

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

GDL D.I. 1444/68

Nota di contesto per le audizioni del 19 Marzo 2019

Con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31 luglio 2018 n. 349 è stato istituito un **Gruppo di lavoro**¹ per l'approfondimento della fattibilità e dei possibili contenuti dell'aggiornamento del D.I. 1444/68 in materia di standard urbanistici ed edilizi. Si tratta della normativa in materia di *“Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza di distanza tra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti ai sensi dell'art. 17 della legge 765 del 1967 in materia di standard urbanistici”* che è stato uno strumento centrale dell'urbanistica italiana del secondo Novecento, tuttora in vigore.

Affrontare la possibilità dell'aggiornamento del decreto interministeriale a 50 anni dalla sua entrata in vigore si è rilevata una operazione di notevole complessità metodologica e concettuale. Il decreto ha infatti rappresentato la norma di riferimento per attrezzare le città e le espansioni edilizie con aree verdi, asili nido, scuole materne e dell'obbligo, servizi sanitari, spazi per la collettività e parcheggi. Esso ha anche indicato la necessità di pianificare spazi per le attrezzature pubbliche per l'istruzione superiore, per gli ospedali e i parchi pubblici urbani e territoriali, con un approccio, a ben vedere, solido e lungimirante. Studi a ritroso hanno permesso di ricostruirne il *background*, che colloca il decreto 1444 a cavallo tra l'emergere di nuove domande sociali e le esperienze di rinnovamento della progettazione urbana compiute con i massicci investimenti dei piani Gescal, che avevano consentito di sperimentare la progettazione di interi nuovi quartieri e di parti di città.

Gli standard urbanistici ed edilizi così fissati sono stati certamente uno strumento per fronteggiare e disciplinare l'impetuoso disordine urbanistico degli anni '60 del Novecento, ma sono stati anche l'espressione di una ricerca di dimensionamento e proporzionamento urbanistico che aveva radici affondate nella cultura e nell'urbanistica italiana, europea e statunitense. Queste origini richiamano, oggi, all'esigenza di ripensare le città e le periferie a partire dal ruolo precipuo dell'*urbano* che, nell'ambito di cui si tratta, può essere descritto come il luogo organizzato della aggregazione di relazioni interpersonali e di reperibilità e fornitura di servizi per i diversi usi vitali delle città e per i bisogni degli individui e dei *city user*. A questa interpretazione del ruolo dell'urbano si associano ormai indissolubilmente gli obiettivi della rigenerazione, della riduzione fino all'azzeramento del consumo di suolo e la preoccupazione di mitigare gli effetti del cambiamento climatico attraverso una serie di misure quali l'estensione e la connessione delle aree verdi e il miglior funzionamento della rete per la mobilità sostenibile. Vi è anche la necessità di definire in modo appropriato il senso della nuova qualità urbana (asili nido, cunei verdi, aree

¹ Il gruppo di lavoro, coordinato dall'arch. Costanza Pera, Consigliere ministeriale, è formato dai rappresentanti dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (arch. Silvia Viviani, arch. Luigi Pingitore, arch. prof.ssa Carolina Giaino), della Società Italiana degli Urbanisti (archh. proff. Michelangelo Russo, Giovanni Caudò, Daniela De Leo), della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome (arch. Guido Baschenis-Regione Piemonte, arch. Pier Paolo Tomiolo-Regione Liguria, ing. Giorgio Speranza-Regione Sardegna; Componenti supplenti per la Conferenza delle regioni e province autonome, arch. Vincenzo Lasorella-Regione Puglia, arch. Mario Covelli-Regione Lombardia, ing. Marcello Capucci-Regione Emilia Romagna), dell'ANCI (dott.ssa Guglielmina Olivieri Pennesi, arch. Maurizio Cabras, ing. Paolo Affatato), e dai giuristi prof. avv. Paolo Urbani e dott.ssa Claudia Imperi, Ufficio Legislativo MIT.

permeabili, connessioni con il trasporto pubblico locale e la mobilità ciclopedonale, protezione civile, rifiuti, sicurezza...).

In questo quadro, **scopo delle audizioni** è di raccogliere e discutere, seppur brevemente, suggerimenti e spunti sul mondo della pianificazione urbanistica, dei servizi collettivi e pubblici a scala locale; sugli strumenti attivati nel corso degli anni e sulle nuove esperienze e urgenze. Il tutto al fine di meglio definire una doverosa proposta di aggiornamento di una disciplina che ha costituito un caposaldo dell'urbanistica italiana. Di seguito alcuni degli aspetti che sono al centro della riflessione.

1. **Un'eredità fondamentale, un patrimonio da rigenerare.** Nei 50 anni trascorsi dall'adozione del decreto interministeriale l'acquisizione al demanio comunale delle aree da destinare a servizi ha consentito di costituire una sorta di infrastruttura per gli usi collettivi, assicurando luoghi fisici per la città pubblica e servizi essenziali per i vari aspetti della vita delle persone e dell'infanzia. Tale patrimonio di aree ed immobili può costituire una importante leva per le azioni di rigenerazione urbana e, in molte situazioni, può essere il terreno prioritario dell'azione comunale per ripensare e rivitalizzare le città, coinvolgendo le energie disponibili. È necessario un censimento delle aree e degli immobili e delle loro effettive utilizzazioni e destinazioni per dare luogo a una verifica delle dotazioni, dei fabbisogni e dei livelli di prestazione richiesti, il tutto attualizzato alla struttura demografica reale. Non andrebbe nemmeno trascurato l'esame dello stato delle attrezzature pubbliche esistenti. La pianificazione di livello locale, opportunamente correlata con i piani sovraordinati ed integrata da e con i piani di settore, va valorizzata anche nel suo compito di sintesi per l'efficace allocazione delle dotazioni da garantire sul territorio e per la formazione di spazi pubblici vitali.
2. **Una norma da confermare e da aggiornare.** Il D.l. fissa le quantità rivolte ad assicurare per ogni abitante insediato o da insediare in **mq 18** per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico a parcheggio con esclusione delle sedi viarie, che il Gruppo di lavoro intende prioritario confermare, anche perché la semplicità della norma ne ha reso nel tempo chiara la finalità di perseguimento dell'interesse generale. Vi sono d'altro canto zone del Paese nelle quali i comuni non rispettano tuttora lo standard minimo di 18 mq per abitante o nelle quali le aree acquisite sono rimaste inutilizzate. Attenzione va posta nelle previsioni per le quote minime da garantire per le attrezzature pubbliche di interesse generale (istruzione superiore, ospedali, parchi pubblici urbani e territoriali) che nel D.l. possono comportare da 1,5 fino a 15 mq/abitante in più per abitante. I profondi differenziali territoriali tra regioni, tra città e tra settori urbani inducono a rilanciare l'obiettivo di una dettagliata ed aggiornata conoscenza della realtà, considerando la duplice finalità della costituzione e gestione di una riserva di suoli pubblici da assumere al patrimonio indisponibile di una amministrazione e dell'effettiva offerta di servizi alla scala di quartiere e alla scala urbana, in modo aggiornato alle attuali necessità e con gli strumenti giuridici a disposizione degli enti locali. Attraverso la pianificazione urbanistica e i conseguenti strumenti attuativi e

negoziali si tratta anche di ovviare alla formazione di aree e microaree pubbliche inutilizzabili, ovvero alle situazioni di tal genere effettivamente generatesi.

3. **Alcune integrazioni necessarie per la città pubblica oggi.** Si devono rimodulare i seguenti aspetti: il paniere dei servizi degli standard urbanistici alle funzioni pubbliche di integrazione e coesione sociale che nascono dai mutamenti nella struttura demografica e sociale e a quelle di equilibrio ambientale che derivano dalle emergenze climatiche e dalle esigenze ecologico-ambientali e di resilienza; la relazione tra i soggetti coinvolti nella produzione dei servizi, la gestione e manutenzione dei beni per avere garanzia di realizzazione e conduzione dei servizi; il coordinamento tra competenze, settori e tempi di azione e intervento. Si tratta anche di incorporare talune disposizioni legislative emanate nel frattempo quali quella per l'edilizia residenziale sociale.

4. **Coordinamento e strumenti.** La riformulazione di una politica e l'aggiornamento delle misure per gli standard urbanistici rende necessario il coordinamento tra soggetti diversi alla scala comunale, superando l'approccio settoriale. La corretta pianificazione e localizzazione di taluni servizi rende necessario talora riferirsi agli strumenti di coordinamento settoriale sovracomunale, soprattutto nelle città metropolitane. Parimenti sembra opportuna una diversificazione per i centri minori inferiori a 5000 abitanti e in caso di associazione tra comuni.

Si tratta anche di assicurare la più ampia trasparenza e partecipazione nella definizione degli obiettivi e degli usi degli spazi pubblici nonché delle prestazioni attese, con ciò favorendo l'ampliamento dei possibili portatori di interesse e dei potenziali soggetti attuatori, che possono contemplare i privati, l'associazionismo, il terzo settore. Infine, come ha affermato un recente documento elaborato da alcuni istituti universitari italiani: "rivedere lo standard significa confrontarsi non solo con una società più fluida ma anche in molti casi, con una necessaria temporaneità di azioni orientate alla rigenerazione e alla gestione degli spazi a standard" in vista della preliminare rivitalizzazione del tessuto sociale.

5. **Il ruolo delle regioni e il lavoro in corso.** Le leggi regionali in materia urbanistica hanno nel tempo fatto evolvere gli obiettivi e gli strumenti della pianificazione, per non parlare delle nuove attuali proposte per il regionalismo differenziato anche in materia di governo del territorio e di dotazione di servizi. Il fatto che sia stata prevista da parte di alcune regioni una specifica attenzione alla erogazione dei servizi, siano essi di parte pubblica ovvero privata convenzionata, quando il pubblico non è in grado di provvedere, appare una prospettiva di estremo interesse. A beneficio di una condivisione armonizzata su base nazionale si tratta comunque di aggiornare gli obiettivi e le priorità, di rivedere quasi tutte le parti definitorie del decreto, di adeguare le modalità di acquisizione delle aree a standard chiarendo gli aspetti relativi alla monetizzazione (e alla conseguente destinazione delle risorse), alla perequazione con cessione delle aree a standard anche nell'ambito di strumenti esecutivi pubblici o convenzionati e di risvegliare l'azione degli enti locali nei confronti della quota pubblica del territorio comunale e delle sue potenzialità per conseguire comunità più coese e vitali.