

Politiche territoriali e trasformazioni urbane: quale futuro?

A fine luglio il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha presentato il progetto di legge «Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana». La prima settimana di agosto il Senato della Repubblica ha approvato, in prima lettura, il disegno di legge che modifica la Costituzione in vari punti, compresa la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni nelle varie materie che concorrono a definire le politiche territoriali. Nello stesso periodo è stato annunciato il provvedimento “Sblocca Italia”, che comprende anche interventi per accelerare la realizzazione delle infrastrutture e per semplificare (ancora una volta) le autorizzazioni edilizie. C'è da chiedersi se, per conseguire effettivamente gli obiettivi dichiarati, il coordinamento dei provvedimenti lo debbano fare i cittadini e/o i professionisti.

di

Roberto Gallia,
Architetto, docente a contratto presso il
Dipartimento di Architettura di Roma Tre

Il 24 luglio 2014, nella prestigiosa sede del Maxxi di Roma, nell'ambito del convegno «Idee per la trasformazione urbana e nuove politiche territoriali» il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha presentato il progetto di legge sul governo del territorio, denominato «Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana», elaborato dal Gruppo di Lavoro “Rinnovo Urbano” della Segreteria Tecnica del Ministro (per il testo della pdl e le ulteriori notizie si rimanda al sito del ministero, all'indirizzo:

<http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=3387>).

Nella presentazione, il Ministro Lupi ha sottolineato come la proposta si inquadri fra «i processi di riforma radicale del Paese che non possono essere oggetto di provvedimenti legislativi d'urgenza» (ovvero, di un decreto-legge), spiegando come il disegno di legge non si riferisca esclusivamente alle “procedure urbanistiche”, quanto piuttosto



all'attualità delle politiche territoriali (rigenerazione della città esistente, diritto all'abitazione, riduzione dell'occupazione del suolo) con l'obiettivo di risultare più in sintonia con le dinamiche dell'economia contemporanea e, insieme, più rispettoso dei diritti del cittadino. Sulla proposta di legge è stata avviata una consultazione *on line* sul sito del Ministero delle Infrastrutture, per raccogliere (entro il 15 settembre 2014) proposte e spunti critici, che – nelle intenzioni dichiarate – dovrebbero consentire di arricchire il testo del disegno di legge con i contributi ricevuti, prima di iniziare formalmente l'iter parlamentare.

Il nuovo articolo 117 della Costituzione, nel testo approvato dal Senato in prima lettura, attribuisce allo Stato le «*disposizioni generali e comuni sul governo del territorio*», riservando alle Regioni (a statuto ordinario) la potestà legislativa in materia di «*pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno*» e di «*dotazione infrastrutturale*».

Il decreto-legge «*Sblocca Italia*», in luogo dell'annunciata e discutibile definizione di un unico «*regolamento edilizio nazionale*», propone una estemporanea rivisitazione di norme urbanistiche ed edilizie.

I tre provvedimenti non risultano – nelle proposte avanzate e rese note – coerenti nel delineare un'unica strategia per il governo del territorio coincidente negli obiettivi e nelle finalità. Trattandosi di un provvedimento per il momento solo annunciato, uno in itinere ed uno che, pur avviato, richiede un iter (di doppia lettura) piuttosto complesso, risulta prematuro proporre un orientamento finalizzato ad una loro corretta applicazione. Si propone quindi una lettura della proposta di legge sul governo del territorio che intende verificare se risultino affrontati e risolti i nodi (già evidenziati in precedenti interventi) che richiederebbero di procedere con sollecitudine alla riforma della legge urbanistica e al riordino della disciplina edilizia.

Senato - Legislatura 17^a

Disegno di legge costituzionale n. 1429

Art. 30. (Modifica dell'articolo 117 della Costituzione)

1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 117. — La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e con-

dizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi; **tutela della concorrenza**; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; **coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; **norme sul procedimento amministrativo** e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; **ordinamento civile e penale**; giustizia amministrativa;
- m) **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale**; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro;
- n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;
- o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa;
- p) ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; commercio con l'estero;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; **coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale**; opere dell'ingegno;
- s) **tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici**; **ambiente ed ecosistema**; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;
- t) ordinamento delle professioni e della comunicazione;
- u) **disposizioni generali e comuni sul governo del territorio**; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;
- v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;
- z) **infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale** e relative norme di sicurezza; **porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale**.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche, di **pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno**, di **dotazione infrastrutturale**, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di **promozione dello sviluppo economico locale** e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della **promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici**, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la **tutela dell'unità giuridica o economica** della Repubblica, ovvero la **tutela dell'interesse nazionale**.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento.

La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. È fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie e funzioni di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato».

(NB: le evidenziazioni in neretto sono redazionali)

IL GOVERNO DEL TERRITORIO

Il testo del progetto di legge in materia di governo del territorio si compone di due titoli. Il primo, denominato *«Principi fondamentali in materia di governo del territorio, proprietà immobiliare e accordi pubblico-privato»*, si riferisce alle competenze e agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, alla disciplina dei rapporti proprietari e alla fiscalità immobiliare, agli accordi pubblico-privato di natura urbanistica. Il secondo,

denominato *«Politiche urbane, edilizia sociale e semplificazioni in materia edilizia»*, si riferisce al rinnovo urbano e all'edilizia residenziale pubblica, prevedendo anche la delega al Governo per il riordino e la semplificazione dei procedimenti edilizi.

L'assenza di una relazione, che illustri l'articolato, non consente di comprendere appieno alcuni passaggi, soggetti quindi ad interpretazione. I primi interrogativi si pongono già dall'oggetto e dalle finalità della legge, dichiarati nel primo articolo, interpretabili alla luce del dibattito corrente sui nodi dell'urbanistica. La legge - nel progetto presentato - persegue la finalità (comma 1) di:

- a) stabilire i principi fondamentali del *«governo del territorio»* in attuazione della competenza concorrente Stato-Regioni prevista dalla Costituzione vigente, per garantire *«lo sviluppo socio-economico, un razionale uso del suolo, la soddisfazione delle esigenze connesse al fabbisogno abitativo, privilegiando il rinnovo e la riqualificazione del patrimonio edilizio»* tramite la *«definizione e attuazione degli strumenti di pianificazione, semplificazione degli strumenti medesimi e non aggravamento dei procedimenti»*;
- b) attuare i precetti costituzionali in materia di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (articolo 117) e in materia di finanza locale e interventi per il riequilibrio economico e sociale dei divari territoriali (articolo 119), *«a integrazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 [Ndr: in materia di federalismo fiscale], mediante idonee misure fiscali che assicurino l'effettività delle politiche territoriali»*;
- c) definire e coordinare le politiche territoriali *«che incidono sull'assetto del territorio nazionale e sulla conformazione della proprietà»*;
- d) determinare, nell'ambito delle politiche pubbliche territoriali, le *«dotazioni territoriali essenziali»*.

Il *«territorio»* viene definito (comma 2) quale *«bene comune, di carattere unitario e indivisibile, che contribuisce allo sviluppo economico e sociale della Nazione»*.

Il *«governo del territorio»*, definito (comma 3) quale attività di *«conformazione, controllo e gestione del territorio»*, comprende:

- l'urbanistica e l'edilizia,
- i programmi infrastrutturali e le grandi attrezzature di servizio alla popolazione e alle attività produttive,
- la difesa, il risanamento e la conservazione del suolo.

I *«procedimenti di pianificazione»* devono assicurare (comma 4) la partecipazione dei privati, *«al fine di garantire il valore della proprietà conformemente ai contenuti della programmazione territoriale [e] l'esecuzione dei programmi territoriali senza dar luogo a sperequazioni tra le posizioni proprietarie»*.

In presenza della contestuale decisione di procedere ad una revisione della Costituzione che preveda anche l'eliminazione delle competenze legislative concorrenti, appare difficile comprendere la scelta di proporre una riforma che, per quanto urgente ed opportuna, abbia ad oggetto la disciplina del *«governo del territorio»* quale materia di competenza concorrente e che, quindi, potrebbe risultare (entro breve tempo) non coerente con il nuovo dettato costituzionale (sul quale non ci addentriamo, avendo evidenziato, nel box relativo al nuovo testo dell'articolo 117, le plurime materie che concorrono alla definizione delle politiche territoriali).

Una significativa innovazione, rispetto all'ordinamento vigente,

risulta il riconoscimento della dimensione territoriale quale fattore determinante delle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale. Al primo punto degli obiettivi che devono essere «*garantiti*» dal governo del territorio viene posto lo «*sviluppo socio-economico*», obiettivo confermato e rafforzato dal collegamento agli interventi speciali per il riequilibrio territoriale (articolo 119, comma 5 Costituzione) ed alla legislazione in materia di federalismo fiscale (che prevede anche, è bene ricordarlo, la necessità di procedere alla «*perequazione infrastrutturale*» quale contributo al superamento dei divari territoriali), e dalla introduzione della nozione di «*dotazioni territoriali essenziali*», nella quale si evolvono gli standard urbanistici. Al riguardo occorre ricordare (brevemente) come il concetto di «*riequilibrio dei divari territoriali*» stia alla base delle politiche regionali, nazionali e comunitarie, e che in questo contesto le problematiche territoriali coincidano sostanzialmente con la localizzazione della spesa pubblica nazionale «*aggiuntiva*» (in quanto si affianca alla spesa ordinaria, anche per realizzare interventi straordinari) e della spesa comunitaria «*addizionale*» (in quanto si affianca e non sostituisce la spesa nazionale), da programmare a vantaggio delle «*famiglie*» (nel realizzare e garantire l'accesso ai servizi che determinano la qualità della vita) e delle «*imprese*» (nel realizzare e garantire le condizioni che agevolano l'insediamento e lo sviluppo delle attività imprenditoriali).

Per quanto riguarda i contenuti attribuiti alla materia «*governo del territorio*» (precedentemente indicati), la proposta di legge:

- attribuisce le competenze in materia urbanistica, delineando sommariamente i relativi procedimenti;
- delega il Governo al riordino e alla semplificazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia;
- accenna ai programmi infrastrutturali nelle disposizioni in materia di dotazioni territoriali;
- nulla dice in materia di difesa del suolo.

Vista la non esaustività della disciplina delineata rispetto ai contenuti indicati e definiti dal progetto medesimo, nella esposizione successiva porremo attenzione agli aspetti procedurali dell'urbanistica e dell'edilizia, dilungandoci maggiormente sulla innovazione rappresentata dal concetto di dotazioni territoriali essenziali.

URBANISTICA ED EDILIZIA

La proposta di legge affida allo Stato (articolo 5 «*Principi e strumenti di coordinamento delle politiche in materia di "governo del territorio" e della pianificazione*») la predisposizione di una **Direttiva Quadro Territoriale (DQT)** che definisca «*gli obiettivi strategici di programmazione dell'azione statale*» e comprenda l'adozione di «*programmi d'intervento speciali, anche a valenza territoriale*», qualificati con una riproposizione del testo costituzionale (non sarebbe bastato un richiamo all'articolo 119, comma 5 Costituzione?). Il nostro ordinamento prevede già la programmazione delle infrastrutture strategiche nell'ambito del documento annuale di programmazione economica e finanziaria (il cd «*Allegato infrastrutture*») e la definizione degli interventi speciali sia in occasione della programmazione del Fondo sviluppo e coesione (precedentemente denominato FAS - Fondo aree svantaggiate) sia all'interno del Quadro di sostegno nazionale (attualmente per il periodo di programmazione 2014-

2020). Ricordando la necessità - più che l'opportunità - di unificare il momento decisionale della programmazione delle infrastrutture (piuttosto che frazionarlo in una pluralità di atti), non risulta comunque chiaro come si possa inserire in questo contesto il nuovo strumento di pianificazione territoriale, il cui compito di definire gli obiettivi dell'azione statale non sembra coinvolgere la programmazione della spesa pubblica. Inoltre, la medesima DTQ dovrebbe garantire «*l'espressione della domanda pubblica di trasformazione territoriale che la pianificazione paesaggistica deve contemplare*», disposizione ambigua e la cui equivoca indicazione (di deroga a qualsivoglia verifica di compatibilità paesaggistica) risulta sicuramente in contraddizione con la definizione del territorio quale «*bene comune*», che, anche se il testo in esame lo ignora, richiama le responsabilità verso le generazioni future (Carta di Nizza sui diritti umani, 2000).

Il medesimo articolo 5 **attribuisce alle leggi regionali la definizione degli strumenti di pianificazione regionale e locale** (comma 4) e ad una **Direttiva Regionale Quadro (DRQ)** il coordinamento della pianificazione regionale con quella locale e di settore (comma 5) e la definizione delle «*densità edilizie ottimali*» di riferimento della pianificazione urbanistica «*al fine di garantire un razionale uso del suolo*».

Queste indicazioni, insieme a quelle sulle dotazioni territoriali (sulle quali si torna di seguito) e quelle contenute nel Capo II (relative alla tutela della proprietà privata, alla fiscalità immobiliare, alla perequazione, alla compensazione, ai diritti edificatori, alle premialità) non sembrano sufficienti per fornire alle legislazioni regionali le **disposizioni comuni in merito ai procedimenti di pianificazione urbanistica**, che la proposta di legge si limita a delineare nell'articolo 7 (Pianificazione territoriale di area vasta e comunale), che **attribuisce alle leggi regionali la competenza di disciplinare «i contenuti e i procedimenti di adozione e approvazione dei piani». Oltre a proporre una scelta che, consentendo l'ipotetica coesistenza di possibili 21 procedimenti differenziati per definire e approvare il medesimo piano urbanistico, risulta in controtendenza rispetto ad altre scelte contestuali (in particolare: la modularistica unica per l'edilizia, già definita, anche se malamente, e il regolamento edilizio nazionale, annunciato ma non inserito nel decreto «*Sblocca Italia*»), appare incomprensibile come, in assenza di un riferimento nella legge statale, la legge regionale possa declinare in sede locale l'applicazione di un procedimento amministrativo, che è e rimane di competenza statale (come confermato anche nella nuova stesura dell'articolo 117 Costituzione). A meno che non rimanga in vigore la Legge Urbanistica n. 1150 del 1942, che disciplina il procedimento di adozione e approvazione degli strumenti urbanistici; sulla cui abrogazione, in effetti, la proposta di legge non si esprime.**

L'evanescenza della disciplina dei procedimenti urbanistici appare ancora più incomprensibile se confrontata con le disposizioni del Titolo II in materia di rinnovo urbano e di edilizia sociale, particolarmente dettagliate, che ripropongono anche norme e disposizioni già in vigore. Questa parte della proposta, così come le disposizioni del Capo II precedentemente richiamate, risultano finalizzate prevalentemente a regolamentare il governo dei processi di sviluppo delle città (sia tramite le nuove urbanizzazioni sia tramite la riqualificazione delle aree già urba-

nizzate) con l'obiettivo di superare i condizionamenti imposti dalle dinamiche della rendita urbana, tramite il tentativo di definire (con notevole ritardo) una disciplina unitaria a sostegno delle esperienze di perequazione urbanistica che alcune Regioni e alcuni Comuni hanno perseguito autonomamente (come già illustrato nei Quaderni di Legislazione Tecnica n. 1/2014).

Le esperienze di perequazione urbanistica, sui cui esiti si potrebbe discutere a lungo, appaiono ormai obsolete di fronte agli effetti prodotti dalla crisi economica che, con la significativa riduzione del reddito dedicabile ai consumi e l'altrettanto significativa contrazione dei finanziamenti agli investimenti, ha spezzato la logica degli investimenti immobiliari, secondo la quale una quota ridotta del costruito immessa sul mercato avrebbe garantito comunque la redditività dell'investimento e il resto o avrebbe alimentato la rendita o, se invenduto, sarebbe rimasto disponibile quale reddito d'attesa.

Si sono così determinati nuovi scenari per il governo delle città (già illustrati nei Quaderni di Legislazione Tecnica n. 3/2013), che sostituiscono l'obiettivo di superare i tradizionali condizionamenti della rendita fondiaria con l'obiettivo di privilegiare le scelte ritenute in grado di migliorare l'ambiente urbano, nei suoi aspetti fisici e nei suoi aspetti sociali. Da un provvedimento sul governo del territorio, pur risultando condivisibile che non si limiti ad innovare ed aggiornare le procedure urbanistiche, ci si aspetta comunque che affronti e risolva i nodi irrisolti dell'urbanistica (solo per citarne alcuni: la tipizzazione degli strumenti attuativi, i vincoli di inedificabilità determinati dall'assenza della pianificazione attuativa, i pareri settoriali impropriamente scaricati sul procedimento edilizio, ecc.).

Per quanto riguarda la disciplina edilizia il progetto di legge, all'ultimo articolo, prevede una delega al Governo per adottare «un decreto legislativo di riordino e semplificazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia», indicando tre principi di riferimento, che appaiono del tutto non esaustivi della problematica e nel merito dei quali non si entra, avendo più volte argomentato in materia. Preme rilevare, in questa sede, come l'urgenza di adeguare la disciplina edilizia richiederebbe l'inserimento della delega in un altro e più immediato provvedimento (anche nel cd «Sblocca Italia»), e che comunque la delega si debba (e si possa) riferire esclusivamente alle disposizioni legislative, rinviando le norme regolamentari a specifici provvedimenti successivi (occorre ricordare che il D.P.R. n. 380/2001 Testo unico edilizia, promulgato nel 2001 secondo le norme allora vigenti per la redazione dei testi unici nell'ambito dei processi di delegificazione, raccoglie in un unico D.P.R. le norme legislative raccolte in un contestuale decreto legislativo e le norme regolamentari raccolte in un contestuale D.P.R.).

LE DOTAZIONI TERRITORIALI

La determinazione dei requisiti del territorio antropizzato, sia nella dimensione città sia in ambito extra-urbano, attualmente affidati agli standard urbanistici quali quantità di aree destinate a verde e servizi all'interno di uno strumento urbanistico, possono evolversi positivamente nella dotazione di servizi necessari a garantire (in maniera inscindibile) la qualità della vita degli



individui e delle famiglie ed a sostenere le condizioni per l'insediamento e lo sviluppo dell'impresa, misurabili nella disponibilità sia qualitativa sia quantitativa.

Il progetto di legge in esame introduce (articolo 6) le «dotazioni territoriali essenziali» e gli «ambiti territoriali unitari» che sostituiscono, rispettivamente, gli «standard urbanistici» e le «zone territoriali omogenee» introdotte dalla cd «Legge Ponte» del 1975; sostituzione resa esplicita dalla prevista abrogazione del decreto n. 1444/1968.

Risulta sicuramente condivisibile l'evoluzione degli standard urbanistici, quale disponibilità di aree da destinare a verde e servizi, in dotazioni territoriali di aree verdi attrezzate realmente fruibili e in servizi utilizzabili, ma la proposta appare un po' pasticciata. Proviamo a vedere perché.

Il processo evolutivo degli standard urbanistici, dal dato quantitativo (i mq/abitante degli strumenti urbanistici) al contenuto qualitativo (la disponibilità del servizio per tipologia di destinatario), avviato da alcune legislazioni urbanistiche regionali (ad esempio, la L.U.R. n. 1/2005 della Toscana dichiara di voler tendere alla «qualità urbana, ambientale, edilizia e di accessibilità del territorio»), ha riscosso maggiore attenzione quando, nell'ambito dei provvedimenti approvati dalle Regioni in attuazione del cd Piano Casa (per i quali si rimanda a quanto illustrato nei Quaderni di Legislazione Tecnica n. 2/2010), la legge finanziaria per l'anno 2008 (Legge n. 244/2007, articolo 1, commi 258 e 259) ha attribuito – di fatto – all'edilizia residenziale sociale la qualità di standard urbanistico, in aggiunta alle superfici minime disposte dal D.M. n. 1444/1968, con l'obiettivo di agevolare la destinazione residenziale delle aree rese disponibili da una rivisitazione degli standard sovradimensionati, ovvero dalla presenza di un esubero di aree a standard (già acquisite e non utilizzate a tal fine, ancora nel possesso dei Comuni sia perché i proprietari espropriati non ne hanno chiesto la retrocessione sia perché derivanti da cessioni e/o permutate).

Tuttavia la nozione di dotazione territoriale ha preso corpo al



di fuori dei provvedimenti in materia urbanistica, con l'approvazione del Quadro strategico nazionale 2007-2013 (delibera CIPE n. 82/2007) che, con l'intenzione di attribuire «*un ruolo centrale alla produzione ed alla promozione di servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire*», ha individuato gli «*obiettivi di servizio*», definendo i «*target*» da conseguire in quattro settori predeterminati (per un approfondimento si rimanda al sito del Governo; link: http://www.dps.gov.it/it/politiche_e_attivita/Obiettivi_di_Servizio/index.html).

La nozione viene rafforzata dal processo di «*perequazione infrastrutturale*» che (come previsto dall'articolo 22 della Legge n. 42/2009, richiamata dal progetto in esame), avrebbe dovuto avviare la ricognizione di tutte le infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico (indipendentemente dalla loro natura proprietaria, pubblica o privata) al fine di determinare il fabbisogno infrastrutturale necessario per consentire che tutte le aree del Paese presentino le stesse condizioni di offerta di servizi per le famiglie e per le imprese (per un approfondimento si rimanda a quanto già illustrato nella serie di articoli in materia di spesa pubblica e governo della città e del territorio, pubblicati sui Quaderni di Legislazione Tecnica negli anni 2012-2013).

Appare opportuno ricordare, ancora una volta, che l'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici (D. Leg.vo 12/04/2006 n. 163) ha fatto perdere i propri distinti confini sia alla nozione di opera pubblica sia alla nozione di servizio pubblico, non procedendo tuttavia alla loro rifusione ed unificazione nella nozione di **infrastruttura pubblica**; nozione definita successivamente con precisione dal D.M. 26/11/2010 che, nel dettare disposizioni attuative in materia di perequazione infrastrutturale, dichiara 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, ricadenti nei settori individuati dall'art. 1* [strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche; la rete stradale, autostradale e ferroviaria; la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas; le strutture portuali ed aeroportuali; nonché i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e il colle-

gamento con le isole], *indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni*», confermando l'obiettivo di fornire servizi alle famiglie e alle imprese.

A questo nuovo scenario dovrebbe essere adeguata la prassi di una pianificazione urbanistica orientata alla riqualificazione dell'esistente, rendendo concreta l'evoluzione dalla nozione di standard urbanistico alla nuova definizione di dotazione infrastrutturale, tramite un adeguamento normativo che tenga conto come non tutte le destinazioni di pubblico interesse definite dalla pianificazione urbanistica costituiscano vincolo preordinato all'esproprio. La Corte Costituzionale, che è intervenuta più volte in merito all'anomalia della legge urbanistica nazionale, con la sentenza n. 179/1999 ha dichiarato che la destinazione di un'area a «*costruzioni pubbliche d'importanza locale*» non costituisce un vincolo di natura espropriativa (della proprietà privata) bensì un vincolo di natura conformativa (della proprietà privata) alle previsioni di piano nel perseguire interessi pubblici, e quindi risulta un vincolo non soggetto a decadenza, in quanto **non sono annoverabili tra i vincoli a contenuto «sostanzialmente espropriativo» le destinazioni urbanistiche realizzabili attraverso l'iniziativa privata in un contesto di libero mercato**. Orientamento ormai consolidato nella giurisprudenza amministrativa che, con una pluralità di pronunce, ha dichiarato di natura conformativa e, quindi, con validità a tempo indeterminato, alcune previsioni di piano destinate a standard urbanistici.

Ne discende che l'acquisizione e la disponibilità pubblica di aree da destinare a standard urbanistici, argomento di riferimento delle politiche urbane fondate su ipotesi di perequazione urbanistica e di accordi pubblico-privati basati sul riconoscimento di incrementi volumetrici (rese inattuati dalla saturazione quantitativa del mercato immobiliare), può lasciare il campo a un governo della città fondato sulla ricerca di una **qualità urbana** orientata non solo alla riqualificazione del costruito (funzionale, estetica, ambientale, energetica, ecc.), ma anche al conseguimento di uno standard più elevato (sia quantitativamente che qualitativamente) nella dotazione infrastrutturale che determina la qualità della vita dei residenti e l'appetibilità del territorio per lo sviluppo di impresa.

A questo punto, prima di esaminare la proposta contenuta nel progetto di legge, è necessario osservare come la modifica costituzionale dell'articolo 117 preveda che «*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di ... dotazione infrastrutturale*»; attribuzione già tentata dalla Legge n. 98/2013 (di conversione del D.L. n. 69/2013, c.d. «*decreto fare*») che, modificando il TU edilizia, prevede che le Regioni e le Province autonome possano dettare proprie norme in materia di standard urbanistici. La modifica costituzionale, se mantenuta e/o non chiarita, porrà un ostacolo insormontabile non solo alla determinazione univoca sull'intero territorio nazionale dei livelli essenziali delle dotazioni infrastrutturali ma, soprattutto, renderà non praticabile l'avvio di qualsivoglia programma di perequazione infrastrutturale dei divari territoriali. In questo contesto annunciare politiche territoriali vocate allo sviluppo socioeconomico risulta un vuoto slogan.

In merito alle **dotazioni territoriali essenziali** il progetto di legge prescrive (comma 1) che «*La pianificazione e la programmazione del territorio devono prevedere la dotazione di*

LE OPERE DI URBANIZZAZIONE PRIMARIA E SECONDARIA

Le opere di urbanizzazione primaria sono attualmente individuate dall'articolo 16, commi 7 e 7-bis del D.P.R. n. 380/2001 TU edilizia, integrato dal comma 3 dell'articolo 86 del D. Leg.vo n. 259/2003 (Codice delle comunicazioni) che ha inserito le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, e dall'articolo 2 della Legge n. 133/2008 che ha inserito le reti e gli impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica.

La prima definizione delle opere di urbanizzazione primaria è avvenuta con l'articolo 4 della Legge n. 847/1964, che autorizza i Comuni a contrarre mutui per l'acquisizione di aree ai sensi della Legge n. 167/1962. I successivi inserimenti sono avvenuti con circolare Ministero dei lavori pubblici 31 marzo 1972 n. 2015 (reti telefoniche), con art. 26-bis decreto-legge n. 415/1989 convertito dalla Legge n. 38/1990 (impianti cimiteriali; che sono scomparsi nell'elencazione contenuta nel TU edilizia), con l'articolo 17-sexies del decreto-legge n. 83/2012 convertito dalla Legge n. 134/2012 (infrastrutture, anche private, destinate alla ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica; non inserito nel TU edilizia).

Sono **opere di urbanizzazione primaria**:

- strade residenziali;
- spazi di sosta o di parcheggio;
- fognature;
- rete idrica;
- rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas;
- pubblica illuminazione;
- spazi di verde attrezzato;
- cavedi multiservizi e condotti per il passaggio di reti di telecomunicazione;
- infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici;

attrezzature pubbliche, e di servizi di interesse pubblico, collettivo e generale» per garantire non si capisce cosa, in quanto la formulazione proposta risulta estranea ad una normale comprensibilità.

Costituiscono dotazioni territoriali essenziali (comma 2) **«gli immobili e le attività gestionali finalizzati alla fornitura dei servizi relativi ai seguenti diritti di cittadinanza:**

- a) salute, assistenza sociale e sostegno delle famiglie;
- b) istruzione, innovazione e ricerca;
- c) fruizione del tempo libero, del verde pubblico, della cultura, sport e spettacolo;
- d) mobilità e accessibilità, trasporto delle persone e delle merci e collettivo, infrastrutture immateriali a rete;
- e) godimento del paesaggio, del patrimonio storico-artistico e dell'ambiente;
- f) sostegno dell'iniziativa economica in coerenza con l'utilità sociale e la sicurezza del lavoro;
- g) esercizio della libertà di religione e di espressione etico-sociale, di associazione a fini comunitari e culturali;
- h) servizio abitativo ed edilizia residenziale sociale.»

I «livelli quantitativi e qualitativi» delle dotazioni territoriali essenziali verranno definiti tramite intesa Stato-Regioni-Enti locali in Conferenza unificata (comma 3).

Le legislazioni regionali devono garantire che *«gli strumenti del “governo del territorio” comprendano la programmazione e la pianificazione della dotazione e della gestione dei servizi pri-*

- reti e impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica;
- infrastrutture, anche private, destinate alla ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica.

Le opere di urbanizzazione secondaria sono attualmente individuate dall'articolo 16, comma 8 del D.P.R. n. 380/2001 TU edilizia. La loro prima definizione è avvenuta con l'art. 44 della Legge n. 865/1971, in relazione alla autorizzazione ai Comuni a contrarre mutui per l'acquisizione e l'urbanizzazione delle aree 167; successivamente l'articolo 58, comma 1, del D. Leg.vo n. 22/1997, ha stabilito che nelle attrezzature sanitarie si intendono ricomprese le opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani (speciali, pericolosi, solidi e liquidi), e alla bonifica di aree inquinate.

Sono **opere di urbanizzazione secondaria**:

- asili nido e scuole materne;
- scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo;
- mercati di quartiere;
- delegazioni comunali;
- chiese ed altri edifici religiosi;
- impianti sportivi di quartiere;
- aree verdi di quartiere;
- centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie;
- le opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi;
- le opere, le costruzioni e gli impianti destinati alla bonifica di aree inquinate.

mari, secondari e di interesse generale, individuando le opere e gli elementi gestionali necessari al soddisfacimento della domanda dei servizi di cui al comma 2, ivi incluse le aree o gli immobili necessari per il soddisfacimento dei fabbisogni di edilizia residenziale sociale, nonché coordinando la disciplina relativa alla gestione dei servizi sociali e delle attività di assistenza alla persona. Le previsioni delle dotazioni territoriali devono basarsi su approfondite e adeguate analisi del contesto e documentare il fabbisogno pregresso e futuro, lo stato effettivo di accessibilità e di fruibilità dei servizi pubblici, di interesse pubblico e generale, determinando le modalità, i criteri e i parametri tecnici ed economici attraverso i quali viene assicurata la fornitura e la qualità di tali servizi, in relazione alle politiche sociali, locali e sovralocali, anche tramite il concorso di soggetti privati» (comma 4), e determinare le dotazioni territoriali essenziali per ogni ambito territoriale unitario (che sostituisce la zona territoriale omogenea), la cui definizione è attribuita alle legislazioni regionali in assenza di disposizioni unitarie valide sull'intero territorio nazionale (comma 5).

Come si vede, il testo in esame è difficilmente sintetizzabile estrapolando le nozioni di riferimento, e presenta anche una certa ambiguità terminologica (come, per altro, risulta consueto nei provvedimenti emanati in questi ultimi anni). Vediamo allora di porci alcune domande, e controllare se quanto proposto sia in grado di fornire una risposta adeguata.

1) A cosa ci riferiamo quando parliamo di «dotazione territoriale»?

Per «dotazione territoriale» il progetto di legge intende «la dotazione di attrezzature pubbliche, e di servizi di interesse pubblico, collettivo e generale», definizione che rende immediatamente necessario chiarire quale differenza distingua le attrezzature dai servizi, visto che subito dopo ci si riferisce a «**gli immobili e le attività gestionali finalizzati alla fornitura dei servizi**». Per esprimere senza incertezze il medesimo contenuto, la nozione di «**infrastruttura**» fornita dal D.M. 26/11/2010 (come precedentemente ricordato) appare sicuramente più appropriata, e più adeguata per definire i livelli di «dotazioni infrastrutturali» da conseguire/garantire, anche differenziandoli su base territoriale.

2) Quali sono le «infrastrutture» che concorrono alla dotazione di un territorio?

L'elencazione dei settori, all'interno dei quali individuare i servizi atti a garantire i «**diritti di cittadinanza**», non risulta né coincidente né coordinata con le definizioni sia delle urbanizzazioni primarie e secondarie sia dei settori nei quali dovrebbe operare la perequazione infrastrutturale. Da una interpretazione letterale del testo in esame, risulterebbe implicito il superamento sia della nozione di urbanizzazione sia della differenziazione fra urbanizzazioni primarie e urbanizzazioni secondarie, le quali tuttavia sono definite con norme di legge, sia all'interno del TU edilizia sia in provvedimenti settoriali, che non vengono contestualmente abrogate. Alle legislazioni regionali vengono contestualmente attribuite le competenze in materia «**della dotazione e della gestione dei servizi primari, secondari e di interesse generale**», con una differenziazione non altrimenti definita e quindi non comprensibile. Non appare infine chiaro quale ulteriore compito deriverebbe alle legislazioni regionali per garantire il soddisfacimento della domanda dei servizi in materia di edilizia residenziale pubblica (già compresa nell'elenco dei settori) e per coordinare tale soddisfacimento con «**la disciplina relativa alla gestione dei servizi sociali e delle attività di assistenza alla persona**» (visto che queste attività rientrano nel primo dei settori indicati, e che per dotazioni territoriali ci si riferisce

sia agli immobili sia alla gestione per la fornitura di servizi). Dato per acquisito che la nozione di infrastruttura (che garantisce un servizio) comprenda in maniera inscindibile sia l'immobile sia la gestione, la individuazione e la definizione dei servizi che concorrono alla dotazione territoriale necessita di una riflessione e un approfondimento che tenga conto sia della differenziazione (operata dalla giurisprudenza costituzionale) tra servizi a contenuto economico (la cui regolamentazione è di competenza esclusiva statale, con riferimento alla materia «tutela della concorrenza») e servizi non economici (la cui regolamentazione è di competenza residuale regionale), esplorando anche le potenzialità dei nuovi strumenti di partenariato pubblico-privato che non si configurano quale esternalizzazione del servizio (in particolare, il contratto di disponibilità; per il quale si rimanda ai Quaderni di Legislazione Tecnica n. 2/2013), e le opportunità offerte dalla decisione comunitaria 2012/21/UE in materia di compensazione degli obblighi di servizio pubblico concessi alle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (assistenza sanitaria, assistenza di lunga durata, servizi per l'infanzia, accesso e reintegrazione nel mercato del lavoro, edilizia sociale, assistenza e inclusione sociale di gruppi vulnerabili).

Al riguardo sarebbe opportuno che lo Stato, d'intesa con la Conferenza Unificata, individuasse i livelli minimi di dotazioni territoriali (modificando e chiarendo la revisione in corso del testo dell'articolo 117 Costituzione), che le Regioni potrebbero declinare in sede locale prevedendo anche adeguamenti migliorativi. La definizione di entrambi i livelli minimi, nazionale e regionale, dovrebbe avvenire con il ricorso ad un procedimento che consenta rapidi aggiornamenti, tramite una non onerosa revisione, per adeguarli dinamicamente ad una realtà che si modifichi.

3) Gli strumenti urbanistici come disciplinano le dotazioni territoriali?

Attualmente i piani urbanistici devono individuare le aree da destinare a verde e servizi, secondo gli standard minimi disposti dal D.M. n. 1444/1968 ovvero dalle regolamentazioni regionali. Il progetto di legge prevede che gli «**strumenti di governo del territorio**» debbano comprendere «**la programmazione e la pianificazione della dotazione e della gestione dei servizi**».

Sui termini «**programmazione**» e «**pianificazione**», che anche in altre parti del progetto di legge vengono impiegati in maniera disinvolta, occorre intendersi. Il piano urbanistico è un atto di pianificazione. L'allocatione della spesa pubblica è un atto di programmazione.

Nel campo della realizzazione dei servizi che determinano la qualità della vita dei cittadini (individui e famiglie) e l'appetibilità del territorio per lo sviluppo di impresa, ovvero che garantiscono i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) connessi ai diritti di cittadinanza, è bene tenere distinti necessità e localizzazione (cioè le analisi sulla base delle quali si elabora un piano urbanistico e si definiscono gli obiettivi) dalla realizzazione (cioè la programmazione della spesa, tramite la quale realizzare in tutto o in parte gli obiettivi del piano).

Che un piano urbanistico (del quale, per altro, non è definito il procedimento) possa individuare e disciplinare l'allocatione della spesa pubblica per conseguire adeguati «obiettivi di servi-



zio», sinceramente appare non credibile e non proponibile. Al contrario sarebbe necessario più che opportuno riproporre una positiva commistione fra pianificazione territoriale e programmazione della spesa, per il riequilibrio dei divari territoriali. Altre volte (anche nei precedenti interventi sui Quaderni di Legislazione Tecnica) si è proposto l'esempio della Regione Lazio dove, secondo le rilevazioni dell'Istat, nel Sistema Locale del Lavoro di Roma (la Capitale e 60 comuni contermini, cioè su circa il 20% del territorio regionale) si concentrano i 2/3 della popolazione insediata e circa il 77% del valore aggiunto prodotto nella regione; dinamica che, qualora non governata e abbandonata all'evoluzione spontanea (come la realtà ci mostra), condurrà alla inevitabile congestione dell'area metropolitana e all'irreversibile declino del restante territorio regionale.

Il piano regionale (o, secondo la nomenclatura proposta, la Direttiva Regionale Quadro) dovrebbe costituire la sede idonea per una positiva commistione tra programmazione e pianificazione, definendo sia la quantificazione dei fabbisogni da soddisfare sia la localizzazione dei servizi (infrastrutture), costruendo il quadro regionale delle dotazioni territoriali, che i Comuni dovrebbero (automaticamente) recepire nei propri strumenti urbanistici.

4) Come si determina il fabbisogno infrastrutturale

Il progetto di legge prevede che le previsioni siano formulate sulla base di «analisi di contesto» che documentino il «fabbisogno pregresso e futuro», ma la conoscenza e l'interpretazione dei dati deve essere disciplinata e garantita in maniera omogenea sull'intero territorio nazionale, per garantire la «evidenza empirica» su cui fondare le decisioni.

Il Codice dei contratti pubblici prevede che il programma triennale, introdotto con la Legge «Merloni» n. 109/1994 con riferimento ai lavori pubblici, costituisca «momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni» di opere e di servizi. In oltre venti anni di applicazione non si è mai discusso sull'acquisizione, validazione ed uso dei dati ai fini della programmazione, e l'analisi dei fabbisogni (quando prodotta) è coincisa con la formulazione di un adempimento meramente burocratico. Inoltre, la redazione del programma triennale deve avvenire secondo uno schema-tipo predisposto dal Ministero delle infrastrutture; il D.M. 11/11/2011 propone uno schema che privilegia, di fatto, la programmazione finanziaria degli investimenti, tesa ad individuare ed accertare la fonte, la natura e la dimensione delle risorse che contribuiscono a definire il quadro delle disponibilità finanziarie, senza nulla dire sull'analisi dei fabbisogni.

Nel dettare le disposizioni per l'attuazione della perequazione infrastrutturale, il citato D.M. 26/11/2010 disciplina anche la «metodologia di calcolo del fabbisogno infrastrutturale» (articolo 4), con disposizioni tanto complesse quanto vaghe.

L'Istat, che nell'ambito del PON «Assistenza tecnica e Azioni di sistema» (a partire dal QCS 2000-2006) è impegnato alla creazione della banca dati di informazioni finalizzate alla politica regionale, ha reso disponibile la «Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo», che contiene 204 indicatori, rilevati a partire dal 1995, organizzati a livello regionale, limitando il livello subregionale alle province e, in alcuni casi, alle città capoluogo di provincia.



Appare logico prevedere l'implementazione del data-base geografico realizzato dall'Istat, con l'estensione del dettaglio a livello comunale e (quando necessario) subcomunale, prevedendo uno specifico accordo dello Stato e delle Regioni con l'Istat medesimo.

5) Con quale strumento e quale procedura si realizza la dotazione infrastrutturale?

Il Programma triennale e l'Elenco annuale dei contratti pubblici (introdotti dalla Legge Merloni n. 109/1994 e recepiti dal D. Leg.vo n. 163/2006), devono provvedere, rispettivamente, alla identificazione e quantificazione dei bisogni di opere e di servizi che possono essere realizzati sia con oneri a carico della spesa pubblica sia con l'apporto di capitali privati in quanto suscettibili di gestione economica, ed alla indicazione dei mezzi finanziari disponibili per la loro realizzazione.

È cosa nota che l'istituto della programmazione triennale (dei lavori pubblici ieri, dei contratti pubblici oggi) abbia trovato una applicazione prevalentemente formale, quale adempimento burocratico, piuttosto che un uso sostanziale di ausilio alle decisioni, basate su approfondimenti anche di natura tecnica. Nonostante in passato l'assenza di una reale attività di programmazione non abbia creato particolari problemi in un quadro di riferimento nel quale i lavori pubblici venivano realizzati quasi esclusivamente con la formula dell'appalto e tramite un finanziamento totalmente pubblico, oggi questa carenza appare di ostacolo alla possibilità di realizzare infrastrutture di interesse pubblico (intese, come detto, quale insieme inscindibile di opere e servizi, a vantaggio dei cittadini e delle imprese) con il ricorso alle diverse formule di partenariato pubblico privato e una diversa partecipazione delle amministrazioni pubbliche, anche in termini finanziari.

Per quanto riguarda le norme che sovrintendono al controllo della spesa e alla definizione economica e finanziaria di un progetto di infrastruttura, alla fine dell'anno 2011, in attuazione della Legge n. 196/2009 di riforma della finanza pubblica, con i Decreti Legislativi n. 228 e n. 229 del 2011 sono stati disciplinati sia il procedimento per la valutazione e il finanziamento degli



investimenti in opere pubbliche sia le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e di verifica sull'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti (come già illustrato nei Quaderni di Legislazione Tecnica n. 1/2012).

È già stata rilevata l'incongruenza degli ambiti di applicazione diversi. Il D. Leg.vo n. 228/2011, in materia di valutazione dei progetti di infrastrutture al fine del loro finanziamento, trova applicazione limitatamente alle opere finanziate con fondi statali, realizzate dai singoli ministeri ovvero trasferite a favore di soggetti attuatori sia pubblici sia privati, nonché per la realizzazione delle opere pubbliche che prevedano l'emissione di garanzie a carico dello Stato. Il D. Leg.vo n. 229/2011, in materia di monitoraggio e gestione della spesa, trova applicazione nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, categoria che comprende non solo le Regioni e gli Enti territoriali, ma anche un nutrito elenco di enti diversi che concorrono alla costruzione dei conti pubblici.

Altrettanta perplessità suscita l'introduzione del «Documento

pluriennale di pianificazione», che «include e rende coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche» (articolo 2 D. Leg.vo n. 228/2011), quale strumento di programmazione della spesa per infrastrutture utilizzando le risorse finanziarie derivanti sia dalla spesa ordinaria in conto capitale sia dalle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, dedicate alla realizzazione degli interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali. In attuazione di queste norme, il D.P.C.M. 03/08/2012 ha approvato le «Linee guida standardizzate per lo svolgimento dell'attività di valutazione degli investimenti in opere pubbliche», che suddividono le opere in quattro categorie tipologiche e definiscono lo schema-tipo per la redazione del Documento pluriennale di pianificazione.

Il proliferare degli strumenti di programmazione (prevalentemente di natura finanziaria, ma non solo) sicuramente non agevola l'efficienza di un settore delicato quale il controllo del buon uso della spesa pubblica per l'attrezzatura del territorio, e quindi le finalità di dotazione territoriale delle quali stiamo parlando. Problema reso ulteriormente complesso dalla applicazione delle norme in maniera differenziata nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome rispetto alle Regioni a statuto ordinario: secondo la sentenza n. 71/2012 della Corte Costituzionale, le disposizioni in materia di interventi speciali e di perequazione infrastrutturale (previste, rispettivamente, dall'articolo 16 e dall'articolo 22 della Legge n. 42/2009) hanno una funzione meramente ricognitiva nei confronti delle prime, mentre costituiscono i criteri di individuazione degli interventi per le Regioni a statuto ordinario e per gli Enti locali presenti nel loro territorio.

Pertanto risulterebbe opportuno che si definissero **regole univoche e di applicazione unitaria** per la valutazione, il monitoraggio e la verifica della spesa pubblica in infrastrutture, a carico di risorse finanziarie sia nazionali sia comunitarie, con una programmazione distinta delle infrastrutture di interesse strategico rispetto alle infrastrutture di interesse locale, con una ripartizione settoriale definita tramite le procedure di concertazione istituzionale tra lo Stato, le Regioni e gli Enti territoriali (programmazione economica) basata sulla verifica territoriale delle dotazioni infrastrutturali (pianificazione territoriale) tramite la Direttiva Quadro Territoriale (DQT) per le infrastrutture strategiche e la Direttiva Regionale Quadro (DRQ) per le infrastrutture di interesse locale.

IN CONCLUSIONE

I ragionamenti esposti non sono e non possono risultare esaustivi.

Tuttavia, un aspetto emerge con una palese evidenza. Le riforme, necessarie ed urgenti, richiedono di essere costruite all'interno di un quadro strategico che individui con chiarezza gli obiettivi che si intendono conseguire (rispetto ai quali, come cittadini e professionisti, potremmo essere d'accordo o dissentire), delineando con coerenza procedimenti semplici nella loro precisione ed efficaci nei risultati attesi; non certo con provvedimenti sporadici, spesso contraddittori nella loro formulazione estemporanea, resi incomprensibili dal ricorso a formule tanto vaghe quanto aliene da qualsivoglia suggestione, inevitabilmente inefficaci. **I**