

I dati sulla pianificazione comunale generale raccolti nella presente edizione del Rapporto dal Territorio, che coprono la pianificazione svolta sino al 30 giugno 2007, marcano il trentennale del DPR 616/1977, con il quale lo Stato trasferì alle Regioni le competenze in materia urbanistica. Essi rendono possibile una valutazione non episodica dell'azione delle regioni nella promozione della pianificazione urbanistica. Trent'anni rappresentano infatti un arco temporale importante, una intera generazione, e il bilancio non può che essere di respiro storico.

In questa edizione del Rapporto, che si addentra nella valutazione dell'innovazione urbanistica a regime, si sono dovuti affrontare alcuni specifici problemi di impianto e restituzione dei dati.

Un primo problema è che in molti contesti regionali il piano comunale non è più costituito da una unica serie di elaborati, ma la formazione delle diverse componenti avviene in modi e momenti differenziati, con aspetti diversi da regione a regione. Non si tratta solo di bipartizione fra componente strutturale e componente operativa, secondo la distinzione proposta dall'INU, ma fra varie componenti, aventi valore differenziato (ad es. il piano dei servizi lombardo) e a conformatività variamente ripartita.

Va poi ricordato che le regioni in sede di varo della nuova legislazione urbanistica hanno concesso regimi transitori, indispensabili, molto diversi tra loro. Ad esempio, mentre in Toscana è stata resa obbligatoria la preliminare approvazione del piano strutturale, con la definizione dello statuto dei luoghi, in Basilicata sono ormai circa 30 i comuni dotati di Regolamento Urbanistico senza quadro strutturale. Sono poi molti i comuni lombardi dotati di Piano dei Servizi senza nemmeno la formazione del Documento di Piano. Infine, un po' in tutti i contesti (es. Veneto, Lombardia, Umbria, Emilia Romagna) i piani già istruiti o adottati secondo la vecchia normativa al momento dell'entrata in vigore della nuova legge hanno ottenuto di poter essere completati con la vecchia procedura. Ciò ha spesso generato una "corsa" dei comuni ad adottare strumenti generali pur di poter sfuggire alla complessità di prima applicazione delle nuove leggi (es. Veneto).

Se poi si tiene conto del fatto che in varie regioni la riforma è avvenuta o avviene attraverso vari e reiterati interventi legislativi, ciascuno dotato di propri regimi transitori, si comprende la complessità di descrivere in modo unitario un fenomeno così variegato, dandone una visione nazionale.

La necessaria semplificazione operata per la redazione di questo report è stata quella di assumere come data di approvazione dello strumento urbanistico generale quella dell'ultima componente approvata, indipendentemente da quale essa fosse. Ciò in base alla considerazione che il varo anche di una sola delle diverse componenti influenza in modo determinante la gestione urbanistica del territorio, e necessita di una riflessione sia sui caratteri della trasformazione insediativa programmata che sui metodi e sugli obiettivi del suo governo.

Il "nuovo piano" non nasce cioè tanto con la nascita delle nuove leggi, pur indispensabili, ma diviene via via realtà man mano che, sia pur per prova ed errore, i nuovi strumenti urbanistici vengono impiegati in modo orientato a produrre atti di governo del territorio.

L'analisi quantitativa qui presentata, pur indispensabile, poco dice sulla qualità dei nuovi piani. Spesso piani pretesi nuovi, redatti secondo leggi innovative, ripropongono in realtà contenuti e metodi tipici dei vecchi piani. Ad esempio non è da considerare a mio avviso nuovo un piano che non consenta di costruire spazi per l'esercizio della competizione economica tra gli imprenditori presenti nel contesto, ma si accontenti di predefinire ex ante tutte le trasformazioni ammissibili, chiudendo in anticipo un accordo con tutti i soggetti presenti. Un tale piano, precludendo la possibilità per l'amministrazione di utilizzare il metodo del confronto concorrenziale fra gli operatori, impedisce anche l'utilizzo delle dinamiche di mercato per orientare una più elevata quota di risorse private verso la realizzazione dei beni pubblici territoriali.

Altre sono le sedi nelle quali l'INU rende possibile la formazione di valutazioni qualitative sui piani, come le rassegne nazionali e quelle regionali, le pubblicazioni sulle sue riviste e nelle sue collane, e le mostre a tema come quella presentata in occasione del XXVI Congresso di Ancona. D'altra parte gli elementi da considerare per compiere una valutazione qualitativa di un piano, e soprattutto della sua efficacia e degli effetti conseguiti nel tempo, sono così tanti e diversificati da impedire di fatto valutazioni minimamente omogenee a livello nazionale. Ciò non solo per aspetti normativi o amministrativi, ma anzitutto per l'elevata varietà dei contesti territoriali, sociali ed economici presenti nell'Italia dei molteplici dualismi.

Tab. 7.1 - Tipologie di Piani generali Comunali e relative procedure di approvazione nella legislazione regionale di riferimento

Regione / Prov. autonoma	Riferimento legge regionale (art.)	STRUMENTI GENERALI				
		Prg	Doc. prelim.	Piano Strutturale	Piano Operativo	Regolamento Urbanistico
Piemonte Piano Regol. Gen.le Com.le	56/77 - 19/99 (11-31)	PRGC				
Vale d'Aosta Piano Pregolatore Generale Comunale Urbanistico e Paesistico	11/98 (11/25)	PRGC CUP	Bozza VIA			
Lombardia Piano per il Governo del Territorio	12/05 (6-7)		Doc. di Piano 8	PGT 6-7	Piano dei Servizi 9	Piano delle Regole 10
Bolzano Piano Urbanistico Comunale	BZ 13/97 3/07 (14-21)	PUC				
Trento Piano Strutturale Comunale	TN 01/08 (28)	PRG	32	28	30	29
Veneto Piano Regolatore Comunale	11/04 (12-13)		Doc. Prel. 3	PAT 13	PI 17	
Friuli Venezia Giulia Piano Regol. Gen. Comunale	5/07 (15-25)			PSC 15-17	POC 21-22	
Liguria Piano Urbanistico Comunale	36/97 (38-42)	PUC	(Prog) 38			
Emilia Romagna Piano Strutturale Comunale	20/00 (28)		• 32	PSC 28	POC 30	RUE 29
Toscana Piano Strutturale Comunale	1/05 (9-53)			PSC 53		RU 55
Umbria Piano Regolatore Generale	11/05 (2)			PRG Parte Strutturale 2-3	PRG Parte Operativa - Piano dei Servizi 4	
Marche Piano regolatore Generale	34/92 (14 - 19)	PRG				
Lazio Urbanistico Comunale Generale	38/99 (28 - 30)	PUCG	(*) 32	(*) 28		
Abruzzo Piano Regolatore Generale Piano Regolatore Esecutivo	70/95 (9 - 11) (12 - 14)	PRG PRE				
Molise		PRG 1150 / 42				
Campania Piano Urbanistico Comunale	16/04 (22-23)	PUC 23				RUEC 28
Puglia Piano Urbanistico Generale	20/01 (8 - 13)	PUG	DPP 11	(*) 9		
Basilicata Piano Strutturale Comunale	23/99 14		•	PSC 14	PUC 15	RU 16
Calabria Piano Strutturale Comunale	19/02 18		• 27	PSC 20	POT 28	REU 21
Sicilia Piano Regolatore Generale	71/78	PRG				
Sardegna Piano Urbanistico Comunale	45/89 (19 - 17)	PUC				

ITER APPROVAZIONE								
Regione	Provincia	Comune	Conferenza di			Accordo di		
			Localiz. o Pianif.	Program.	Servizio	Localiz. o Pianif.	Program.	Tra privati
○								
			●					
		●	15					
		●		dei comuni 16	●		● 92	
	◇							
	◇ comunità		14				● 22	● 30
	◇	●			● 15	● 15	● 7	● 6
○			● 18			● 19	● 24	
	X	X			● 59/60	● 57	● 6/58	●
	◇		● 14				● 15/40	●
		●		Confer. Paritetica interistiu. 24	● 22	● 21	● 163	
		● 16-17	● 10-15			● 11		
	◇		● 32		● 53		● 49	
	◇							
Parere Prog. Prel. PUC.		●						
○								
	◇ 24				● 24		● 12	
	X	X					●	
		●	● 27 / 28				● 25 / 26	
		●	● 13	● 46	● 14		● 15	●
○								
		●					● 28	

Soggetto che approva

● Comune

◇ Provincia

○ Regione

○ Soggetti istituzionali che partecipano alle Conferenze

(*) parte strutturale
parte operativa

■ Nuove leggi regionali