

# urbanistica

# INFORMAZIONI

■ Trent'anni di **Sussidiarietà** ■ **Urbicidio** e militarizzazione urbana ■ Competenze e saperi dell'**urbanista** tra vecchie e nuove sfide ■ **FOCUS** I **luoghi della cultura** in trasformazione ■ Pianificazione in **Toscana** tra innovazioni e semplificazioni ■ **INU 90 PODCAST** **Roma: il Piano del 1962-65, l'Asse attrezzato, lo sviluppo verso il mare** ■ **MOSAICO ITALIA Procida 2022** Capitale italiana della cultura ■ **Sicilia**. Stato della pianificazione comunale ■ **Piemonte**. L'abitare post-pandemia ■ **INU COMMUNITY** Accessibilità e inclusione sociale. Verso **città accessibili** a tutti ■ **Risorse e strumenti Ue** per città più resilienti al clima ■ **UNA FINESTRA SU...** Città e territorio in **Ucraina** ■ **SPAZIO GIOVANI** Contratto d'asse per il **diritto alla mobilità**. **Mobilità sostenibile** per riumanizzare le città ■ **URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI** **Città e sport**. Transizioni innovative dello spazio urbano. Il caso **Officina Keller**. **L'isolato urbano** ■ **SPEAKERS' CORNER** Il Consiglio di Stato dubita della **legittimità** delle deroghe regionali agli **standard urbanistici**. Con quali argomenti? ■ **ASSOCIAZIONI** **Assurb** Migrazione e inclusione. Programmi delle attività **ECTP-CEU** ■ **LETTURE&LETTORI** Cittadinanza, valori, nuovo welfare ■ **SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI** **Servizi di prossimità** ■ **Beni comuni**

**302**

Rivista bimestrale  
Anno L  
Marzo-Aprile  
2022  
ISSN n. 0392-5005  
Edizione digitale  
€ 5,00

**INU**  
Edizioni

**50**  
anni  
1972-2022

**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

**Segreteria di redazione**  
Valeria Vitulano

**Progetto grafico**  
Luisa Montobbio (DIST/Polito)

**Impaginazione**  
Valeria Vitulano

**Immagine in IV di copertina**  
Gosia Turzeniecka, *Polaroid*

**302**  
Anno L  
Marzo-Aprile 2022  
Edizione digitale  
Euro 5,00

**Comitato scientifico e Consiglio direttivo nazionale INU**

Andrea Arcidiacono, Marisa Fantin, Paolo Galuzzi, Carlo Gasparrini, Carolina Giaimo, Carmen Giannino, Giancarlo Mastrovito, Luigi Pingitore, Marichela Sepe, Comune di Ancona, Regione Emilia-Romagna, Regione Piemonte

Componente dei Presidenti di Sezione e secondi rappresentanti: Francesco Alberti (Toscana), Carlo Alberto Barbieri (Piemonte e Valle d'Aosta), Alessandro Bruni (Umbria), Domenico Cecchini (Lazio), Claudio Centanni (Marche), Marco Engel (Lombardia), Sandro Fabbro (Friuli Venezia Giulia), Isidoro Fasolino (Campania 2° rap.), Gianfranco Fiora (Piemonte e Valle d'Aosta 2° rap.), Laura Fregolent (Veneto), Luca Imberti (Lombardia 2° rap.), Francesco Licheri (Sardegna), Giampiero Lombardini (Liguria), Roberto Mascarucci (Abruzzo e Molise), Francesco Domenico Moccia (Campania), Domenico Passarelli (Calabria), Pierluigi Properzi (Abruzzo e Molise 2° rap.), Francesco Rotondo (Puglia), Francesco Scorza (Basilicata), Michele Stramandinoli (Alto Adige), Michele Talia (Lazio 2° rap.), Simona Tondelli (Emilia-Romagna 2° rap.), Anna Viganò (Trentino), Giuseppe Trombino (Sicilia), Sandra Vecchietti (Emilia-Romagna), Silvia Viviani (Toscana 2° rap.)

**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

**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.), ingegneregiossepemilano@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



Associato all'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 (consigliera),  
S. Vecchietti (consigliera).

**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 Trent'anni di sussidiarietà**  
Carolina Giaimo

## SI DISCUTE

- 6 Urbicidio e militarizzazione urbana**  
Fabio Armao

## IL PUNTO

- 7 Le competenze e i saperi dell'urbanista tra vecchie e nuove sfide**  
Michele Talia

## FOCUS

### I LUOGHI DELLA CULTURA IN TRASFORMAZIONE

a cura di Vittorio Salmoni

- 9 La rete delle Città creative italiane. Politiche urbane, sostenibili e sociali per una città antifragile**  
Vittorio Salmoni
- 11 Arte e rigenerazione urbana**  
Ester Coen
- 13 Antropoceneannàmo**  
Paolo Naldini
- 16 MEET di Milano. Un nuovo protagonista della cultura e della comunicazione in Italia**  
Intervista di Vittorio Salmoni a Maria Grazia Mattei
- 18 Mediazioni tecnologiche e programmi culturali. Il caso di Modena e non solo**  
Daniele Francesconi
- 20 Singole azioni sui luoghi della cultura ed effetti cumulativi per rigenerare le città d'arte**  
Vittoria Crisostomi
- 26 Le attuali sfide del Parco archeologico dell'Appia Antica**  
Simone Quilici

## FOCUS

### LA PIANIFICAZIONE IN TOSCANA TRA INNOVAZIONI E ISTANZE DI SEMPLIFICAZIONE

a cura di Francesco Alberti e Leonardo Rignanese

- 29 Un bilancio della pianificazione toscana**  
Chiara Agnoletti, Francesco Alberti, Alessandro Marioni
- 36 Piani, incentivi e progetti per l'area vasta in Toscana**  
Valeria Lingua
- 41 Pianificazione intercomunale delle aree interne: gli esempi del Mugello e della Garfagnana**  
Michela Chiti, Andrea Giraldi
- 48 L'Ecosistema informativo regionale integrato per il governo del territorio**  
Daniele Mazzotta

## INU 90 PODCAST

**Roma: il Piano del 1962-65, l'Asse attrezzato, lo sviluppo verso il mare**

a cura di Rosario Pavia

- 54 Il Prg di Roma 1962-65 tra cultura urbanistica e politiche urbane**  
Rosario Pavia
- 56 Lo sviluppo verso il mare: Roma in forma di cometa**  
Piero Ostilio Rossi
- 60 Memoria del piano**  
Domenico Cecchini
- 63 Anello verde, principi per un sistema strategico di Roma est**  
Luca Montuori
- 66 La 'mente' del Prg del '62**  
Walter Tocci
- 74 Roma verso il mare. Un vecchio schema per una nuova prospettiva di assetto e di sviluppo**  
Roberto Secchi
- 75 Il Prg di Roma 1962-65. Spunti di discussione**  
Nicolò Savarese

## MOSAICO ITALIA

**Procida 2022 Capitale italiana della cultura**

a cura di Emanuela Coppola e Giuseppe Guida, Inu Campania

- 77 Procida2022. La cultura non isola**  
Emanuela Coppola, Giuseppe Guida
- 79 Sostenibilità e partecipazione artistica**  
Marco Lauro
- 80 Piccola Grande Isola. Processi di rigenerazione urbana e territoriale**  
Roberto Gerundo, Carlo Gerundo
- 83 Progettare trasformazioni durevoli: quali solchi lascia il lavoro di comunità?**  
Fabio Landolfo
- 85 La cultura delle città. Le Capitali italiane della cultura, tra grande evento e processi di cultural regeneration**  
Anna Attademo

**Sicilia. Sguardi sullo stato della pianificazione comunale**

a cura di Giuseppe Trombino, Inu Sicilia

- 88 Prove di innovazione per il governo del territorio in Sicilia**  
Giuseppe Trombino, Inu Sicilia
- 89 L'intervento nei centri storici: uno sguardo al quadro normativo**  
Giuseppe Abbate

**91 La pianificazione comunale in Sicilia nel passaggio dalla vecchia alla nuova regolamentazione**

Andrea Marçel Pidalà, Giuseppe Trombino

**95 Pianificazione regionale al bivio: un piano territoriale regionale strategico a valenza sociale economica o un piano comprensivo**

Ferdinando Trapani

**97 Valutazione ambientale strategica nella pianificazione urbanistica: una strada ancora in salita**

Maria Chiara Tomasino

**Piemonte. L'abitare post-pandemia**

a cura di Silvia Saccomani e Luigi La Riccia, Inu Piemonte e Valle d'Aosta

**99 L'abitare in Piemonte oggi, a valle di due anni di Covid-19**

Silvia Saccomani

**101 Una 'nuova' politica per l'abitare? I PINQUA e non solo**

Silvia Saccomani

**103 La qualità dell'abitare passa dal paesaggio. Il PINQUA della città di Vercelli**

Benedetta Giudice

**105 I PINQUA dell'area torinese**

Nadia Caruso

**108 Abitare in Provincia di Asti al tempo del Covid-19: i Progetti PINQUA**

Antonio Fassone

**110 Nuove dimensioni del ri-abitare le Alpi piemontesi tra pre e post-pandemia**

Federica Corrado

**112 La situazione abitativa in Piemonte in tempo di Covid-19**

Luigi La Riccia

## INU COMMUNITY

**Accessibilità e inclusione sociale. Indirizzi, orientamenti e prospettive verso città accessibili a tutti**

a cura della Community Città accessibili a tutti

**116 Inquadramento**

Alessandro Bruni

**118 Città-territorio: un 'museo diffuso' partecipato, accessibile, vitale**

Gabriella Cetorelli

**120 Un sistema scientifico e tecnologico per supportare una migliore accessibilità**

Giordana Castelli

**122 Vitale, accessibile, inclusiva: la città prossima**

Piera Nobili

**124 Politiche, strumenti, metodologie e prospettive, le priorità per nuovi approcci nella cultura dell'accessibilità**

Iginio Rossi

**Risorse e strumenti Ue per città più resilienti al clima**

a cura della Community Inu Risorse comunitarie per i progetti

**127 L'adattamento al cambiamento climatico nella nuova programmazione europea**

Luca Trepiedi, Elisa Anna di Palma

**131 Città, poli di ricerca e modelli di sviluppo 'adattivi'**

Luca Mercatelli, Stefano Alessandrini

**134 L'adattamento e i percorsi per l'autonomia energetica delle comunità locali**

Claudia Meloni, Matteo Caldera, Gianluca D'Agosta, Stefano Pizzuti

**137 Il ruolo delle infrastrutture di rete nella resilienza dei territori urbani e metropolitani**

Francesco Ferrario, Neri Di Volo, Massimo Marra

**140 Le competenze per il clima e la sfida del Comune di Genova**

Stefania Manca

**145 Obiettivi e azioni strategiche per comuni e città resilienti: il caso della Città metropolitana di Milano**

Marina Trentin

**UNA FINESTRA SU...**

**Città e territorio in Ucraina**

a cura di Stefano Salata

**149 The war in Ukraine. Unbelievable horror on the European continent**

Svitlana Slava, Stefano Salata

**150 A European capital scarred by war**

Andriy Taranishyn

**153 Destruction-disappearance of small towns in the Kiev region as a result of active hostilities**

Yevheniia Khaustova, Anna Oleshko, Svitlana Bebko

**158 The ruination of a 3-century-old city due to the Russian invasion of Ukraine**

Sofia Pervushyna

**SPAZIO GIOVANI**

a cura di Luana Di Lodovico

**163 L'ipotesi del Contratto d'asse per il diritto alla mobilità**

Chiara Amato

**167 La mobilità sostenibile come strumento per riumanizzare le nostre città**

Aurora Sereni

**URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI**

a cura di Emanuela Coppola

**169 Città e sport. Transizioni innovative dello spazio urbano**

Ginevra Balletto, Giuseppe Borruso

**171 Le politiche (e le risorse) necessarie per lo sport nelle città**

Vittorio Ferri, Francesco Gastaldi

**174 Sport e salute nella città post pandemia. Il valore dello spazio urbano**

Mara Ladu

**177 Strumenti per la promozione della città dello sport**

Alessandra Milesi

**179 Gli stadi di proprietà: progetti e processi**

Andrea Iacomoni

**182 Mega eventi sportivi, stadi e rigenerazione: il ruolo dell'imprenditorialità urbana a partire dai Mondiali di calcio 1990**

Federico Camerin, Davide Longato

**186 Rigenerazione e riconversione sociale: il caso Officina Keller**

Giusy Sica

**188 L'isolato urbano. Principio insediativo e dispositivo progettuale per l'abitare contemporaneo**

Piergiorgio Vitillo

**SPEAKERS' CORNER**

**192 Il Consiglio di Stato dubita della legittimità delle deroghe regionali agli standard urbanistici. Con quali argomenti?**

Roberto Gallia

**ASSOCIAZIONI**

**Assurb**

**194 Migrazione e inclusione. Programmi delle attività dell'ECTP-CEU**

Markus Hedorfer

**LETTURE&LETTORI**

**196 La città attraverso tre sguardi: cittadinanza, valori, nuovo welfare**

Federico Camerin

**SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI**

**197 Servizi di prossimità**

Piergiorgio Vitillo

**198 Beni comuni**

Daniela Ciaffi

a cura di Carmen Giannino

## Il Consiglio di Stato dubita della legittimità delle deroghe regionali agli standard urbanistici. Con quali argomenti?

Roberto Gallia

Il Consiglio di Stato, con l'ordinanza collegiale n. 1949 del 17 marzo 2022, ha rinviato all'esame della Corte costituzionale la legittimità della potestà regionale di derogare agli standard urbanistici, prevista dall'art. 2-bis del DPR 380/01 Testo unico edilizia, nella parte in cui consente alle Regioni di "dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali".

L'ordinanza deriva dalla precedente sentenza non definitiva n. 3912 del 20 maggio 2021, che ha esaminato quanto disposto in materia di standard urbanistici dalla legge sul governo del territorio della Regione Lombardia (Lr 12/2005), che consente al piano dei servizi di derogare a quanto previsto dal Dm 1444/1968, a condizione che vengano verificati i tre elementi essenziali della qualità delle attrezzature insediate e da insediare, dalla loro fruibilità e dalla loro accessibilità.

Su queste prescrizioni della normativa regionale il Consiglio di Stato non si pronuncia, perché il governo del territorio è materia concorrente, dove la legislazione regionale è vincolata da principi dettati dalla legge nazionale. L'esame riguarda quanto disposto dall'art. 2-bis del DPR 380/01, non per gli aspetti evidenziati (in maniera fuorviante) dal titolo "Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati", già esaminati dalla Corte costituzionale che li ha ricondotti alle disposizioni del Codice civile, bensì per gli aspetti che consentono "una disciplina degli standard urbanistici potenzialmente derogatoria dei limiti «inderogabili» di cui al Dm n. 1444 del 1968". Viene evidenziato come la norma statale,

così come articolata, appaia in contrasto con gli orientamenti costituzionali in merito alle competenze concorrenti in materia di "governo del territorio" (art. 117, terzo comma), in quanto non pone "alcun confine di principio al potere di deroga attribuito a tutte le regioni rispetto alle preesistenti norme statali, senza assolvere alla funzione propria attribuita dalla Costituzione allo Stato di individuare i principi, così rendendo certamente possibili legislazioni regionali molto diverse tra di loro", e costituisce "una sostanziale abdicazione dalla fissazione di parametri e criteri generali, cui pure il legislatore statale sarebbe chiamato in materia di competenza concorrente, [... che] finisce per incidere sul regime proprietario dei suoli, che risulta potenzialmente assoggettato a regole differenti nelle diverse Regioni pur in relazione ad aree avente identica destinazione urbanistica e ad interventi edilizi rientranti nella medesima tipologia".

Si richiamano inoltre ulteriori profili, riferibili a competenze statali esclusive, intesi quali "valori costituzionali [...] oramai strettamente correlati alla materia del "governo del territorio", quali la materia attinente alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" [117, secondo comma, lett. m)], quella della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" [art. 117, secondo comma, lett. s)], nonché il diritto di impresa e il diritto di proprietà (artt. 41 e 42 Cost.)". Rispetto a questi aspetti il Consiglio di Stato ritiene che "la norma statale di principio sia da rivenirsi nell'articolo 41-quinquies della Legge n. 1150 del 1942, introdotto dalla Legge n. 765 del 1967, il quale – come è noto – costituisce la fonte di derivazione del Dm. n. 1444 del 1968, imponendo agli strumenti urbanistici

generali il rispetto di parametri e limiti definiti espressamente «inderogabili», [... che esprime] l'esigenza che le dotazioni di spazi pubblici, infrastrutture, servizi etc. rispondano a criteri di definizione omogenei su tutto il territorio nazionale, non essendo costituzionalmente ammissibile che possano esservi discrasie anche vistose tra Regione e Regione, in virtù dei diversi rapporti e parametri liberamente individuabili dalle diverse legislazioni regionali".

Volendo entrare nel merito di queste argomentazioni, non sembra necessario richiamare gli aspetti delle regolamentazioni urbanistiche e delle loro capacità di incidere sul regime proprietario dei suoli, ben presenti nel pluridecennale confronto su una nuova legge urbanistica, né delle regolamentazioni a tutela dell'ambiente fisico (aria, acqua, suolo), dell'ecosistema (flora e fauna) e dei beni culturali (paesaggistici e storico-archeologici), rispetto ai quali la giurisprudenza costituzionale ha definitivamente chiarito come le Regioni possano adottare esclusivamente livelli di tutela superiori ai livelli minimi definiti a livello statale.

Appare invece necessario, più che opportuno, approfondire i riferimenti in base ai quali le "dotazioni di spazi pubblici, infrastrutture e servizi" possano identificare e debbano costituire "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

Per brevità, si richiama quanto già illustrato (si veda Gallia in UI no. 297) in merito alla "perequazione infrastrutturale", cioè alla disponibilità (in termini sia quantitativi sia qualitativi) di servizi finalizzati – contestualmente – a migliorare la qualità della vita delle famiglie (cioè le persone) e a creare più favorevoli condizioni per lo sviluppo di attività produttive (cioè le imprese).

L'istituto della perequazione infrastrutturale è stato introdotto con la legge delega sul federalismo fiscale (art. 22 Legge 42/2009) e ripreso nelle disposizioni attuative del PNRR, con la finalità di operare un "recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche" (del Paese e delle aree infraregionali), nelle quali "garantire analoghi livelli essenziali di infrastrutturazione e dei servizi a essi connessi", con la finalità di attuare "un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali" costituzionalmente garantite alle famiglie e alle imprese. Ci troviamo quindi nel campo delle politiche di sviluppo e coesione, profondamente innovate negli ultimi 12 anni, in un percorso complesso e con una attuazione né lineare né coerente, che non ha saputo, o voluto, intercettare e contaminare le regole e i processi della pianificazione territoriale ed urbanistica. Tuttavia con questi aspetti ci costringe a confrontarci il Consiglio di Stato, quando richiama la "necessità di assicurare una quota minima di infrastrutture e aree per servizi pubblici che sia la stessa sull'intero territorio nazionale, [e che] la determinazione delle dotazioni infrastrutturali pubbliche o di interesse generale resti riservata al legislatore statale [che deve] fissare i livelli minimi delle predette prestazioni".

Gli standard urbanistici, quali aree disponibili per realizzare servizi e spazi pubblici, hanno avuto il grande merito di garantire una espansione urbana regolamentata, ma non sempre controllata. Nella realtà attuale, che chiede di contenere il consumo di suolo e di rigenerare l'esistente, la riserva di aree dedicate a spazi pubblici può e deve evolversi nella disponibilità effettiva di servizi e spazi pubblici, ma in termini sia quantitativi sia qualitativi.

Il termine "dotazione" di servizi e attrezzature è stato introdotto in rapporto alla ricognizione delle disponibilità esistenti, che avvia il procedimento per la ripartizione delle risorse finanziarie finalizzato a perseguire obiettivi di perequazione delle dotazioni infrastrutturali tra le diverse aree geografiche. Il termine è stato quindi adottato, in riferimento agli standard urbanistici, dalle legislazioni urbanistiche regionali che ne hanno modificato il significato in "dotazione di aree a standard". Si pone quindi il problema di cosa si debba intendere per "dotazioni di spazi pubblici, infrastrutture, servizi" che forniscono "livelli essenziali di prestazioni".

Già da tempo le distinte nozioni di "opera pubblica" e di "servizio pubblico" sono state riunificate nella innovativa definizione di "infrastruttura pubblica", stabilendo che "per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di

servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese [...], indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni" (art. 2 Dm 26 novembre 2010). Ne discende che le infrastrutture, pubbliche o di interesse pubblico, non solo devono essere concepite nella loro inscindibile unità tra il servizio prodotto e l'opera fisica costruita a tal fine, ma soprattutto il loro interesse pubblico deve essere ricercato non più in riferimento alla mera proprietà demaniale dell'opera bensì alla finalità del servizio realizzato.

Questa innovazione, introdotta nel periodo in cui si è tentato un connubio fra scelte di natura federale e evoluzione delle politiche di sviluppo e coesione, attribuisce rilevanza alle infrastrutture non tanto per gli investimenti attivati quanto per i servizi realizzati. Orientamento esplicitato all'interno del Qsn 2007-13, con l'introduzione degli "obiettivi di servizio" quali "servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire", e confermato con le disposizioni per l'impiego delle risorse aggiuntive (concentrate nel Fondo per lo sviluppo e la coesione) e la realizzazione degli interventi speciali (di cui all'articolo 119 Costituzione), le quali stabiliscono che le disponibilità finanziarie siano destinate alla realizzazione di progetti infrastrutturali "in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili", e programmate "con particolare riferimento al graduale conseguimento di livelli standardizzati" nelle prestazioni e nei costi di erogazione dei servizi (Dlgs 88/2011). Gli "obiettivi di servizio" individuano le infrastrutture che il decisore politico sceglie di realizzare per conseguire uno specifico 'target' di dotazione. Per comprendere, nell'obiettivo "assistenza alla prima infanzia" del Qsn 2007-2013 rientrava anche il servizio di asilo nido; cioè un servizio connotato da un valore sociale, in quanto allevia il carico familiare, e, contestualmente, dà un valore economico, in quanto libera e rende disponibile per il mercato del lavoro la componente femminile, alla quale nella nostra società è delegata, prevalentemente, la cura e l'assistenza della prima infanzia e degli anziani. Il target da conseguire per l'obiettivo relativo alla disponibilità era fissato a 16 posti ogni 100 bambini da 0 a 3 anni, a fronte di 33 della Carta di Lisbona; in un periodo in cui Emilia Romagna e Valle d'Aosta avevano un indicatore superiore a 20, mentre nelle regioni del Mezzogiorno la Sicilia, la Sardegna, l'Abruzzo e la Basilicata avevano un indice inferiore a 10 e le restanti inferiore a 5.

Mettere in relazione la dotazione esistente e il target di servizio che si vuole conseguire, con il dimensionamento e la localizzazione

degli standard urbanistici, non pone particolari problemi. Ad esempio, nel Comune di Roma l'esame dei dati statistici evidenzia uno standard di servizio di circa 28 posti ogni 100 bambini, distribuito a macchia di leopardo sull'intero territorio comunale, con divari fra le diverse zone urbanistiche, da 7-8 ad oltre 100. Pertanto, ai fini dell'aggiornamento della pianificazione urbanistica per adeguarla ad un efficace uso degli investimenti, risulta abbastanza semplice dimensionare e localizzare le eventuali aree da dedicare alla realizzazione di asili nido.

Risulta invece più complesso valutare l'offerta effettiva. Dal punto di vista quantitativo, ai posti negli asili comunali e/o convenzionati (oggetto di rilevazione statistica) vanno aggiunti i posti realizzati in altre strutture comunque consentite (nidi aziendali, micronidi casalinghi, ecc.), non rilevati nelle statistiche del servizio. Dal punto di vista qualitativo, occorre invece indagare l'offerta alternativa privata (baby sitter, parenti, ecc.) e verificare se possa risultare più praticabile e più performante della offerta istituzionale. Sia l'offerta privata sia l'offerta istituzionale non tradizionale (nidi aziendali, micronidi casalinghi, ecc.) non sono registrate quali aree a standard e quindi nella pianificazione urbanistica non esercitano alcuna influenza.

Inoltre, una divaricazione significativa fra standard urbanistici e dotazioni di servizi può essere determinata anche da situazioni particolari. Per esempio, nella regione Lazio la legislazione regionale sugli asili nido prevede un lotto minimo di almeno mq 1500, dimensione necessaria per realizzare sia un plesso di 26 posti, sia un plesso di 42 posti. Per cui, a parità di standard urbanistico, si può avere una diversa disponibilità di posti (cioè di dotazioni di servizio).

Con l'uso degli indicatori statistici prodotti dall'Istat (politiche di sviluppo, Bes, Agenda 2030), sarebbe possibile avviare una mappatura empiricamente fondata dei livelli delle prestazioni erogate, da approfondire per gli aspetti locali, rendendo disponibile una base di conoscenza utile per una razionale costruzione dei "quadri esigenziali", prescritti dal Codice dei contratti pubblici quale documento di avvio del processo di programmazione delle infrastrutture, con il quale il decisore politico determina i livelli che si vogliono conseguire nelle prestazioni di servizi. All'interno di questo processo sarebbe possibile costruire un efficace collegamento fra standard urbanistici (quale riserva di aree dedicate) e dotazioni territoriali di servizi (quale target di fornitura, qualitativa e quantitativa). Sarebbe quindi possibile adeguare la pianificazione urbanistica, anche in attesa degli orientamenti costituzionali. ■