

Standard urbanistici e qualità dell'abitare: a che punto siamo?

Aprile 2021

Premessa

Una fra le principali criticità della condizione insediativa contemporanea, soprattutto delle città medio-grandi, è documentata da una vasta letteratura tecnica e scientifica che indica come la popolazione delle aree urbane sia esposta ad elevati livelli e tipologie di vulnerabilità e rischi.

E' questo il tempo per un progetto di una nuova urbanità, capace di interpretare e supportare una declinazione della qualità urbana che trovi, contemporaneamente, soddisfazione sia attorno a parametri quantitativamente misurabili (cui si riconosce una precondizione ineludibile), sia attorno a un profilo maggiormente qualitativo-prestazionale.

Il tema

Dopo oltre cinquant'anni dall'approvazione del DI 1444/1968, gli standard urbanistici si confermano ingredienti essenziali per il miglioramento della qualità dei sistemi insediativi, il benessere delle comunità urbane e il rafforzamento della coesione sociale; per il loro riferirsi al progetto di suolo pubblico come campo di terreno entro cui sostanziare quel 'progetto di città' che le dinamiche dello sviluppo urbano espansivo del secondo dopoguerra hanno teso a ignorare.

Ritenuti da diversi decenni uno strumento sostanzialmente inadeguato, spesso inefficace e obsoleto della 'cassetta degli attrezzi' dell'urbanistica, tornano ad essere una questione cui rivolgere attenzioni rinnovate in forza delle evidenze poste dalla crisi pandemica e che inducono a riflettere:

- sull'influenza degli standard nel determinare la configurazione spaziale e la qualità della vita nelle città, nell'assegnare significati e valori differenziati agli spazi urbani, nell'offrire e nel saper redistribuire dotazioni minime essenziali di spazi e servizi pubblici in rapporto all'evoluzione della domanda sociale e del concetto stesso di qualità dell'abitare, concorrendo alla riduzione delle disuguaglianze;
- sul ruolo della pianificazione e progettazione degli standard urbanistici nel governo locale delle città, con riferimento al rapporto fra politiche urbane settoriali, risorse e finanza locale;
- sul ruolo degli standard per un progetto resiliente e anti-fragile di città pubblica e di welfare urbano, in relazione all'imperativo di una transizione ecologica della città e dei territori.

Dalla legge Ponte ad oggi: i percorsi dell'INU

La necessità di avviare una riflessione su uno dei pilastri dell'urbanistica italiana, quale è il tema dei servizi pubblici introdotti dall'art. 17 della legge 765/1967, appartiene al percorso di riflessione ed elaborazione che l'INU ha intrapreso fin dall'approvazione della Legge Ponte e che hanno segnato i decenni successivi con varie intensità di attenzione e declinazioni tematiche: ne sono testimonianza gli editoriali di Giovanni Astengo sulle pagine di *Urbanistica*, a partire da quello pubblicato sul numero 50-51 del 1967¹, così come le discussioni avviate attorno alle ricorrenze decennale, ventennale e trentennale² degli standard ed anche le elaborazioni sulla relazione tra le Zone Territoriali Omogenee e standard³ o attorno ai temi della perequazione urbanistica

¹ Tutti gli editoriali di Astengo sono raccolti volume M. Fantin e L. Fregolent (a cura di),(2010), *Astengo 1. Editoriali di Urbanistica dal 1949 al 1976*, Inu Edizioni, Roma.

² Fra i testi fondamentali vanno annoverati in particolare i lavori di Falco L. (1978), *Gli standard urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma, Falco L. (1987), *I nuovi standard urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma e Contardi L. (a cura di) (1999), "Trent'anni dopo...tornare a ragionare sugli standard", *Urbanistica Dossier* n. 21, Erba V. (2003), "Il piano dei servizi: un difficile esperimento di nuova urbanistica", in *Territorio* n. 27.

³ Si vedano Salzano E. (1969), *Urbanistica e società opulenta*, Laterza, Roma-Bari e Salzano E. (1998), *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Laterza, Roma-Bari.

e del regime dei suoli⁴, mirati alla formulazione di tecniche capaci di tradurre gli obiettivi di qualità urbana in azioni e interventi, o della riforma del piano e della legislazione urbanistica nazionale⁵ ove non manca l'attenzione alle dotazioni pubbliche⁶. Un percorso giunto fino alle attività preparatorie del XXIX Congresso INU, a partire dall'assemblea dei soci (Vicenza 2015) e dal seminario tenuto nello stesso anno a Urbanpromo⁷, iniziative pubbliche che troveranno definitiva affermazione nel Congresso "Progetto Paese, l'urbanistica tra adattamenti climatici e sociali, innovazioni tecnologiche e nuove geografie istituzionali" (Cagliari, aprile 2016) incentrato sul *Progetto Paese* presentato dall'INU⁸. Per definire le modalità attraverso cui declinare i *Progetti per il Paese* sono state istituite delle *Communities* tematiche (<https://www.inucommunities.com/>) fra cui la *Community Ricerche e sperimentazioni nuovi standard*, che si è posta il duplice obiettivo di tornare a riflettere, da un lato, sul ruolo che il DI 1444/68 ha avuto, con tempi e modalità differenti nelle diverse realtà regionali, nella progettazione e costruzione della città e della sua qualità insediativa, dall'altro su potenzialità e limiti tanto dei dispositivi normativi regionali quanto delle pratiche, consolidate e/o innovative, condotte alla scala comunale, con l'intento di identificare i nodi problematici per riconcettualizzare il tradizionale approccio funzionalista alla pianificazione, progettazione, realizzazione e gestione dello standard, nell'ottica di attribuire nuovo ruolo, forma e contenuti al piano urbanistico.

2018: l'iniziativa del MIT e il contributo dell'INU

Nel 2018, in occasione della ricorrenza dei 50 anni dall'emanazione del DI 1444/68, nell'ambito delle iniziative del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministro Danilo Toninelli ha istituito, con DM 31 luglio 2018 n.349 (prorogato con DM del 31 dicembre 2018), un Gruppo di lavoro per esaminare l'opportunità, la fattibilità e le possibili linee di un aggiornamento del DI 1444 in materia di standard edilizi ed urbanistici.

Il Gruppo di lavoro sugli standard, è stato costituito con designazioni della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e dell'ANCI-Associazione Nazionale dei Comuni Italiani nonché dell'INU-Istituto Nazionale di Urbanistica⁹ e della SIU-Società Italiana degli Urbanisti e si è riunito da settembre 2018 al 3 luglio 2019.

I primi esiti condivisi dal Gruppo di lavoro hanno condotto a sostenere un aggiornamento del senso culturale e disciplinare del patrimonio pubblico (e comune) costituito dagli standard, indicando possibili adeguamenti di alcuni contenuti e indirizzi rispetto alle nuove esigenze e domande espresse dalle città, dalle comunità e dalle attività in relazione alla sostenibilità dello sviluppo urbano nelle sue molte declinazioni: limitazione del consumo di suolo, incremento e difesa della funzionalità ecosistemica delle aree verdi pubbliche e della biodiversità, sicurezza idraulica, geologica e sismica, accessibilità e piena fruibilità del patrimonio pubblico,

di Edoardo Salzano e Gianluigi Nigro.

⁴ I lavori della Commissione Regime degli immobili, coordinata da Giuseppe Campos Venuti, trovano significativa sintesi nei volumi di Stanghellini S. (a cura di), (1993), *Per la riforma urbanistica del regime degli immobili*, Quaderni di Urbanistica Informazioni n. 13, Inu Edizioni, Roma e Barbieri C.A., Oliva F. (a cura di), (1995) *Prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*, Urbanistica Quaderni n. 7, Inu Edizioni, Roma.

⁵ Temi che hanno segnato i Congressi INU quali il XXI "La nuova legge urbanistica. I principi e le regole", Bologna, 23-25 novembre 1995 e il XXVI "Il nuovo piano", Ancona, 10-12 aprile 2008.

⁶ Sulle formulazioni dell'INU per le proposte di legge nazionale si veda Oliva F. (2011) "Una "legge di principi" per consolidare il nuovo modello di pianificazione", in *Urbanistica Informazioni* n. 210, pp.3-4.

⁷ Nell'Assemblea dei soci INU, Vicenza 16 aprile 2015, la relazione della presidente Viviani pone, fra i punti fermi del lavoro dell'Istituto, gli standard urbanistici (http://www.inu.it/wp-content/uploads/Relazione_Presidente_Assemblea_soci_2015.pdf). Nell'autunno dello stesso anno, in Urbanpromo, si tengono i lavori del seminario "Nuovi standard per nuovi bisogni" (<https://urbanpromo.it/2015/eventi/nuovi-standard-per-nuovi-bisogni/>) nel quale l'INU inizia il percorso di studio e approfondimento sul tema standard urbanistici. Di quello stesso periodo è l'articolo di Viviani S. (2015), "I nuovi standard - modificare le condizioni di convivenza, migliorare le forme urbane", in *Urbanistica Informazioni* n. 264.

⁸ La testimonianza più autorevole è contenuta nella lettera di saluti al Congresso dell'allora Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti Graziano Delrio che esprime apprezzamento per il richiamo alla "riversitazione del concetto di standard" (http://www.inu.it/congressocagliari/rstampa/Lettera_saluto_congresso_INU.pdf)

⁹ Per l'INU hanno partecipato: arch. Silvia Viviani, Presidente; arch. Luigi Pingitore, Segretario generale; arch. prof.ssa Carolina Giaimo Coordinatrice INU Community Standard.

mobilità sostenibile, qualità e riconoscibilità dello spazio pubblico, disponibilità di edilizia residenziale a basso costo, disponibilità di luoghi destinati alla creazione di senso di comunità ed appartenenza; disponibilità di servizi per l'innescamento di processi produttivi.

Il Gruppo di lavoro, nel cui ambito sono emerse le molte differenze regionali, ha condiviso l'obiettivo di dover operare una riforma del decreto del 1968 che richiamasse le amministrazioni alle urgenze dell'attualità e consentisse di superarne il confinamento all'interno della mera dimensione quantitativa di standard di suolo da rendere pubblico, pur non mettendo in discussione le quantità minime già prescritte dal DI 1444 che, pertanto, sono state confermate: la dotazione di 18 mq/abitante (insediato o da insediare) è stata considerata un requisito non derogabile per il cittadino e la città contemporanei (riconoscendo, però, le utili modulazioni che le Regioni potrebbero definire per i piccoli Comuni): se da una parte si tratta di un obiettivo largamente raggiunto in molta parte di Comuni/Regioni italiane, allo stesso tempo non mancano territori in cui lo spazio dei servizi pubblici non garantisce nemmeno tali prestazioni minime. Nel testo proposto, è pertanto utilizzato ogni possibile strumento per sottolineare la necessità di concentrare l'azione pubblica sulla dimensione della qualità e della prestazione effettiva dei servizi, in rapporto ai fabbisogni effettivi.

Operativamente, si è proceduto in relazione a tre priorità:

- la definizione delle linee programmatiche-operative volte a definire la portata della possibile revisione del DI 1444, ad individuare le potenziali interazioni (positive e negative) con altre normative settoriali (fra tutte quelle di carattere ambientale), a definire i contenuti dell'aggiornamento;
- l'individuazione degli elementi di criticità connessi alla possibile revisione del DI 1444: di natura politica, culturale, tecnica, in relazione tanto alla naturale obsolescenza del Decreto quanto alla contemporaneità dei temi cui si riferisce, alla 'intangibilità' del portato disciplinare, culturale, sociale politico che il Decreto esprime e, non ultimo, in considerazione del complesso telaio di aspetti della gestione urbanistica ed edilizia che ruotano, direttamente o indirettamente, attorno al Decreto;
- la valutazione delle modalità applicative della revisione, riconducibili alternativamente ad un articolato normativo (di revisione e/o integrazione del DI 1444) o ad un atto legislativo (di Intesa Stato-Regioni) di principi e indirizzi, non perdendo di vista tanto la necessità di confronto e coordinamento con le legislazioni regionali, quanto di restituire al Decreto il suo ruolo originario: ossia quello di strumento del progetto, da sviluppare nei piani e mediante essi.

In particolare, durante i lavori del Tavolo ministeriale, sulla suddetta ultima priorità l'INU ha sovente richiamato la necessità di un solido 'ancoraggio' al DI 1444 come unica e fattibile possibilità di riforma degli standard; qualunque altra ipotesi, più radicale e innovativa, avrebbe comportato di riaprire il dibattito inevitabilmente sulla riforma urbanistica che, del resto, è stato il 'convitato di pietra' in molte sedute dello stesso Tavolo. Il richiamo a questo passaggio è un punto dirimente che, peraltro, verrà ripreso anche più avanti.

I principi ed orientamenti emersi hanno consentito di licenziare una prima bozza di dispositivo normativo, quale adeguamento del DI 1444/68 alle nuove dotazioni urbanistiche necessarie per i processi di miglioramento della qualità urbana e per la disponibilità di nuovi presidi per la coesione sociale, che è stato sottoposto ad un gruppo di 23 soggetti associativi e istituzionali di livello nazionale il 19 marzo 2019. La raccolta dei pareri e contributi espressi e forniti ha costituito il nuovo punto di partenza per il completamento dei lavori. Il testo finale è stato licenziato nella seduta del 3 luglio 2019 ed è depositato presso l'Ufficio del Capo di Gabinetto del Ministero delle Infrastrutture.

Le attività multiple dell'INU

Accanto alle diverse tipologie di iniziative messe in atto dalla *Community Ricerche e sperimentazioni nuovi standard*, l'attività attorno agli standard urbanistici ha potuto alimentarsi e riprodursi anche grazie all'azione multipla e parallela di Giunta e Direttivo nazionale, delle Sezioni regionali INU, delle Communities, attraverso l'organizzazione e/o partecipazione a Convegni, Seminari e dibattiti nell'ambito di eventi stabili e ricorrenti

dell'INU (Biennale dello Spazio Pubblico edizioni 2017¹⁰, 2019 e 2021¹¹, Urbanpromo Green edizioni 2018, 2019 e 2020¹², Urbanpromo Progetti per il Paese edizioni 2018, 2019 e 2020¹³, Giornata di Studi urbanistici INU 2018 e 2020¹⁴) o altre iniziative organizzate *ad hoc* per la ricorrenza dei 50 anni del DI 1444/68 dall'INU¹⁵ o da altre istituzioni culturali¹⁶.

In seno all'INU il dibattito sul tema giunge a una sua consolidata e identitaria trattazione anche in due momenti statutari: l'Assemblea dei Soci (Roma, giugno 2018) e il XXX Congresso (Riva del Garda, aprile 2019)¹⁷.

2020: la pandemia e il contributo dell'INU

Il contesto dell'azione dell'INU e il dibattito sulla crisi socio-sanitaria conseguente alla pandemia da Covid-19, sono rappresentati nel documento "Superare l'emergenza e rilanciare il Paese" (licenziato dal CDN a

¹⁰ Si veda, nel contesto della BISP 2017, il Workshop *Infrastrutture verdi e blu nel progetto della città contemporanea*, a cura di C. Gasparri e A. Arcidiacono (che ha visto coinvolte le *Communities Consumo di suolo e rigenerazione urbana, Città resiliente e disegno urbano, Ricerche e sperimentazioni nuovi standard, Adattamento climatico e pianificazione del mare, Paesaggio e biodiversità*) all'interno del quale C. Giaimo ha curato il Tavolo 3 "Performance urbanistiche e ambientali per la città contemporanea. Nuovi standard, valutazioni, compensazioni ecologiche", Roma 26 maggio 2017, i cui esiti sono pubblicati in *Urbanistica Informazioni* 273-274, pp.51-60.

¹¹ Si veda la ricerca "A scuola di spazio pubblico" (Responsabile C. Giaimo) discussa nel Seminario omonimo il 13 maggio 2021 e l'intervento di C. Giaimo e E. Marchigiani "Il progetto degli standard per una città pubblica accessibile" nel contesto del Seminario del 14 maggio "Un patto per l'urbanistica – città accessibili a tutti" a cura di I. Rossi e A. Bruni.

¹² Si vedano: la Sessione plenaria di Apertura di Urbanpromo Green "Standard urbanistici e servizi ecosistemici", a cura di C. Giaimo, S. Munarin, S. Stanghellini, M. C. Tosi, Venezia, 20 settembre 2018, Il Convegno in UP Green "Il verde urbano come motore di rigenerazione cittadina" a cura di E. Nonni, Venezia 19 settembre 2019; il Convegno "Il territorio del Green Deal. Servizi ecosistemici e infrastrutture verdi e blu per un progetto sostenibile del territorio contemporaneo" a cura di A. Arcidiacono, C. Gasparri e S. Tondelli, in UP Green 2020, online il 18 settembre 2020; il Convegno "Urbanpromo Green Progetta. Verde e spazi aperti non come sfondo ma come materiale di progettazione della città", a cura di V. Crisostomi, C. Giaimo, E. Nonni, F. Musco, F. Magni, in UP Progetti per il Paese, online il 12 ottobre 2020.

¹³ Si veda la Sessione "Standard urbanistici e servizi ecosistemici. Il ruolo del verde per la riurbanizzazione della città contemporanea", a cura di C. Giaimo e A. Arcidiacono, Milano, 20 novembre 2018.

¹⁴ Si veda, con Gilda Berruti e Raffaella Radoccia, la Sessione 17 "Fra spazio dei diritti e territori delle disuguaglianze, la governance urbana", i cui esiti sono contenuti in Giaimo C. (2021), "(Ri)comporre relazioni. Il ruolo delle dotazioni urbanistiche", in F. D. Moccia e M. Sepe (a cura di), *Benessere e salute delle città contemporanee*, Inu Edizioni, Roma, pp. 271-278 e Berruti G. e Radoccia F. "Governance collaborativa in transizione: pratiche e dispositivi per contrastare i territori delle disuguaglianze", *ibidem*, pp. 133-142.

¹⁵ Si vedano: Seminario nazionale organizzato dalla Sezione INU Calabria *1968-2018 A 50 Anni dagli Standard Urbanistici Dalla quantità alla qualità*, Cosenza 4 maggio 2018; Convegno nazionale *Cinquant'anni di standard urbanistici in Italia. Verso nuove dotazioni territoriali*, Salerno 25 maggio 2018, organizzato dalla Sezione INU Campania; Seminario nazionale *Rigenerazione dei tessuti storici*, Vercelli 26 ottobre 2018; Seminario nazionale *Dopo 50 anni di standard urbanistici: bilanci e prospettive*, Bologna 23 gennaio 2019, organizzato da INU Emilia Romagna.

¹⁶ Si vedano: SIU Seminar *Standard a misura. Regole, Attori, Esperienze*, Roma 16 febbraio 2018; SIU Seminar *Campania Standard. Spunti di innovazione in tema di pianificazione dello spazio pubblico, sviluppo socio-economico, sostenibilità ambientale, messa in sicurezza del territorio*, Napoli 4 ottobre 2018.

¹⁷ Dopo l'Assemblea dei soci il Consiglio direttivo dell'Istituto, nella seduta del 14 luglio 2018, approva il documento *Rigenerare città e territori, documento base per i lavori del Comitato scientifico e organizzativo del XXX Congresso e della VII RUN*, che fa tesoro della discussione interna durante i lavori dell'assemblea dei soci del 15 giugno 2018. Nello stesso documento viene dato ampio risalto alla necessità di rivedere gli standard urbanistici, a muovere, però dalla sostanza politica e culturale che essi contengono citando, non a caso, la ricorrenza dei cinquant'anni dall'uscita de *Il diritto alla città* di Henri Lefebvre. Questo posizionamento culturale culminerà nel documento congressuale del XXX congresso INU "Governare la frammentazione": tra le cinque "parole" che compongono il "patto per l'urbanistica italiana", cuore della proposta congressuale, la prima è "garantire", seguita dal sottotitolo "garantire prestazioni urbane inderogabili in tutto il Paese" proprio sul tema degli standard urbanistici.

maggio 2020) contenente un primo nucleo di proposte per uscire più forti dalla pandemia, discusso nell'omonimo evento in diretta sulla pagina Facebook e sul sito web dell'INU¹⁸.

Per sottolineare l'importanza di assumere il suolo pubblico e il sistema delle principali attrezzature e dotazioni urbanistiche come grandi infrastrutture collettive, per assicurare la tenuta del Paese, la fornitura e la garanzia dei diritti di cittadinanza e dei servizi e per il successo delle politiche di rigenerazione urbana e territoriale, sabato 18 luglio 2020, si è svolto il dibattito, in diretta sulla pagina Facebook e sul sito web dell'INU, "Garantire il diritto alla città. Tra competenze ministeriali e locali, lo spazio pubblico degli standard urbanistici per ripartire", organizzato da C. Giaimo assieme a S. Viviani, L. Pingitore, M. Capucci e G. Baschenis. L'evento si è concentrato sul tema dei servizi pubblici e degli standard nella consapevolezza che sono un aspetto assai rilevante per il rilancio del sistema-Italia poiché riguardano i bisogni concreti e fondamentali dei cittadini ma sono ancorati a un Decreto del 1968, quando le città crescevano in termini quantitativi e si aveva poca sensibilità ai temi della sostenibilità complessa dello sviluppo.

I risultati raggiunti

In riferimento alla fase recente, le attività sviluppate dalla Community sono testimoniate nel *Rapporto dal Territorio 2019*¹⁹ dell'INU e nei due Volumi: Giaimo C. (a cura di), (2018), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia*, INU Edizioni, Roma e Giaimo C. (a cura di), (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso precorsi di riforma*, INU Edizioni, Roma (Seconda edizione rivista e ampliata, E-book.)

I suddetti volumi testimoniano tre filoni di attività ed esiti:

- la raccolta di profili tematici di riflessione critica a partire dagli esiti delle attività di confronto e disseminazione che si sono sviluppate tra 2017 e 2018 all'interno di momenti di interlocuzione nazionali e locali (Seminari, Convegni, Workshop), in dialogo e coordinamento con la comunità scientifica nelle sue varie forme e le amministrazioni pubbliche ai vari livelli;
- la raccolta di Esperienze, riconoscendo la centralità del 'fare urbanistica' praticando il piano. Preso atto dell'importanza di approfondire e valorizzare le specificità territoriali delle esperienze di pianificazione, si è inteso avviare alcuni studi su 50 anni di piani urbanistici e politiche urbane in Italia, da effettuare su tutti i Comuni capoluogo di Regione. Pur senza alcuna pretesa di esaustività, il campione di piani esaminato propone un criterio oggettivo di comparabilità, lo status di capoluogo. Ogni capitolo, uno per ogni città, restituisce un focus ristretto su punti di forza e debolezza, successo e insuccesso delle soluzioni progettuali adottate dai piani urbanistici per gli standard. Dunque una sorta di atlante critico delle politiche per lo spazio pubblico perseguite - o no - dai piani urbanistici italiani per esemplificare potenzialità e limiti dello stato dell'arte della pianificazione e degli standard, applicati a concreti casi di studio;
- la "Ricognizione sugli standard urbanistici: Italia 2018", che illustra gli esiti quali-quantitativi emersi dall'"Indagine sugli standard urbanistici in Italia. Le leggi regionali e i piani urbanistici"²⁰. È parso evidente, infatti, che una riflessione su vecchi e nuovi standard non potesse prescindere dalla considerazione e riconoscimento delle significative differenze e specificità presenti i) nelle singole realtà regionali, per quanto riguarda i contenuti della legislazione urbanistica in riferimento a strumenti e metodi della pianificazione e dei dispositivi normativi settoriali aventi effetto diretto e/o indiretto sulla disciplina degli standard e ii) negli atti del 'fare urbanistica' ovvero della pianificazione urbanistica comunale, a partire

¹⁸ L'evento "Superare l'emergenza e rilanciare il Paese" (http://www.inu.it/news/superare-l-emergenza-e-rilanciare-il-paese-materiale_webinar/) è stato condotto da Michele Talia, presidente INU, assieme al Sottosegretario Roberto Morassut, al portavoce di ASviS Enrico Giovannini, al sociologo Mauro Magatti. Il documento è disponibile all'indirizzo <https://inu.it/wp-content/uploads/proposte-inu-15-maggio-2020.pdf>.

¹⁹ Giaimo C. (2019), "Dagli standard alle prestazioni urbane", in Istituto Nazionale di Urbanistica, *Rapporto Dal Territorio 2019*, INU Edizioni, Roma, pp. 373-392.

²⁰ Le attività relative all'"Indagine sugli standard urbanistici in Italia. Le leggi regionali e i piani urbanistici" è stata condotta da C. Giaimo con O. Caldarice, C.A. Barbieri, S. Ombuen.

da tipologia e forma di piano oggi in vigore nelle diverse realtà comunali (e da sperimentazioni non necessariamente corrispondente a quella prevista dalla legge urbanistica regionale in vigore).

L'evento pubblico del 18 luglio 2020, "Garantire il diritto alla città. Tra competenze ministeriali e locali, lo spazio pubblico degli standard urbanistici per ripartire" è stato seguito in diretta Facebook da 2400 persone innescando un vivace e articolato dibattito²¹.

2021 - I punti fermi oggi

Le evidenze dell'emergenza determinate dalla pandemia richiedono di riprendere il ragionamento ed il lavoro su quel dispositivo che, nel 1968, fu bandiera dell'impegno democratico e riformista per il miglioramento delle condizioni di vivibilità delle città italiane e che oggi necessita di essere confermato nel profilo di garanzia dei diritti ma innovato sul piano tecnico e del governo del territorio.

Davanti a questa evidenza è bene distinguere i termini della riflessione.

Se accompagnato da adeguata volontà politica, l'aggiornamento del DI 1444 è certamente possibile (come ha dimostrato il Tavolo di lavoro ministeriale del 2018 prima richiamato) e, anzi, auspicabile anche se i "margini di manovra" sono stretti. Come detto, qualunque altra ipotesi di riforma degli standard, volendola più radicale e innovativa, comporterebbe inevitabilmente di riaprire il dibattito sulla riforma urbanistica, cioè quella legge di principi per il governo del territorio che è la lacuna fondamentale dell'ordinamento in materia, specie dopo la riforma del Titolo V. Insomma, serve quel contenitore normativo rinnovato che crei le condizioni di contesto culturale, prima che disciplinare e istituzionale, portando a sintesi plausibile le tante, e a questo punto assai diverse fra loro, leggi urbanistiche regionali: questo è il presupposto centrale di qualsivoglia ragionamento di merito. La via maestra è, dunque, la legge di principi per il governo del territorio che l'Istituto continua a chiedere con forza e che permetterebbe anche una completa riscrittura della normativa nazionale sugli standard urbanistici.

Certo, in subordine, si può procedere con un aggiornamento del DI 1444 del '68, ma questa è culturalmente operazione altra. Per tale seconda ipotesi l'INU ha dato un contributo importante, proprio al Tavolo ministeriale del 2018, come già richiamato e argomentato.

Di seguito vengono, invece, indicati i punti fermi di una completa riscrittura della normativa nazionale sugli standard urbanistici, a partire dal discorso contemporaneo sugli standard che deve affrontare anche il tema della transizione verso la rigenerazione ambientale, ecologica e paesaggistica degli insediamenti e dei territori e la messa in sicurezza idrogeologica e sismica: le azioni di deimpermeabilizzazione (*desealing*) e di *urban design* indirizzano il ragionamento sugli standard da un approccio basato esclusivamente sulla quantità di suolo necessario, ad uno integrato con la considerazione della qualità dei servizi erogati e della qualità ambientale degli spazi pubblici.

L'elaborazione della Community, in particolare del Gruppo DI 1444²², è tesa a identificare i requisiti che gli strumenti urbanistici contemporanei dovrebbero assumere per riformare il tradizionale approccio funzionalista alla pianificazione, progettazione, realizzazione e gestione degli spazi per le dotazioni di servizi pubblici minimi. Ovvero per individuare i possibili nuovi contenuti e metodi di un piano il cui principale contenuto e obiettivo siano la rigenerazione dei tessuti urbani, il contenimento e buon uso del suolo, il soddisfacimento dei bisogni elementari delle comunità.

In questa prospettiva standard, servizi e dotazioni sono da considerare una sorta di 'carta fondamentale' dei diritti dei cittadini al fine di costruire le nuove prospettive di manutenzione e sviluppo delle città, del territorio e dei gruppi sociali, passando attraverso il telaio strutturale offerto da tali ambiti spaziali.

E' necessario tornare a conferire agli spazi urbani una nuova e più diffusa porosità, permeabilità e accessibilità.

²¹ Si rimanda a https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=980587255720916&id=663844503659968; inoltre è disponibile all'indirizzo <https://www.youtube.com/watch?v=jBMVjqC6FMI> dove ha raggiunto 232 visualizzazioni.

²² Il Gruppo DI 1444 è composto da C. Giaimo assieme a S. Viviani, L. Pingitore, M. Capucci e G. Baschenis.

Nove punti fermi

1. Oggi, a fronte di norme urbanistiche regionali assai variegata, si conferma l'utilità di una "dotazione urbanistica minima inderogabile" di standard definita a livello nazionale, quale salvaguardia effettiva di patrimonio pubblico e contenuto obbligatorio degli strumenti urbanistici di "livello essenziale minimo" di cui alla lettera m) art 117, della Costituzione: definiscono l'idea di città e di società che si vuole perseguire e sanciscono che "ogni nuovo nato possa avere, oltre che una parte di debito pubblico sulle proprie spalle, anche una ragionevole quantità di spazio pubblico in dote"²³.

2. Ne consegue che le Regioni, fermo restando il "numero minimo inderogabile" nazionale, hanno facoltà di specificare le vecchie e nuove famiglie degli standard. È necessario, dunque, abbandonare la predefinizione dell'articolazione della dotazione minima, ovvero la predeterminazione della quantità di aree da destinare a ciascuna tipologia di attrezzatura (da lasciare all'interpretazione del progetto di piano urbanistici nelle loro diverse fattispecie regionali).

3. I nuovi bisogni della popolazione e delle comunità presuppongono il superamento della dualità standard/servizi: occorrono entrambi, ma certamente la certezza della disponibilità di spazio (aree e immobili) di proprietà pubblica è una condizione indispensabile per conseguire risultati minimi di qualità urbana. Ma è altrettanto necessario riconoscere e definire la qualità dei servizi, soprattutto intorno ai concetti di accessibilità universale e di accessibilità e multifunzionalità verde.

4. È necessario capire in che modo opera la città pubblica degli standard e in che modo è componente fondamentale della transizione ecologica, riconoscendo dotazioni urbanistiche e dotazioni territoriali di aree per attrezzature pubbliche di interesse generale (ex Zone omogenee F del DI 1444), compresi il coordinamento e l'integrazione fra strumenti urbanistici locali e strumenti sovralocali/d'area vasta, con particolare riguardo al miglioramento della connettività ecologica, della funzionalità ecosistemica del suolo e della qualità paesistica, a partire dagli interventi su aree pubbliche.

5. È necessario superare i settorialismi dell'iniziativa e azione pubblica e collegare la pianificazione urbanistica con programmazione locale, in particolare il Documento Unico di Programmazione: è necessario definire come mantenere, finanziare, potenziare, spazi e attrezzature così come servizi che si erogano. È confermata l'importanza del ruolo del verde cui sono assegnate finalità di miglioramento della connettività ecologica, della funzionalità ecosistemica del suolo e della qualità paesistica.

6. È necessario applicare il criterio della flessibilità per differenziare le dotazioni in base alle dimensioni urbane (città grandi e piccole, centri periferici e isolati...) e ai caratteri morfologici dei luoghi, e al profilo della domanda, garantendo massima flessibilità nell'uso e nella fruizione degli spazi per adattarli al tipo di popolazione e alle pratiche sociali consolidate.

7. Occorre che la monetizzazione sia non solo confermata come pratica alternativa al reperimento di aree e spazi collettivi, ma vincolata per investimenti pubblici sugli standard. In ogni caso, è possibile assegnare un valore economico alle quantità e alle prestazioni degli standard, in modo da associare alle quote minime l'incremento dei valori dei suoli urbani e i benefici derivanti dalla rigenerazione e dalla loro redistribuzione e permettendo la convergenza di risorse pubbliche gestite tradizionalmente in forma settoriale (fondi provenienti dalle politiche di coesione, programmazione delle opere pubbliche, fiscalità locale, finanziamento di politiche sociali e sanitarie, per la mobilità, etc.);

8. in applicazione del principio di sussidiarietà, è necessario regolare gli strumenti normativi per la realizzazione, gestione e cura degli standard, anche con forme pattizie e partecipate e un nuovo ruolo

²³ Documento congressuale del XXX Congresso INU 2019, pag. 14.

dell'associazionismo e del Terzo Settore, partenariati pubblico privati, patti di cittadinanza, per i quali si devono riscrivere i riferimenti, integrando nei bilanci economici i valori sociali e ambientali e soprattutto inserendo il monitoraggio degli standard nei documenti di programmazione associati alla pianificazione.

9. Occorre definire un linguaggio univoco, valido e riconosciuto su tutto il territorio nazionale. Le definizioni, le espressioni, gli acronimi dei tanti regionalismi italiani non solamente sono differenziazioni lessicali che contribuiscono a forme di disordine normativo ma, alla lunga, contribuiscono ad alimentare le distanze anche di significato.