

RIVISTA GIURIDICA DEL MEZZOGIORNO

Anno XXXVIII, 2024, Numero 2

<i>Questo numero</i>	233
SAGGI E CONTRIBUTI	
Francesco Sprovieri, <i>Il decreto di riforma per le politiche di coesione e l'utilizzo delle risorse per lo sviluppo delle aree più svantaggiate del Paese</i>	239
Alessandro Albanese Ginammi e Donatella Radicchi, <i>Verso l'impresa sostenibile: storia, economia, ambiente. Un percorso virtuoso di integrazione delle questioni ambientali e sociali nelle strategie d'impresa</i>	253
Roberto Gallia, <i>Il governo del territorio al tempo dell'autonomia differenziata</i>	281
Nicola Parmentola, <i>I conti consolidati della spesa pubblica. Una buona pratica delle Regioni meridionali, con Introduzione di Sergio Zoppi</i>	301
Luigi Fiorentino, <i>Gli spazi verdi pubblici, sicuri, inclusivi e accessibili per potenziare la biodiversità italiana e mediterranea e promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici</i>	317
Cristina Zerbinati, <i>Gli effetti della riforma della PAC per il periodo 2023-2027 in Italia: il ruolo del Governo e delle Regioni nella fase discendente del policy making agricolo dell'UE</i>	331
Remigio Graziani, <i>Il contratto di rete nel settore dell'agricoltura: specialità regolatoria e profili specifici. Uno strumento per il rilancio dell'impresa agricola del Mezzogiorno</i>	361
Alessandro Santini, <i>Francesco Saverio Nitti e la Scuola Superiore d'Agricoltura di Portici</i>	397
	229

Roberta Aurilia e Giacomo Di Gennaro, *Il controllo delle aste giudiziarie nel napoletano: tra speculazione e criminalità organizzata* 439

Gian Paolo Manzella, *1958-1983: alle origini della politica industriale dell'Unione europea* 467

DOCUMENTI

Audizione SVIMEZ nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'efficacia dei processi d'attuazione delle politiche dell'Unione europea e di utilizzo dei fondi strutturali e d'investimento europei per il Sistema-Paese 491

ITALIANI DI IERI, PER RICOSTRUIRE L'ITALIA DI DOMANI
a cura di Gian Paolo Manzella

Agazio Loiero, *Alcide De Gasperi, a 70 anni dalla scomparsa* 521

Umberto Ranieri, *Il ricordo a 60 anni dalla morte. Quella visione protagonista di Togliatti e la doppiezza politica nel PCI* 524

RASSEGNE

1. *La normativa nazionale per le aree sottoutilizzate (maggio-settembre 2024), a cura di Agnese Claroni* 529

2. *Recenti pronunce giurisprudenziali in tema di interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno, a cura di Gianpaolo Fontana* 545

RASSEGNA BIBLIOGRAFICA

1. *Spunti e Recensioni*

Il Sud immaginario, di Oscar Iarussi 553

La Napoli-Bari e la Galleria di Grottaminarda, di Giuseppe Lupo 555

2. *Segnalazioni* (a cura della Direzione e della Redazione)

Istituto Giuseppe Toniolo, *La condizione giovanile in Italia: Rapporto giovani 2024*, Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 224 558

Enrico Pugliese, Mattia Vitiello, <i>Storia sociale dell'emigrazione italiana. Dall'Unità a oggi</i> , Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 256	558
Alessandro De Virgilio, <i>Pacchetto Colombo. Gioia Tauro, Lamezia Terme, Saline joniche: la truffa dell'industrializzazione fantasma in Calabria</i> , Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022, pp. 150	559
Paolo Guerrieri, Pier Carlo Padoan, <i>Europa sovrana: le tre sfide di un mondo nuovo</i> , Bari-Roma, Laterza, 2024, pp. 200	559
Mauro Volpi (a cura di), <i>I rapporti tra Stato e Regioni nella pandemia e le prospettive dello Stato regionale</i> , Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 304	559
Antonio Varsori, <i>Storia della costruzione europea: dal 1947 ad oggi</i> , Bologna, Il Mulino, 2023, pp. 352	560
Giovanna Sissa, <i>Le emissioni segrete: l'impatto ambientale dell'universo digitale</i> , Bologna, Il Mulino, 2024, pp. 170	560
Marta Petruszewicz, <i>Come il Meridione divenne una questione: rappresentazioni del Sud prima e dopo il Quarantotto</i> , Soveria Mannelli, 2024, pp. 203	561
Francesco Panarelli (a cura di), <i>Città nel Mezzogiorno d'Italia tra XI e XV secolo</i> , Potenza, BUP – Basilicata University Press, 2024, pp. 254	562
Italo Insolera e Paolo Berdini, <i>Roma moderna. Due secoli di storia urbanistica</i> , Nuova edizione ampliata, Torino, Piccola Biblioteca Einaudi, 2024, pp. 538	563
3. <i>Libri ricevuti</i>	568
NOTIZIE SUI COLLABORATORI	571

Il governo del territorio al tempo dell'autonomia differenziata

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il governo del territorio delle Regioni. - 3. L'autonomia differenziata. - 4. La coesione economica, sociale e territoriale. - 5. I LEP nella legge sull'autonomia differenziata. - 6. I LEP per il governo del territorio. - 7. In conclusione.

1. *Premessa*

La riforma costituzionale del 2001 ha differenziato, come noto, le materie nelle quali lo Stato esercita in maniera esclusiva la competenza legislativa (articolo 117, secondo comma Costituzione) dalle materie di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni (articolo 117, terzo comma, Costituzione). Tra queste ultime risulta inserita la materia «governo del territorio».

Per dare attuazione alle nuove disposizioni costituzionali, e «orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali», è stata data delega al Governo¹ per indicare, con «uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti», i principi applicabili dalle Regioni nell'adottare provvedimenti relativi alle materie di competenza concorrente, «attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità, e indicando, in ciascun decreto, gli ambiti normativi che non vi sono compresi». La legge delega è stata sottoposta a scrutinio costituzionale, che ha riconosciuto legittima l'applicazione della delega (articolo 1, comma 4)², mentre sono venuti meno

¹ Legge 5 giugno 2003, n. 131, «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

² «Si tratta perciò di un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime, e cioè – come già detto – fino al momento della «entrata in vigore delle apposite leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali» (Corte costituzionale, sentenza n. 280/2004).

la possibilità di individuare disposizioni trattenute alla esclusiva competenza statale (comma 5) e i criteri direttivi da applicare alla ricognizione (comma 6).

Nel corso della XIV legislatura (2001-2006) è stato predisposto uno «Schema di decreto legislativo recante «Ricognizione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio»»³; il quale, tuttavia, non ha concluso l'*iter* in vigore della delega.

Il provvedimento proposto, «meramente ricognitivo e non innovativo della materia, che accorpa una serie di disposizioni attualmente contenute in diverse leggi e non prevede nessuna abrogazione di norme vigenti»⁴, con riferimento agli orientamenti della giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che nella materia «governo del territorio», oltre l'urbanistica fossero comprese anche l'edilizia, l'edilizia residenziale pubblica, i lavori pubblici, l'espropriazione per pubblica utilità.

In particolare, per l'urbanistica e l'edilizia sono state richiamate le sentenze costituzionali n. 303/2003, relativa alla disciplina degli interventi edilizi⁵, n. 362/2003, relativa agli oneri concessori e al prezzo di cessione delle aree demaniali, e n. 196/2004, relativa al condono edilizio straordinario.

Inoltre, lo schema di decreto legislativo prevedeva di adeguare la normativa sulle espropriazioni di pubblica utilità a quanto stabilito dalla Corte costituzionale (con la sentenza n. 179 del 1999) in merito alle destinazioni urbanistiche relative ai servizi di interesse locale; che, qualora realizzabili dai privati in regime di libero mercato, costituiscono vincoli conformativi con validità a tempo indeterminato, e non vincoli preordinati all'esproprio la cui validità è limitata nel tempo. Aspetto che, nonostante l'evidente rilevanza e la significativa giurisprudenza amministrativa maturata⁶, è stato ignorato dalla cultura urbanistica e disatteso dai legislatori, nazio-

³ Atto del Governo n. 610, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2005 (<https://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/docnonleg/12373.htm>).

⁴ Camera dei Deputati, Servizio Studi, XIV legislatura, scheda *Governo del territorio* (https://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/08/08_cap11.htm).

⁵ In questa occasione la Corte dichiara, tra l'altro, che la disciplina degli interventi edilizi rientra nella materia governo del territorio e «non ha nulla che non sia riconducibile ad una enunciazione di principio e che possa essere qualificata normativa di dettaglio. Infatti, essa persegue il fine, che costituisce un principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministratori e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione».

⁶ R. Gallia, *Programmazione delle infrastrutture, assetto del territorio e politiche urbane*, in questa «Rivista», vol. XXX, 2016, 3, p. 793.

nali e regionali, che non sono mai intervenuti per disciplinarne l'attuazione.

Sullo schema di decreto legislativo si è espressa negativamente la Conferenza Stato-Regioni⁷; che ha osservato, tra l'altro, come la ricognizione della normativa urbanistica comprendesse anche disposizioni di dettaglio vecchie e già superate da normative regionali consolidate.

Lo schema di decreto legislativo conteneva, inoltre, nonostante la natura meramente ricognitiva (o, forse, proprio per questo), una definizione sintetica della nozione del «governo del territorio», indicando (articolo 1, comma 2) che: «nell'ambito del “governo del territorio” rientrano l'“urbanistica” e l'“edilizia”, nonché, per quanto attiene agli aspetti strettamente collegati all'assetto del territorio, l'“edilizia residenziale pubblica”, i “lavori pubblici” e l'“espropriazione per pubblica utilità”».

Rimane quindi, valida e vigente, la definizione del termine «urbanistica» contenuta in uno dei provvedimenti per il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni a statuto ordinario (D.P.R. n. 616/1977, articolo 80), che nel periodo appariva innovativa: «Le funzioni amministrative relative alla materia “urbanistica” concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente».

2. Il governo del territorio delle Regioni

Negli oltre venti anni trascorsi dalla riforma costituzionale, le innovazioni prodotte nella regolamentazione del governo del territorio sono state caratterizzate dal prevalere dei procedimenti per l'autorizzazione degli interventi edilizi rispetto all'aggiornamento della pianificazione urbanistica.

Il panorama della legislazione regionale risulta estremamente diversificato (Tabella 1), con la Regione Molise che non si è mai dotata di una propria legislazione in materia, mentre le altre Re-

⁷ Seduta 9 febbraio 2006, punto 5 dell'ODG, Rep. atti n. 2468, «Parere sullo schema di decreto legislativo di ricognizione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, a norma dell'articolo 1 legge 5 giugno 2003, n. 131» (<https://www.sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.governo.it/maggio%202006/www.governo.it/backoffice/allegati/27533-2925.pdf>).

TAB. 1. *Le leggi regionali in materia urbanistica e/o per il governo del territorio*

Piemonte	L.r. 5 dicembre 1977, n. 56, «Tutela ed uso del suolo»
Valle d'Aosta	L.r. 6 aprile 1998, n. 11, «Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta»
Lombardia	L.r. 11 marzo 2005, n. 12, «Legge per il governo del territorio» L.r. 28 novembre 2014, n. 31, «Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato»
PA Trento	L.p. 4 agosto 2015, n. 15 «Legge provinciale per il governo del territorio» Decreto P.P.T. 19 maggio 2017, n. 8-61/LEG, «Regolamento Urbanistico-Edilizio Provinciale in esecuzione della legge provinciale 4 agosto 2015, n. 15 (legge provinciale per il governo del territorio 2015) Prot. n. 103/17 CDZ»
PA Bolzano	L.p. 10 luglio 2018, n. 9, «Territorio e paesaggio»
Veneto	L.r. 23 aprile 2004, n. 11, «Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio»
Friuli-Venezia Giulia	L.r. 23 febbraio 2007, n. 5, «Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio» L.r. 3 dicembre 2009, n. 22, «Procedure per l'avvio della riforma della pianificazione territoriale della Regione»
Liguria	L.r. 4 settembre 1997, n. 36, «Legge urbanistica regionale»
Emilia-Romagna	L.r. 21 dicembre 2017, n. 24, «Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio»
Toscana	L.r. 10 novembre 2014, n. 65, «Norme per il governo del territorio»
Umbria	L.r. 21 novembre 2015, n. 1, «Testo unico governo del territorio e materie correlate»
Marche	L.r. 30 novembre 2023, n. 19, «Norme della pianificazione per il governo del territorio»
Lazio	L.r. 22 dicembre 1999, n. 38, «Norme sul governo del territorio»
Abruzzo	L.r. 20 dicembre 2023, n. 58, «Nuova legge urbanistica sul governo del territorio»
Molise	
Campania	L.r. 22 dicembre 2004, n. 16, «Norme sul governo del territorio» L.r. 13 ottobre 2008, n. 13, «Piano Territoriale Regionale»
Puglia	L.r. 31 maggio 1980, n. 56, «Tutela ed uso del territorio» L.r. 27 luglio 2001, n. 20, «Norme generali di governo ed uso del territorio» L.r. 30 aprile 2019, n. 18, «Norme in materia di perequazione, compensazione urbanistica e contributo straordinario per la riduzione del consumo di suolo e disposizioni diverse»
Basilicata	L.r. 11 agosto 1999, n. 23, «Tutela, governo ed uso del territorio»
Calabria	L.r. 16 aprile 2002, n. 19, «Norme per la tutela, governo ed uso del territorio. Legge urbanistica della Calabria»
Sicilia	L.r. 13 agosto 2020, n. 19, «Norme per il governo del territorio»
Sardegna	L.r. 22 dicembre 1989, n. 45, «Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale»

gioni, in ordine sparso, mantengono i vecchi impianti normativi della propria legge urbanistica, ancorché aggiornati, ovvero hanno sostituito le legislazioni precedenti con una nuova regolamentazione del governo del territorio.

L'analisi comparativa delle legislazioni regionali si presenta ardua. L'ANCE ha predisposto⁸ un quadro sinottico sugli elementi essenziali della pianificazione comunale (tipologia, durata, zone/ambiti, diritti edificatori, pianificazione attuativa, particolarità); il quale, tuttavia, non risulta aggiornato.

A parità di indirizzi statali, le regolamentazioni regionali possono fornire indicazioni simili ma non coincidenti. A mò di esempio, si può riportare una comparazione su come le due più recenti leggi regionali (Marche e Campania) hanno affrontato il tema della rigenerazione urbana.

La rigenerazione urbana è un argomento che suscita un particolare interesse, e che si vorrebbe tradurre in una legge nazionale; tramite proposte che, secondo i testi noti nel momento in cui si scrive, non si discostano dalle regolamentazioni della pianificazione urbanistica per la crescita urbana, e mantengono la finalità della valorizzazione immobiliare (o rendita, che dir si voglia), temperata dal tentativo di dirottare una parte del valore prodotto verso interessi pubblici. Quindi, è lecito dubitare della utilità e della opportunità di un simile provvedimento⁹.

Le recenti leggi delle Regioni Marche e Campania individuano la prima due tipologie di interventi e l'altra tre, differenziando i relativi procedimenti autorizzativi.

La Regione Marche, fra le finalità della l.r. 30 novembre 2023, n. 19, «Norme della pianificazione per il governo del territorio», comprende anche l'attuazione della rigenerazione urbana e la riqualificazione della città pubblica; per le quali provvede a dettare una specifica disciplina degli interventi (articolo 25) e degli incentivi (articolo 26). In sostanza, prescrive che gli strumenti urbanistici siano «finalizzati prioritariamente alla rigenerazione urbana e territoriale, quale modalità integrata di governo del territorio per il contrasto al consumo di suolo, la riqualificazione dei sistemi insediativi e infrastrutturali esistenti e per l'eliminazione di situazioni di degrado»; suddividendo gli interventi in «riqualificazione dell'edificato», ad attuazione diretta o tramite permesso di costruire convenzionato, ed in «rigenerazione urbanistica», da attuare me-

⁸ ANCE, *Pianificazione urbanistica comunale: modelli a confronto*, gennaio 2018 (https://www.anceaies.it/wp-content/uploads/2018/01/Pianificazione-urbanistica-modelli-a-confronto-ALL-DOSSIER_Modelli-di-pianificazione-urb_genn-2018.pdf).

⁹ R. Gallia, *Rigenerazione urbana: che fare?*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», n. 2, 2024, pp. 19-31 (https://www.legislazionetecnica.it/system/files/prd_allegati/_/24-6/11632153/11632153_Gallia.pdf).

dianche gli strumenti di pianificazione urbanistica comunale con funzione operativa.

La Regione Campania, assumendo la finalità della «limitazione dell'espansione e della dispersione degli insediamenti», con la legge n. 5 del 29 aprile 2024 ha modificato la legge regionale n. 16/2004 sul governo del territorio, nelle parti dedicate alla rigenerazione urbana, definiti dal nuovo articolo 33-*quater*. La rigenerazione urbana è finalizzata a «promuovere il rinnovo e il riuso del tessuto edilizio esistente e agevolare la riqualificazione di ambiti urbani degradati, anche segnati dalla presenza di edifici dismessi o in via di dismissione», tramite interventi suddivisi in «ristrutturazione edilizia di singoli edifici», da realizzare tramite titolo abilitativo diretto, «ristrutturazione urbanistica di uno o più edifici contenitori rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio», realizzabili mediante permesso di costruire convenzionato o con Piano urbanistico attuativo, e «riqualificazione di ambiti urbani in tutto o in parte degradati», realizzabili mediante un «Programma operativo di rigenerazione urbana», definito quale «strumento con natura urbanistica, finanziaria e gestionale», che, oltre a definire gli aspetti tecnici e amministrativi, deve elaborare anche un piano di fattibilità finanziaria.

Quindi, per conseguire le medesime finalità e obiettivi, nelle diverse Regioni si interviene con modalità distinte.

Oltre il quadro normativo regionale particolarmente articolato, la regolamentazione del governo del territorio locale risulta affidata, nella maggior parte dei casi, a piani comunali generali adottati in periodi non recenti, quindi presumibilmente obsoleti e scarsamente efficaci; comunque risalenti a periodi temporali ampiamente diversificati (Tabella 2), sia tra Regioni sia all'interno della medesima Regione¹⁰.

¹⁰ S. Ombuen (a cura di), *La Pianificazione dei Comuni*, in INU, *Rapporto dal Territorio*, 2019, volume secondo, pp. 347-372. L'allegata Tabella 2 riproduce la «Tab. 6.1 – Classe di datazione dei piani per Regione. Numero dei piani e percentuali» (p. 351), aggiornata all'anno 2018. Per la cortesia dell'Autore, che ha aggiornato la tabella a fine 2021, ho potuto visionare una situazione che non presenta significative modifiche rispetto al precedente scenario.

TAB. 2. *Piani comunali generali per periodo di approvazione*

	Senza piano	Ante 1995	1995-2010	2011-2014	Post 2014	Totale
Valle d'Aosta	0	6	34	21	13	74
	0,00	8,11	45,95	28,38	17,57	100,00
Liguria	0	39	164	14	18	235
	0,00	16,60	69,79	5,96	7,66	100,00
Piemonte	0	160	835	116	90	1.201
	0,00	13,32	69,53	9,66	7,49	100,00
Lombardia	5	19	361	996	142	1.523
	0,33	1,25	23,70	65,40	9,32	100,00
Nord-Ovest	5	224	1.394	1.147	263	3.033
	0,16	7,39	45,96	37,82	8,67	100,00
Friuli-Venezia Giulia	0	6	182	19	9	216
	0,00	2,78	84,26	8,80	4,17	100,00
Veneto	2	71	171	207	124	575
	0,35	12,35	29,74	36,00	21,57	100,00
Trentino-Alto Adige	0	3	108	62	120	293
	0,00	1,02	36,86	21,16	40,96	100,00
Nord-Est	2	80	461	288	253	1.084
	0,18	7,38	42,53	26,57	23,34	100,00
Emilia-Romagna	2	15	145	76	95	333
	0,60	4,50	43,54	22,82	28,53	100,00
Toscana	0	6	141	62	67	276
	0,00	2,17	51,09	22,46	24,28	100,00
Centro-Nord	2	21	286	138	162	609
	0,33	3,45	46,96	22,66	26,60	100,00
Umbria	0	7	58	12	15	92
	0,00	7,61	63,04	13,04	16,30	100,00
Marche	0	13	154	48	14	229
	0,00	5,68	67,25	20,96	6,11	100,00
Lazio	22	166	176	14	0	378
	5,82	43,92	46,56	3,70	0,00	100,00
Abruzzo	8	83	174	16	24	305
	2,62	27,21	57,05	5,25	7,87	100,00
Centro-Sud	30	269	562	90	53	1.004
	2,99	26,79	55,98	8,96	5,28	100,00
Molise	0	77	53	1	5	136
	0,00	56,62	38,97	0,74	3,68	100,00
Campania	38	311	138	22	41	550
	6,91	56,55	25,09	4,00	7,45	100,00
Puglia	3	104	132	13	6	258
	1,16	40,31	51,16	5,04	2,33	100,00
Basilicata	13	55	38	19	6	131
	9,92	41,98	29,01	14,50	4,58	100,00
Calabria	2	134	236	5	28	405
	0,49	33,09	58,27	1,23	6,91	100,00

TAB. 2. (segue)

	Senza piano	Ante 1995	1995-2010	2011-2014	Post 2014	Totale
Sud	56	681	597	60	86	1.480
	3,78	46,01	40,34	4,05	5,81	100,00
Sicilia	0	126	239	14	11	390
	0,00	32,31	61,28	3,59	2,82	100,00
Sardegna	0	19	329	16	13	377
	0,00	5,04	87,27	4,24	3,45	100,00
Isole	0	145	568	30	24	767
	0,00	18,90	74,05	3,91	3,13	100,00
Totale	95	1.420	3.868	1.753	841	7.977
	1,19	17,80	48,49	21,98	10,54	100,00

3. *L'autonomia differenziata*

Il 13 luglio 2024 è entrata in vigore la legge 26 giugno 2024, n. 86, «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

Il provvedimento, 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 provvedimento 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». A tal fine vengono richiamate «le ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard»¹¹ (sulle quali torniamo in seguito), non-

¹¹ Articolo 1, comma 793, lettera *d*), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

ché il «rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione» in merito alla autonomia finanziaria degli Enti territoriali, senza tuttavia richiamare alcun comma e, quindi, senza dichiarare a quale principio si faccia riferimento.

La duplice finalità, della «efficiente allocazione delle risorse» e del «godimento delle prestazioni», viene immediatamente ribadita nel rassicurare che i LEP «indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, 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 commistione, fra LEP e funzioni fondamentali, risulta azzardata (e, come vedremo in seguito, alquanto problematica) in riferimento al precetto costituzionale. Il secondo comma dell'articolo 117 Cost., nell'elencare le materie di competenza esclusiva dello Stato, indica alla lettera *m*) la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», mentre le «funzioni fondamentali» degli enti locali sono citate alla lettera *p*) del medesimo comma, all'interno delle materie «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

La commistione, fra prestazioni e funzioni, è già presente nella legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, con norme innovate nel 2009¹², che dichiarano «livelli essenziali delle prestazioni» gli adempimenti obbligatori da parte della pubblica amministrazione nel garantire l'efficienza del procedimento (partecipazione, responsabilità, durata) e l'efficacia delle disposizioni concernenti la presentazione di istanze e comunicazioni (comunque denominate). Nella Relazione parlamentare si legge che «Il problema che si intende affrontare nasce dalla considerazione che, seppure la nuova ripartizione di potestà legislativa tra Stato e Regioni operata dalla riforma non prevede tra le materie riservate

¹² Articolo 29, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 241/1990, introdotti dall'articolo 10 della legge 69/2009, dettante disposizioni varie, in riferimento al principio del «vasto ambito della tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi», richiamato dalla Corte costituzionale (nella sentenza n. 399/2006, in riferimento all'accesso del pubblico all'informazione ambientale).

allo Stato la disciplina del procedimento amministrativo, appare insopprimibile l'esigenza di garantire una disciplina unitaria dell'azione amministrativa su tutto il territorio nazionale»¹³. In sostanza, per renderne obbligatorio il rispetto da parte di tutte le Regioni, si è attribuita la natura di LEP a procedimenti amministrativi che, altrimenti, costituirebbero «principi fondamentali», in quanto tali derogabili dalle legislazioni regionali.

Questa commistione, come vedremo di seguito, comporta dei problemi di corretta interpretazione ed attuazione, già emersi per quanto riguarda il governo del territorio.

4. *La coesione economica, sociale e territoriale*

Occorre osservare – preliminarmente – come il rispetto dei «principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale», indicati dalla legge n. 86/2024 quale propria finalità, si inserisca all'interno del quadro normativo prodotto dalla legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, finalizzato allo «sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese», anche in continuità con le politiche di sviluppo del Mezzogiorno¹⁴. Come confermato anche dall'esplicito richiamo al comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione, che prescrive l'obbligo di destinare «risorse aggiuntive» per l'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 medesima legge delega n. 42/2009, fra i «principi e criteri direttivi generali» che hanno informato i decreti che ne hanno regolamentato l'attuazione (articolo 2, comma 2), ha indicato anche 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

¹³ Camera dei Deputati, *Dossier ID0006A* (https://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/ID0006A.htm#_Toc226268311).

¹⁴ «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»; Manin Carabba, «Premessa» al *Piccolo codice del federalismo*, «Quaderni SVIMEZ», n. 33, ottobre 2012.

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).

Quindi, fabbisogni e costi sono riferiti sia all'esercizio delle funzioni fondamentali sia al rispetto di livelli essenziali delle prestazioni dei servizi erogati alle famiglie e alle imprese, in maniera congiunta ma distinta.

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 e dalla adeguatezza dell'apparato amministrativo. Viceversa, 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» da fornire alle famiglie e alle imprese, si evince anche dalla nozione della «perequazione infrastrutturale», introdotta sempre dalla legge n. 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, e orientata 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»¹⁵.

¹⁵ Per un approfondimento rinvio al mio *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», vol. XXXV, n. 4, 2021, pp. 1035-1054, che riporta anche il quadro comparativo della evoluzione normativa.

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 ambientale¹⁶. 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 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.

Per quanto riguarda la definizione di «indici del livello delle prestazioni», con norme aventi vigore di legge sono stati adottati gli indici degli standard dell'offerta solo per i servizi di asili nido¹⁷ e per i servizi sociali¹⁸, quale livello minimo, e per gli ospedali¹⁹,

¹⁶ MISE-Dps, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, giugno 2007, capitolo III.4, «Servizi essenziali e obiettivi misurabili», pp. 168-175.

¹⁷ Introdotto dalla legge di bilancio n. 178/2020, modificata dalla legge n. 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%, 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 disincenti alla partecipazione femminile alla forza lavoro» (<https://www.consilium.europa.eu/media/20936/71065.pdf>).

¹⁸ La legge di bilancio 2021 (legge n. 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 n. 34/2021) porta a 1 assistente sociale ogni 4.000 abitanti.

¹⁹ Introdotto dalla legge n. 135/2012, in materia di revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, con l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica piuttosto che il livello di 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% riferito a ricoveri diurni», e finalizzata a «razionalizzare le risorse in ambito sanitario e conseguire una riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi».

quale livello massimo. Questa limitazione non discende da carenze documentali. Da anni l'ISTAT ha consolidato la produzione di indicatori riferiti alle politiche di sviluppo²⁰. La SVIMEZ accompagna la presentazione dell'annuale rapporto, *L'economia 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 descrive i relativi divari territoriali²¹.

Infine, è bene ricordare che, nel nostro ordinamento, la definizione dei «Livelli essenziali delle prestazioni» (LEP) è stata anticipata dalla definizione dei «Livelli essenziali di assistenza sanitaria» (LEA), introdotti dalla legge delega n. 421/1992, e dei «Livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale» (LEPS), richiamati dal decreto legislativo n. 112/1998 e definiti dalla legge quadro n. 328/2000, per poi essere seguita dai «Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali» (LEPTA), introdotti dalla legge n. 132/2016.

5. I LEP nella legge per l'autonomia differenziata

La legge n. 86/2024 ha dato delega al Governo (articolo 3) per adottare i necessari decreti regolamentari, «sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197»²².

La legge n. 197/2022 dispone (comma 791) che «L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c)²³, del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente

²⁰ Si fa riferimento, in particolare, alle 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>).

²¹ <https://lnx.svimez.info/svimez/il-rapporto/>.

²² Legge 29 dicembre 2022, n. 197, «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

²³ «793. La Cabina di regia, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e in coerenza con i relativi obiettivi programmati: [...] c) individua, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard».

alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)».

Contestualmente definisce i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, [...], e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali».

L'interpretazione letterale della disposizione fa coincidere, in maniera inequivoca, i «livelli essenziali delle prestazioni» con la «soglia di spesa costituzionalmente necessaria». Scelta confermata dalla legge n. 86/2024, quando richiama (articolo 3, comma 11) la «osservanza di tali LEP nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione», che riguarda il finanziamento integrale delle «funzioni pubbliche» attribuite agli Enti territoriali, e quando richiama il quinto comma (del medesimo articolo 119), che prescrive l'obbligo di destinare «risorse aggiuntive» all'esecuzione di «interventi speciali», disponendo «l'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale di conto capitale» con l'attenzione limitata a «garantire un utilizzo più razionale, efficace ed efficiente delle risorse disponibili, e salvaguardando, al contempo, gli specifici vincoli di destinazione» (articolo 10, comma 1, lettera *a*).

Il questo contesto normativo, i LEP perdono qualsivoglia obiettivo finalizzato alla erogazione di servizi alle famiglie e alle imprese, atti a migliorare la qualità della vita delle persone e, contestualmente, creare un ambiente più favorevole all'insediamento e allo sviluppo di attività produttive.

6. I LEP per il governo del territorio

In questo contesto normativo sono stati definiti i LEP relativi alla materia governo del territorio.

Cercando di ricostruire il percorso logico che ha portato alla loro determinazione, preliminarmente occorre ricordare che non risulta siano state tenute in alcun conto le indicazioni della Corte costituzionale; che, nel recente passato, si è espressa sul diritto

all'abitazione (sentenza n. 166/2008), prendendo in esame la natura di standard urbanistico attribuita alle «aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale»²⁴. In quella occasione, la Corte costituzionale ha ricordato che «Lo Stato, nel determinare le caratteristiche e i requisiti degli alloggi sociali, in sostanza determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'abitazione. Tale determinazione ovviamente non può essere solo quantitativa, ma anche qualitativa, nel senso che, nel momento in cui si determina l'offerta minima destinata alle categorie sociali economicamente disagiate, occorre stabilire anche le caratteristiche di questi alloggi».

Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata istituita la «Cabina di regia per la determinazione dei LEP»; alla quale la citata legge n. 197/2022 ha demandato il compito di effettuare una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie trasferibili (ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), nonché di individuare le materie o gli ambiti di materie che siano riferibili ai LEP (comma 793) e, conseguentemente, la determinazione degli stessi LEP (comma 795).

Con D.P.C.M. 23 marzo 2023 è stato istituito il «Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per la individuazione dei LEP (CLEP)», al quale è stato affidato il compito di supportare la Cabina di Regia nelle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini dell'espletamento delle funzioni necessarie ad individuare le materie o gli ambiti di materie che siano riferibili ai LEP.

Il CLEP, a ottobre 2023, ha consegnato un approfondimento di «Documenti preparatori»²⁵, seguito a novembre 2023 dal «Rapporto finale»²⁶.

Nei «Documenti preparatori», due interventi approfondiscono alcuni aspetti del «governo del territorio». Il primo²⁷ esplora la materia, a partire dall'assenza di una definizione univoca²⁸; mentre

²⁴ Articolo 1, commi 258 e 259, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)».

²⁵ https://www.affariregionali.it/media/509323/3-parte-iii-documenti-preparatori_30102023_def.pdf.

²⁶ <https://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2024/gennaio/rapporto-finale-clep/>.

²⁷ 7. Contributo di S. Mangiameli: *Nota per il CLEP n. 6 – Governo del territorio*.

²⁸ Segnalo l'interessante ricostruzione dei vari tentativi di definizione della materia governo del territorio (nota 10 a pagina 8).

il secondo²⁹ esamina, negli aspetti riferibili ai LEP, gli standard urbanistici, che vengono definiti quali «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».

L'aspetto degli standard urbanistici è stato già trattato³⁰. Qui interessa cercare di comprendere il ragionamento che ha portato a definire (nel «Rapporto finale», del quale si dice di seguito) i LEP nel governo del territorio; che privilegiano le funzioni pubbliche inerenti le modalità e i tempi di attuazione di procedimenti amministrativi e limitano agli standard urbanistici (di cui al d.m. n. 1444/1968) la individuazione dei livelli di servizi da garantire alle famiglie e alle imprese.

L'Autore (della nota sul governo del territorio) ritiene che «la determinazione dei LEP potrebbe trovare applicazione relativamente alla regolazione amministrativa che facoltizza, o meno, determinati interventi o attività da parte di operatori pubblici e dei privati che si collocano in una determinata posizione»; citando a sostegno la Corte costituzionale, che, nella sentenza n. 203/2012, si è espressa sul titolo abilitativo edilizio SCIA. In sintesi, la Corte ritiene che questo titolo abilitativo edilizio, invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione, [...] rappresenta esattamente il carattere del livello essenziale della prestazione concernente i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.», per cui costituisce «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto».

Lungi dal voler intervenire in un approfondimento dottrinario, rispetto al quale non ho competenza, non posso tuttavia esimermi dal far notare alcune contraddizioni che possono avere ricadute sulle politiche pubbliche, e, quindi, sulla vita dei cittadini e sulle attività delle imprese.

La nozione di «governo del territorio», come proposta dall'Autore, risulta piuttosto estesa³¹. Alcune domande vengono spontanee.

²⁹ 10. Contributo di P.L. Portaluri: *LEP e standard urbanistici*.

³⁰ R. Gallia, *Standard urbanistici, dotazioni territoriali, livelli essenziali delle prestazioni*, in questa «Rivista», vol. XXXVII, n. 4, 2023, pp. 1079-1105.

³¹ «la materia «governo del territorio» può essere definita come l'insieme delle politiche settoriali che disciplinano l'uso del territorio, e comprende i seguenti ambiti materiali: urbanistica ed edilizia, che ne costituiscono il nucleo essenziale; edilizia sanitaria (per la parte

Come si fa a pensare all'edilizia sanitaria indipendentemente da obiettivi di tutela della salute? Come si fa a pensare all'edilizia residenziale pubblica indipendentemente dai temi del diritto all'abitazione? Come si fa a pensare ai programmi infrastrutturali e di grandi attrezzature di servizio alla popolazione e alle attività produttive, indipendentemente da obiettivi di servizi da erogare? Come si fa a pensare al risanamento e conservazione del suolo, indipendentemente da obiettivi di assetto del territorio?

Questi, o altri, interrogativi non traspasano dal «Rapporto finale»; che, tramite un'ampia esposizione dottrina, 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» (pp. 101-111).

I LEP nel «governo del territorio» vengono individuati, con riferimento ai rapporti tra cittadini e Amministrazioni pubbliche, nelle procedure per l'attuazione:

- della legge n. 241/1990 in materia di procedimento amministrativo (pp. 104-105);
- del D.P.R. n. 380/2001 Testo Unico edilizia (pp. 105-107);
- della legge urbanistica e delle leggi settoriali che hanno incidenza sulla pianificazione del territorio (pp. 107-108),
- del d.m. n. 1444/1968 sugli standard urbanistici (pp. 108-109).

Le indicazioni finali sono fissate in tre tabelle (edilizia, pianificazione urbanistica, standard); nelle quali 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 in vigore, 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».

non incidente sulla tutela della salute); edilizia residenziale pubblica (limitatamente alla programmazione degli insediamenti); lavori pubblici ed espropriazione per pubblica utilità (solamente per gli aspetti urbanistico-edilizi); programmi infrastrutturali e di grandi attrezzature di servizio alla popolazione e alle attività produttive (ivi compresa la localizzazione delle reti di impianti); risanamento e conservazione del suolo».

7. *In conclusione*

I LEP, definiti quale misurazione dell'efficienza di un procedimento amministrativo piuttosto che quale livello di erogazione di un servizio, risultano finalizzati e verranno utilizzati per procedere alla ripartizione delle risorse finanziarie corrispondenti alla copertura dei costi delle funzioni esercitate; indipendentemente dai livelli di erogazione dei servizi alle famiglie e alle imprese.

In tal senso – come già detto – dispone la legge n. 84/2024 (articolo 3, comma 11), quando ricorda che «la Regione e gli enti locali interessati sono tenuti all'osservanza di tali LEP nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione»; comma che riguarda le risorse finanziarie che consentono agli Enti territoriali di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», e non le risorse aggiuntive destinate alla realizzazione di interventi speciali di contrasto ai divari territoriali (di cui al comma 5 del medesimo articolo 119).

La legge n. 84/2024, approvata in questi termini, non solo contraddice diametralmente il collegamento con le politiche di sviluppo e coesione, ma soprattutto fa venire meno la caratteristica dell'orizzonte nazionale degli interventi speciali, che ha qualificato la legislazione speciale, a partire dalle leggi per le Regioni meridionali di inizio Novecento, transitata nelle leggi per il Mezzogiorno del secondo dopoguerra, approdata nella architettura della legge n. 42/2009 e dei suoi regolamenti attuativi.

Per questi motivi, in assenza di interventi correttivi, anche radicali, l'attuazione di questa legge sulla autonomia differenziata costituirà una vera iattura, non solo per il governo del territorio.

Nel governo del territorio, in particolare, sia gli utenti finali sia gli operatori (professionisti e imprese) si troveranno ad affrontare i medesimi problemi con procedure e procedimenti diversificati a seconda della Regione nella quale si troveranno ad operare.

Inoltre, troverà conferma la prevalenza dei procedimenti edilizi nel determinare l'uso della città e del territorio, con il definitivo tramonto della pianificazione urbanistica. Con la conseguenza di guardare esclusivamente ai processi di valorizzazione immobiliare e alle connesse rendite finanziarie, mentre allo spazio pubblico e agli usi collettivi verranno concesse solo presunte «compensazioni» sulle rendite conseguite.

Tramonterà definitivamente la possibile evoluzione degli standard urbanistici in dotazioni territoriali, intese non quale mera disponibilità di aree da dedicare ad usi pubblici, bensì quali livelli

quantitativi e qualitativi di erogazione di servizi ai cittadini e alle imprese.

Si determina, così, una ulteriore involuzione nel già precario collegamento fra l'assetto del territorio e le politiche di sviluppo e coesione, determinato dalla promulgazione del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023).

Le disposizioni del d.lgs. n. 36/2023 hanno demolito il procedimento di pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture (intese come servizi da erogare utilizzando manufatti dedicati), caratterizzato da una coerente commistione degli adempimenti previsti dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) e dalle misure di finanza pubblica (d.lgs. n. 118/2011), per sostituirlo con una programmazione formale, orientata alla mera accelerazione della spesa, accompagnata dalla netta separazione della realizzazione dei lavori pubblici dall'acquisto di beni e servizi³².

Già si delinea un futuro prossimo venturo.

Il polemico dibattito che ha accompagnato, e accompagna tuttora, l'attuazione del PNRR e l'impiego delle significative e straordinarie risorse finanziarie disponibili, sono stati orientati ad una rapida rendicontazione della spesa, tramite procedimenti di natura più propriamente congiunturale, piuttosto che al loro buon uso, finalizzato a perseguire una stabile e duratura crescita economica e sociale, incrementando gli standard (qualitativi e quantitativi) dei servizi resi alle famiglie e alle imprese.

L'autonomia differenziata, trasferendo le risorse sulla base della ripartizione dei costi degli adempimenti amministrativi, piuttosto che sulla ricognizione dei divari da colmare, non farà altro che accentuare i problemi.

Mala tempora currunt et peiora premunt.

³² R. Gallia, *Programmare e progettare nel nuovo Codice dei contratti pubblici. Un ritorno al passato?*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», n. 3, 2023, pp. 19-28 (link: https://www.legislazionetecnica.it/system/files/prd_allegati/_/23-7/10391514/10391514_Gallia.pdf).

