prg. Nel triennio 2005-2007 si è passato dai 17 Sug approvati nel 2005, ai 4 nel 2006 e ai 2 nel 2007. Si tratta, anche in questo caso, di Prg, ad eccezione di un solo piano avente la denominazione (Pug) introdotta dalla nuova normativa.

A sette anni dall'approvazione della Lr la regione dimostra di stentare ancora nel dare pieno esito al progetto di riforma che si era ripromessa di compiere.

Qualche considerazione aggregata.

La piena entrata in vigore del nuovo sistema di pianificazione stenta ad affermarsi, con conseguente invecchiamento degli Sug vigenti.

La *vetustà* degli Sug di cui sono dotati i comuni delle 5 regioni esaminate, dà la misura

della loro efficacia nel governare i fenomeni e le problematiche che investono i territori comunali: Sug vecchi sono fisiologicamente superati nei riferimenti normativi e conoscitivi, negli obiettivi e nelle previsioni.

I 337 Sug complessivamente approvati dal 2000 in poi riguardano poco più di un quinto (il 22,7%) dei 1.485 comuni delle 5 regioni, coinvolgendo una popolazione di poco superiore a un terzo (il 34,5%) di quella complessiva (12,65 milioni) di questo settore geografico. Una valutazione approssimata sulla *vetustà* degli Sug rivela come siano decisamente pochi (meno del 35%) quelli che operano da meno di dieci anni, mentre ancora meno (circa il 23%) risultano quelli per i quali non essere ancora trascorso un quinquennio dall'adozione. I due archi di riferimento temporali assunti, riferiti al decennio e al lustro, consentono una duplice riflessione.

I Sug con meno di dieci anni di vigenza, in considerazione della prassi generalmente adottata nel dimensionamento degli strumenti urbanistici comunali, riferito ad orizzonti temporali commisurati al decennio, sono pienamente validi a spiegare sul territorio gli effetti delle proprie scelte.

I Sug con meno di cinque anni, vedono ancora vigenti il complesso delle disposizioni preordinate all'esproprio di suoli per pubblica utilità, mentre tutti gli altri hanno vincoli scaduti e costosamente reiterabili per le Ac.

Alla carenza di pianificazione urbanistica si accompagna l'abusivismo edilizio che, in realtà come la Campania, per la quale si delinea il carattere fisiologico del fenomeno, la Calabria, la Sicilia e, in maniera più limitata, la Puglia, non solo produce ricadute negative sugli enti locali in termini di confusione nella distribuzione delle funzioni territoriali e relativi disservizi, di aggravio di costi per le urbanizzazioni, di spreco del suolo agricolo produttivo, di incremento del rischio idrogeologico, di impossibilità nel localizzare impianti o nel far attraversare il territorio da infrastrutture e opere strategiche per il decollo dell'economia meridionale.

I sindaci, che nel corso del loro mandato non hanno mostrato particolare solerzia nel dotarsi di nuovi Sug, sono plebiscitariamente rieletti dalle comunità locali, le quali, evidentemente, prediligono condizioni di *non governo* per quanto concerne l'utilizzazione e l'organizzazione del territorio.

Una miriade di procedure derogatorie alle previsioni degli Sug vigenti vengono incon-

tro ad amministratori che non hanno alcuna convenienza elettoralistica a cimentarsi nell'attività di pianificazione.

I comuni procedono con varianti generali, ma anche parziali e puntuali sulla base di norme derogatorie, quali accordi di programma, procedure di cui all'art.5 del Dpr 447/1998, modificato dal Dpr 440/2000, relativo a *progetti comportanti la variazione di strumenti urbanistici*, procedure di cui alla legge 1/1978, inerente *accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali* così come modificata dalla legge 415/1998, poi confluita nel Dpr 380/2001, *testo unico dell'edilizia*. Approvazioni in variante avvengono mediante l'utilizzo del Dpr 327/2001, il *testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità*, il cui art.19 prevede che, quando l'opera da realizzare non risulta conforme alle previsioni urbanistiche, l'approvazione del progetto definitivo da parte del consiglio comunale costituisce adozione della variante allo strumento urbanistico. L'art.18 della legge 203/1991, in molte realtà, con il pretesto di offrire una residenza, per motivi di servizio, alle forze dell'ordine nella lotta alla criminalità, ha ampliato enormemente gli spazi alla speculazione fondiaria. Come dire: gli amministratori utilizzano a proprio piacimento il piano vigente per venire incontro alle *particolari esigenze* dei cittadini amministrati.

Con DLgs 267/2000 e successivo Dl 80/2004, si era meritoriamente previsto, nell'ambito delle procedure di controllo sugli organi amministrativi, che i consigli comunali vengano sciolti nelle ipotesi in cui gli enti territoriali, al di sopra dei mille abitanti, siano sprovvisti dei relativi Sug e non adottino tali strumenti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi. Ma la formulazione del dispositivo, che ad esempio fa riferimento alla sola *adozione*, ha lasciato ampie maglie aperte all'aggiramento dello stesso, con il risultato di una sua sostanziale totale inefficacia.

Il mancato *start-up* che si registra nella produzione di nuovi strumenti urbanistici testimonia una evidente inerzia da parte degli enti a modificare il proprio atteggiamento nei confronti della pianificazione urbanistica. Si

procede troppo lentamente lungo un faticoso percorso di svecchiamento di un contesto istituzionale e professionale caratterizzato da elevata inerzia al cambiamento.

Perdurano ataviche resistenze da parte dei comuni, obbligati a formare Sug, da un lato, e da parte degli enti deputati alla pianificazione sovraordinata e all'esame-verifica degli Sug, dall'altra, a mettere a regime un vero processo di pianificazione che consenta di rinnovare il mosaico regionale della strumentazione urbanistica comunale con la rapidità imposta dalle incessanti trasformazioni in atto e dagli odierni standard di utilizzo del territorio.

La dotazione di Sug perennemente vetusti e inefficaci hanno generato città, centri urbani e territori che oggi sono vissuti e usati con disagio. Eppure, tale condizione, nonostante la sostanziale irreversibilità delle trasformazioni, ai cittadini non pesa più di quanto possa pesare la localizzazione di una discarica di rifiuti nel proprio territorio comunale.

Se questo è l'atteggiamento degli amministratori e dei cittadini meridionali, c'è da dubitare che, anche in un rinnovato contesto normativo urbanistico nazionale, i ritardi del sud e il divario con il resto del paese possa positivamente cambiare, riproponendosi, nell'attuale fase di riacutizzazione delle criticità in campo sociale e politico, una più generale *questione meridionale*, in assenza di una seria presa di coscienza ai livelli di governo locali e nazionale.

Intanto, rilevanti fenomeni insediativi, in gran parte diffusivi, spesso illegali, soprattutto nelle aree costiere e nelle zone maggiormente infrastrutturate, richiedono piani comunali improntati al contenimento dello spreco di suolo opportunamente inquadrati in autorevoli e rigorosi strumenti di pianificazione d'area vasta, storicamente mancanti nel contesto in esame.

Un irrimandabile nuovo e chiaro quadro di certezze a livello nazionale, anche nel campo urbanistico, non potrà che avviare una severa analisi dello stato del territorio e della scarsissima qualità del suo governo, contribuendo al miglioramento della condizione in cui versa questa straordinaria ma, dai suoi stessi abitanti, maltrattata parte del paese.

Le Isole

Le Isole, apparentemente, in ambito urbanistico non trarrebbero vantaggio dallo Statuto speciale e dalla competenza primaria in materia: a titolo di esempio, grazie anche a disposizioni che li equiparavano ai Piani regolatori generali, sono ancora numerosi i comuni dotati di Programmi di fabbricazione (e si tratta a volte di ambiti costieri, più spesso di comuni dell'interno, caratterizzati dal malessere sociale, in cui i conflitti per gli assetti del territorio sono più accesi).

In realtà, la Sicilia è una delle Regioni che hanno emanato le *Linee Guida per il Paesaggio*, mentre la Sardegna è l'unica ad aver ottemperato per intero al c.d. Codice Urbani con la pubblicazione del Piano Paesaggistico Regionale.

Ciò sottende l'avvio di una nuova stagione pianificatoria al livello locale, che al momento si trova ancora in una fase in parte interlocutoria e in parte di predisposizione delle strutture e degli apparati necessari. Sono poche le amministrazioni che si sono dotate di nuovi strumenti e, per lo più, si tratta di approvazioni e di adozioni di piani il cui iter, all'entrata in vigore dei nuovi provvedimenti, era in fase avanzata. Ciò significa che i comuni, in particolare alcuni costieri, nonostante abbiano proceduto a dotarsi di nuovi Puc dovranno riattivare il processo, per adeguarsi al dettato delle nuove disposizioni regionali.

Tale processo non sarà, prevedibilmente, di breve durata né indolore: in entrambe le isole si registra un certo ritardo nell'allestimento delle piattaforme di comunicazione tra i diversi sistemi informativi territoriali e nell'allestimento dei sistemi stessi, imponendo una prima fase di "riordino" delle conoscenze che, nei fatti, è soprattutto una riorganizzazione non solo informativa, ma anche delle strutture e degli uffici preposti.

In secondo luogo, la dimensione ambientale e paesaggistica assunta dai nuovi strumenti di pianificazione impone il coinvolgimento di una molteplicità di conoscenze e competenze più estesa rispetto a quanto veniva spiegato fino ai primi anni Novanta.

Tertium non datur, l'avvio di procedure valutative paesaggistico-ambientali come la Vas e l'Ippc – non più eludibile con l'emanazione del decreto 152/2006 e del decreto legislativo n. 4/2008 che gli dà attuazione – e l'affermazione dei principi non solo di azione ambientale e sviluppo sostenibile, ma soprattutto di

sussidiarietà e leale collaborazione, richiede processi partecipativi e passaggi che coinvolgono risorse umane ed economico-finanziarie che la maggior parte delle amministrazioni locali non è in grado di mobilitare.

Non può sfuggire, infatti, come la Sardegna sia essenzialmente un territorio a bassa densità, con amministrazioni comunali decisamente sottodotate in termini di pianta organica e di trasferimenti statali e regionali, progressivamente ridotti. Lo stesso problema, nonostante una densità di popolazione superiore, si pone in Sicilia, dove circa metà dei comuni è al di sotto dei 5.000 abitanti. Questa difficoltà operativa si riversa su ambiti normalmente localizzati nell'interno, delicati dal punto di vista del presidio del territorio e della manutenzione dei paesaggi agrari (grazie anche al "disaccoppiamento" previsto dalle nuove politiche agricole comunitarie), marcati da orografie accidentate e caratterizzati da forme di "cantonalità" interna e di ulteriore insularizzazione. Alla scarsità di risorse umane ed economico-finanziarie si cerca di far fronte con il rilancio dell'intercomunalità, che in Sardegna stenta a far decollare le Unioni dei Comuni per la pianificazione urbanistica e che in Sicilia trova ancora in eredità undici dei cosiddetti piani comprensoriali, a oltre vent'anni di distanza dall'abolizione dei consorzi urbanistici con la Lr 66/84: si tratta di strumenti redatti fra il 1973 e il 1979 e, tuttavia, è da rimarcare che tale quota si è dimezzata a due anni di distanza dal precedente *Rapporto dal territorio* del 2005.

La scelta cooperativa appare inoltre irrinunciabile quando si guardi alla ripartizione territoriale secondo ambiti paesaggistici, così come previsti dal Ppr sardo: interessanti contesti di progettazione unitaria, ma per i quali non sono ancora chiare né le linee di azione né le relazioni con la pianificazione urbanistica in senso stretto, declinata al livello locale.

Analogamente a quanto avviene per la pianificazione d'ambito paesaggistico, l'urbanistica stenta a trovare terreni di coerenza rispetto alla progettazione integrata attivata per accedere ai fondi comunitari e, a maggior ragione, rispetto ai programmi complessi, che agiscono per lo più in variante degli strumenti urbanistici generali.

Resta, inoltre, da valutare quali relazioni possano essere instaurate con la pianificazione strategica, che nelle due isole è stata fortemente incentivata dalla disponibilità del Fondo per le aree sottoutilizzate e che è stata

Fig. 7.18 - Caratteri strutturali - Densità insediativa (vedi tab. 7.17)

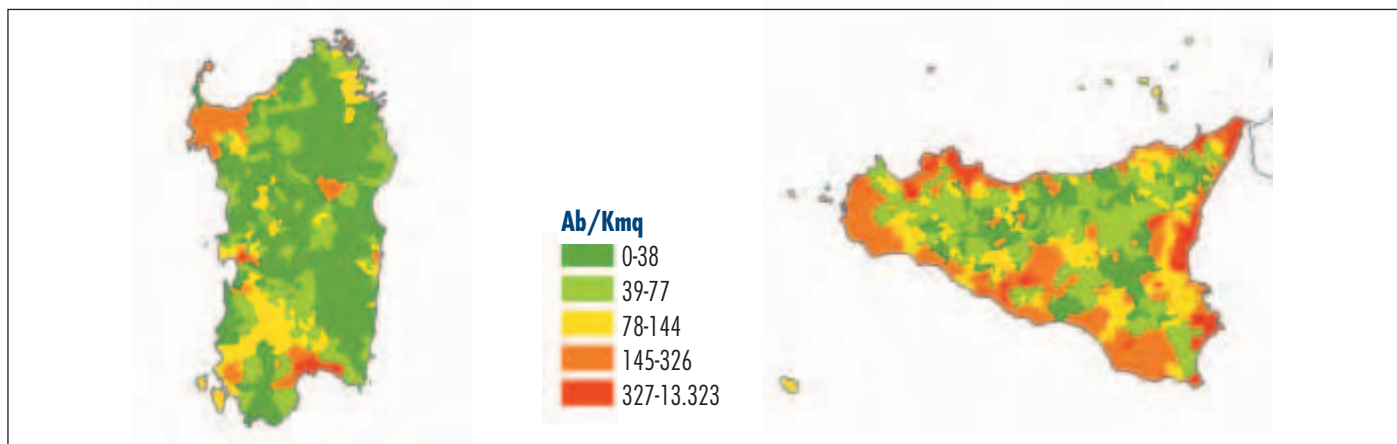


Fig. 7.19 - Caratteri strutturali - Densità insediativa (vedi tab. 7.17)

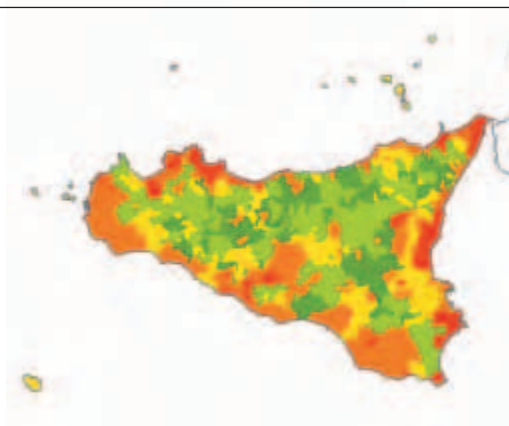


Fig. 7.20 - Piani comunali data di approvazione (vedi tab. 7.18)

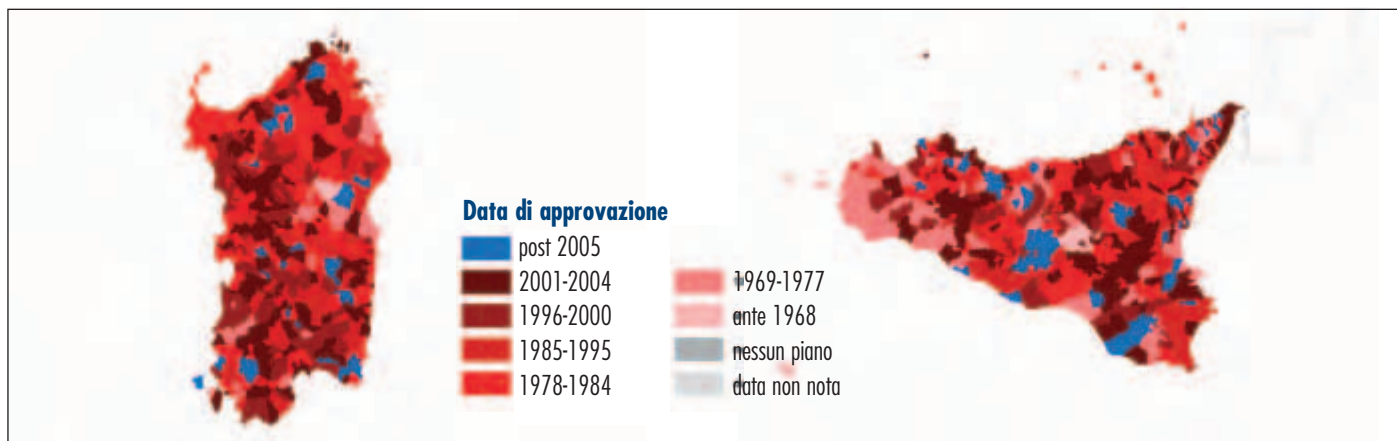


Fig. 7.21 - Piani comunali data di approvazione (vedi tab. 7.18)

Tab. 7.17 - Comuni. Caratteri strutturali

ISOLE	Comuni	Superficie territoriale (Kmq)	Popolazione	Densità abitativa (ab/kmq)	Abitazioni	Aree protette	
						(Kmq)	% di sup. terr.
Sicilia	390	25.702,82	4.968.991	193	2.549.269	3.466,89	13,49
Sardegna	377	24.089,89	1.631.880	68	802.149	1.777,20	7,38
Totale Isole	767	49.792,71	6.600.871	261	3.351.418	5.244,09	10,53
Totale Italia	8101	301.328,45	56.995.744	192	27.291.993	32.817,80	10,89
% Isole	9,47	16,52	12	135,94	12	15,98	-

Tab. 7.18 - Piani comunali data di approvazione

ISOLE	fino al 68		1969-1977		1978-1984		1985-1995		1996-2000		dopo 2000		senza piano	%	np	%	tot. comuni
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%					
SICILIA	2	0,51	73	18,72	79	20,26	67	17,18	50	12,82	119	30,51	0	0,00	0	0,00	390
SARDEGNA	1	0,27	17	4,51	72	19,10	77	20,42	91	24,14	119	31,56	0	0,00	1	0,27	377
TOTALE	3	0,39	90	11,73	151	19,69	144	18,77	141	18,38	238	31,03	0	0,00	0	0,00	767

Tab. 7.19 - Piani generali dei comuni per data di approvazione e per caratteri strutturali

SICILIA		Piani	Comuni	Popolaz. Resid.	Famiglie	Abitaz.	Abita. vuote	Edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.	Abitanti /Famiglie
	dal 2000 in poi	119	2.234.523	790.528	1.058.902	256.995	563.330	1,88	2,11	2,83	
	96-00	50	312.548	113.787	175.333	61.128	141.365	1,24	1,78	2,75	
	85-95	67	738.408	267.507	388.960	120.478	252.064	1,54	1,90	2,76	
	84-78	79	531.018	196.744	319.922	120.442	250.753	1,28	1,66	2,70	
	77-68	73	1.116.287	402.982	585.668	177.516	339.809	1,72	1,91	2,77	
	prima del 1968	2	36.207	13.683	20.484	6.676	13.257	1,55	1,77	2,65	
	np	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	sp	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	totale	390	4.968.991	1.785.231	2.549.269	743.235	1.560.578	1,63	1,95	2,78	
	SARDEGNA		Piani	Comuni	Popolaz. Resid.	Famiglie	Abitaz.	Abita. vuote	Edifici	Abitaz. /Edifici	Popolaz. /Abitaz.
	dal 2000 in poi	119	501.728	182.116	231.892	46.605	156.790	1,48	2,16	2,75	
	96-00	91	265.866	93.027	120.931	27.198	98.291	1,23	2,20	2,86	
	85-95	77	206.866	73.874	101.355	27.137	84.188	1,20	2,04	2,80	
	84-78	72	556.496	201.488	291.527	86.774	162.917	1,79	1,91	2,76	
	77-68	17	64.246	22.805	42.131	19.164	28.800	1,46	1,52	2,82	
	prima del 1968	1	36.678	12.452	14.313	1.580	5.662	2,53	2,56	2,95	
	np	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	sp	0	0	0	0	0	0	-	-	-	
	totale	377	1.631.880	585.762	802.149	208.458	536.648	1,49	2,03	2,79	

A-Pianificazione

B-Dotazione ambientale

C-Coerenza strutturale

1-Sviluppo

2-Dotazione infrastrutturale

3-Coesione istituzionale

Media Italia

Max regionale

proposta anche per comuni aventi una dimensione demografica assolutamente modesta, inferiore ai 10.000 abitanti.

A maggior ragione, rispetto a quanto si era rimarcato nella precedente edizione del *Rapporto dal territorio*, appare ineludibile una riforma degli apparati normativi regionali in materia, che appaiono ancora come una declinazione locale della legge 1150/42. Dopo la riforma del titolo V della Costituzione, le due Regioni devono esercitare la propria competenza primaria in materia urbanistica, dettando linee guida non solo per l'adeguamento degli strumenti di pianificazione locale al livello sovraordinato, ma anche per attivare contesti di effettiva co-pianificazione che dirimano i conflitti di competenze, per definire – accelerandole – le procedure di valutazione e approvazione, per introdurre criteri e indicatori di

sostenibilità (ambientale, economica e sociale), per favorire la partecipazione e la composizione delle poste in gioco, per programmare adeguatamente gli investimenti in infrastrutture, per agevolare l'uso della leva fiscale locale.

Entrambe le Regioni hanno predisposto un disegno di legge urbanistica regionale, ma la Sardegna (che lo aveva presentato in contemporanea alla discussione del Piano paesaggistico regionale) l'ha ritirato e la Sicilia lo vede ancora in discussione, assieme al Piano territoriale regionale. In quest'ultimo caso, si prevede un modello cooperativo più simile a quello della pianificazione strategica, che riconosce un ruolo alle amministrazioni provinciali mentre, nel caso sardo, appare una sorta di riproposizione di un modello piramidale, con l'articolazione su base provinciale degli uffici Regionali.