

**Recensione del “Rapporto dal Territorio 2016” dell’INU sulla  
“Rivista giuridica del Mezzogiorno, n. 4/2017; Il Mulino, Bologna.  
ISSN 1120-9542 pp. 1123-1128  
Disponibile su [www.rivisteweb.it](http://www.rivisteweb.it)**

Istituto Nazionale di Urbanistica, *Rapporto dal Territorio 2016*, Roma, Edizioni dell’INU, 2017, tre volumi, pp. 324 + 182 + 86.

L’edizione 2016 del Rapporto dal Territorio, significativo impegno dell’Istituto nazionale di Urbanistica (INU), vede la luce a sei anni di distanza dal precedente Rapporto 2010 e a nove anni dal Rapporto 2007, dei quali abbiamo dato notizia in questa «Rivista» (rispettivamente nel n. 4/2011 e nel n. 3/2008).

In occasione delle precedenti edizioni avevamo avuto modo di osservare come, nonostante i plurimi riferimenti alla politica regionale, non fosse possibile ravvisare una riflessione sull’incidenza del territorio nelle politiche di sviluppo e sulla simmetrica influenza dell’uso delle risorse finanziarie, nazionali e comunitarie, sull’assetto del territorio. Problematica del tutto attuale, alla quale è stato dedicato il Seminario SVIMEZ del 3 luglio 2017, documentato in parte in questo stesso numero.

L’attuale edizione del Rapporto dal Territorio, oltre ad impegnare le intelligenze e le esperienze che si raccolgono in seno all’INU, è stata redatta anche con la collaborazione di altre istituzioni (ISTAT, CRESME, dipartimenti universitari, ecc.), per integrare conoscenze e competenze; con un lavoro che ha consentito di affiancare al tradizionale esame dell’evoluzione della dimensione quantitativa della pianificazione, in ambito comunale – sub comunale – sovra comunale (volume 1), la riflessione su possibili scenari della pianificazione in «un Paese che cambia» (volume 2), accompagnati dalla illustrazione di casi di studio (volume 3).

A fronte dei cambiamenti intervenuti nel Paese nel periodo intercorso tra il precedente e l’attuale rapporto (2010-2016), l’introduzione evidenzia immediatamente il parallelismo tra il tentativo di riforma istituzionale, culminato nell’approvazione della legge «Delrio» n. 56/2014 e nella bocciatura della riforma costituzionale da parte dell’elettorato, e l’incapacità di riformare normativa e prassi del governo del territorio, determinata dai ripensamenti che hanno afflitto la disciplina urbanistica, surrogata «anche sulla spinta del settore edilizio in profonda crisi, [da] ripetute

modifiche delle procedure relative al rilascio dei titoli abilitativi, agendo sulla intercambiabilità delle destinazioni d'uso, sulle deroghe, ma anche sulla stessa «flessibilità» del Piano [*urbanistico*] arrivando ad una sorta di sua evaporazione».

Da questa premessa discende che «L'INU con il proprio Rapporto intende contribuire anche alla costruzione di una visione al futuro, da proporre per tratteggiare ambienti urbani, territori e paesaggi, necessaria per garantire in tutto il Paese una risposta alle aspettative delle popolazioni insediate, relative a servizi, sicurezza e qualità estetica, salvaguardia dei territori e dell'ambiente, tenuta e riproduzione dei paesaggi, civismo urbano e inclusione sociale e decoro degli spazi di vita e del lavoro»; obiettivo perseguito con un allargamento degli orizzonti del rapporto, anche con il contributo di altre competenze, come ricordato all'inizio.

L'illustrazione dello stato della pianificazione urbanistica in Italia (volume 1) narra il permanere di una situazione nella quale non è stata realizzata la (tanto attesa) nuova legge urbanistica nazionale, nella quale le Regioni continuano a legiferare in ordine sparso e senza alcun coordinamento, nella quale il termine «governo del territorio» non ha prodotto l'unità dei provvedimenti e dei procedimenti con settori che interagiscono indissolubilmente con la pianificazione e l'urbanistica (quali il dissesto idrogeologico e l'efficienza energetica), nella quale le scelte da operare sulla regolamentazione urbanistica vengono accantonate per lasciare spazio alla c.d. «semplificazione edilizia» e alle proposte di contenimento del consumo di suolo.

L'introduzione anticipa le evidenze in merito all'esistenza di un dualismo Nord-Sud anche nel settore della pianificazione urbanistica, ricordando che:

Permane in questa lettura uno storico dualismo tra una Italia che fa attività di pianificazione in termini continui, integrati ed interagenti ed una Italia che non fa piani; così come la metropolizzazione del territorio risulta un fenomeno molto più esteso di quanto delimitato dai confini delle 14 Città Metropolitane e ricomprende abusivismo, soprattutto nel centro sud, consumo di suolo, dissesto idrogeologico etc., ponendo problemi non risolvibili solo con gli strumenti previsti dalla L. 56 o con il *Masterplan* per il Sud.

A queste evidenze si affianca il giudizio sull'insufficienza delle politiche pubbliche per un'efficace azione di superamento dei divari territoriali, per la quale ci si pone il problema che «Una volta venuta meno la corrispondenza tra istituzione e piano sulla quale è stato costruito l'intero sistema di pianificazione tradizionale (allora riferito a solidi modelli sociali di sviluppo condivisi sullo snodo del *welfare* redistributivo) si deve in qualche modo riconfigurare l'utilità-necessità della pianificazione che non può derivare solo da una obbligatorietà, stabilita per legge».

Giudizio immediatamente accompagnato dalla domanda «È il piano che induce o per lo meno contribuisce a forme di sviluppo? Oppure è lo

sviluppo che richiede pianificazione nelle sue due componenti di previsione e regolazione?».

Domanda alla quale cerca di dare risposta (nel secondo volume) la costruzione di un sistema di indicatori socioeconomici che, dialogando con i dati della pianificazione urbanistica, si ritiene possano risultare in grado di individuare «una possibile sfera di nuovi beni pubblici legati alle trasformazioni territoriali ed a quelle socio economiche», con la prospettiva di affidare alla produzione di (nuovi) «beni pubblici» il conseguimento di obiettivi di sviluppo, che non risultano più individuabili nella ricchezza prodotta dai «valori privati» che il piano urbanistico non è più in grado di generare (definizione, quest'ultima, che appare un eufemismo, ovvero un giro di parole, per registrare l'obsolescenza della «rendita fondiaria», da sempre al centro di qualunque riflessione sulla esigenza di una nuova legge urbanistica).

Sin dall'introduzione risulta, quindi, come questo Rapporto dedichi (finalmente) una specifica attenzione alla verifica delle commistioni fra pianificazione territoriale e sviluppo economico. Nella prosecuzione della lettura sarà interessante verificare se la finalità di affidare il conseguimento di obiettivi di sviluppo alla produzione di nuovi «beni pubblici», possa coincidere e/o convergere con la perequazione delle «dotazioni territoriali» di servizi, finalizzati a migliorare la qualità della vita degli individui e creare un ambiente favorevole allo sviluppo di impresa, e che, nello specifico dell'urbanistica, possano risultare un positivo superamento degli «*standard urbanistici*»<sup>1</sup>.

#### *Volume Primo: Territorio, politiche e piani*

Per l'illustrazione dello stato della pianificazione urbanistica, l'Italia viene suddivisa geograficamente in sei macro aree (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro-Nord, Centro-Sud, Sud, Isole) e in tre macro ambiti (Città Metropolitane, Città Medie, Comuni Minori), in relazione alla dimensione ed ai caratteri dei sistemi insediativi; specificando che:

Per le Città Metropolitane si sono considerati i territori dei Comuni costitutivi delle Province di pertinenza, per le Città Medie i territori dei comuni afferenti ai Sistemi locali del lavoro delle 103 Città Capoluogo di Provincia. Il territorio dei Comuni Minori è stato invece articolato ai sensi della metodologia utilizzata per la classificazione dei Comuni delle Aree interne inferiori ai 35.000 abitanti, essendo ricompresi nelle Città Medie i comuni tra i 35 e i 50.000 abitanti e quelli superiori ai 50.000 abitanti non capoluogo di Provincia. Per ognuno di questi tre ambiti la redazione del RdT ha svolto un seminario come preview dei dati raccolti sulla pianificazione, ma anche come approfondimento dei problemi che la riforma istituzionale, avviata dalla legge Delrio, pone nella sua prima fase di attuazione.

<sup>1</sup> Per un approfondimento del ragionamento, rinvio al mio *Programmazione delle infrastrutture, assetto del territorio e politiche urbane*, in questa «Rivista», XXX, n. 3, 2016, pp. 781-799.

Le differenze insediative registrabili nei macro ambiti evidenziano che:

- nelle Città Metropolitane risiede il 36,4% della popolazione, occupando il 16,2% del territorio;
- nelle Città Medie risiede il 29,2% della popolazione, occupando il 27,4% del territorio;
- nei Piccoli Comuni risiede il 34,5% della popolazione, occupando il 56,5% del territorio.

La pianificazione comunale non sembra intenzionata ad intervenire su questo scenario, per modificare una tendenza che vede una concentrazione insediativa nelle aree urbane e uno spopolamento delle aree interne, con l'accentuarsi della congestione delle prime e il simmetrico depauperamento delle seconde. Solo poco più di un quarto dei Comuni italiani risulta dotato di un piano urbanistico redatto ed approvato dopo il 2010, con una concentrazione nelle Regioni del Nord-Ovest (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria e Lombardia) con il 41,2% e del Nord-Est (Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Trentino-Alto Adige) con il 40,5%, seguite dalle Regioni del Centro-Nord (Emilia-Romagna e Toscana) con il 33,8%, mentre tutte le altre rimangono abbondantemente al di sotto del 10%, con un picco negativo nelle Isole (Sicilia e Sardegna) che si fermano al 3,7%.

Con ulteriori elaborazioni ed approfondimenti, gli estensori del rapporto arrivano alla conclusione che «Il processo di rinnovo degli strumenti urbanistici non appare seguire particolarmente la partizione fra aree forti e deboli, quanto l'appartenenza a culture regionali di governo del territorio. Così l'Appennino e la collina interna, che dall'Abruzzo alla Calabria segnalano un forte ritardo nella pianificazione con la gran parte dei piani risalenti al secolo scorso, fra Emilia-Romagna, Marche, Umbria e Toscana risultano invece fittamente pianificati, quasi tutti dal 2001 in poi».

L'analisi estesa ai macro ambiti (Città Metropolitane, Città Medie, Piccoli Comuni), troppo complessa per tentarne una sintesi esaustiva, ad avviso degli estensori «fornisce una lettura essenzialmente orientata ad una verifica della "utilità" del piano e della sua coerenza con i processi di sviluppo», dove i livelli di maturità dei sistemi di pianificazione regionali determinano tipologie di piani alternative alla dimensione unitaria e omologante del PRG come definito dalla legge urbanistica del 1942, ancora oggi vigente, e soprattutto sul rinnovo degli stessi. Da cui la conclusione che:

Le «generazioni» delle leggi hanno infatti scandito processi di rinnovo della pianificazione ma anche una progressiva modificazione delle forme del Piano.

Se la prima lettura, quella per dimensione e rango produce in genere fenomeni agglomerativi intorno alle polarità, nelle quali ad una dinamicità socioeconomica corrispondono forme «efficaci» di pianificazione, la seconda per ambiti istituzionali (le regioni per aggregazioni geografiche) implica considerazioni di tipo diverso quali la compresenza di pianificazione di Area Vasta, le tradizioni più o meno consolidate di forme di pianificazione e gestione ordinarie, gli stessi stili di governo delle regioni caratterizzati da politiche pubbliche di impianto neocontrattuale o neoutilitarista.

A queste considerazioni, che vedono numerose conferme ma anche qualche novità rispetto alle «due Italie» del Rapporto 2010, se ne affiancano almeno altre due: la crisi delle finanze comunali che si è trasferita nei Piani e nella loro produzione, e le recenti politiche pubbliche, sicuramente più consapevoli del territorio, che trovano difficoltà a rapportarsi alle attività di pianificazione.

Affermazione, questa ultima, che non documenta a sufficienza come si sia provveduto a conciliare, nelle politiche pubbliche, quello che appare un evidente contrasto fra una (dichiarata) attenzione consapevole al territorio e la difficoltà di rapportarsi alle attività di pianificazione. Contrasto che si evidenzia in particolare nella pianificazione di livello sovra comunale, illustrata subito dopo.

L'esame della pianificazione di area vasta, diviso in due parti, ignora (curiosamente) i piani territoriali provinciali che, anche se la legge Delrio ne ha reso opachi gli obiettivi già incerti, ha comunque realizzato un coinvolgimento di pressoché la totalità delle Amministrazioni provinciali e una esperienza di pianificazione aggiornata nel tempo.

La prima parte analizza la pianificazione paesaggistica e i piani di assetto dei parchi e delle aree naturali protette, condotta in abbinamento con una analisi della Strategia nazionale delle Aree Interne. L'esame evidenzia ritardi nelle elaborazioni e difficoltà nei procedimenti, e conclude con una critica alle politiche pubbliche nel settore, ribadendo quanto già anticipato nella introduzione, dove si rileva che «infine quella che appare la Politica pubblica territoriale di maggiore impegno strategico e finanziario da parte del governo, la politica delle Aree Interne, sconta un approccio neo Keynesiano, nella tradizione meridionalista del riequilibrio, ma senza poter contare su una visione strategica riferita a punti di forza strutturati in una dimensione reticolare».

Stessa sensazione di *work in progress* per quanto riguarda la seconda parte, relativa ai piani regionali e alle esperienze dei programmi comunitari multi-regionali.

Concludono il primo volume le schede sintetiche (definite «Agende regionali») che, per ciascuna Regione e Provincia autonoma, identificano lo stato dell'arte della legislazione regionale in materia di territorio e dei piani e programmi che hanno incidenza sul suo governo.

#### *Volume secondo: Scenari per la pianificazione*

Il secondo volume del RdT 2016 «intende verificare una dimensione non solo ricognitiva dei fatti territoriali e dell'urbanistica, ma si pone come raccordo tra fenomeni in atto ed una loro proiezione al futuro ... [per] il recupero di una dimensione previsiva, che nell'urbanistica di tradizione è venuta meno a vantaggio di quella regolativa».

A tre interventi introduttivi è affidato il compito di delineare l'evoluzione della nozione del «governo del territorio», alla luce delle dinamiche previste nelle trasformazioni delle città e del territorio, e delle azioni da intraprendere per garantire una trasformazione sostenibile non solo dal punto di vista economico ma soprattutto nei prevalenti aspetti di coesione sociale.

Seguono i capitoli dedicati alle indagini e alle riflessioni in merito allo sviluppo economico e alle trasformazioni territoriali, agli scenari socio-demografici dei sistemi insediativi, ai quadri conoscitivi e di valutazione strategica, alle argomentazioni su un futuro (prevedibile e/o auspicabile) definite quali «Mappe del Paese che cambia».

Chiudono il volume sintetiche riflessioni sulle tematiche (non solo disciplinari) che l'INU ritiene di dover approfondire per offrire il proprio originale contributo alla definizione del «Progetto Paese».

*Volume terzo: Materiali*

Il terzo volume offre la descrizione di sette casi di studio, ritenuti buone pratiche di governo del territorio, un quadro comparativo e interpretativo dei programmi di quindici Città, i documenti elaborati dall'INU – nel corso della propria attività – in merito alle tematiche riferibili alla partecipazione, allo spazio pubblico, alle Città Metropolitane, a «Casa Italia» e al «Progetto Paese».

*(Roberto Gallia)*