

urbanistica

INFORMAZIONI

■ **(Ri)pianificare** la città contemporanea ■ La difesa della **civiltà urbana** e le nuove politiche per l'inclusione sociale ■ FOCUS Ricostruire **Mykolaiv** ■ La ricerca per i **Contratti di fiume** ■ STUDI&RICERCHE Suolo, **resilienza** e difesa del territorio verso un'era post-crescita e di nuovi rischi ■ MOSAICO ITALIA **Mobilità sostenibile** per città e comunità resilienti nel **Lazio** ■ Verso nuovi paradigmi della pianificazione territoriale in **Piemonte e Valle d'Aosta** ■ INU COMMUNITY **Rigenerazione** urbana e cultura ■ SPAZIO GIOVANI Ascolto e partecipazione per lo **spazio pubblico** ■ URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI Professionista **ibrido**. Contratto di fiume tra pianificazione territoriale e **programmazione negoziata**. Contratto di fiume Ente **parco regionale** del Sarno. Attori nei Contratti di fiume. **Le aree negate** di Bagnoli e Fuorigrotta. Il piedibus con finalità turistiche. Dati di **qualità dell'aria** in Italia ■ SPEAKERS' CORNER **Autonomia differenziata** e governo del territorio ■ ASSOCIAZIONI **ASSURB** Protocolli di collaborazione con gli ordini territoriali per una 'professione robusta' ■ LETTURE&LETTORI Racconti, immagini e pianificazioni di **città metropolitane** ■ SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI **Inquinamento atmosferico** ■

314

Rivista bimestrale
Anno LII
Marzo-Aprile
2024
ISSN n. 0392-5005
Edizione digitale
€ 5,00

INU
Edizioni

In caso di mancato recapito rinviare a ufficio posta Roma – Romanina per la restituzione al mittente previo addebito.
Poste Italiane S.p.A. Spedizione in abbonamento postale – D.L. 353/2003 (conv. in l. 27/2/2004 n. 46) art. 1 comma 1 – DCB – Roma

Rivista bimestrale urbanistica e ambientale dell'Istituto Nazionale Urbanistica
Fondata da Edoardo Salzano

Direttrice scientifica
Carolina Giaimo

Vicedirettore
Vittorio Salmoni

Redazione nazionale
Francesca Calace, Emanuela Coppola, Carmen Giannino, Elena Marchigiani, Franco Marini, Stefano Salata, Sandra Vecchietti, Ignazio Vinci

Corrispondenti
Federico Camerin (Letture&Lettori)

Segreteria di redazione
Valeria Vitulano (responsabile)

Progetto grafico
Luisa Montobbio (DIST/Polito)

Impaginazione
Valeria Vitulano, Michela Capella

Immagine in IV di copertina
Smoke coming from three smokestacks
Archivio ISPRA

314
Anno LII
Marzo-Aprile 2024
Edizione digitale
Euro 5,00

Comitato scientifico e Consiglio direttivo nazionale INU
Paolo Galuzzi, Carolina Giaimo, Carmen Giannino, Roberto Masciarucci, Francesco Domenico Moccia, Laura Pogliani, Marichela Sepe, Michele Talia, Vincenzo Todaro, Città metropolitana di Torino, Comune di Prato, Regione Emilia-Romagna.
Componente dei Presidenti di Sezione e secondi rappresentanti:
Francesco Alberti (Toscana 2° rap.), Andrea Arcidiacono (Lombardia 2° rap.), Carlo Alberto Barbieri (Piemonte e Valle d'Aosta, 2° rap.), Vittorio Emanuele Bianchi (Emilia-Romagna), Alessandro Bruni (Umbria), Camilla Cerrina Feroni (Toscana), Paolo Colarossi (Lazio), Pasquale De Toro (Campania), Donato Di Ludovico (Abruzzo e Molise), Marco Engel (Lombardia), Sandro Fabbro (Friuli Venezia Giulia), Laura Fregolent (Veneto), Carolina Giaimo (Piemonte e Valle D'Aosta), Francesco Licheri (Sardegna), Giampiero Lombardini (Liguria), Domenico Passarelli (Calabria), Renato Perticarari (Marche), Pierluigi Properzi (Abruzzo e Molise 2° rap.), Chiara Ravagnan (Lazio 2° rap.), Francesco Rotondo (Puglia), Francesco Scorza (Basilicata), Alessandro Sgobbo (Campania 2° rap.), Michele Stramandinoli (Alto Adige), Giuseppe Trombino (Sicilia), Sandra Vecchietti (Emilia-Romagna 2° rap.), Anna Viganò (Trentino).

Componenti regionali del comitato scientifico
Abruzzo e Molise: Donato Di Ludovico (coord.), donato.diludovico@gmail.com
Alto Adige: Pierguido Morello (coord.)

Basilicata: Piergiuseppe Pontrandolfi (coord.), piergiuseppe.pontrandolfi@gmail.com

Calabria: Giuseppe Caridi (coord.), giuseppe.caridi@alice.it

Campania: Giuseppe Guida (coord.), Arena A., Berruti G., Gerundo C., Grimaldi M., Somma M.

Emilia-Romagna: Simona Tondelli (coord.), simona.tondelli@unibo.it, Vecchi L.

Fiuli Venezia Giulia: Sandro Fabbro

Lazio: Chiara Ravagnan (coord.), chiara.ravagnan@uniroma1.it, Poli I., Rossi F.

Liguria: Franca Balletti (coord.), francaballetti@libero.it

Lombardia: Iginio Rossi (coord.), iginio.rossi@inu.it

Marche: Roberta Angelini (coord.), robyarch@hotmail.com, Vitali G.

Piemonte: Silvia Saccomani (coord.), silvia.saccomani@formerfaculty.polito.it, La Riccia L.

Puglia: Giuseppe Milano e Giovanna Mangialardi (coord.), ingegneregiospemelano@gmail.com, giovanna.mangialardi@poliba.it, Maiorano F., Mancarella J., Paparusso O., Spadafina G.

Sardegna: Roberto Barracu (coord.)

Sicilia: Giuseppe Trombino

Toscana: Leonardo Rignanese (coord.), leonardo.rignanese@poliba.it, Alberti F., Nespolo L.

Trentino: Giovanna Ulrici

Umbria: Beniamino Murgante (coord.), murgante@gmail.com

Veneto: Matteo Basso (coord.), mbasso@iuav.it

 **USPI** Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana
Unione Stampa Periodica Italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa di Roma, n.122/1997

Editore
INU Edizioni
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995; Roc n. 3915/2001; Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.
Direttore responsabile: Francesco Sbetti

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni
F. Sbetti (presidente), G. Cristoforetti (consigliere), D. Di Ludovico (consigliere), D. Passarelli (consigliere), L. Pogliani (consigliere), S. Vecchietti (consigliere).

Servizio abbonamenti
Monica Belli
Email: inued@inuedizioni.it

Redazione, amministrazione e pubblicità
INU Edizioni srl
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma
Tel. 06 68134341 / 335-5487645
http://www.inuedizioni.com

APERTURE

5 Ri-pianificare la città

Carolina Giaimo

IL PUNTO

7 La difesa della civiltà urbana e le nuove politiche per l'inclusione sociale

Michele Talia

FOCUS

RICOSTRUIRE MYKOLAIV

a cura di Stefano Salata

9 Progettare la ricostruzione post-bellica in Ucraina. L'esperienza di Mykolaiv

Stefano Salata

12 Mykolaiv tra passato, presente e futuro: una strategia sostenibile di ricostruzione e rinascita

Giulio De Carli, Francesca Pintus

19 Analisi del tessuto socio-economico di Mykolaiv

Anna Gervasoni, Cristina De Silva, Michele Lertora, Andrea Puricelli

25 Mykolaiv si muove verso il futuro: rigenerazione, prossimità, accessibilità, innovazione

Diego Deponte, Giuseppe Andrea Vallelonga, Anahita Rezaallah

31 Accessibilità di prossimità a Mykolaiv. Scenari per una 'città dei 15 minuti'

Paola Pucci, Giovanni Lanza

38 Una visione per la Mykolaiv del futuro: verso nuovi paesaggi flessibili e resilienti

Ilaria Congia, Beatrice Magagnoli, Andrea Atzeni

44 Il progetto di rete verde multisistemica nella città di Mykolaiv

Stefano Salata, Elisa Boraso, Nicolas Buzzella, Sara Dassi, Sofia Festa

FOCUS

LA RICERCA PER I CONTRATTI DI FIUME

a cura di Emanuela Coppola e Gilda Berruti

49 Il ruolo dei Contratti di fiume nella costruzione di necessarie politiche dell'acqua

Gilda Berruti, Emanuela Coppola

53 Il contributo dei Contratti di fiume alle strategie di adattamento climatico e di sviluppo sostenibile

Massimo Bastiani

58 Il Contratto di fiume per il progetto resiliente e sostenibile del paesaggio

Angioletta Voghera, Irene Ardito

65 L'università civica: ingaggio e ricerca-azione nei Contratti di fiume della Toscana

Valeria Lingua

70 Contratti di fiume tra ricerca e apprendimento collettivo o reciproco?

Francesca Calace, Olga Giovanna Paparusso

75 I Contratti di fiume tra Nature Restoration Law e Green Infrastructure

Emanuela Coppola

80 Contratti di fiume come processi di campo

Silvia Serreli, Valeria Monno

83 Integrazione di specializzazioni e analisi conoscitiva. Il Contratto di fiume Picentino

Michele Grimaldi, Alessandra Marra, Isidoro Fasolino, Eligio Troisi

STUDI&RICERCHE

a cura di Carolina Giaimo

89 Suolo, resilienza e difesa del territorio verso un'era post-crescita e di nuovi rischi

Silvio Cristiano

MOSAICO ITALIA

Mobilità sostenibile per città e comunità resilienti. Approcci, progetti e attori nel Lazio

a cura di Chiara Ravagnan e Chiara Amato, Inu Lazio

101 Mobilità sostenibile per città e comunità resilienti

Chiara Ravagnan, Chiara Amato

104 Le infrastrutture su ferro, elementi strutturanti per il progetto del territorio laziale

Serena Martini, Chiara Ravagnan, Chiara Amato

108 Rinnovare la narrazione del piano con gli ambiti di programmazione: la cintura ferroviaria

Pier Paolo Balbo

112 Stazioni ferroviarie e progetti urbani: il caso Trastevere tra sperimentazione e ricerca

Ludovica Dangelo

115 Il Parco lineare Roma est

Roberto Pallottini

119 Roma, una città in cammino. Esperienze partecipate di riappropriazione urbana

Arturo Becchetti, Fabrizio Felici

MOSAICO ITALIA

Verso nuovi paradigmi della pianificazione territoriale in Piemonte e Valle d'Aosta

a cura di Carolina Giaimo, Inu Piemonte e Valle d'Aosta

125 Verso la revisione del Piano territoriale paesistico e della legge regionale della Valle d'Aosta

Felicia Gallucci, Chantal Trèves

127 Proposte metodologiche per il processo integrato di revisione del Piano territoriale paesistico e della legge urbanistica della Valle d'Aosta

Carolina Giaimo, Carlo Alberto Barbieri, Angioletta Voghera

133 L'aggiornamento della pianificazione territoriale piemontese. La collaborazione tra Regione e Provincia di Asti

Giovanni Paludi, Guido Baschenis, Nada Ravizza

INU COMMUNITY

Rigenerazione urbana e cultura

a cura della Community Cultura e creatività

137 La rigenerazione urbana e la cultura: dalle opportunità alle realizzazioni

Vittorio Salmoni

139 Strumenti per il pluralismo. Il caso di Lacittàintorno a Milano

Laura Galassi

143 Rigenerazione urbana e analisi finanziaria: una possibile relazione

Davide Grignani

SPAZIO GIOVANI

a cura di Luana di Ludovico e Maria Somma

145 Ascolto e partecipazione per lo spazio pubblico. Un'indagine psicologica dei luoghi del quartiere Fuorigrotta di Napoli

Chiara Mastrorilli

URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

a cura di Emanuela Coppola

151 Il professionista ibrido

Francesco De Biase, Alma Gentinetta

154 Il Contratto di fiume tra pianificazione territoriale e programmazione negoziata. L'interazione con i Piani di bacino e i Piani dei parchi

Anna Savarese

157 Contratto di fiume dell'Ente parco regionale del Sarno. Il ruolo delle associazioni nella costruzione degli strumenti volontari

Carmine Ferrara

160 Attori in campo nei Contratti di fiume

Maurizio Gubiotti

161 Le aree negate di Bagnoli e Fuorigrotta. Un viaggio tra storia, cultura e vita urbana

Francesca Fiore, Chiara Mastrorilli

163 Il piedibus con finalità turistiche: una proposta per Catania

Gaetano Giovanni Daniele Manuele

168 I dati di qualità dell'aria in Italia

Giorgio Cattani, Luisa Vaccaro

SPEAKERS' CORNER

170 **Autonomia differenziata e governo del territorio**
Roberto Gallia

ASSOCIAZIONI

ASSURB

173 **Protocolli di collaborazione con gli ordini territoriali, come base su cui costruire una 'professione robusta'**
Chiara Panigatta

LETTURE&LETTORI

175 **Racconti, immagini e pianificazioni di città metropolitane**
Federico Camerin

SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

176 **Inquinamento atmosferico**
Giorgio Cattani

Campagna associativa 2024

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

**L'urbanista
delle nuove sfide**

www.inu.it

f y i x

Autonomia differenziata e governo del territorio

Roberto Gallia

Il 23 gennaio 2024 il Senato ha approvato il Ddl governativo "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" (AS 615); provvedimento che, nel momento in cui si scrive, è all'esame della Camera (AC 1665).

Il Ddl, composto di 11 articoli, nell'incipit definisce i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), specificando che il processo dovrà avvenire "nel rispetto dell'unità nazionale e al fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio" (articolo 1, comma 1).

L'attribuzione di ulteriori funzioni, "relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale", sarà subordinata alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai "diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali" (articolo 1, comma 2).

Quindi, il Ddl attribuisce la natura di "servizi essenziali sul territorio", da "garantire equamente" su tutto il territorio nazionale, sia alle "prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" sia alle "funzioni fondamentali degli enti locali".

Questa commistione, fra prestazioni e funzioni, è già presente nella Legge 241/1990

sul procedimento amministrativo, che dichiara "livelli essenziali delle prestazioni" gli adempimenti obbligatori da parte della pubblica amministrazione di garantire l'efficienza del procedimento (partecipazione, responsabilità, durata) e l'efficacia delle disposizioni concernenti la presentazione di istanze e comunicazioni (comunque denominate).¹

La commistione fra Lep e funzioni fondamentali risulta alquanto problematica, visto che la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" è richiamata dalla lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 Costituzione; mentre le "funzioni fondamentali" degli enti locali sono citate alla lettera p) del medesimo comma, con riferimento alle materie "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". Le "finalità", declinate dal Ddl, dichiarano che i Lep "indicano la soglia costituzionalmente necessaria ... per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali". La loro duplice finalità, della "efficiente allocazione delle risorse" e del "godimento delle prestazioni", deve avvenire nel rispetto dell'articolo 119 della Costituzione,

che detta i principi in merito alla autonomia finanziaria degli enti territoriali, senza tuttavia richiamare alcun comma e, quindi, senza dichiarare a quale principio ci si riferisca. Questa imprecisione comporta dei problemi. Occorre osservare come il rispetto dei "principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale", richiamato del Ddl sull'autonomia differenziata, si inserisca all'interno del quadro normativo prodotto dalla Legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale, finalizzato allo "sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese";² con un esplicito riferimento al comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione, che prescrive l'obbligo di destinare "risorse aggiuntive" all'esecuzione di "interventi speciali" da parte degli enti territoriali, "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni".

La pluralità di decreti legislativi, che regolamentano l'attuazione del federalismo fiscale, sono stati adottati dal Governo sulla base dei "principi e criteri direttivi generali" indicati dalla Legge delega 42/2009 (articolo 2, comma 2); che comprendono la "determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia,

costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica" e la "definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione".

Ne deriva che si parla di "fabbisogni" in riferimento alle risorse finanziarie necessarie agli enti territoriali per far fronte ai "costi" da sostenere per l'esercizio delle proprie funzioni fondamentali (articolo 117, secondo comma, lettera p) Costituzione) e per provvedere all'erogazione dei servizi, resi (o da rendere) ai cittadini e alle imprese, secondo "livelli essenziali delle prestazioni" (articolo 117, secondo comma, lettera m) Costituzione).

L'efficienza dell'esercizio delle funzioni fondamentali da parte degli enti territoriali è legata alla disponibilità di adeguate risorse finanziarie, mentre l'efficacia discende dalle scelte operate dal decisore politico. Al contrario, nella erogazione dei servizi, il processo dovrebbe risultare inverso, poiché la scelta degli "obiettivi di servizio" da conseguire, quali livelli quantitativi e qualitativi da fornire, dovrebbe precedere il processo decisionale di allocazione delle risorse.

La natura dei Lep, quali "servizi essenziali sul territorio" per le famiglie e le imprese, si evince anche dalla nozione della "perequazione infrastrutturale", introdotta dalla Legge 42/2009 (articolo 22) "al fine di assicurare il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali, nonché di garantire analoghi livelli essenziali di infrastrutturazione e dei servizi a essi connessi". La regolamentazione di questo istituto, la cui attuazione non ha riscosso la dovuta attenzione, è stata integrata in coincidenza con le disposizioni per l'attuazione del PNRR, per orientarla alla "ricognizione del numero e della classificazione funzionale delle strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, nonché del numero e dell'estensione, con indicazione della relativa classificazione funzionale, delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche".³

Gli "obiettivi di servizio", quali standard quantitativi di erogazione delle prestazioni,

hanno già avuto applicazione nella programmazione del Qsn 2007-2013, che indicava i target che le regioni meridionali avrebbero dovuto conseguire nella erogazione dei "servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire", nei settori dell'assistenza alla prima infanzia e agli anziani, delle attività scolastiche, dei servizi idrici, dei servizi di igiene ambientale.⁴ Purtroppo, nonostante fosse dichiarato in maniera esplicita che "gli obiettivi di servizio a cui applicare un target vincolante sono in numero limitato ...; ma tuttavia sono utili – anche per il loro carattere di novità nella programmazione delle risorse per le politiche di sviluppo regionali – a stabilire una pratica estendibile ai casi in cui non vi siano target vincolanti", l'attuazione ha instaurato una prassi che ha dato luogo ad estenuanti discussioni sull'applicazione delle premialità legate al conseguimento dei target, senza produrre riflessioni sull'efficacia delle scelte rispetto ai divari da colmare e alle esigenze da soddisfare.

Infine, è bene ricordare che, nel nostro ordinamento, la definizione dei "Livelli essenziali delle prestazioni" (Lep) è stata anticipata con la definizione dei "Livelli essenziali di assistenza sanitaria" (Lea), introdotti dalla Legge delega 421/1992, e dei "Livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale" (Leps), richiamati dal Decreto legislativo 112/1998 e definiti dalla Legge quadro 328/2000, per poi essere seguita dai "Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali" (Lepta), introdotti dalla Legge 132/2016.

Per quanto riguarda la individuazione di "indici del livello delle prestazioni", da anni l'Istat ha consolidato la produzione di indicatori riferiti alle politiche di sviluppo⁵, mentre istituzioni diverse hanno elaborato studi specifici.⁶ A livello normativo sono stati adottati gli indici degli standard dell'offerta limitatamente agli asili nido⁷ e ai servizi sociali⁸, quale livello minimo, e agli ospedali⁹, quale livello massimo.

Il Ddl sull'autonomia non include nella definizione dei Lep tutte le materie trasferibili;¹⁰ delle quali richiama (articolo 3, comma 3):

- a) norme generali sull'istruzione;
- b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;

- c) tutela e sicurezza del lavoro;
- d) istruzione;
- e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- f) tutela della salute;
- g) alimentazione;
- h) ordinamento sportivo;
- i) governo del territorio;
- l) porti e aeroporti civili;
- m) grandi reti di trasporto e di navigazione;
- n) ordinamento della comunicazione;
- o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Le prime due voci sono ricomprese fra le materie di competenza esclusiva, le restanti fra le materie di competenza concorrente. In queste materie, o in ambiti delle stesse, i Lep saranno adottati dal Governo sulla base dei principi già definiti dalla legge finanziaria per il 2023 (Legge 197/2022, articolo 1, commi da 791 a 801-bis), a seguito delle indicazioni fornite dal "Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per la individuazione dei Lep" (CleP).

Il CleP, insediato nel marzo 2023, a ottobre dello stesso anno ha consegnato un approfondimento di "Documenti preparatori",¹¹ seguito a novembre dal "Rapporto finale". Il Rapporto finale, tramite un'ampia esposizione dottrinale, individua le materie o gli ambiti di materie riferibili ai Lep, e indica la misurabilità sia delle "prestazioni sociali di natura fondamentale" sia dei procedimenti che le amministrazioni devono attuare per l'adempimento delle funzioni proprie.

Degli ambiti che raggruppano materie omogenee, il sesto è dedicato a "Protezione civile. Governo del territorio" (CleP 2023: 101-111). I Lep nel "governo del territorio" vengono individuati, con riferimento ai rapporti tra cittadini e amministrazione pubbliche, nelle procedure per l'attuazione della Legge 241/1990 in materia di procedimento amministrativo, del Dpr 380/2001 Testo unico edilizia, della legge urbanistica e delle leggi settoriali che hanno incidenza sulla pianificazione del territorio, del Dm 1444/1968 sugli standard urbanistici; questi ultimi definiti "i primi livelli essenziali delle prestazioni che il nostro ordinamento ha conosciuto e ai quali le alte Corti hanno

attribuito natura legislativa per proteggerli da deroghe regionali”.

Le indicazioni finali sono fissate in tre tabelle (edilizia, pianificazione urbanistica, standard); dove la “identificazione e descrizione del Lep” costituisce, di fatto, una ricognizione dei procedimenti amministrativi. Ogni Lep risulta “espressamente qualificato” solo in presenza di una norma vigente, riferita, prevalentemente, alla “individuazione di un responsabile, conclusione del procedimento entro il termine prefissato, misurazione dei tempi effettivi di conclusione dei procedimenti, accesso alla documentazione amministrativa”.

I Lep, definiti quali misurazione dell'efficienza di un procedimento amministrativo piuttosto che quale livello di erogazione di un servizio a vantaggio delle famiglie e le imprese, vengono finalizzati e verranno utilizzati per la ripartizione delle risorse finanziarie corrispondenti alla copertura dei costi delle funzioni esercitate. Questa interpretazione viene confermata dal medesimo Ddl, quando dispone (articolo 3, comma 11) che “la Regione e gli enti locali interessati sono tenuti all'osservanza di tali Lep nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione”, il quale riguarda le risorse finanziarie che consentono di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”, e non più le risorse aggiuntive destinate alla realizzazione di interventi speciali di contrasto ai divari territoriali (di cui al comma 5). Per concludere, se il Ddl verrà approvato in questi termini, costituirà una vera iattura per il governo del territorio, in quanto sia gli utenti finali sia gli operatori, professionisti e imprese, si troveranno ad affrontare i medesimi problemi con procedure e procedimenti diversificati a secondo della regione nella quale si trovano ad operare.¹² Inoltre, e soprattutto, con l'approvazione e al promulgazione di questa legge, nei contenuti al momento conosciuti, troverà conferma la prevalenza dei procedimenti edilizi nel determinare l'uso della città e del territorio; con la conseguenza di concedere allo spazio pubblico solo presunte “compensazioni” sulle rendite conseguite, e di ostacolando definitivamente l'evoluzione degli standard urbanistici in dotazioni territoriali, intese non quale mera disponibilità di aree bensì quali livelli quantitativi e qualitativi di erogazione di servizi ai cittadini e alle imprese.¹³ ■

Note

1 Articolo 29, commi 2-bis e 2-ter della Legge 241/1990, introdotti dall'articolo 10 della Legge 69/2009 in riferimento al principio del “vasto ambito della tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi”, richiamato dalla Sentenza 399/2006 della Corte costituzionale. In sostanza, si è attribuita la natura di Lep a disposizioni che costituiscono “principi fondamentali” del procedimento amministrativo, in quanto tali derogabili dalle legislazioni regionali, per renderne obbligatorio il rispetto da parte delle Regioni.

2 “Si può senz'altro sottolineare che l'attuazione del federalismo fiscale può offrire l'occasione per colmare il limite principale delle esperienze dell'intervento speciale [nel Mezzogiorno], che non sono riuscite a generare una vera cooperazione fra governo dello Stato centrale, Regioni e sistema delle autonomie”; questo il giudizio di Manin Carabba, illustre giurista meridionalista, nella “Premessa” al Piccolo codice del federalismo in Quaderni Svimez n. 33.

3 Per un approfondimento rinvio al mio “Il PNRR e la perequazione infrastrutturale” (che riporta anche il quadro comparativo della evoluzione normativa).

4 Riferimento a Mise-Dps, Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, giugno 2007; capitolo III.4 “Servizi essenziali e obiettivi misurabili”, p. 168-175.

5 In particolare, le banche dati degli “Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo” (<https://www.istat.it/it/archivio/16777>), del “Benessere equo e sostenibile dei territori” ([https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/gli-indicatori-del-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/gli-indicatori-del-bes)), delle “Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia” (<https://www.istat.it/it/archivio/SDGs>).

6 La Svimez accompagna la presentazione dell'annuale rapporto, *Leconomia e la società del Mezzogiorno*, con una sezione intitolata “La cittadinanza limitata”, che illustra gli indicatori di alcuni livelli di servizi (in particolare nei settori della sanità, dell'istruzione e dei trasporti) e i relativi divari territoriali (<https://inx.svimez.info/svimez/il-rapporto/>).

7 Introdotta dalla Legge di bilancio 178/2020, modificata dalla Legge 142/2022 (che detta misure urgenti in materie eterogenee), quale “quota di risorse finalizzata [...] al raggiungimento di un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire [...] definito quale numero dei posti dei predetti servizi educativi per l'infanzia, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, ed è fissato su base locale nel 33 per cento, inclusivo del servizio privato”. Viene così adottato, anche se con due decenni di ritardo, l'indice minimo deciso nel 2002 dal Consiglio europeo di Barcellona, che gli Stati membri avrebbero dovuto attuare entro il 2010 quale misura per “rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro”. Si veda <https://www.consilium.europa.eu/media/20936/71065.pdf>.

8 La legge di bilancio 2021 (Legge 178/2020), nel ripartire le disponibilità del Fondo di solidarietà

comunale per il potenziamento dei servizi sociali, tiene conto del Lep di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti; obiettivo che la Legge di bilancio 2022 (Legge 34/2021) porta ad 1 assistente sociale ogni 4.000 abitanti.

9 Introdotta (dalla Legge 135/2012 in materia di revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini) con riferimento al contenimento della spesa pubblica piuttosto che alla tutela della salute della popolazione; dispone una “riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale”, riferita ad un ipotetico “tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni”, e finalizzata a “razionalizzare le risorse in ambito sanitario e di conseguire una riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi”.

10 L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione stabilisce che le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” possono riguardare tutte le materie oggetto di competenza concorrente Stato-Regioni (terzo comma dell'articolo 117 Costituzione) e alcune delle materie di competenza esclusiva statale (secondo comma dell'articolo 117 Costituzione: lettera l) limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, lettera n) norme generali sull'istruzione, lettera s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

11 Si veda https://www.affariregionali.it/media/509323/3-parte-iii_documenti-preparatori_30102023_def.pdf

12 Per esempio, nella materia “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”, possiamo citare la recente Sentenza 82/2024 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le disposizioni della Legge della Regione Puglia 19/23, nelle parti che prevedevano limiti di applicazione degli standard di tutela (sia ambientali sia paesaggistici) non derogabili dalle legislazioni nazionali.

13 Rimando al mio “Standard urbanistici, dotazioni territoriali, livelli essenziali delle prestazioni” nel quale argomento in riferimento agli articoli 16 “Dotazioni e servizi” e 17 “Dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili”, della proposta dell'Inu per una nuova legge sul governo del territorio.

Riferimenti

Carabba M., Claroni A. (2012), “Piccolo codice del federalismo”, *Quaderno Svimez*, no. 33, p. 11-12.

Clep-Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (2023), *Rapporto* [<https://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2024/gennaio/rapporto-finale-clep>].

Gallia R. (2021), “Il PNRR e la perequazione infrastrutturale”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, vol. 35, no. 4, p. 1035-1054.

Gallia R. (2023), “Standard urbanistici, dotazioni territoriali, livelli essenziali delle prestazioni” *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, vol. 37, no. 4, p. 1079-1106.