

Un territorio da lupi: un commento alla nuova legge urbanistica nazionale e alcune proposte alternative.¹

di Alberto Magnaghi e Anna Marson

Premessa

1. Quale è il territorio in questione?
2. Il nuovo ruolo del territorio nella produzione di ricchezza durevole
3. Il governo del territorio nel contesto attuale
4. Quali sono le questioni che una legge nazionale per il governo del territorio dovrebbe proporsi di affrontare e indirizzare?
5. I contenuti più nefasti della legge Lupi
6. Indicazioni per una proposta diversa

Premessa

La cosiddetta “legge Lupi” è il nuovo disegno di legge nazionale intitolato “Principi in materia di governo del territorio”, approvato dalla Camera dei deputati il 28 giugno 2005 e ora iscritto al Senato con il n. 3519. Il testo votato è destinato a sostituire buona parte delle leggi urbanistiche vigenti, dalla legge 1150 del 1942 a quelle che negli anni '60 trattano dell'interesse pubblico nelle azioni urbanistiche, prevedendone l'abrogazione diretta² o la decadenza ove le Regioni emanino normative sui medesimi oggetti³.

Il disegno di legge risulta dall'unificazione di otto disegni di legge diversi, presentati da gruppi di deputati che vanno da AN e Forza Italia a Margherita, DS, Verdi e Rifondazione, e da numerosi emendamenti approvati alla Camera prima del voto sul provvedimento complessivo. Oggetto di un voto segreto parzialmente *bipartisan*⁴ difficilmente comprensibile, spiegabile forse soltanto con la scarsa cultura urbanistica e dei beni comuni che caratterizza gran parte degli attuali deputati⁵, è caduto nell'assordante silenzio⁶ della stampa, occupata a fornirci quotidianamente notizie il più possibile inessenziali.

[...]

5. I contenuti più nefasti del disegno di legge

1. Pubblicato in M.C. Gibelli (a cura di), *La controriforma urbanistica. Critica al disegno di legge” principi in materia di governo del territorio (2005)*” Alinea Firenze 2005. In corso di pubblicazione sul n. 3-2005 della rivista *Democrazia e Diritto*, trimestrale del Centro di studi e iniziative per la riforma dello stato (anno XLIII).

2. Il nuovo testo abroga parzialmente o totalmente leggi relative ad atti autoritativi in materia di requisiti procedurali, oneri di urbanizzazione, standard urbanistici, interventi di edilizia economica e popolare: la legge 765/67, in toto la 1187/68. Prevede inoltre la perdita di efficacia di numerosi altri provvedimenti (l'intero decreto 1444/68, buona parte della legge 167/62 e numerosi articoli di altre leggi, in presenza di legislazioni regionali che ne trattino i relativi temi).

3. Senza ahinoi, come vedremo in modo specifico nel testo che segue, definire i principi di riferimento per l'azione regionale.

4. Nonostante le dichiarazioni di voto contrario a nome di tutti i gruppi della minoranza, il voto finale ha registrato 205 sì, 32 più dei 173 deputati di maggioranza presenti e votanti.

5. A differenza di quanto accadeva in passato (cfr. ad esempio Camera dei deputati, *Ricerca sull'urbanistica*. Servizio Studi Legislazione e Inchieste parlamentari, Roma 1965) sembra totalmente mancare oggi l'interesse a promuoverne l'approfondimento.

6. Tra le poche significative eccezioni a questo silenzio, forse non privo di relazioni con la partecipazione di molti cosiddetti “immobiliaristi” alla proprietà dei mezzi di informazione, è utile richiamare un meditato articolo di Roberto Camagni su *Edilizia e Territorio* (rivista del gruppo Il Sole 24 ore) n.30 del 1 agosto 2005, oltre agli articoli in merito raccolti sul sito www.Eddyburg.it insieme all'appello “Fermiamo la legge Lupi”, promosso in occasione del convegno di Italia Nostra del 28.1.2005 a Roma, di cui sono primi firmatari (di 399 complessivi) D. Pasolini dell'Onda, E. Salzano, V. De Lucia, P. Bevilacqua, V. Emiliani, G. Pallottino, G. Barbera, G. Gisotti, A. Magnaghi.

A partire dalle prime critiche fin qui esposte, che riguardano l'impostazione generale della legge rispetto alle principali poste in gioco nel governo del territorio, verifichiamo ora più puntualmente i contenuti specifici che maggiormente contribuiranno a legittimare azioni lesive del territorio italiano, inteso come patrimonio collettivo.

a. *Un disegno di de-regolazione generalizzata*

Vediamo più nel dettaglio come la legge introduca indebitamente⁷ molte procedure puntuali di de-regolazione rispetto alle norme attualmente vigenti, che esprimono implicitamente un progetto di destrutturazione del governo pubblico del territorio. Essa prevede ad esempio:

- la possibilità che un "intervento diretto" proposto da privati possa diventare prima piano urbanistico e poi variante al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale⁸ (art.8, comma 6 art.9, comma 1), configurando il processo di pianificazione pubblica come sommatoria dei progetti incrementalmente proposti da operatori immobiliari;
- il riconoscimento di diritti edificatori alle proprietà immobiliari ricomprese in determinati ambiti "indipendentemente dalla specifica destinazione d'uso", diritti "trasferibili e liberamente commerciabili negli e tra gli ambiti territoriali" art.9, comma 3), delegittimando qualunque controllo funzionale, paesistico e ambientale nei diversi ambiti⁹;
- la sostituzione degli standard urbanistici minimi nazionali¹⁰, con livelli minimi di dotazioni non meglio precisati e definibili caso per caso con il concorso dei privati (art.7, comma 1);
- la generalizzazione della procedura del silenzio-assenso per le concessioni edilizie¹¹ (art.13, comma.4).

b. *Incongruenze tra enunciati e contenuti*

Un'incongruenza diffusa è rilevabile nell'insieme del testo tra enunciati di carattere generale e disposizioni specifiche. Ad esempio, la priorità enunciata relativamente al recupero dei territori urbanizzati (art.6, comma 2), è smentita da disposizioni specifiche che invece mettono sullo stesso piano recupero e urbanizzazioni ex novo (art.6, commi 5 e 6).

Il testo sembra riflettere nel suo insieme una profonda indifferenza per il significato del linguaggio tecnico utilizzato, come si può evincere da una serie di incongruenze anche lessicali fra le definizioni di cui all'art.2 e i termini usati all'6: all'art. 2 la "pianificazione territoriale" e la "pianificazione urbanistica" sono attribuite ad enti diversi, senza chiarirne le differenze di contenuti, mentre all'art.6 la "pianificazione urbanistica" diventa "pianificazione del territorio"¹² e compare una "pianificazione delle aree metropolitane" non meglio attribuita. All'art. 5 "sussidiarietà, cooperazione e partecipazione" diventano alla riga successiva "sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza".

E ancora, all'art.6, comma 2 viene sottolineata l'importanza della "difesa dei caratteri tradizionali" (?) quando poi all'art.5, comma 7 si prescrive un quadro conoscitivo unitario e criteri omogenei per

7. Intervenedo in questo modo nelle competenze riservate alle Regioni. Queste, nel caso in cui si siano già dotate di leggi in materia di governo del territorio potranno trovarsi in forte conflitto con quanto previsto dalla legge nazionale, mentre se ne sono ancora sprovviste dovranno uniformarsi a procedure pre-definite.

8. La possibilità che i progetti negoziati diventino piano urbanistico comunale, e che questi modifichino i PTCP (votato dal Consiglio Provinciale) con la procedura dell'intesa (che esclude tra l'altro il Consiglio) sembra tra l'altro in contrasto con il Dlgs 267/2000, Testo unico di disciplina degli enti locali.

9. A titolo di ipotesi, il volume di un capannone a destinazione produttiva costruito in fondo valle può trasformarsi in dieci villette sul crinale.

10. La dotazione minima di servizi pubblici (18 mq/cittadino per servizi d'interesse locale: asili-nido, scuole materne e dell'obbligo, attrezzature di interesse comune, parcheggi, aree a verde, gioco e sport; cui si aggiungono le quantità minime di parchi territoriali, attrezzature ospedaliere e d'istruzione superiore) che deve essere garantita negli interventi di nuova urbanizzazione, alla quale attualmente concorre, attraverso il pagamento dei relativi oneri, ogni tipo di intervento edilizio.

11. Attualmente il silenzio-assenso è previsto soltanto per gli interventi minori soggetti a dichiarazione di inizio attività (DIA).

12. Sarebbe in effetti più corretto che tutti gli strumenti di pianificazione fisica non settoriale facessero riferimento anche nominale al "territorio" nel suo insieme, dal momento che disciplinano insieme aree urbane e urbanizzabili, aree agricole e spazi aperti a valenza ambientale.

le cartografie: se è evidente la necessità di rendere i quadri conoscitivi comparabili fra loro, l'“omogeneità” nega di fatto la possibilità di rappresentare adeguatamente le peculiarità di ciascun luogo e dei suoi specifici giacimenti patrimoniali che costituiscono appunto i cosiddetti “caratteri tradizionali”.

c. La sussidiarietà tradita

La legge interpreta in modo curioso il principio di sussidiarietà. Oltre alla richiamata ingerenza nei confronti della competenza legislativa regionale in materia, la sbandierata autonomia attribuita ai Comuni, nel contesto degli attuali rapporti tra Stato centrale ed enti pubblici territoriali in materia di risorse finanziarie, si risolve (grazie allo strumento della negoziazione con gli attori economici), nell'incitare i Comuni alla svendita del patrimonio territoriale per recuperare un po' di risorse finanziarie attraverso l'ICI e gli oneri di urbanizzazione. Il ruolo potenzialmente rilevante assegnato dal disegno di legge ai Comuni avrebbe un senso diverso se i Comuni avessero una autonomia finanziaria e decisionale rilevante, mentre in questi anni sono stati svuotati di entrambe (taglio dei trasferimenti statali, obbligo di trasformare le municipalizzate in grandi aziende di diritto privato non più gestibili come servizi pubblici¹³). L'autonomia dei Comuni nel governo del proprio territorio, largamente auspicabile in un'ottica di reale applicazione del principio di sussidiarietà e del federalismo municipale, richiederebbe peraltro dei principi guida, definiti a livello sovracomunale e condivisi dai diversi livelli istituzionali, e dei criteri di valutazione delle azioni locali da applicare nei rapporti interistituzionali¹⁴. Infine, una reale autonomia richiede, a sua garanzia, l'attivazione di un forte processo partecipativo in grado di mobilitare la pluralità e la complessità degli interessi sociali contro i pochi poteri forti di cui il Comune solitamente è ostaggio o complice.

Un'altra evidenza del modo distorto di interpretare la sussidiarietà è all'art.6, comma 2 dove si prescrive che i piani di ambito (aree di pianificazione sovracomunale definite dalle Regioni) “non possono avere [...] un livello di dettaglio maggiore di quello dei piani urbanistici comunali”: ciò significa che possono averlo eguale, il che vanifica ogni distinzione di competenze fra i diversi livelli di pianificazione, e aggiunge elementi di farsa alla succitata autonomia dei Comuni. Una pianificazione d'ambito (sovracomunale) efficace richiederebbe peraltro una compensazione generalizzata tra Comuni dell'ICI¹⁵, mentre il testo di legge la prevede (art.12, comma 2 b) soltanto per la localizzazione di specifiche “attrezzature”¹⁶.

d. La partecipazione negata

13. Se togliamo all'esercizio del governo locale la gestione dei beni comuni, che cosa costituirà l'oggetto del governo locale? Quest'oggetto s'è andato negli ultimi secoli fortemente riducendo. *Enclosures* dei *commons*, bonifiche dei terreni marginali e distruzione degli usi civici hanno quasi del tutto eliminato le proprietà comuni dei terreni che legittimavano la partecipazione dell'intera comunità locale alla gestione del bene comune; ove ancora presenti queste proprietà collettive e indivise costituiscono oggi eccezioni alla generale privatizzazione e parcellizzazione dei suoli. Il concetto di demanio pubblico statale, che sostituiva la comunità locale nella gestione di alcuni beni comuni, è anch'esso delegittimato dalla privatizzazione di fatto e spesso anche di diritto di gran parte degli ambienti litoranei e perifluviali. Nel secolo XX i beni comuni naturali oggetto del governo locale si sono dunque di fatto ridotti ad acqua e aria, mentre sono apparsi nuovi beni comuni creati o trasformati dagli esseri umani: istruzione, energia elettrica, sicurezza sociale e alimentare, ecc. Ovvero, i servizi sociali promossi e gestiti dalle amministrazioni locali, quelli che a lungo siamo stati soliti considerare come la ragion d'essere e il valore aggiunto dei comuni europei, e in particolare italiani. La gestione quotidiana di questi servizi permetteva altresì ai governi locali di conoscere la comunità locale dei fruitori di questi servizi, le loro dinamiche e i loro problemi. Oggi si scopre che la perdita della gestione locale dei servizi comporta anche una perdita di conoscenza sulle comunità locali.

14. In questa direzione si muove la LR Toscana n.1/05 sul governo del territorio.

15. L'assenza di forme di compensazione intercomunale dell'Ici impedisce scelte razionali di localizzazione di molte destinazioni d'uso, producendo la proliferazione, in ciascun comune, di zone artigianali, aree per insediamenti produttivi, supermercati ecc.

16. “attrezzature di interesse sovracomunale per la realizzazione di aree per insediamenti produttivi di beni e servizi a seguito della formazione di consorzi di comuni”: i casi di esternalità negative prodotte da insediamenti localizzati in un Comune sui Comuni limitrofi sono assai più numerosi, e avrebbero richiesto misure di compensazione ben più ampie, capaci di promuovere una razionalizzazione e una gestione più oculata degli sviluppi urbanizzativi

La legge prevede che le funzioni amministrative siano esercitate prioritariamente mediante “l’adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi” (art.5, comma.4). Ad una prima lettura superficiale, la valutazione non può che essere positiva: il riconoscimento dei limiti degli strumenti autoritativi nell’implementazione delle scelte è quasi unanime, così come l’esigenza di attivare strumenti di condivisione multiattoriale nei processi di piano. A un esame più approfondito viene tuttavia da chiedersi: atti negoziati fra quali attori? I requisiti necessari affinché questo passaggio comporti effetti positivi per la collettività riguardano sia l’allargamento dei tavoli negoziali a rappresentanze di interessi in grado di far interagire gli attori deboli, sia la promozione di istituti di partecipazione dei cittadini con effettivo ruolo decisionale.

Qui, come si suole dire, casca l’asino: nel disegno di legge la partecipazione dei cittadini viene solo enunciata (art.8 comma 2) e non sostanziata da alcun procedimento effettivo che la garantisca maggiormente di quanto già previsto dalla legge 1150/42 con riferimento al procedimento di approvazione dei piani (*osservazioni*); mentre per quanto riguarda i tavoli negoziali si fa unicamente riferimento agli operatori economici (finanziari) privati la cui partecipazione è la sola a essere pienamente garantita¹⁷, in particolare nei richiamati “interventi diretti” che assumono valore di piano urbanistico¹⁸.

Dagli atti autoritativi del passato, i cui difetti sono noti, si passa dunque ad atti negoziali in cui l’interesse collettivo è ancora meno garantito, sia per alcune caratteristiche proprie del settore immobiliare (asimmetria informativa tra pubblico e privato sui margini di guadagno, concorrenza fra Comuni a fronte di un oligopolio territorialmente ampio dei grandi operatori) che per le condizioni specifiche del nostro contesto nazionale (scarsa trasparenza, scarsa presenza nel settore pubblico di professionalità adeguate alla gestione dei processi)¹⁹.

La partecipazione, enunciata e non sostanziata, serve dunque da alibi per demolire gli strumenti esistenti senza sostituirli con modalità più efficaci nell’attribuire ai cittadini il diritto di tutela dei loro interessi non particolari, ma comuni a chi abita e si prende cura di un determinato territorio.

e. gli standard urbanistici aboliti

Anche in questo caso, i limiti degli standard tradizionali, puramente quantitativi (mq/abitante di servizio), sono noti, non avendo questa dotazione impedito la produzione di insediamenti privi di qualità e densi di squilibri ambientali e territoriali, anzi avendola in alcuni casi addirittura promossa²⁰

La nuova legge prevede l’eliminazione degli standard urbanistici minimi finora vigenti, affidando la garanzia della “dotazione necessaria di attrezzature e servizi pubblici” (art. 7, comma 1) a “criteri prestazionali” non ulteriormente specificati, in relazione a un “livello minimo dell’offerta di servizi” non meglio definito (né il livello, né i servizi²¹). L’unico punto specificato è la possibilità

17. “La relazione di accompagnamento della legge specifica che i soggetti interessati non si identificano – come sarebbe auspicabile – con la pluralità dei cittadini che hanno diritto ad avere un ambiente urbano vivibile e salubre, ma si identificano invece con la ristretta cerchia degli operatori economici. Un diritto collettivo viene dunque sostituito con la sommatoria di interessi particolari: prevalenti quelli immobiliari. I luoghi della vita comune, le città e il territorio, vengono affidati alle convenienze del mercato” dall’Appello “Fermate la legge Lupi”, cit.

18. All’art.8, comma 7 si prevede la possibilità di accordi con i soggetti privati, nel rispetto della “partecipazione al procedimento di tutti i soggetti interessati all’intervento”, dizione quest’ultima assai ambigua, che tende a escludere tutti coloro che non ne siano direttamente interessati nel godimento dei rispettivi diritti di proprietà.

19. Questi diversi elementi che portano a valutare negativamente la capacità del modello negoziale, come definito dalla legge, di garantire l’interesse collettivo, sono ripresi da R.Camagni, *Ma la riforma è sbilanciata: troppo potere ai Comuni. Penalizzati i piani di area vasta*, in *Edilizia e territorio* n.30, agosto 2005.

20. Gli standard a verde di interesse locale, ad esempio, hanno portato alla cessione da parte dei lottizzanti di residui informi di terreno privi di qualsiasi funzione di “servizio” agli abitanti del quartiere, la cui gestione peraltro comporta un costo per le casse comunali; la definizione puramente quantitativa dello standard comporta la possibilità di conteggiare come verde pubblico anche le aiuole spartitraffico. Gli standard quantitativi per attrezzature di interesse collettivo quali scuole o ospedali hanno, per contro, spesso portato (quale maniera più semplice di soddisfare puntualmente gli standard) alla realizzazione di nuovi edifici in aree agricole extraurbane, contribuendo all’ulteriore consumo di suolo, promuovendo l’aumento della dispersione insediativa e l’aumento del trasporto motorizzato individuale.

21. Al punto che Camagni (op cit.) cita un esempio lombardo, prodotto da una legge regionale che ha anticipato quella nazionale, in cui gli alberghi sono stati conteggiati come standard.

che i servizi pubblici vengano garantiti anche con il concorso dei soggetti privati²², mentre la definizione dei criteri di dimensionamento è affidata alle singole Regioni.

Anche qui, chi non riconosce il valore del considerare la dimensione prestazionale dei servizi? Il problema è che la valutazione prestazionale da sola, peraltro non definita e quindi aperta a tutte le interpretazioni del caso, non è una garanzia sufficiente. Gli effetti anche negativi dei “vecchi” standard e loro parziale inadeguatezza attuale, non giustificano la loro soppressione tout court, ma ne richiederebbero una rinnovata definizione.

A livello nazionale non c'è più invece neppure un criterio unitario, né quantitativo né prestazionale, riferito agli standard urbanistici o alle “dotazioni territoriali”. L'unico elemento che accomunerà obbligatoriamente, in virtù di una legge nazionale, Piemonte e Puglia, Veneto e Campania è l'apertura ai privati nella fornitura delle dotazioni necessarie di attrezzature e servizi pubblici.

f. la promozione di ulteriore consumo di suolo

Come già richiamato, in molti paesi europei il “consumo di suolo” viene attentamente monitorato e la sua riduzione costituisce un chiaro obiettivo dell'azione di governo. Non si tratta tanto di bloccare le attività immobiliari, quanto di dirigerle verso il riuso e la riqualificazione delle aree già urbanizzate e oggi dismesse o sottoutilizzate, creando un sistema che incentivi questo tipo di interventi e disincentivi invece l'urbanizzazione di suoli agricoli e naturali.

In questa legge la priorità del recupero e della riqualificazione dei territori già urbanizzati è prima enunciata (art.6, comma 2), e poi di fatto negata (art.6, comma 5), prevedendo una suddivisione del territorio non urbanizzato in tre categorie, una delle quali è quella delle “aree urbanizzabili”! La versione del testo licenziato dalla Commissione prevedeva perlomeno una procedura di verifica dell'assenza di alternative attraverso “la riorganizzazione funzionale dell'edificazione esistente”, e la valutazione di compatibilità ambientale per la nuova edificazione di aree non urbanizzate. Il testo votato alla Camera non si preoccupa nemmeno di salvare le apparenze formali, aprendo di fatto la strada a qualsivoglia espansione. Non solo: se leggiamo questa norma insieme alla successiva “Le regioni possono assicurare agli enti di pianificazione le adeguate risorse economico-finanziarie per ovviare ad eventuali previsioni limitative delle potenzialità di sviluppo del territorio derivanti da atti di pianificazione sovracomunale” (art.9, comma 6), appare chiaro il vero principio che informa implicitamente questa legge, insieme al ruolo affidato ai privati, è quello dell'edificabilità di tutti i suoli. Rispetto a questo principio teorico, spetta al pianificatore l'onere di dimostrare il contrario, capovolgendo così anni di dibattito sull'utilità collettiva di distinguere tra proprietà dei terreni e diritto a edificarli, e azzerando la conquista del passaggio dalla “licenza” alla “concessione” a costruire (per la quale, in effetti, questa legge introduce il silenzio-assenso, riconducendola ad atto dovuto). I costi collettivi derivanti dalla promozione del consumo di una risorsa come il suolo, notoriamente non rinnovabile, non interessano evidentemente a nessuno di coloro che ha votato la legge.

g. il governo del territorio come politica settoriale

Infine, sono assenti (anzi negati) principi e indicazioni più puntuali relativi alla necessaria integrazione fra una serie di azioni settoriali che concorrono in modo essenziale a garantire il governo del territorio. Se il territorio è un oggetto complesso, il cui governo efficace richiederebbe l'integrazione di molte materie gestite dallo Stato in modo settoriale (lavori pubblici, difesa idrogeologica, agricoltura, economia ecc.), stride il fatto che neppure l'ambiente, piuttosto che i beni culturali e il paesaggio, siano considerate materie da far interagire.

Senza entrare nel merito delle ragioni per cui lo Stato si è riservato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché dei beni culturali e del paesaggio, come materie di propria esclusiva

22. Eliminando così, ad esempio, il diritto di avere accesso, a una distanza ragionevole dall'abitazione, a scuole o ospedali pubblici.

competenza, considerando invece il governo del territorio²³ materia concorrente di Stato e Regioni, colpisce la mancanza di indirizzi, o anche solo di richiami, all'indispensabile integrazione di queste materie nell'azione di governo locale (ferme restando le rispettive competenze legislative in capo rispettivamente a Stato e Regioni).

Il ribadire (art.1, comma 3) soltanto la competenza statale in materia di beni culturali, paesaggio e ambiente, in assenza di qualsiasi principio di integrazione, legittima l'inerzia o la devastazione da parte degli enti locali; non vengono assolutamente richiamate le indispensabili (e ormai relativamente diffuse) dimensioni ambientali e paesistiche dei piani urbanistici e territoriali, che quindi retrocedono allo status di opzione non necessaria. Il rapporto tra piano urbanistico e norme paesistiche e ambientali sovraordinate diventa di semplice recepimento, impedendo quindi qualunque arricchimento e specificazione della materia dal basso e dallo specifico del territorio in questione. La stessa "valorizzazione dei beni culturali di appartenenza statale" (art.3, comma 4) è riservata allo Stato: il che, come dimostrato di recente, rischia di tradursi in vendita (o concessione a lunga scadenza) dei beni demaniali per ragioni di cassa, senza prevedere alcun riconoscimento del diritto delle comunità locali a vederne riconosciuta la proprietà comune e di conseguenza la non alienabilità.

Così ridotto a politica settoriale, il cosiddetto governo del territorio diventa attività di promozione pubblica, a favore dei proprietari dei terreni e delle imprese immobiliari, e a danno della collettività (i cui interessi non sono più tutelati da nessuno), di nuove urbanizzazioni.

23. Al riguardo è sfuggito al legislatore un passaggio sostanzialmente contraddittorio, laddove inserisce "la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali" fra i contenuti del governo del territorio (art.1, comma 2), mentre al comma seguente richiama l'esclusione della "tutela dei beni culturali e del paesaggio" dalla potestà legislativa delle regioni.