POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

Gli standard urbanistici nelle leggi regionali

Original
Gli standard urbanistici nelle leggi regionali / Caldarice, Ombretta - In: Rapporto dal Territorio 2019 / Properzi P., Ombuen S.. - ELETTRONICO. - [s.l] : INU Edizioni, 2019. - ISBN 978-88-7603-212-7. - pp. 376-383

Availability:
This version is available at: 11583/2913812 since: 2021-07-19T17:01:07Z

Publisher:
INU Edizioni

Published
DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

18 September 2024

RAPPORTO DAL TERRITORIO 2019

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

RAPPORTO *dal* TERRITORIO

2019

a cura di
Pierluigi Properzi
e
Simone Ombuen

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

RAPPORTO dal TERRITORIO 2019

Il Rapporto è prodotto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica

Responsabile scientifico ***Pierluigi Properzi***

Curatori del coordinamento generale ***P. Properzi, S. Ombuen***
Curatori delle parti Simone Ombuen, Luigi Pingitore Pierluigi Properzi

Autori dei capitoli
Aldo Cilli, Donato Di Ludovico, Carolina Giaimo, Carmela Giannino, Roberto Mascarucci, Domenico Moccia, Simone Ombuen, Luigi Pingitore, Pierluigi Properzi, Silvia Viviani, Angioletta Voghera

Coordinamento dati ed analisi della pianificazione comunale Simone Ombuen

Per il reperimento dati relativi alla pianificazione comunale si ringraziano:
Piemonte e Val d'Aosta: *Carolina Giaimo*; Lombardia: *Servizio urbanistico regionale*; Liguria: *Giampiero Lombardini*; Veneto: *Fabio Mattiuzzo, Franco Alberti, Massimo Matteo Gheno*; Provincia di Trento: *Servizio urbanistico provinciale*; Provincia di Bolzano: *Servizio urbanistico provinciale*; Friuli VG: *Eddi Dalla Betta*; Emilia Romagna: *Giulia Angelelli*; Toscana. *Marco Carletti, Alessandro Marioni, Alessandro Tognetti*; Marche: *Vincenzo Zenobi, Serenella Sciarra, Bruno Bonifazi, Sergio Bugatti, Massimo Orciani, Maurizio Bartoli, Mario Primavera, Ivano Pignoloni*; Umbria: *Franco Marini, Leonardo Arcaleni*; Lazio: *Daniele Iacovone*; Abruzzo: *Andrea Santarelli, Federico D'Ascanio*; Molise: *Donato Di Ludovico*; Campania: *Isidoro Fasolino, Michele Grimaldi, Francesca Coppola*; Puglia: *Carmelo Torre, Francesco Rotondo, Fulvio Rizzo*; Basilicata: *Anna Abate*; Calabria: *Nico Tucci, Domenico Passarelli*; Sicilia: *Ignazio Vinci, Giuseppe Trombino*; Sardegna: *Alessandra Casu, Antonio Sanna.*
Per il reperimento dei dati sull'associazionismo municipale si ringrazia l'Area Studi, Ricerche e Banca dati delle autonomie locali ANCI e Cittalia Fondazione ANCI Ricerche.

***Cartografia e tabelle**:* L. Di Lodovico, A. Santarelli, G. Panepucci, F. Eugeni

Per il reperimento dati relativi alle città metropolitane si ringraziano:
Torino: *Gianfranco Fiora;* Roma: *Carmen Mariano, Laura Ricci*; Cagliari: *Corrado Zoppi*; Napoli: *Giuseppe Mazzeo*; Genova: *Giampiero Lombardini*; Milano: *Laura Pogliani*; Catania: *Paolo La Greca*

Coordinamento ed analisi alle politiche regionali Donato Di Ludovico

Per il reperimento dati alle politiche regionali si ringraziano:
Abruzzo: *Roberto Mascarucci, Pierluigi Properzi, Donato Di Ludovico, Aldo Cilli*; Molise: *Luciano De Bonis, Emilio Natarelli, Giovanni Ottaviano*; Provincia Bolzano: *Peter Morello*; Basilicata: *Francesco Scorza*; Calabria: *Domenico Passarelli, Ferruccio Lione*; Campania: *Antonio Nigro, Antonia Arena, Roberto Musumeci*; Emilia Romagna: *Sandra Vecchietti*; Friuli Venezia Giulia: *Eddi Dalla Betta*; Lazio: *Irene Poli, Chiara Ravagnan, Paola Carobbi, Daniele Iacovone, Chiara Amato, Giulia Bevilacqua, Silvia Uras*; Liguria: *Giampiero Lombardini*; Lombardia: *Pieluigi Nobile, Marco Engel, Luca Imberti*; Marche: *Claudio Centanni, Giovanna Rosellini, Roberta Angelini*; Piemonte: *Carolina Giaimo, Carlo Alberto Barbieri, Mauro Giudice*; Valle d'Aosta: *Ombretta Caldarice, Carolina Giaimo*; Puglia: *Carmelo Torre, Fulvio Rizzo, Francesco Rotondo*; Sardegna: *Alessandra Casu, Vincenzo Cossu, Italo Meloni, Fausto A. Pani, Corrado Zoppi*; Sicilia: P*aolo La Greca, Ignazio Vinci, Giuseppe Trombino*; Toscana: *Chiara Agnoletti, Francesco Alberti, Sandro Ciabatti, Camilla Cerrina Feroni, Alessandro Marioni, Daniele Mazzotta, Luca Nespolo*; Provincia di Trento: *Daria Pizzini, Giovanna Ulrici*; Umbria: *Marco Storelli*; Veneto: *Franco Alberti, Claudio Perin, Fabio Mattiuzzo, Andrea Bonato*

***La raccolta dei dati sulla pianificazione paesistico ambientale* è stata curata da**
Ced Ppn (Centro europeo di documentazione sulla pianificazione dei parchi naturali).

La raccolta dei dati sulla pianificazione provinciale e regionale e sulla legislazione è stata curata da
Lab AnTeA/UnivAq – Donato Di Ludovico.

Si ringraziano: Regioni, Province ed Enti che hanno collaborato al reperimento dei dati ed inoltre Ismart per i dati del turismo.

L'Agenzia per la Coesione Territoriale ha curato: Sviluppo Urbano Sostenibile/ esperienze ed attuazione

Redazione del RdT
P. Properzi, S. Ombuen, C. Giannino, L. Pingitore, D. Di Ludovico, A. Santarelli , L. Di Lodovico, C. Musacchio (*Coordinamento editoriale*)

Idea e Progetto grafico della copertina: Alberto Hohenegger
Impaginazione e grafica: PMopenlab srls

INU Edizioni

INUEd - via Castro dei Volsci, 14 - 00179 - Roma
ISBN 978-88-7603-210-3 (Opera) ISBN 978-88-7603-212-7
Finito di stampare 30 novembre 2019
Il Rapporto è realizzato con il contributo economico di Urban Promo

Indice

RAPPORTO DAL TERRITORIO 2019

Prefazione — *S. Viviani* — 7
Introduzione — *a cura della Redazione*

CAMBIAMENTO/MUTAZIONE — *P. Properzi* — 17
Le interpretazioni del cambiamento — *a colloquio con: C. Bianchetti, M. Magatti, P. Mantini, F. Indovina, F. Zanfi, A. Clementi*
P. Properzi **La mutazione della Sfera pubblica**
S. Ombuen **Il cambio di paradigma**
C.A. Barbieri **Le istituzioni a fronte delle autonomie differenziate**
M. Talia **Ordine-Disordine**
L. Pingitore **L'Abusivismo come premessa**
P. Properzi **La centralità del Paesaggio**

Parte I - Il TERRITORIO nelle POLITICHE PUBBLICHE — *P. Properzi* — 43

Capitolo 1
Le Politiche per il Territorio — *a cura di C. Giannino* — 49
HABITAT III e "New Urban Agenda" per lo Sviluppo Sostenibile
Le città italiane e il programma URBACT

Capitolo 2
Le Politiche nazionali — *a cura di C. Giannino* — 61
Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile
Box – Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e per il Clima (PNTEC) — 69
Adattamento ai cambiamenti climatici / Orientamenti
La rete ecologica nazionale
Le Politiche abitative
Il progetto Casa Italia
Nuove prospettive per il Mezzogiorno
La strategia nazionale per le aree interne
Periferie e aree degradate

Lo Sviluppo Urbano Sostenibile 2014-2020 — *a cura della Agenzia per la Coesione Territoriale*
Le politiche urbane nnegli Obiettivi di Cooperazione Territoriale Europea
L'Agenda Urbana per l'Unione Europea (AUUE)
L'Agenda Urbana nel contesto Nazionale
Strumenti a regia nazionale
Il PON Città Metroolitane, la struttura e il modello di attuazione
Elementi emergenti dall'attuazione negli assi del Programma
Il Programma di Azione e Coesione "Città Metropolitane" - POC METRO
La strategia di sviluppo urbano sostenibile nella programmazione regionale
I Patti per lo sviluppo delle Città Metropolitane
Conclusioni

Capitolo 3
Le Politiche per i territori Regionali — *a cura di D. Di Ludovico* — 167
Un Quadro comparativo
Competitività e performance regionali
Elementi di scenario
Le schede — *a cura degli INU Regionali*

Capitolo 4
Contesti/Politiche Azioni strategiche — *a cura di S. Ombuen* — 261
Le città in un ciclo di stagnazione di lungo periodo
Culture Turismi e città
La Montagna tra abbandono e sviluppo
La programmazione 2014-2017. *Contributo INU ai tavoli di partenariato*

Parte II - I SISTEMI di PIANIFICAZIONE — *S. Ombuen*

TERRITORI CHE CAMBIANO — *a cura di S. Ombuen* — 293
- Metropoli e periferia — *M. Cremaschi, F. Albanese*
- Rigenerazione urbana — *S. Stanghellini*
- Box – La stagione della rigenerazione. La Proposte NAZCA — *D. Vianello* — 313
- La Casa Italia — *M. Breglia*
- Consumo del suolo — *A. Santarelli*
- Abusivismo — *A. Coppola, F. Chiodelli*

Capitolo 5 — *a cura di S. Ombuen*
Lo Stato della Pianificazione — 339
- La Legislazione Regionale
- La Pianificazione Regionale

Capitolo 6 — *a cura di S. Ombuen*
La Pianificazione dei Comuni — 351
- I dati Nazionali
- Il rinnovo della Pianificazione Comunale
- La Pianificazione Comunale nelle realtà Regionali
- Box – Il Documento Unico di Programmazione — *L. Pingitore* — 373

Capitolo 7 — *a cura di C. Giaimo*
Dagli Standard alle Prestazioni urbane — 377
- Gli Standard urbanistici nelle leggi regionali
- Standard Urbanistici e Piani Comunali
- Conclusioni

Capitolo 8 — *a cura di S. Ombuen*
La Pianificazione nei Sistemi Insediativi — 397
Città Metropolitane — *a cura di F. D. Moccia* — *407*
- La Pianificazione
- Box – Provincia, ritorno al futuro — *I. Fasolino* — 425
- Box – Piani urbani della mobilità sostenibile: lo stato dell'arte — *F. Alberti, M. Scamporrino* — 429
- Conclusioni

Città Medie — *a cura di R. Mascarucci* — *435*
- La Pianificazione
- Trenta Piccole Metropoli
- Box – I Sistemi locali del Lavoro — *G. e L. Barbieri* — 453
- Conclusioni
- Box – L'Affitto nelle Città metropolitane e nelle Città Medie — *L.Pogliani, F. Manfredini e V. Giavarini* — *457*

Comuni Minori — *a cura di Aldo Cilli* — *465*
- La Pianificazione
- Box – Pianificazione associazionismo, nuovi turismi — *a cura di A. Cilli* — *480*
- Conclusioni
- Due recenti sguardi originali sull'universo dei comuni minori e dei comuni minimi

Capitolo 9 — *a cura di A. Voghera*
Il Paesaggio nei Piani e nei Progetti — 495
- La pianificazione paesaggistica regionale
- I nuovi Piani
- Parchi e Paesaggio. Dalla pianificazione all'efficacia di gestione
- I Contratti Fiume

Attribuzione testi

VOLUME 1

"Le Politiche per il territorio"	Carmela Giannino
HABITAT III e "New Urban Agenda" per lo Sviluppo Sostenibile	Pietro Garau
Le città italiane e il programma URBACT	Simone D'Antonio
"Le Politiche nazionali	Carmela Giannino
Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile	Carmela Giannino
Adattamento ai cambiamenti climatici / Orientamenti	Clara Pusceddu, Mara Balestrieri
La rete ecologica nazionale	Massimo Sargolini
Le Politiche abitative	Federica Di Piazza
Il progetto CASA ITALIA	Aldo Perotti
Nuove prospettive per il Mezzogiorno	Donato Caiulo
La Strategia per le Aree Interne	Francesco Monaco
Periferie e aree degradate	Carmela Giannino
"Le Politiche per i territori Regionali"	
Un Quadro comparativo	Donato Di Ludovico
Le schede Regionali	Donato Di Ludovico

VOLUME 2

Lo Stato della Pianificazione	Simone Ombuen
La Legislazione Regionale	Andrea Torricelli
La Pianificazione Regionale	Donato Di Ludovico
La Pianificazione dei Comuni	Simone Ombuen
I dati Nazionali	Simone Ombuen
Il rinnovo della Pianificazione Comunale	Simone Ombuen
La pianificazione Comunale nelle realtà Regionali	Simone Ombuen
"Dagli Standard alle Prestazioni urbane"	
Standard, diritti e qualità urbana	Carolina Giaimo
Gli Standard urbanistici nelle leggi regionali	Ombretta Caldarice
Standard Urbanistici e Piani Comunali	Carolina Giaimo
Conclusioni	Carolina Giaimo
La Pianificazione nei Sistemi Insediativi	Simone Ombuen
Città Metropolitane	Francesco Domenico Moccia
La Pianificazione	Francesco Domenico Moccia
Conclusioni	Francesco Domenico Moccia
Città Medie	Roberto Mascarucci
La Pianificazione	Roberto Mascarucci
Trenta Piccole Metropoli	Roberto Mascarucci
Conclusioni	Roberto Mascarucci
Città Minori	Aldo Cilli
La Pianificazione	Aldo Cilli
Conclusioni	Aldo Cilli
La pianificazione paesaggistica regionale	Angioletta Voghera, Luigi La Riccia
I nuovi piani	Angioletta Voghera, Luigi La Riccia
Il processo di adeguamento dei PUC al Piano Paesaggistico della Sardegna: attualità e prospettive	Luigi La Riccia
Progetti di paesaggio alla prova dell'attuazione del PIT della Toscana	Luigi La Riccia, Silvia Viviani
Innovazioni in pratica: processi e progetti nell'attuazione del piano paesaggistico della Puglia	Angela Barbanente, Francesca Calace
Il Piano come riferimento per le politiche paesaggistiche piemontesi	Giovanni Paludi, Paola Gastaldi
Friuli Venezia Giulia: la Regione tra governo del territorio e pianificazione paesaggistica	Sandro Fabbro
Prospettive progettuali nel Piano paesaggistico regionale lombardo	Andrea Arcidiacono
Dal QTRP ai progetti di territorio/paesaggio	Paola Cannavò, Massimo Zupi

VOLUME 3

Il Manifesto del Po	Luca Imberti
Le città accessibili. Linee guida	Iginio Rossi
L'Italia Mediana	Donato Di Ludovico
I Paesaggi del Sud	Angioletta Voghera, Luigi La Riccia
Osservatorio per il Consumo di Suolo della Campania	OPS Emanuela Coppola
Il Piano del Parco Nazionale dell'Appennino Lucano	Daniele Ronsivalle
Calabria	Paola Cannavò,Massimo Zupi
Il Progetto "Agri Gentium: landscape regeneration"	Filippo Schilleci, Vincenzo Todaro
Forme di attuazione dello scenario strategico del PPTR	Luigia Capurso, Luigi Guastamacchia
Il Mosaico di San Severo. Percorso di Sperimentazione dei Progetti Territoriali per il Paesaggio Regionale del PPTR	Fabio Mucilli
Rural Revolution. Il Parco Agricolo dei Paduli	LUA Laboratorio Urbano Aperto
Lecce è il suo mare	Francesco Baratti
Lo Studio di Fattibilità per il Parco Agricolo Multifunzionale di Valorizzazione delle Torri e dei Casali del Nord Barese	Carlo Angelastro
La campagna del ristretto nella sperimentazione dei Progetti Territoriali del PPTR	Marilena Manoni, Annalisa Malerba

Gli standard urbanistici nelle leggi regionali
Standard Urbanistici e Piani Comunali
Conclusioni

a cura di
Carolina Giaimo

Standard, diritti e qualità urbana

In Italia il tema dello standard, letto attraverso la sua istituzionalizzazione normativa, prende avvio con l'approvazione di due provvedimenti legislativi: il primo è la legge 765/1967, Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150; il secondo è il successivo e collegato Decreto Interministeriale n. 1444 del 1968, Limiti inderogabili dei densità edilizia, di altezza di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parchetti da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art 17 della L. 6 agosto 1967, n. 765.

Si tratta di due milestones dell'apparato normativo urbanistico italiano, soprattutto in rifermento alle politiche per il welfare urbano, il cui senso va necessariamente letto in associazione alle condizioni socioeconomiche, politiche e urbane dell'Italia dei decenni del secondo dopoguerra.

In quella fase, le componenti più progressiste della cultura politica e professionale si adoperavano e spingevano per il superamento di un modello di sviluppo urbanistico basato quasi esclusivamente su un "pervicace sfruttamento del suolo a scopi edificatori" (Astengo, 1966: 2) che si palesava soprattutto in una crescita espansiva dei grandi centri urbani che trascurava l'equa distribuzione di attrezzature e servizi (e di conseguenza valori) per la collettività. La crescita della città infatti, disciplinata dalla legge urbanistica nazionale n. 1150 del 1942 (una legge non della Repubblica), avveniva in ragione e a causa della disponibilità alla modificazione, allora percepita prevalentemente come illimitata, di nuove aree agricole da inglobare nello spazio urbano. Ed in relazione a questo aspetto, la rendita differenziale urbana (e l'azione di pressione svolta dai relativi percettori) ha giocato un ruolo particolarmente significativo (Bertuglia, Vaio 2019). Per tale ragione la legge 765 viene immediatamente soprannominata legge "ponte", proprio in quanto finalizzata a condurre (in vano!) verso una organica revisione del dispositivo normativo del 1942 i cui limiti e criticità erano emersi fin dai primi anni della sua applicazione.

Il DI 1444/68 rappresenta, dunque, il momento in cui per la prima volta in Italia viene stabilito il diritto, per ogni cittadino, di disporre di una quota di spazi da destinare a necessità collettive e sociali, riaffermando l'importanza del ruolo della città pubblica per garantire una "buona" qualità degli insediamenti prodotti non solo nel secondo dopoguerra ma già a partire dai primi consistenti processi di industrializzazione e urbanizzazione della fase precedente (Gabellini 2010).

Un discorso contemporaneo sugli standard come strumento tecnico della progettazione urbanistica non può prescindere dalla considerazione delle matrici culturali da cui è scaturita la sua dimensione normativa e, ancor più, da quale sia stata, nel tempo, la sua specificazione e articolazione a livello regionale, allorquando la competenza della materia Urbanistica è stata

trasferita alla Regione, con il Dpr 616/1977. Se "l'oggi discende dal ieri e il domani è il frutto del passato" (Le Goff, 1993: vii), riaprire oggi la riflessione sugli standard urbanistici in una prospettiva evolutiva richiede di conoscere e considerare contenuti ed esiti delle esperienze concrete sviluppate nelle pratiche di pianificazione e che inducono a cercare risposte a quesiti quali: in che modo assume (ancora) senso e significato "usare" oggi gli standard urbanisti? Verso quali direzioni potrebbero essere sviluppati? Quali modalità regolano nel piano il rapporto fra spazi pubblici e spazi privati ovvero, tra le aree destinate agli usi collettivi, acquisibili dalla pubblica amministrazione e le aree lasciate alle destinazioni e utilizzazioni (e alle proprietà) private? E quali sono i risultati conseguiti e conseguibili in termini di qualità dei servizi, qualità insediativa urbana e benessere della collettività?

Non va infatti dimenticato che è proprio intorno al rapporto fra spazi pubblici e privati che si sono combattute importanti "battaglie urbanistiche": è sull'entità di questo rapporto che si sono misurate la volontà progressista e riformista e l'indipendenza dagli interessi particolari delle amministrazioni comunali, così come è nel modo in cui questo rapporto ha trovato concreta attuazione che si è verificata l'efficacia della norma e la volontà politica alla sua applicazione.

Dopo 50 anni, il DI 1444/68 (Giaimo 2019: 18) è dunque divenuto uno degli architravi dell'urbanistica moderna non soltanto per la cogenza cha la natura di norma sovraordinata gli ha conferito ma soprattutto per il suo riferirsi al progetto dello spazio pubblico come campo di terreno entro cui sostanziare, contemporaneamente, il progetto della urbs e della civitas che le dinamiche dello sviluppo urbano del secondo dopoguerra avevano sostanzialmente tralasciato.

In forza di ciò, un percorso di riflessione sugli standard urbanistici nella città contemporanea è bene che abbia inizio con la considerazione e riconoscimento delle significative differenze e specificità presenti:

- nelle singole realtà regionali, per quanto riguarda i contenuti delle legislazioni urbanistiche in riferimento a strumenti e metodi della pianificazione e dei dispositivi normativi settoriali aventi effetto diretto e/o indiretto sulla disciplina degli standard (ad esempio in materia di ambiente, energia, mobilità, commercio, turismo, ecc.)

- negli atti del "fare urbanistica" ovvero della pianificazione urbanistica comunale, partendo dalla tipologia e forma di piano comunale oggi in vigore nelle diverse realtà comunali e regionali (e da sperimentazioni non necessariamente corrispondente a quella prevista dalla legge urbanistica regionale in vigore).

Allo stesso modo vanno considerate specificità, disomogeneità, disuguaglianze delle/nelle città in riferimento a diverse tipologie territoriali di situazioni riconoscibili per i) struttura demografica e socio-economica della popolazione; ii) conformazione morfologica del territorio (pianura, costa, collina, montagna e rispettive aree interne); iii) livello di urbanizzazione del suolo: le persone che vivono nelle aree urbane hanno da tempo superato quelle che vivono nelle aree extraurbane, seppur le prime presentino in senso quantitativo un'estensione significativamente inferiore; iv) attrattività funzionale delle aree urbane (per formazione universitaria e ricerca, cultura, turismo, pubblica amministrazione); v) tipologia istituzionale dei Comuni (in riferimento alle loro possibili Unioni o inclusione entro una Città metropolitana).

L'indagine sugli standard urbanistici: Italia 2018

La Community INU "Ricerche e sperimentazioni nuovi standard", ha realizzato, fra le diverse attività intraprese nel periodo aprile 2016-aprile 2019, una "Indagine sugli standard urbanistici in Italia. Le leggi regionali e i piani urbanistici" (Giaimo 2019: 283) per rispondere ad una domanda di ricerca volta a riconoscere:

i) orientamenti, intesi quali modalità e forme con cui la produzione legislativa di tutte le Regioni e Provincie Autonome d'Italia (dal Dpr 616/1977 in poi ed in applicazione del DI 1444/68) abbia - o non abbia - riguardato anche il tema degli standard;

ii) soluzioni progettuali e operative adottate dai piani comunali non tanto in applicazione - per conformità al sistema legislativo-normativo - delle disposizioni in materia di standard, quanto interpretando i bisogni e le specificità delle comunità locali attraverso il progetto, l'attuazione e gestione del suolo (pubblico, ma non solo) degli standard. Si è scelto di indagare a partire da tutti i piani dei Comuni capoluogo di Regione (o Province autonome nel caso di Trento e Bolzano). I paragrafi che seguono restituiscono una sintesi degli elementi di maggiore evidenza emersi.

Per la rilevazione di informazioni sul tema degli standard, si è fatto uso dello strumento del questionario. Ne sono stati predisposti due (dal Nucleo operativo della Community), uno indirizzato alle leggi regionali ed uno ai piani dei Comuni capoluogo: i due Moduli di indagine sono stati pensati come un modello semplice, composto da poche domande fortemente orientate a ricostruire le principali realtà, specificità, disomogeneità e disuguaglianze in tema di standard urbanistici nel nostro Paese. E' tuttavia necessario mettere in luce la duplice difficoltà che si è dovuta affrontare nella costruzione della prospettiva metodologica rigorosa che sottende l'Indagine: in primo luogo, la necessaria semplificazione di alcune questioni al fine di poter standardizzare su base nazionale i quesiti di indagine, per costruire una ricognizione comparativa per tutte le realtà comunali e regionali; in secondo luogo, la corretta comprensione delle risposte al questionario per una lettura interpretativa comparativa coerente.

I quesiti complessivamente posti nei due Moduli dell'Indagine (compilati da Referenti delle Sezioni INU regionali) hanno restituito, sul campione completo di analisi, uno stock di dati e informazioni di notevole interesse attorno al tema degli standard urbanistici, contribuendo a definire un quadro nazionale di carattere anche qualitativo in associazione ai dati di

tipi quantitativo.
Ai fini della stesura del Rapporto dal Territorio 2019, la strutturazione dei dati raccolti e la valutazione di essi viene sviluppata mettendo in evidenza condizioni e tendenze emergenti nelle Regioni e Comuni capoluogo secondo il criterio di raggruppamento nelle macro geografie in cui è articolato il Paese (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole) in quanto è parso particolarmente significativo a fronte delle richieste di autonomia differenziata avanzate per prime dalle Regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna cui corrisponde l'esplicito impegno dell'attuale Governo nazionale per dare attuazione all'art.116, comma terzo, della Costituzione, nei confronti delle Regioni che ne facciano motivata richiesta. E in riferimento alla diffusa concettualizzazione dello standard come norma di garanzia di un livello minimo di qualità urbana vanno considerati attentamente gli esiti di tali tendenze rispetto all'attuazione di politiche pubbliche per il welfare in un Paese già articolato in quattro Regioni a Statuto speciale e due Province autonome, cui si prospetta di aggiungere almeno tre Regioni (ma potrebbero divenire sette o più) con ambiti diversi di autonomia rafforzata; le restanti (minoritarie?) Regioni a Statuto ordinario.
Se all'autorità centrale restano da gestire ritagli di competenze e funzioni residuali, è necessario domandarsi quale prospettiva si apra per gli standard urbanistici, posto che i risultati quantitativi previsti dal DI 1444/68 sono stati raggiunti con esiti anche significativamente diversificati nelle diverse aree della penisola e che la sfida della contemporaneità, fortemente richiamata nel SGD 11 dell'ONU (Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable), consiste nell'urgenza di restituire, o in alcuni casi conferire, qualità, sicurezza e resilienza ai sistemi insediativi, a sostegno di un più strutturale processo - e obiettivo - di rigenerazione urbana e territoriale.

Gli Standard urbanistici nelle leggi regionali

Il tema degli standard urbanistici (SU) rappresenta un nodo cruciale di riflessione e di dibattito per la disciplina urbanistica soprattutto in relazione alle funzioni e alle regole che li pianificano e agli sforzi di sperimentazione che a scala regionale stanno tentando (seppur con discontinuità) di dare una più efficace risposta alle nuove domande di città pubblica.

Il presente contributo si situa in questo solco d'azione e, in riferimento all'*Indagine Italia 2018* (Caldarice 2019), propone un'analisi critica dei dispositivi normativi delle singole realtà regionali evidenziandone, attraverso tre criteri di lettura, analogie e differenze rispetto alle prescrizioni contenute nel DI 1444/68. In particolare:

1. approcci alla pianificazione (quantitativo-fondiario, eventualmente integrativo del DI 1444/68, e quantitativo-fondiario e qualitativo-prestazionale) e denominazioni degli SU (standard urbanistici, standard funzionali, dotazioni territoriali, servizi locali, servizi pubblici e di interesse pubblico e generale);
2. criteri per la classificazione degli SU (livello territoriale, funzioni ed usi, dimensione del Comune, localizzazione in centro storico, localizzazione in zona agricola, turisticità del Comune);
3. parametri per il dimensionamento degli SU, ovvero i parametri quantitativi e qualitativi per la funzione residenziale e produttiva ;
4. Si tenga in conto che la comparazione non fa riferimento alla neonata legge di governo del territorio dell'Alto Adige (Lp 9/2018), in quanto essa entrerà in vigore il 1° gennaio 2020, ma alla legislazione precedente ed ancora sostanzialmente in vigore (Lp 13/1997). Per il Molise, che non ha approvato una legge urbanistica regionale, si considerano le sole disposizioni del DI 1444/68.

Tab. 7.1 Leggi Regionali - Approcci e Denominazioni

Macro Regione	Regione	Riferimento Normativo		Approccio			Denominazione				
				Quantitativo-Fondiario (ai sensi del DI 1444/68)	Quantitativo-Fondiario (integrativo-aggiuntivo)	Quantitativo-Fondiario Qualitativo-Prestazionale	Standard Urbanistico	Dotazioni	Servizi Locali	Servizi Funzionali	Servizi e Attrezzature
NO	Piemonte	L	2013		•		•				
NO	Valle d'Aosta	R	1999			•			•		
NO	Lombardia	L	2005			•					•
NO	Liguria	R	2017			•		•			
NE	P.A. Trento	R	2017	•				•			
NE	P.A. Bolzano	L	1997	•			•				
NE	Veneto	L	2004		•		•				
NE	Friuli Venezia Giulia	L	2009		•						•
C	Emilia Romagna	L	2017			•		•			
C	Toscana	R	2013		•			•			
C	Marche	L	1992		•		•				
C	Umbria	R	2015			•		•			
C	Abruzzo	L	1983	•						•	
C	Lazio	L	1999		•		•				
S	Molise	DI	1968	•			•				
S	Campania	L	1982		•		•				
S	Basilicata	R	2009			•	•				
S	Puglia	R	1989	•			•				
S	Calabria	L	2002		•		•				
ISOLE	Sicilia	L	1978	•			•				
ISOLE	Sardegna	DA	1983	•			•				

Fig. 7.1 Leggi Regionali - Approcci alla pianificazione degli SU

Fig. 7.2 Leggi Regionali - Denominazioni degli SU

Approcci alla pianificazione e denominazioni degli SU

Il primo criterio di lettura è la comparazione delle denominazioni e degli approcci con cui i dispositivi normativi regionali disegnano e pianificano gli SU. In alcuni contesti regionali, la nozione di "standard urbanistico" – definito dal DI 1444/68 come l'insieme delle aree preordinate a essere espropriate per fornire spazi minimi garantiti alla collettività – è stata aggiornata, pur nel rispetto della norma nazionale, affiancando al dimensionamento quantitativo anche una dimensione performativa. In alcune legislazioni regionali emergono perciò le nozioni di "dotazione" - a partire dall'antesignana Umbria che con la Lr 11/2005 ha definito dotazioni territoriali e funzionali minime rimandando la verifica delle dotazioni qualitative ai piani urbanistici – e "servizio" – aggettivato come funzionale, locale oppure pubblico e di interesse pubblico e generale. Tale cambiamento di prospettiva ha inoltre portato a importanti sperimentazioni, dove l'approccio alla pianificazione degli SU di tipo esclusivamente quantitativo-fondiario (eventualmente incrementato-integrato) e aderente all'impostazione del DI 1444/1968 viene affiancato da una dimensione qualitativo-prestazionale.

Il **Nord-Ovest** si caratterizza per una forte innovazione in tema di approccio alla pianificazione dello SU. La Lr Piemonte 56/77 (e la successiva Lr 3/2013 di parziale revisione e innovazione) definisce gli SU integrando le quantità minime del DI 1444/68 in quanto aumenta il loro dimensionamento quantitativo per la funzione residenziale a 25 mq/ab (così come aumenta quelli per la funzione terziaria e raddoppia quelli per la funzione produttiva) ed aggiungendo agli SU di livello comunale 17,5 mq/ab di dotazione di standard di livello territoriale nei piani urbanistici dei Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti. Nei dispositivi normativi di Valle d'Aosta, Lombardia e Liguria, l'approccio quantitativo-fondiario previsto dal DI 1444/68 è integrato da una dimensione qualitativo-prestazionale. La Valle d'Aosta (nel Regolamento contenuto nella DCR 517/XI/1999 in attuazione della Lr 11/1998) orienta la pianificazione degli SU (qui denominati "servizi locali") verso il soddisfacimento delle esigenze della popolazione residente e fluttuante rimandando la definizione quantitativa degli SU ai piani urbanistici. In Lombardia (nella Lr 12/2005), lo SU (che prende il nome di "servizio

pubblico e di interesse pubblico e generale") viene dimensionato in base alla popolazione residente, prevista e gravitante ed è pianificato secondo i criteri qualitativo-prestazionali di funzionalità, fruibilità e fattibilità economico/finanziaria. Il Regolamento 2/2017 della Liguria, invece, dimensiona gli SU (che prendono qui il nome di "dotazioni territoriali e funzionali") da 18 mq a 24 mq per ogni UCU (Unità di Carico Urbanistico, che viene determinata in base alla localizzazione del Comune) al fine di assicurare condizioni di qualità urbanistica e di sostenibilità ambientale degli insediamenti urbani.

Il **Nord-Est**, le Province di Trento e di Bolzano (rispettivamente nel DPP 8-61/Leg/2017 che attua la Lp 15/2015 e nella Lp 13/1997) declinano lo SU (che in Provincia di Trento prede il nome di "dotazione territoriale") secondo un approccio quantitativo ai sensi del DI 1444/68. In Veneto e Friuli Venezia Giulia (rispettivamente nella Lr 11/2004 con il nome di "standard urbanistico" e nel DPGR 126/1995 con il nome di "servizio pubblico e attrezzature di interesse collettivo e sociale"), la definizione quantitativa degli SU ai sensi del DI 1444/68 viene integrata in modo che, in Veneto, gli standard per la funzione abitativa sono aumentati a 30 mq/ab così come quelli per la funzione terziaria (100 mq ogni 100 mq di SLP), mentre in Friuli Venezia Giulia gli standard residenziali sono aumentati fino a 29,50 mq/ab in relazione alla dimensione dei comuni (ripartiti in cinque classi determinate dalle soglie massime di popolazione residente e prevista).

Nel **Centro**, Emilia Romagna e Umbria (rispettivamente nella Lr 24/2017 e nel Regolamento regionale 2/2015 in attuazione della Lr 1/2015) articolano le "dotazioni territoriali" secondo un approccio integrato che affianca alle quantità minime previste dal DI 1444/68 (innalzate a 30 mq/ab in Emilia Romagna) alcuni parametri qualitativi (con particolare accento sulla performance ecologica ed ambientale in Emilia Romagna, sull'accessibilità in Umbria). Toscana, Marche e Lazio (rispettivamente nel Regolamento regionale 64/2013, nella Lr 34/1992 e nella Lr 38/1999) pianificano lo SU (che in Toscana prende il nome di "dotazioni minime") con un approccio quantitativo che integra i minimi previsti del DI 1444/68. L'Abruzzo (nella Lr 18/1983) definisce gli SU "servizi funzionali", espressi come il rapporto tra la superficie utile dell'edificio e gli abitanti, che vengono dimensionati secondo le quantità minime previste dal DI 1444/68.

Nel **Sud**, gli SU (denominati "standard urbanistici" in tutti i dispositivi normativi regionali) sono disciplinati in Puglia nella DGR 6320/89 secondo un approccio quantitativo-fondiario ai sensi del DI 1444/68, così come in Molise dove si considerano le sole disposizioni del DI 1444/6. In Calabria (nella Lr 19/2002 e nella DCC 130/2016 che disciplina il Quadro Territoriale Regionale a Valenza Paesaggistica - QTRP), le quantità minime di standard urbanistici per la funzione residenziale sono aumentati fino ad un massino di 26 mq/ab per i comuni oltre i 10.000 abitanti, così come in Campania che, nella Lr 14/1982, prevede che gli standard minimi siano innalzati a 20 mq/ab nei comuni capoluoghi di Provincia. La Lr Basilicata 23/1999 affianca al dimensionamento quantitativo dello standard urbanistico secondo i minimi inderogabili previsti dal DI 1444/68 alcuni parametri qualitativi, quali l'accessibilità (veicolare e pedonale) e la fruibilità.

Nelle **Isole**, Sicilia e Sardegna disciplinano gli SU secondo un approccio quantitativo-fondiario ai sensi del DI 1444/68 (rispettivamente nella Lr 71/1978 e nel Decreto dell'Assessore degli Enti locali, finanze ed urbanistica 2266/U/1983).

Criteri per la classificazione degli SU

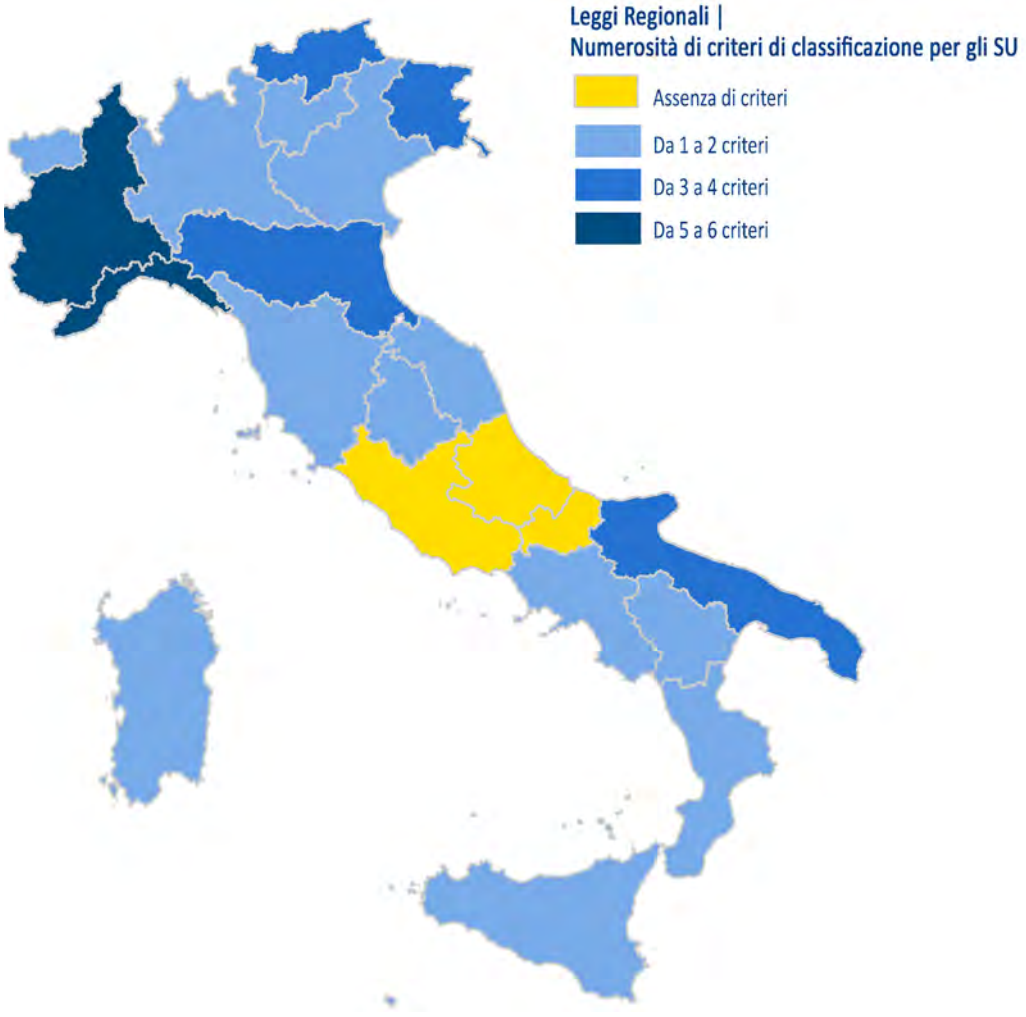
Il secondo criterio di lettura è la comparazione dei criteri che i dispositivi normativi regionali utilizzano per la classificare gli SU. In particolare, il criterio "livello territoriale" determina gli ambiti di integrazione degli SU (comunale, infracomunale, sovracomunale). Il criterio "funzioni/usi" definisce il rapporto tra gli SU e le funzioni urbane (di solito residenziale, produttiva e terziaria). Il criterio "dimensione del Comune" evidenzia se gli SU prevedono quantità minime articolate in base alle soglie massime di popolazione residente, prevista e fluttuante per motivi di studio e lavoro. I criteri "localizzazione in centro storico", "localizzazione in zona agricola" e "turisticità del Comune" evidenziano se lo SU è differenziato (sia in termini quantitativi che prestazionali) in base alle caratteristiche dell'ambiente urbano e rurale in cui la trasformazione urbanistica è inserita.

Il Nord-Ovest è caratterizzato da dispositivi normativi che considerano molti criteri di classificazione degli SU. La Lr Piemonte 56/1977 e smi e il Regolamento 2/2017 della Liguria prevedono cinque criteri di classificazione: "funzione/usi", "dimensione del Comune", "livello territoriale", "turisticità del Comune", "localizzazione in centro storico" (in Piemonte) e "localizzazione in zona agricola" (in Liguria). Rispetto alla dimensione del Comune, la Lr Piemonte 3/2013 prevede che la dotazione globale di aree per attrezzature e servizi di livello comunale in insediamenti residenziali possa essere ridotta da 25 mq/ab a 18 mq/ab nei comuni in cui la popolazione prevista dal piano urbanistico risulti inferiore a 2.000 abitanti e che, declinando il criterio "livello territoriale", nei piani urbanistici

intercomunali e comunali con popolazione complessiva prevista superiore a 20.000 abitanti debba essere assicurata una dotazione aggiuntiva di aree per attrezzature pubbliche di interesse generale non inferiore a 17,5 mq/ab. Il Regolamento Liguria 2/2017, declinando il criterio "turisticità del Comune", prevede di innalzare le dotazioni minime nei Comuni costieri da 18 mq a 24 mq per UCU. In maniera abbastanza esclusiva rispetto al panorama nazionale, il Piemonte utilizza il criterio "localizzazione in centro storico" in quanto definisce la riduzione dal 100% all'80% della SLP per aree per attrezzature al servizio degli insediamenti direzionali, turistico-ricettivi e commerciali al dettaglio nei casi di intervento all'interno dei centri storici, mentre la Liguria declina il criterio "localizzazione in zona agricola" prevedendo dotazioni territoriali e funzionali specifiche per gli ambiti di riqualificazione di territori di produzione agricola, ovvero quei territori con prevalente funzione agricolo-produttiva connotati dalla presenza di manufatti di valore testimoniale, elementi di strutturazione culturale (quali fasce, terrazzamenti, rete viabilistica interpoderale, sistemi irrigui) e valore di immagine a cornice degli insediamenti storici. La Lr Lombardia 12/2005, oltre al criterio "funzioni/usi", prevede che i flussi turistici sia criterio determinante il numero degli utenti dei servizi tale che, nei comuni aventi caratteristiche di polo turistico, il Piano dei Servizi deve prevedere attrezzature di interesse sovracomunale necessarie al soddisfacimento della domanda espressa dal bacino territoriale di gravitazione. La DCR Valle d'Aosta 517/XI/1999, infine, prevede il solo criterio "livello territoriale" in quanto i servizi non sono sub-articolati per funzioni ma secondo la tipologia (sanità, sicurezza, istruzione, cultura, ricreazione, sport, commercio, amministrazione, trasporti e parcheggi) declinata per il livello locale e regionale.

Nel Nord-Est, i dispositivi normativi delle

Fig. 7.3 Leggi Regionali - Criteri per la classificazione degli SU



Regione	Criteri
Piemonte	a | b | c | d | e
Valle d'Aosta	c
Lombardia	a | d
Trentino	a
Alto Adige	a | b | d
Veneto	a | d
Friuli Venezia Giulia	a | b | c | d
Liguria	a | b | c | d | f
Emilia Romagna	a | c | d | f
Toscana	b | e
Umbria	a
Marche	a
Lazio	–
Abruzzo	–
Molise	–
Campania	b | d
Puglia	a | b | c | f
Basilicata	a
Calabria	a | b
Sicilia	a | b
Sardegna	b | d
Legenda criteri	
a Funzioni | Usi	
b Dimensione del Comune	
c Livello Territoriale	
d Turisticità del Comune	
e Localizzazione in Centro Storico	
f Localizzazione in Zona Agricola	

Province di Trento e di Bolzano, del Veneto e del Friuli Venezia Giulia classificano gli SU in base al criterio "funzioni/usi". Accanto a questo, il Veneto prevede il criterio "turisticità del Comune" (tale che nei comuni turistici e nelle città d'arte, la dotazione minima di aree per servizi, ovvero 30 mq/ab, è incrementata in ragione del fabbisogno turistico), così come in Provincia di Bolzano (in cui Lp 13/1997 prevede anche il criterio "dimensione del Comune") e in Friuli Venezia Giulia (la cui normativa regionale prevede anche i criteri "dimensione del Comune" e "livello territoriale" tale che i comuni della Regione sono ripartiti in cinque classi determinate dalle soglie massime di popolazione residente e prevista e classificati in comuni di rilevanza regionale e sovralocale, comuni costieri di rilevanza turistica e comuni montani di rilevanza turistica).

Nel Centro, la Lr Emilia Romagna 24/2017 prevede quattro criteri di classificazione degli SU, ovvero "funzioni/usi", "livello territoriale", "turisticità del Comune" e "localizzazione in zona agricola". In particolare, la legislazione urbanistica dell'Emilia Romagna prevede che il sistema delle dotazioni territoriali che concorrono a realizzare lo standard minimo di qualità urbana ed ecologico-ambientale sia differenziato in relazione al territorio urbanizzato e ai nuovi insediamenti. In altre parole, lo standard minimo di 30 mq/ab effettivo e potenziale previsto dalla Lr Emilia Romagna 24/2017 è ripartito in base alle caratteristiche e alle criticità dell'ambito urbano o rurale in cui la trasformazione è inserita: nel territorio urbanizzato, lo SU è orientato prioritariamente a soddisfare il fabbisogno di nuove dotazioni territoriali, mentre nel territorio rurale lo SU diventa dotazione ecologica per la ricostruzione di un miglior habitat naturale e di biodiversità del suolo. In Umbria e nelle Marche, "funzioni/usi" è l'unico criterio di classificazione degli SU, mentre il Regolamento regionale 64/2013 della Toscana indirizza la pianificazione degli SU secondo i criteri "dimensione del Comune" e "localizzazione in centro storico". Per contro, le legislazioni regionali di Lazio e Abruzzo non prevedono alcun criterio specifico per la classificazione degli SU.

Nel Sud, la DGR 6320/89 della Puglia prevede quattro criteri di classificazione, ovvero "funzioni/usi" (unico criterio adottato dalla Lr Basilicata 23/1999), "dimensione del Comune" (come nei dispositivi normativi di Campania e Calabria), "livello territoriale" e "localizzazione in zona agricola". In particolare, la Campania prevede, oltre al criterio "dimensione del Comune" (tale che la dotazione minima delle aree per servizi sociali è elevata a 20 mq/ab nei comuni capoluoghi di Provincia, in quelli con popolazione superiore a 50.000 abitanti ed in quelli con tasso medio di incremento demografico nell'ultimo decennio superiore al 5%), il criterio "turisticità del Comune" tale che nei comuni costieri o insulari con popolazione non superiore a 50.000 abitanti riconosciuti come stazioni di cure, soggiorno e turismo lo standard per il verde pubblico, per il gioco e lo sport viene elevato a 18 mq/ab (rispetto ai 10 mq/ab previsti negli altri comuni).

Nelle Isole, Sicilia e Sardegna classificano gli SU rispetto al criterio della "dimensione del Comune". I Comuni della Sardegna sono suddivisi in quattro classi dimensionali, mentre la Lr Sicilia 71/1978 classifica i Comuni in cinque classi al fine di articolare le tabelle parametriche relative agli oneri di urbanizzazione. Oltre a questo criterio, la legislazione regionale della Sicilia prevede il criterio "funzioni/usi", mentre la Sardegna il criterio "turisticità del Comune".

Tab. 7.2 Leggi Regionali - SU per la funzione residenziale : modalità di regolazione e dimensionamento

Macro Regione	Regione	Riferimento Normativo		Parametri Quantitativi			Parametri Qualitativi						
				Cirt	City users	Turisti	Fruibilità	Accessibilità	Multifunzionalità	Gestione	Proprietà	Performance Ecologica	Performance Ambientale
NO	Piemonte	L	2013	•		•							
NO	Valle d'Aosta	R	1999	•		•		•					
NO	Lombardia	L	2005	•	•	•	•	•					
NO	Liguria	R	2017	•	•	•	•		•			•	
NE	P.A. Trento	R	2017	•									
NE	P.A. Bolzano	L	1997	•		•		•			•		
NE	Veneto	L	2004	•		•							
NE	Friuli Venezia Giulia	L	2009	•	•	•							
C	Emilia Romagna	L	2017	•	•	•	•	•		•		•	•
C	Toscana	R	2013	•									
C	Marche	L	1992	•			•	•				•	
C	Umbria	R	2015	•	•	•	•	•				•	
C	Abruzzo	L	1983	•									
C	Lazio	L	1999	•									
S	Molise	DI	1968	•									
S	Campania	L	1982	•									
S	Basilicata	R	2009	•			•	•					
S	Puglia	R	1989	•				•					
S	Calabria	L	2002	•		•							
ISOLE	Sicilia	L	1978	•									
ISOLE	Sardegna	DA	1983	•		•							

Tab. 7.3 Leggi Regionali - SU per la funzione produttiva: modalità di regolazione e dimensionamento

Macro Regione	Regione	Riferimento Normativo		Parametri Quantitativi					Parametri Qualitativi				
				Esplicito Riferimento DI 1444/68	Tipologia Attività	Localizzazione Attività	Tipologia Comune	Rimando Piani di Settore	Fruibilità	Accessibilità	Multifunzionalità	Performance Ecologica	Performance Ambientale
NO	Piemonte	L	2013				•			•			
NO	Valle d'Aosta	R	1999							•			
NO	Lombardia	L	2005										
NO	Liguria	R	2017		•	•	•			•		•	
NE	P.A. Trento	R	2017	•									
NE	P.A. Bolzano	L	1997					•					
NE	Veneto	L	2004		•								
NE	Friuli Venezia Giulia	L	2009		•	•				•	•		
C	Emilia Romagna	L	2017		•	•				•		•	•
C	Toscana	R	2013		•								
C	Marche	L	1992	•									
C	Umbria	R	2015		•					•			•
C	Abruzzo	L	1983					•					
C	Lazio	L	1999										
S	Molise	DI	1968										
S	Campania	L	1982	•					•	•			
S	Basilicata	R	2009		•								
S	Puglia	R	1989		•								
S	Calabria	L	2002		•								
ISOLE	Sicilia	L	1978										
ISOLE	Sardegna	DA	1983										

Parametri per il dimensionamento degli SU per la funzione residenziale e produttiva

Il terzo criterio di lettura è la comparazione dei parametri che i dispositivi normativi regionali utilizzano per dimensionare gli SU per la funzione residenziale e produttiva. Nello specifico, il criterio di lettura evidenzia se e come i dispositivi normativi regionali articolano e specificano in termini quantitativi e/o qualitativi gli standard per funzione d'uso oppure se si attengono al dimensionamento secondo i minimi inderogabili previsti dal DI 1444/1968 che agli articoli 3 e 4 stabilisce che i rapporti massimi tra insediamenti residenziali e spazi pubblici siano fissati in misura tale da assicurare per ogni abitante la dotazione minima inderogabile di 18 mq, mentre all'articolo 5 che i rapporti massimi tra insediamenti produttivi e spazi pubblici siano fissati in misura tale da assicurare che nelle zone D la superficie da destinare a standard non sia inferiore al 10% dell'intera superficie a funzione produttiva.

Nel Nord-Ovest, i dispositivi normativi di Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia e Liguria dimensionano gli SU per la funzione residenziale secondo il parametro della Capacità Insediativa Residenziale Teorica (CIRT), ovvero la somma delle capacità insediative di tutte le aree previste dal piano urbanistico che il DI 1444/68 quantifica in 25 mq di superficie lorda abitabile (pari a 80 mc vuoto per pieno) per ogni abitante insediato o da insediare. La Lr Piemonte 56/1977 e smi e il Regolamento ligure riarticolano la CIRT rispettivamente in 90 mc/ab (che si riduce a 75 mc/ab nelle aree a sola destinazione residenziale) e in 25 mq di superficie agibile ogni UCU. Accanto alla CIRT, i quattro dispositivi normativi regionali introducono il parametro dei "turisti", cui la Lr Lombardia 12/2005 e il Regolamento ligure 2/2017 aggiungono il parametro "city user". Accanto al dimensionamento quantitativo, Valle d'Aosta, Lombardia e Liguria introducono alcuni parametri qualitativi declinati con specificità nell'articolato normativo regionale. In particolare, il Regolamento 2/2017 della Liguria introduce il parametro della "multifunzionalità tipologica", perseguito attraverso la determinazione del carico urbanistico in relazione alle tipologie di insediamento territoriale, e della "performance ecologica" per garantire un equilibrato assetto del territorio.

In merito al dimensionamento quantitativo degli SU per la funzione produttiva, Valle d'Aosta e Lombardia non specificano parametri nell'articolato normativo ma, di fatto, rimandano al DI 1444/68, che quantifica la superficie da destinare a standard in misura non inferiore al 10% dell'intera superficie a funzione produttiva. La Lr Piemonte 56/1977 e smi e il Regolamento 2/2017 della Liguria differenziano lo SU per la funzione produttiva in relazione alla "tipologia di Comune" (in Piemonte, di pianura o montano; in Liguria, montano, di retro-costa e/o urbano interno e costiero). Accanto al dimensionamento quantitativo, Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria prevedono il parametro "accessibilità" declinato in Valle d'Aosta rispetto al riequilibrio regionale, mentre in Piemonte e Liguria rispetto alla quantità di spazio a standard da riservare a parcheggio (in Piemonte, ad esempio, almeno il 50% del 20% della superficie territoriale destinata a standard produttivo deve essere riservato a parcheggio pubblico). Come nel caso della funzione residenziale, la Liguria introduce la "performance ecologica" come parametro qualitativo per il dimensionamento degli SU per la funzione produttiva.

Nel Nord-Est, i dispositivi normativi della Provincia di Bolzano, Veneto e Friuli Venezia Giulia, oltre a quantificare gli SU per la funzione residenziale secondo il parametro della CIRT, prevedono un dimensionamento basato sui "turisti" (ad eccezione della Provincia di Trento). Il DPGR 126/1995 del Friuli Venezia Giulia, che prevede inoltre il parametro quantitativo dei "city user", riarticola la CIRT tra i 12,5 mq/ab a 29,50 mq/ab in relazione alla dimensione del Comune. Accanto ai parametri quantitativi, solo la Provincia di Bolzano introduce "accessibilità" e "proprietà" come parametri qualitativi per il dimensionamento degli SU per la funzione residenziale (la Lp 13/1997, infatti, prevede che possano essere previsti standard a parcheggio in autosilo su aree private e che, mediante convenzione, un terzo del totale dei posti macchina debba essere garantito per uso pubblico). In merito al dimensionamento degli SU per la funzione produttiva, il DPP 8-61/Leg/2017 della Provincia di Trento non prevede parametri quantitativi e qualitativi in quanto, di fatto, è aderente alle prescrizioni del DI 1444/68. La Provincia di Bolzano e il Veneto (pur riarticolando quantitativamente lo SU per la funzione produttiva rispettivamente nei piani di settore di iniziativa sia pubblica che privata e rispetto alla "tipologia di attività") non specificano parametri qualitativi. Il DPGR 126/1995 del Friuli Venezia Giulia riarticola lo standard quantitativo per la funzione produttiva sia rispetto alla "tipologia di attività" (con il Veneto) sia rispetto alla "tipologia di Comune" in cui è localizzata l'attività produttiva. Accanto ai parametri quantitativi, il dispositivo normativo regionale del Friuli Venezia Giulia prevede che "accessibilità" e "multifunzionalità tipologica" possano contribuire alla migliore qualità degli spazi urbani pertinenti le zone produttive.

Nel Centro, i dispositivi normativi di Emilia Romagna e Umbria introducono molti parametri sia

quantitativi che qualitativi per il dimensionamento degli SU per la funzione residenziale. In particolare, la Lr Emilia Romagna 24/2017 e il Regolamento regionale 2/2015 dell'Umbria oltre alla CIRT (unico parametro introdotto nei dispositivi normativi regionali di Toscana, Marche, Abruzzo e Lazio) prevedono di dimensionare gli SU per la funzione residenziale con "turisti" e "city user". Accanto ai parametri quantitativi, i dispositivi normativi di Emilia Romagna, Marche e Umbria introducono alcuni parametri qualitativi, quali la "fruibilità", l'"accessibilità" e la "performance ecologica". La Lr Emilia Romagna 24/2017 arricchisce questi parametri con la "gestione" e la "performance ambientale" tale che lo SU per la funzione residenziale possa diventare dispositivo per la riduzione di rischi e di supporto all'adattamento ai cambiamenti climatici. In merito al dimensionamento degli SU per la funzione produttiva, Marche e Lazio non prevedono parametri quantitativi e qualitativi in quanto, di fatto, hanno approvato dispositivi normativi aderenti alle prescrizioni del DI 1444/68 (così come la Toscana per i parametri qualitativi). La Lr Abruzzo 18/83, invece, demanda ai piani di settore ed i progetti speciali territoriali che guardano al settore industriale il dimensionamento quantitativo degli SU per la funzione produttiva. Come per la funzione residenziale, Emilia Romagna e Umbria specificano criteri quantitativi e qualitativi per il dimensionamento degli SU per la funzione produttiva. In particolare, la Lr Emilia Romagna 24/2017 integra i parametri di dimensionamento rispetto alla "tipologia dell'attività" e alla "localizzazione dell'attività" (15% della superficie territoriale per insediamenti industriali, artigianali, commerciali all'ingrosso, 10% della superficie territoriale per insediamenti produttivi e logistici negli ambiti di porti e interporti), i parametri di "accessibilità", "performance ambientale" e "performance ecologica" (soprattutto in relazione alla funzione produttiva-rurale). Per contro, il Regolamento regionale 2/2015 dell'Umbria declina il paramento della "performance ecologica" rispetto al progetto degli spazi a standard per la funzione produttiva tale che, lungo il perimetro dei singoli lotti e negli spazi destinati a verde e parcheggi privati, pubblici o di uso pubblico delle aree per servizi dei nuovi insediamenti produttivi, le alberature di alto e medio fusto devono corrispondere almeno al rapporto di una ogni 60 metri quadrati di superficie di area edificabile e libera da costruzioni.

Nel Sud, la CIRT è l'unico parametro di tutti i dispositivi normativi regionali per il dimensionamento quantitativo dello SU per la funzione residenziale. Sul versante qualitativo, solo la Lr Basilicata 23/1999 e la DGR 6320/89 della Puglia prevedono alcuni parametri qualitativi di integrazione al DI 1444/68 (rispettivamente "fruibilità" e "accessibilità" in Basilicata, "accessibilità" in Puglia). In merito al dimensionamento degli SU per la funzione produttiva, Basilicata, Puglia e Calabria utilizzano il paramento della "tipologia di attività", mentre invece la Campania orienta il dimensionamento quantitativo secondo le quantità prescritte dal DI 1444/68. Sul versante qualitativo, invece, solo la Lr Basilicata 23/1999 introduce, come per la funzione residenziale, "fruibilità" e "accessibilità" come parametri qualitativi per il dimensionamento degli SU per la funzione produttiva.

Nelle Isole, la CIRT è l'unico parametro di tutti i dispositivi normativi regionali per il dimensionamento quantitativo dello SU per la funzione residenziale (a cui la Sardegna affianca la quantità dei flussi turistici). Sul versante qualitativo, Sicilia e Sardegna non specificano nessun parametro. In merito al dimensionamento degli SU per la funzione produttiva, Sicilia e Sardegna non specificano alcun parametro aggiuntivo al DI 1444/68 (la Sardegna specifica nel suo articolato normativo che il 50% della superficie territoriale delle funzioni produttive deve essere destinato a parcheggio).

Standard Urbanistici e Piani Comunali

La riflessione sulle esperienze maturate in 50 anni di pratiche di pianificazione, non può prescindere dal considerare il dato temporale relativo all'epoca di redazione e approvazione del piano urbanistico comunale[1]; per tale ragione il campione territoriale considerato (i Comuni capoluogo di Regione o Provincia autonoma) è stato preliminarmente riferito a macro-categorie temporali funzionali a un'interpretazione aggregata per omogeneità sia dei contesti normativo-legislativi nazionale e/o regionali, sia per gli scenari socio-economici entro cui sono stati concepiti obiettivi e contenuti per la città pubblica nei piani. Così facendo si è inteso ottenere cinque insiemi relativamente omogenei di piani che rimandano ad altrettante macro-categorie temporali:

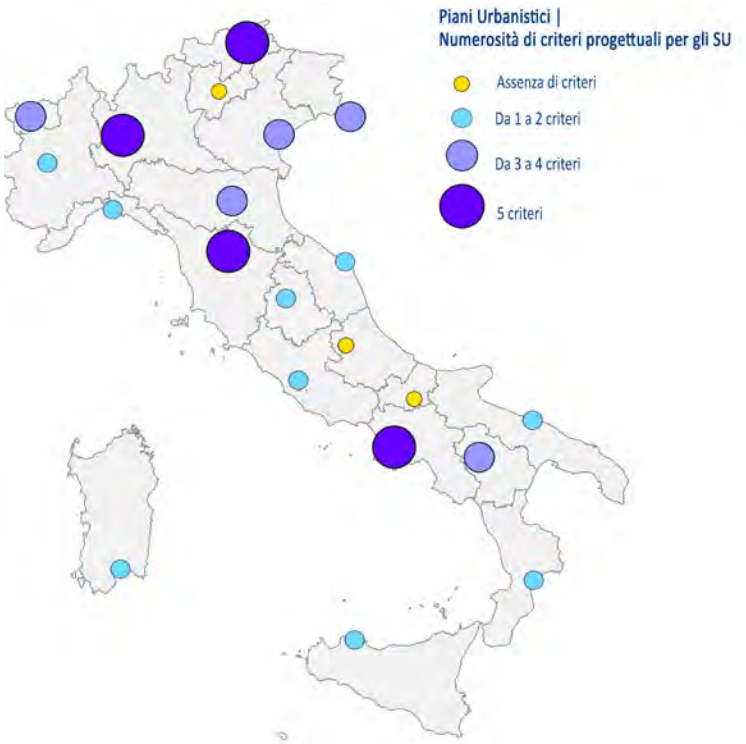
- la prima, cui non corrisponde alcun caso del campione, è compresa fra la L 1150/1942 e l'approvazione della L 765/1967;
- la seconda è racchiusa fra l'entrata in vigore del DI 1444/68 ed il DPR 616/1977: vi ricadono Campobasso, L'Aquila e Bari;
- la terza, la più estesa ed eclettica, comprende l'arco di tempo entro cui le Regioni hanno interpretato il processo costituzionale di regionalizzazione della forma di Stato anche rispetto alla materia Urbanistica, enfatizzandone un profilo più o meno riformista, fino alla sua ridefinizione, con Lc 3/2001, in Governo del territorio (e natura concorrente Stato-Regioni della potestà legislativa): in questa fase vengono approvati i Prg di Torino, Trento, Ancona, Perugia e sostanzialmente concepiti Catanzaro e Palermo;
- la quarta comprende la fase successiva alla riforma costituzionale del 2001 fino al 2008, anno riconosciuto come quello di esplosione definitiva della crisi dei mercati globali, delle economie mature, del mercato immobiliare e dunque anche delle città: concludono l'iter di approvazione i piani di Bologna, Roma Capitale, Napoli, Cagliari e, quasi, Potenza;
- infine la quinta abbraccia l'intervallo 2009-2018, nel corso del quale si sono aggravati molti problemi emersi dalla fine del '900 ed i piani hanno dovuto fronteggiare la crisi del welfare, della spesa pubblica e dei tradizionali

Tab. 7.4 Piani Urbanistici - Criteri per la progettazione e censimento degli SU

Macro Regione	Regione	Comune	Popolazione (ISTAT, 2018)	Capoluogo di CM	Tipologia di strumento urbanistico	Anno di approvazione	Analisi dei fabbisogni			Criteri per la progettazione degli SU				
							Fabbisogno insoddisfatto	Ricognizione e/o censimento	Elaborazione per tipologia	Localizzazione	Fruibilità	Accessibilità	Qualità	Gestione
NO	Piemonte	Torino	882.523	•	PRG	1995	•			•	•			
NO	Valle d'Aosta	Aosta	34.082		PRG	2009 | rev 2012		•		•		•	•	
NO	Lombardia	Milano	1.366.180	•	PGT	2012 | rev 2017	•	•	•	•	•	•	•	•
NO	Liguria	Genova	580.097	•	PUC	2015		•	•	•		•		
NE	P.A. Trento	Trento	117.997		PRG	1989 | rev 2017		•						
NE	P.A. Bolzano	Bolzano	107.317		PUC	2016		•	•	•	•	•	•	•
NE	Veneto	Venezia	261.321	•	PAT	2014	•	•	•	•		•	•	
NE	Friuli Venezia Giulia	Trieste	204.338		PRG	2016	•	•	•	•	•	•		•
C	Emilia Romagna	Bologna	389.261	•	PSC	2008		•	•	•	•	•	•	
C	Toscana	Firenze	380.948	•	RU	2015	•	•	•	•	•	•	•	•
C	Marche	Ancona	100.924		PRG	1994		•	•	•				•
C	Umbria	Perugia	165.683		PRG	2002 | 2018		•		•				
C	Abruzzo	L'Aquila	68.439		PRG	1975-79	•	•	•					
C	Lazio	Roma	2.872.800	•	PRG	2008	•	•	•				•	•
S	Molise	Campobasso	49.262		PRG	1972 | 1978	•							
S	Campania	Napoli	966.144	•	PRG	2004	•	•	•	•	•	•	•	•
S	Basilicata	Potenza	67.211		RU	2009	•	•	•	•	•	•		
S	Puglia	Bari	323.370	•	PRG	1976 | rev 2008 e 2014	•					•		
S	Calabria	Catanzaro	89.718		PRG	2002						•		
ISOLE	Sicilia	Palermo	668.405	•	PRG	2002	•			•				
ISOLE	Sardegna	Cagliari	154.106	•	PUC	2004	•	•	•	•				•

Comune	Criteri
Torino	a | b
Aosta	a | c | d
Milano	a | b | c | d | e
Trento	–
Bolzano	a | b | c | d | e
Venezia	a | c | d
Trieste	a | b | c | e
Genova	a | c
Bologna	a | b | c | d
Firenze	a | b | c | d | e
Perugia	a
Ancona	a | e
Roma Capitale	d | e
L'Aquila	–
Campobasso	–
Napoli	a | b | c | d | e
Bari	c
Potenza	a | b | c
Catanzaro	c
Palermo	a
Cagliari	a | e
Legenda criteri	
a Localizzazione	
b Fruibilità	
c Accessibilità	
d Qualità	
e Gestione	

Fig. 7.4 Piani Urbanistici - Criteri progettuali per gli SU



modelli di governo e pianificazione del territorio, forti processi di immigrazione, impoverimento delle classi medie, precarietà del lavoro e accelerata crisi ambientale: entrano in vigore i piani di Aosta, Milano, Bolzano, Venezia, Trieste, Genova, Firenze e Potenza.

Se si considera che nei casi di Bari 1976, Trento 1989 e Perugia 2002, i piani hanno subito significative varianti rispettivamente negli anni 2008/2017, 2017 e 2018, si può osservare che 8 piani comunali vigenti nei Comuni capoluogo su 21 totali (circa il 38%) sono stati realizzati e/o approvati nell'ultima macro-categoria temporale corrispondente alla fase di esplosione e consolidamento della crisi che ha investito anche le città italiane. Ciò sollecita ulteriormente una verifica di contenuti e indirizzi progettuali per gli standard urbanistici.

Sulle analisi ricognitive e i criteri per la progettazione degli SU

Alle radici del pensiero sui servizi pubblici vi è la nozione di fabbisogno. Considerato che la metodologia per il calcolo del fabbisogno degli standard di servizi generali e di quartiere è da intendersi come differenza fra le superfici esistenti per verde, parcheggi, servizi generali ed istruzione e le superfici a standard richieste in funzione della popolazione prevista, è evidente che ciò presuppone la conoscenza, in termini di censimento quantitativo e qualitativo, della dotazione esistente di SU in primo luogo riferita alla popolazione residente e presente, prima ancora che rispetto alla proiezione sulla capacità insediativa prevista dal piano. Rispetto alle macro geografie del Paese, l'elaborazione, quantomeno, di una ricognizione degli SU è contemplata in tutti i casi esaminati del **Nord-Ovest** (tranne Torino), del **Nord-Est** e del **Centro**; scarso invece il livello di attenzione dei territori del **Sud** e delle **Isole** (solo Napoli, Potenza e Cagliari ne sono dotati).

Approfondendo nel merito, si evince che nel **Nord-Ovest** Torino mostra ancora un lieve deficit per le aree verdi di livello urbano mentre si distingue per il profilo innovativo l'esperienza di Milano ove il Piano di Governo del Territorio è composto da tre documenti di cui uno è il Piano dei Servizi: nella "matrice dei servizi" e nelle schede dei Nuclei di Identità Locale (NIL) sono individuati, oltre ai servizi esistenti, gli esiti dell'ascolto della città e le indicazioni sulle necessità per la gestione dei servizi in essere e/o di nuova programmazione. Nel **Nord-Est**, alle elevate prestazioni qualitative delle dotazioni di servizi dei casi di Bolzano e Trento, si affianca modesto fabbisogno insoddisfatto di parcheggi a Trieste e la "sofferenza" veneziana dovuta alla forte pressione del turismo sulla città. Nel **Centro**, Bologna supera ampiamente gli spazi minimi richiesti a livello nazionale anche se la lettura per tipologie di attrezzature rileva una

modesta carenza nella dotazione di parcheggi e lieve di attrezzature collettive; a Firenze il fabbisogno riguarda le aree per l'istruzione e ad Ancona il verde in centro storico e gli spazi di aggregazione sociale; a Roma lo standard riferito alla funzione abitativa effettivamente esistente per l'intera città è pari a 16,5 mq/ab. Nel campione esaminato si rileva che la sofferenza maggiore di servizi caratterizza le macro-regioni del Sud e delle Isole: a Campobasso (capoluogo di una Regione che non ha ancora una legge urbanistica regionale!) il problema riguarda soprattutto le caratteristiche qualitative di attrezzature solo quantitativamente progettate; a Bari il deficit si riferisce sia agli standard residenziali (scuole, attrezzature di interesse comune, parcheggi, dimensionati per 9 mq/ab), sia al verde di quartiere che urbano; Potenza registra un generalizzato fabbisogno insoddisfatto dello stato di fatto che si prevede di azzerare con le previsioni di piano; a Palermo vi è un deficit di 6,4 mq/ab, rispetto al minimo di 18 mq/ab previsto dal piano; a Cagliari nelle zone della prima ricostruzione post-bellica e nelle zone B del PRG del '65 vi sono carenze per parcheggi e per il verde pubblico diffuso; a Napoli il deficit maggiore riguarda gli spazi di interesse collettivo.

Fig. 7.5 Piani Urbanistici - Pratiche di Sussidiarietà Orizzontale per gli SU

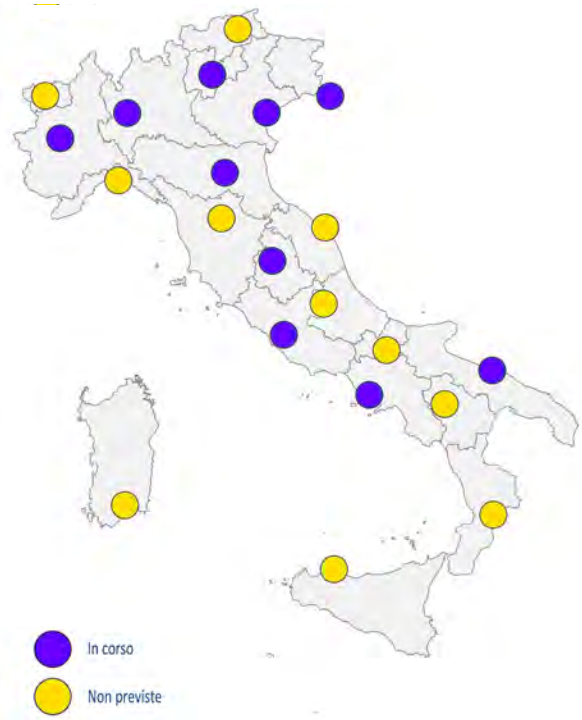
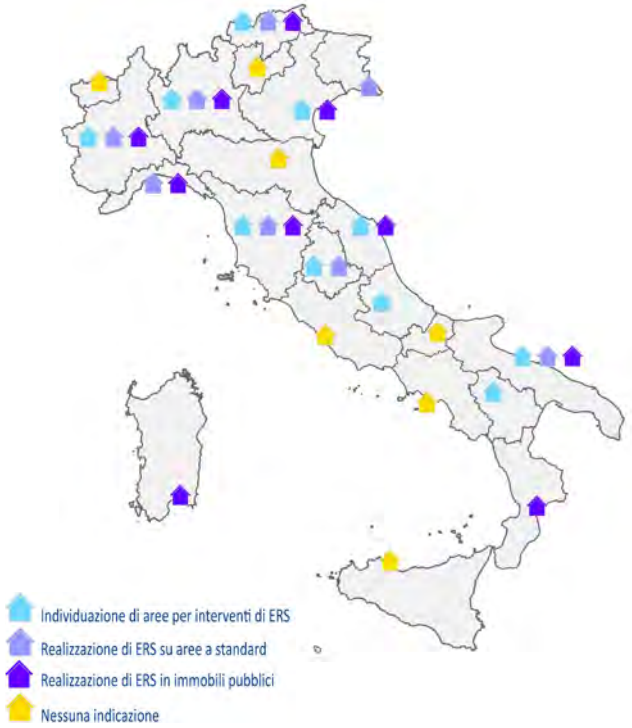


Fig. 7.6 Piani Urbanistici - Standard e abitare sociale



In riferimento, invece, alle regole per la definizione spaziale degli SU, mentre il DI 1444 fissa i dati quantitativi che devono essere garantiti, nulla viene indicato in merito agli aspetti qualitativi che pertanto variano da caso a caso e, dopo il 1977, in relazione alle eventuali indicazioni delle leggi regionali.

Terminata la fase dell'espansione e con l'affermarsi di nuovi modelli urbani, le tecniche di pianificazione degli standard si caratterizzano con la definizione di criteri generali per la progettazione e la localizzazione delle attrezzature di servizio quali: la continuità spaziale, ovvero la disposizione articolata dei servizi lungo percorsi pedonali nuovi o esistenti; la flessibilità degli usi, per rispondere alle mutevoli esigenze socio-economiche e demografiche; l'integrazione, per permettere la creazione di luoghi versatili, fruibili e utilizzabili per diverse attività promiscue; la gestione, per aprire a forme di sussidiarietà soprattutto nella gestione dei servizi. Nel campione di piani analizzato, soltanto i casi di Milano (**N-O**), Bolzano (**N-E**), Firenze (**C**) e Napoli (**S**) conseguono contemporaneamente tutti i cinque requisiti rilevati e, fra questi, localizzazione e accessibilità si confermano i criteri più diffusi in tutte le macro-geografie del Paese (rispettivamente 15 e 12 casi su 21). Qualità, fruibilità e gestione ricorrono con la stessa frequenza (8 casi) ma con variegata combinazione e distribuzione geografica, laddove la qualità costituisce un orientamento soprattutto in quelle situazioni in cui, sotto il profilo quantitativo, si è raggiunta una buona dotazione quantitativa di attrezzature, con ciò confermando l'importanza della disponibilità di un patrimonio di spazi.

Tra sussidiarietà orizzontale e abitare sociale

Fra i contenuti rilevanti della quarta macro-categoria temporale considerata vi è la riforma costituzionale del 2001 con la formulazione (art. 118 Costituzione) del principio di "sussidiarietà orizzontale" che concerne i rapporti tra i cittadini - e loro formazioni - e le Amministrazioni pubbliche attribuendo alle prime la facoltà di svolgere una funzione pubblica per lo svolgimento di attività di interesse generale. Nel campo dell'urbanistica ciò apre ad una nuova stagione di rapporti pubblico-privato che affianca quella che si potrebbe considerare come una sorta di parziale privatizzazione degli standard, basata sull'idea di considerare come servizi pubblici anche le attrezzature realizzate da privati su aree di proprietà privata, tralasciando in tal modo il passaggio attraverso le complicate procedure del diritto di superficie, a condizione che si tratti di un servizio per cui sono garantite la continuità temporale e l'utilizzazione per tutti i cittadini mediante convenzionamenti o "servitù" di uso pubblico o assimilabili. Questa scelta, finalizzata ad affrontare anche i problemi connessi alla gestione dei servizi, tanto importanti quanto quelli legati alla loro realizzazione, riguarda sia attrezzature scolastiche, sportive e parcheggi, sia il verde pubblico al servizio degli insediamenti.

La pratica della sussidiarietà orizzontale sembra essere, al 2018, maggiormente radicata nelle aree del **Centro-Nord** e se ne ritrova paradigmatica impostazione nel Piano dei Servizi del PGT di Milano che affida alla mappatura delle reti di sussidiarietà la forma privilegiata di realizzazione dei servizi che dovrebbe, in parallelo, sviluppare le procedure di accreditamento per i servizi espletati in modalità sussidiaria. A Roma, Torino, Trieste, Venezia, Firenze il piano prevede forme di realizzazione e/o gestione privata mediante convenzioni e procedure di evidenza pubblica; protocolli di intesa con enti territoriali (in particolare per alcuni servizi socio assistenziali). Nel **Sud** si distinguono i piani di Napoli e Bari: nel primo caso sono previste forme di uso pubblico-collettivo delle risorse private mediante convenzione, nel secondo viene praticato il 'Baratto amministrativo' introdotto nel 2018 (in applicazione della L. 164/2014) e che consente la cura o gestione da parte dei cittadini di aree o immobili pubblici periodicamente individuati dal Comune o proposti dai cittadini.

L'attore sociale assume un profilo sempre più articolato e complesso anche in rapporto alla storica questione delle abitazioni. L'abitare sociale segna oggi un punto di rottura rispetto all'edilizia residenziale pubblica del '900 e caratterizza la domanda di nuovo welfare distinguendosi da quello tradizionale basato su istruzione, sanità, sistema pensionistico e assistenza sociale. Diversamente dalle politiche abitative tradizionali, che hanno affrontato il disagio abitativo sostanzialmente con l'offerta di alloggi pubblici o agevolati dal pubblico a canone sociale o calmierato, l'abitare sociale articola il proprio campo d'azione in forme che affrontano le nuove tipologie di bisogno: di emergenza abitativa assoluta, di alloggio temporaneo, di abitazione stabile attraverso tipologie non tradizionali di edificazione.

In tale quadro resta significativo il problema di dover disporre di aree (suolo e/o immobili) per dare supporto fisico-spaziale alla successiva messa in opera di tali politiche e azioni. In risposta a ciò il piano dispone di almeno tre leve, da manovrare anche contemporaneamente: *i*) la possibilità di individuare spazialmente aree destinate alla realizzazione di interventi di edilizia sociale (10 casi del campione rilevato); ii) la possibilità di prevedere e/o consentire che l'edilizia sociale si realizzi su aree destinate a standard urbanistici di cui al DI 1444/68 (8 casi) , iii) la possibilità di prevedere e/o consentire la realizzazione di interventi in immobili iscritti al patrimonio pubblico, evitandone la dismissione ed immissione in una dimensione di valorizzazione immobiliare per 'fare cassa' (10 casi). La seconda leva è resa possibile a partire dall'entrata in vigore del Dm 22 aprile 2008 che supera il modello tradizionale basato sul finanziamento e sull'azione prevalentemente pubblici e apre ad una dimensione 'sociale' nella quale interagiscono soggetti diversi, pubblici e privati. Fra i diversi profili di criticità rilevabili in tale soluzione, rispetto al tema in discussione va richiamata la contraddizione interna al fatto che ammettere la realizzazione di edilizia (pubblica e/o sociale) su aree destinate alla produzione di servizi per la collettività induce, attraverso la capacità insediativa connessa, una domanda aggiuntiva di spazi per servizi pubblici, che chiede di essere verificata e risolta.

Tab. 7.5 Piani Urbanistici - standard e componenti ecologico-ambientali

Macro Regione	Regione	Comune	Popolazione (ISTAT, 2018)	Capoluogo di CM	Tipologia strumento urbanistico	Anno di approvazione	Rapporti fra progetto di suolo e componenti ecologico-ambientali della pianificazione						
							Reti Verdi e Blu	Servizi Ecosistemici	Piano del verde	Regolamento del verde	Piano Adattamento	PAES	Gestione Emergenze
NO	Piemonte	Torino	882.523	•	PRG	1995				•		•	•
NO	Valle d'Aosta	Aosta	34.082		PRG	2009 | rev 2012							•
NO	Lombardia	Milano	1.366.180	•	PGT	2012 | rev 2017	•					•	
NO	Liguria	Genova	580.097	•	PUC	2015	•	•		•		•	
NE	P.A. Trento	Trento	117.997		PRG	1989 | rev 2017						•	
NE	P.A. Bolzano	Bolzano	107.317		PUC	2016	•	•				•	
NE	Veneto	Venezia	261.321	•	PAT	2014	•		•	•		•	
NE	Friuli Venezia Giulia	Trieste	204.338		PRG	2016				•		•	
C	Emilia Romagna	Bologna	389.261	•	PSC	2008	•	•		•	•	•	
C	Toscana	Firenze	380.948	•	RU	2015	•	•				•	
C	Marche	Ancona	100.924		PRG	1994	•				•	•	
C	Umbria	Perugia	165.683		PRG	2002 | 2018	•	•					•
C	Abruzzo	L'Aquila	68.439		PRG	1975-79							
C	Lazio	Roma	2.872.800	•	PRG	2008	•					•	
S	Molise	Campobasso	49.262		PRG	1972 | 1978				•		•	
S	Campania	Napoli	966.144	•	PRG	2004	•					•	
S	Basilicata	Potenza	67.211		RU	2009						•	•
S	Puglia	Bari	323.370	•	PRG	1976 | rev 2008 e 2014						•	
S	Calabria	Catanzaro	89.718		PRG	2002							•
ISOLE	Sicilia	Palermo	668.405	•	PRG	2002						•	
ISOLE	Sardegna	Cagliari	154.106	•	PUC	2004	•					•	

Per una svolta green degli standard urbanistici

Una modalità per il superamento dell'approccio quantitativo dello standard è quella che trova un momento di reale applicazione nel progetto degli spazi pubblici degli standard ad esempio intercettando finalità ed esiti più ampi legati alle componenti ecologico-ambientali del progetto di suolo, come la realizzazione di reti e infrastrutture verdi e blu e interpretando il paradigma offerto dai servizi ecosistemici.

In questa direzione un rinnovamento di contenuti e regole del piano si afferma definitivamente a partire dall'inizio della quarta categoria temporale, post Lc 3/2001 e riguarda la grande attenzione verso la componente ambientale del piano mediante l'introduzione di nuovi approcci analitici e progettuali, parametri urbanistici di tipo ecologico e ambientale, secondo una strategia attenta alle problematiche del consumo di suolo e basata sui concetti della compensazione ambientale e del potenziale ecologico-ambientale, che collega ogni trasformazione urbanistica a concreti interventi di miglioramento qualitativo delle tre risorse ambientali fondamentali – aria, acqua e suolo – al fine di assicurare un processo naturale di rigenerazione o di autorigenerazione delle risorse stesse (Ricci 2009: 13).

Distribuendosi soprattutto nelle aree geografiche del **Centro-Nord**, il 50% del campione considerato è costituito da piani che assumo esplicitamente l'obiettivo di mettere in relazione le aree verdi esistenti e previste entro un sistema a rete, che spesso intreccia i percorsi fruitivi ciclopedonali, ponendosi anche in maniera alternativa ai sistemi di mobilità tradizionale: in tutti gli 11 casi il tema delle reti ecologiche - di varia scala - e della ricucitura della città pubblica attraverso la sua caratterizzazione ambientale mirano a superare la frammentazione dello zoning funzionale attraverso la lettura coordinata e sistemica.

Il **Sud** e le **Isole** – con le sole eccezioni di Napoli e Cagliari - evidenziano l'assenza di attenzione progettuale alle tematiche delle reti verdi e dei servizi ecosistemici che, nell'estremo **Nord-Est** di Bolzano, vengono impiegati per la pianificazione e progettazione degli standard, per transitare progressivamente da una normativa tassativa ad

una di tipo prestazionale.
Ma nonostante il paradigma ecologico-ambientale si affermi in maniera relativamente diffusa, scarsa attenzione suscitano i dispositivi normativi introdotti dalla L 10/2013 "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani": soltanto 6 città su 21 sono dotate di un Regolamento del verde mentre il Piano del verde è stato redatto solo a Venezia col fine di definire strategie per la gestione di spazi verdi classificati come standard, in coordinamento col Regolamento che definisce regole per la gestione di spazi verdi pubblici.
Anche in tema di adattamento ai cambiamenti climatici, un piano è stato redatto soltanto da Ancona e Bologna. Quest'ultimo è stato elaborato a partire dall'analisi del profilo climatico locale del Comune, che ha messo in luce le principali criticità del territorio bolognese prevedibili in seguito al cambiamento climatico. Il Piano ha individuato 3 settori critici, evidenziati come "vulnerabilità": siccità e carenza, idrica, ondate di calore, eventi estremi e rischio idrogeologico. Per ciascuna 'vulnerabilità' il Piano definisce obiettivi e le azioni necessarie per raggiungerli, con un orizzonte temporale fissato al 2025.
Diverso è la tendenza per il Piano di azione per l'energia sostenibile che, a partire dal 2010, è stato redatto in quasi tutti i capoluoghi.

Note

[1] *Si assume come data quella di prima approvazione dello strumento urbanistico generale ben consapevoli del (patologico) fenomeno delle frequenti modifiche (parziali e/o strutturali) ai piani legato alla necessità di adeguarne i contenuti ai rapidi mutamenti degli scenari urbani, rispetto ai quali essi sono chiamati a regolare la previsione degli usi del suolo. Per il presente lavoro, è stato assunto lo strumento (e relativa data) più significativo rispetto al tema indagato.*

Conclusioni

Verso nuove forme di composizione dello spazio contemporaneo

Vi è ampia convergenza attorno alla necessità di guardare ai nuovi compiti dell'urbanistica in termini di riurbanizzazione della città contemporanea (Arcidiacono, Caruso, D'Alterio, Gasparrini, Giaimo, Musco, Voghera 2017; Urbanpromo 2018): ciò richiede la revisione sia dei modelli tradizionali dell'urbanistica moderna, per lungo tempo prevalentemente orientati a governare processi di espansione e crescita urbana e di infrastrutturazione del territorio, sia di quelli successivi, praticati - a partire dagli anni '80 del secolo scorso - nella travagliata fase di ridefinizione dei sistemi economici di matrice industriale, nel corso della quale sono prevalsi interventi di tipo puntuale, di trasformazione e riconversioni di aree urbane dismesse (di varia dimensione e tipologia funzionale ma soprattutto industriali). A questi ultimi si imputa l'incapacità di governare e contenere i processi di crescita urbanizzativa (più o meno diffusa o compatta) e, soprattutto, di aver saputo innescare significativi effetti di rigenerazione urbana intesa nelle sue diverse componenti ambientali, sociali, abitative e occupazionali, cosicché oggi i tessuti consolidati delle città scontano gravi carenze in termini di qualità, funzionalità e vivibilità.

A partire da una riflessione sugli standard, si può ritenere che il processo di innovazione del progetto urbanistico richieda differenti livelli di lavoro e azione.

Una prima linea d'azione attiene alla ridefinizione dell'impianto del progetto spaziale del piano, individuando nel progetto dello spazio pubblico il telaio della struttura urbana della città contemporanea, esplicitandone obiettivi e relazioni spaziali e riconoscendo la centralità di un demanio di aree pubbliche per la definizione di politiche del welfare.

Una seconda linea d'azione, ispirandosi alle pratiche innovative promosse in alcune virtuose esperienze di pianificazione comunale , deve supportare l'entrata a regime di nuovi parametri e indicatori qualitativi e prestazionali, che siano non solo adeguati a verificare la sostenibilità delle strategie e delle scelte di piano ma anche capaci di aggiornare i caratteri e i contenuti tradizionali del progetto urbanistico, da rinnovare nei suoi processi e strumenti ma stabile nei suoi fini di perseguimento dell'interesse collettivo. Considerati i livelli attuali di pressione sull'ambiente da parte delle attività umane, le dotazioni di verde non si possono più considerare un complemento al costruito con finalità estetiche o ricreative ma devono divenire parte costitutiva degli ambienti di vita con le molteplici finalità di ristabilire una riconnessione - fisica e psichica - tra le persone e l'ambiente naturale, di assorbire e bilanciare le emissioni di inquinanti e di CO2 in atmosfera, di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, di armoniosa composizione dei tessuti urbani. Si muove in questa direzione la nuova definizione adottata dal Gruppo di lavoro del MIT attorno al DI 1444[2] per riclassificare le dotazioni urbanistiche deputate, secondo la dizione del 1968, al verde pubblico, descrivendole come: "verde pubblico, spazi pubblici attrezzati a parco o giardino, per il gioco infantile e il tempo libero, boschi urbani e orti urbani, progettati e realizzati per tali finalità nonché organizzati secondo il criterio di una effettiva accessibilità e fruibilità, della continuità ecologica, della funzionalità ecosistemica e del miglioramento della biodiversità anche per la riduzione delle isole di calore". Si è operato nella direzione di includere, nel nuovo testo, tutte le potenzialità di una pianificazione urbanistica all'altezza delle sfide poste dalla città contemporanea.

Una ulteriore linea d'azione, nella prospettiva del risparmio di suolo, muove dalla considerazione che le città dispongono oggi (in maniera differenziata nelle diverse aree del Paese) di un capitale fisso pubblico (e/o privato di uso pubblico) di spazi, attrezzature e servizi che ogni Comune può utilizzare in base alle sue necessità e rispetto al quale programmare le integrazioni. Interpretando la prospettiva della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo, tale azione dovrebbe costituirsi attorno alla definizione di una strutturata organizzazione delle conoscenze (stato dell'arte e previsione) del patrimonio degli standard - in termini di suolo, spazi e attrezzature per servizi - riconducibile ad una sorta di Documento dei servizi denominabile - a titolo esemplificativo - Censimento quali-quantitativo delle dotazioni comunali di servizi pubblici: aree, edifici e attrezzature", da corredare di specifiche mappe e schede di catalogazione.

Operativamente ciò dovrebbe tradursi, entro un quadro di principi validi per tutto il territorio nazionale, nell'obbligo, per i Comuni, di effettuare una ricognizione (ad esempio da approvare annualmente col bilancio consuntivo insieme alla individuazione delle aree da alienare) sullo stato di previsione/attuazione/vigenza degli standard urbanistici e dei servizi di interesse collettivo. Tale Censimento dei servizi è in grado di porsi come efficace strumento di supporto alla definizione di una nuova strategia per lo spazio pubblico da finalizzare alla rigenerazione ambientale, sociale ed economica della città contemporanea in considerazione delle nuove sfide e vulnerabilità fisiche e sociali che essa deve fronteggiare.

Mentre si procede lungo tali percorsi, non

va, infine, dimenticato che lo standard come strumento di produzione della città pubblica rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente per la realizzazione (e soprattutto il buon funzionamento) di ambienti urbani di qualità: se è vero che lo standard corrisponde a un servizio, non è altrettanto vero l'inverso, ovvero gli standard non coprono l'intera gamma di servizi necessari per le comunità, né la totalità delle azioni di welfare urbano. Come è stato osservato, *"è proprio la rilevanza del profilo sociale che, in particolare nella città contemporanea, pone in termini diversi la questione delle nuove domande di welfare, in presenza della evidente riduzione di risorse economiche (non soltanto quelle pubbliche) e della necessità/opportunità di un partenariato privato/pubblico. È questo un tema in cui è però necessaria la consapevolezza che l'urbanistica può pianificare e progettare solo alcune condizioni per favorire e praticare il welfare urbano, con la responsabilità (questa si che le appartiene direttamente) ed il potere di progettarne una pertinente spazialità, prioritariamente (ma non esclusivamente) attraverso la garanzia dello spazio della città pubblica e di uso pubblico e del suo reperimento e messa a disposizione"* (Barbieri 2019: 42).

La quantità di suolo pubblico disciplinata nei piani comunali costituisce, dunque, soltanto la premessa minima per la concreta realizzazione di servizi e l'attuazione di politiche per il miglioramento del benessere dei cittadini: la previsione di una riserva di aree pubbliche rappresenta la garanzia di base minima che si pone all'inizio di un complesso processo finalizzato a soddisfare bisogni collettivi e sociali ma non sottrae l'attore pubblico alle sue responsabilità di esplicitazione e realizzazione di politiche, di programmazione e di gestione.

Le Tabelle e le Figure sono elaborazioni originali di C. Giaimo e O. Caldarice

Note

2 Nell'estate del 2018 è stato istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti un Gruppo di lavoro per esaminare l'opportunità, la fattibilità e le possibili linee di un aggiornamento del DI 1444 del 1968 in materia di standard edilizi ed urbanistici. Il Gruppo, composto dai rappresentanti di istituzioni culturali e scientifiche (INU e SIU), della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome, dell'ANCI, dell'Ufficio legislativo MIT e di un esperto giurista, è giunto alla formulazione di una prima bozza di articolato a luglio 2019

Riferimenti bibliografici

Arcidiacono A., Caruso D., D'Alterio S., Gasparrini C., Giaimo C., Musco F., Voghera A. (eds) (2017), "Le infrastrutture verdi e blu nel progetto della città contemporanea", *Urbanistica Informazioni* 273-274, p. 41-72.

Astengo G. (1996), "Dopo il 19 luglio", *Urbanistica* n. 48, p. 2-4.

Barbieri C.A. (2019), "La disciplina urbanistica nazionale della città pubblica: è necessaria una riforma e non solo degli standard", in C. Giaimo (ed), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, Inu Edizioni, Roma, p. 41-47.

Caldarice O. (2019), "Dispositivi normativi regionali e standard urbanistici: quadri comparativi" in Giaimo C. (ed), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, INU Edizioni, Roma, p. 300-320.

Bertuglia C.S., Vaio F. (2019), *Il fenomeno urbano e la complessità*, Bollati Boringhieri, Torino.

Gabellini P. (2010), T*ecniche urbanistiche*, Carocci Editore, Roma.

Giaimo C. (ed) (2019), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, INU Edizioni, Roma.

Giaimo C., (2019), "Giochi di pazienza. Ricerche e sperimentazioni nuovi standard", in Giaimo C. (ed), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, INU Edizioni, Roma, p. 18-21.

Le Goff J. (1993), "Prefazione", in U. Eco, *La ricerca della lingua perfetta nella cultura europea*, Laterza, Roma-Bari, p. VII.

Ricci L. (2009), "Prefazione", in L. Ricci (ed), Piano locale e… *Nuove regole, nuovi strumenti, nuovi meccanismi attuativi*, Franco Angeli, Milano, p.11-15.

Urbanpromo Progetti per il Paese (2018), Convegno nazionale "Standard urbanistici e servizi ecosistemici. Il ruolo del verde per la riurbanizzazione della città contemporanea", La Triennale di Milano, Milano, 20 novembre.