



## Daniele Rallo, Luca Rampado Dm 1444/68: 50 anni ma non li dimostra (??)

Quest'anno cade il cinquantenario del decreto ministeriale che nel 1968 ha regolamentato gli standard urbanistici, cioè le quantità minime di superficie per abitante "teorico" da applicare nella redazione del piano regolatore generale. Dopo un tempo così lungo forse una riflessione può essere tentata. Diversi sono i contributi che sono stati avviati dall'INU, diversi sono state le critiche che gli standard "ragionieristici" hanno subito ma relativamente pochi sono stati gli aggiustamenti intervenuti nelle leggi urbanistiche delle varie regioni.

La disciplina degli standard nasce dal dibattito degli anni '60 sull'onda di una riforma urbanistica che era stata fatta abortire (la cd legge Sullo) e di una domanda civile di dotazione di aree a servizio per i cittadini in un contesto di sviluppo urbanistico caotico conseguente al boom economico. E' dell'anno precedente la "legge Ponte" che ha permesso di costruire in deroga per un lungo periodo vaste parti di città. E' la città consolidata delle addizioni e delle aggiunte dei piani di lottizzazione privati che si contrapponeva a quella dei piani per l'edilizia pubblica (i Peep della 167).

Alla fine del 1967 il ministero dei lavori pubblici dà mandato ad una Commissione di esperti di produrre una riflessione sul tema e di fare una proposta di legge per la definizione delle superfici minime da destinare a servizi pubblici. La Commissione è formata, tra gli altri, dall'ing. Edoardo Salzano, che diventerà poi professore di urbanistica al corso di laurea di Astengo oltre che assessore all'urbanistica della città di Venezia. Fanno parte della Commissione anche i rappresentanti dell'associazione nazionale costruttori.

La quantificazione della fissazione dei minimi parte dalle considerazioni e dalle esperienze già in atto nell'Europa del nord adattate al caso italiano.

Il DM fissa la quantità minima per abitante in 18,0 mq suddividendo gli stessi in quattro macro-categorie. Per le attrezzature scolastiche

dell'obbligo il rapporto è di 4,5 mq/abt, per le attrezzature di interesse comune è di 2,00 mq/abt, per il verde, gioco, sport è di 9,0mq/abt, per i parcheggi di 2,50 mq/abt.

Il provvedimento fissa dei parametri che valgono per l'intero territorio nazionale e rappresentano una quantità minima da soddisfare all'interno del progetto di piano regolatore comunale. I parametri rappresentano una "unità di misura" a cui il piano si deve adeguare. Non entrano nel merito della qualità degli standard: è il piano, o meglio il professionista che sottoscrive lo strumento, che deve tradurre le quantità in progetto di qualità. L'unità di misura è inoltre rapportata ad un'altra unità di misura: l'abitante teorico o l'abitante equivalente. In questo caso all'abitante "insediato o da insediare" corrispondono 100mc. comprensivi della residenza vera e propria e delle destinazioni "strettamente connesse" (negozi di vicinato, uffici, studi professionali, ecc.). Per il calcolo "ragionieristico" della dotazione di standard minimi si deve operare, prima quantificando il volume totale della città costruita a destinazione prevalentemente residenziale. Questo valore suddiviso per l'unità pari a 100mc. produce gli abitanti teorici o equivalenti. A questi si applicano le quantità minime sopra menzionate. In un articolo successivo il DM distribuisce la quantità per zona territoriale omogenea di completamento o espansione ovvero per "gli agglomerati urbani che rivestono carattere storico". Alla zona produttiva viene riservato un altro articolo con le quantità di "spazi pubblici" (verde e parcheggi) in percentuale alla superficie totale della zona: il 10%. Per gli insediamenti commerciali il rapporto è elevato a 80mq ogni 100mq. per parcheggi e verde.

### Cosa non ha funzionato?

Stranamente il decreto è stato spesso "colpevolizzato" per una serie di motivazioni, tra cui le principali sono così sintetizzabili.

1) Le quantità pro-capite sono "troppo basse" o "troppo alte" a seconda se la critica veniva dai cittadini-utenti o dagli immobilieri-costruttori che dovevano realizzare le nuove lottizzazioni. Entrambe le affermazioni non hanno validità o si elidono a vicenda. Il Decreto fissa dei "minimi" e non dei "massimi". E' quindi facoltà del comune-committente e del professionista delegato proporre altre quantità per alzare il livello

della qualità. Se questo fosse stato applicato (ma i casi non sono molti) anche la città privata pianificata avrebbe una superficie oltre il minimo a vantaggio dei residenti ma anche dei valori immobiliari degli alloggi.

2) Il rapporto mc/abitante non corrisponde alla situazione esistente e leggibile dalla analisi volumetrica della città consolidata. Per ogni abitante (reale) vi sono più di 100mc. tra i 150mc ed i 250 mc. Il decreto lasciava però la possibilità di modificare tale parametro inserendo la locuzione "salvo diversa dimostrazione". Era compito del progettista argomentare una diversa ripartizione pro-capite. Alcune regioni (il Veneto per esempio) l'hanno addirittura inserito nel proprio testo di legge urbanistica (LR 61/85). Così facendo hanno attuato un autogol consapevole in quanto essendo il calcolo un rapporto tra numeratore e denominatore, più alzi il secondo più abbassi il primo. Mah! Così facendo si sono "abbassati" gli standard minimi (!). Non sempre poi si è applicato agli abitanti equivalenti ma spesso si è fatta confusione tra abitanti reali e abitanti teorici sballando completamente il dimensionamento.

3) Le suddivisioni riferentesi alle quattro categorie del DM (lettere a), b), c), d)) non comprendono altri tipi di servizi che possono essere comunque "conteggiati" come standard. Per esempio: la pista ciclabile, la vasca di laminazione-verde, gli impianti sportivi privati, ecc. Anche in questo caso il decreto lascia uno spazio di manovra. Alcune regioni (per esempio la Lombardia) hanno ampliato la platea dei servizi inserendone di nuovi e attribuendoli ad una o all'altra categoria. E' vero però che il concetto di standard è legato alla pubblica utilità e alla proprietà pubblica, oggi definito bene comune. Ne consegue che un servizio privato che si immette sul libero mercato trasforma un servizio in attività commerciale a cui si accede solamente con una contropartita in denaro.

4) Il calcolo "ragionieristico" non garantisce la qualità. Questa affermazione è vera! Ma la qualità non può essere dettata per legge. La qualità deve essere prodotta prima dal piano e secondariamente in sinergia con il settore comunale dei lavori pubblici nella realizzazione vera e propria. E' solamente con l'introduzione del concetto di "progetto di suolo" che si è elevata la qualità del progetto. Da quando tale concet-



to è stato introdotto nel piano di Jesi (1984)<sup>(1)</sup> e successivamente in molti altri piani firmati da Bernardo Secchi (2) che lo stesso ha aperto una scuola di pensiero fatta propria da buona parte degli urbanisti.

Da allora il progetto di suolo è inserito in molti piani di comuni capoluogo ma anche di comuni minori (3).

5) Lo standard deve essere pubblico e quindi si deve ricorrere alla pratica dell'esproprio. Ma se non viene espropriato entro un quinquennio deve essere indennizzato. La materia dell'esproprio è in evoluzione/involuzione dall'unità d'Italia ad oggi. Non è legato al DM degli standard. Ma anche questa materia si è evoluta facendo ricorso a nuovi strumenti quali la perequazione, la compensazione, il credito edilizio. Dalla introduzione di questi strumenti si può procedere alla cessione gratuita delle aree e degli spazi per uso collettivo da parte degli stessi developer-costruttori.

Ma allora cosa è che non funziona? Non saranno forse i progettisti "pigri" o poco "creativi"??

## Giuseppe De Luca Perché fare Urbanistica è una decisione politica tecnicamente assistita

Nella «Postfazione» di *Cosa pensano gli urbanisti*<sup>1</sup> (Inu Edizioni, 2018) Patrizia Gabellini afferma che «non è semplice convenire tout court sull'idea che il procedimento urbanistico sia solo «una decisione politica tecnicamente assistita»<sup>2</sup>. Si riferiva – citandolo direttamente – al mio contributo, pubblicato nella parte introduttiva del volume, dove affermavo che «l'urbanistica (o il governo del territorio, che in questo scritto sono trattate come sinonimi) è un processo decisionale con il quale le istituzioni (il potere pubblico, quindi) regolano le modalità di uso dello spazio e i relativi diritti di uso e di trasformazione del suolo attraverso vari strumenti urbanistici (il potere tecnico, cioè). Proprio per questo il procedimento urbanistico non è altro che una decisione politica tecnicamente assistita; dove l'avverbio è un rafforzativo del ruolo della cultura tecnica rispetto all'input di partenza che è politico»<sup>3</sup>.

Secondo Gabellini «Il profondo cambiamento in atto, che sovverte posizioni e compiti, pone oggi, non solo i pianificatori territoriali e gli urbanisti, di fronte a questioni di natura deontologica. Affrontandole, si esplicitano e ridefiniscono i caratteri di una determinata professione. Per questo risultano rilevanti i tre presupposti sui quali poggia il Codice degli urbanisti: un lavoro che prende corpo «all'interno di una azione di livello istituzionale»; una professione esercitata «esclusivamente nel dominio pubblico»; responsabilità, soprattutto, «verso le generazioni future»<sup>4</sup>.

I tre presupposti sono quelli riportati nel *Code deontologico degli urbanisti* redatto e proposto, sempre da Assurb, alla comunità dei professionisti italiani, e da essa stessa adottato fin dal 2008 come linea di comportamento per i suoi aderenti<sup>5</sup>.

Io penso che i «presupposti» del *Code* – che ho direttamente contribuito ad identificare e scrivere nel mio ruolo di Vicepresidente Assurb (dal 2001 al 2011) – non solo stanno alla base del processo di formalizzazione del fare urbanistica, in quanto azione che fa riferimento alla ragion pratica e alla costruzione dello spazio, quanto ne sono l'essenza fondamentale.

Ripercorro brevemente qui le motivazioni che mi hanno indotto a questa considerazione.

Costruire uno strumento urbanistico, sia di livello territoriale che, soprattutto, di livello locale, è un investimento di natura pubblica che deve funzionare ed essere coerente in quanto è innanzitutto una «struttura tecnologica» verbo-disegnata di organizzazione cosciente e consapevole dello spazio, che serve per governare paesi, città e territori, ma anche come matrice di riferimento per gli investimenti privati e pubblici. Serve per governare, dunque, non solo nell'immediato presente, quanto in una prospettiva futura, dove la capacità di saper prevedere diventa fondamentale e scientificamente necessaria, quindi tecnicamente pertinente e funzionante. Per questo, anche nella prassi amministrativa e nella letteratura specialistica, vi è separazione tra mondo politico e mondo tecnico. Per far parte del mondo tecnico non basta essere abilitati, quanto scientificamente e professionalmente preparati. Su questo in Italia abbiamo ancora molta strada da fare, perché da noi la pratica urbanistica la possono e la fanno diverse figure professionali che la confondono e sovrappongono anche a pratiche professionali private, rendendo tutto più confuso.

Difatti, quando si costruisce uno strumento urbanistico o territoriale sono coinvolte quattro macro-categorie di attori: 1) il decisore politico; 2) il pianificatore-urbanista; 3) le componenti attive della società: famiglie, imprese (investitori / promotori / finanziatori / banche), istituzioni (altri comuni, la Città Metropolitana/Provincia, altri enti funzionali, ecc.); 4) la Regione, lo Stato, in parte anche l'Unione Europea.

Di queste macro-categorie, le prime due sono centrali nell'azione, perché in parte inglobano le altre. Vediamone il ruolo.

1. Sulla primo-genitura del termine «progetto di suolo» si veda P. Gabellini, *La Variante al Piano Secchi*, riportato anche in *Cosa pensano gli urbanisti* (a cura di G. De Luca e D. Rallo), INU Edizioni, 2018

2. Gli altri piani sono quelli di Siena, Bergamo, Prato, Pesaro ma anche Abano Terme, Vicenza-peep (mai approvato), ecc.

3. Per esempio Varese, Udine, Muggia, Nuoro della Mate-Engineering (ex VenetoProgetti) o Musile di Piave (D.Rallo) o Arezzo (A.Mugnai) e molti altri.