

Il governo del territorio nella riforma degli Enti territoriali

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. Compiti e competenze. - 3. Dotazioni territoriali essenziali. - 4. Il piano strategico. - 5. Considerazioni non conclusive.

1. Premessa

La legge 7 aprile 2014, n. 56, che interviene a modificare l'ordinamento degli Enti territoriali¹ a seguito delle censure mosse dalla Corte Costituzionale (con la sentenza n. 220/2013) ai precedenti sbrigativi provvedimenti², non sembra innovare in maniera significativa compiti e competenze degli Enti sub-regionali, al di là delle definizioni terminologiche e della composizione e nomina degli organi di rappresentanza e di governo.

In particolare non vengono proposte le nozioni né di area metropolitana, che non corrisponde alla definizione della Città metropolitana identificata nel territorio di preesistenti Province, né di area vasta, che non corrisponde né alle Province né alle unioni di Comuni indicate dalla medesima legge.

Non si intende qui ripercorrere il lungo *iter*, partito dalla legge n. 142/1990 di riforma delle autonomie locali³ e approvato, dopo la riforma costituzionale del 2001, nella legge n. 42/2009 in materia

¹ Legge 7 aprile 2014, n. 56 «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni», in *G.U.* n. 81 del 7 aprile 2014.

² Per un approfondimento si rimanda all'Osservatorio Città metropolitane, su *federalismi.it*.

³ L'art. 17 (travasato nell'art. 22 del d.lgs. n. 267/2000 T.U. Enti locali) individuava quali aree metropolitane (nelle quali istituire le Città metropolitane) le zone comprendenti i Comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli, e «gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione territoriale e in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali»; facendo salve le aree metropolitane definite dalle Regioni a statuto speciale.

di federalismo fiscale⁴, anche se è opportuno evidenziare la non immediata coincidenza tra le «aree metropolitane» quali entità geografiche individuate sulla base di dati socio-economici e le «Città metropolitane» quali Enti amministrativi⁵, nonché l'assenza di una univoca definizione di «area vasta», termine introdotto nella normativa nazionale dalla legge n. 142/1990 in riferimento all'erogazione dei servizi di natura socio-sanitaria-assistenziale da parte delle Città metropolitane (termine variato in «ambiti sovracomunali» nel recepimento all'interno del d.lgs. n. 267/2000) e variamente declinato sia in ulteriori provvedimenti nazionali sia nelle legislazioni regionali⁶.

Poiché il territorio rappresenta una certezza nella identificazione degli Enti territoriali definiti dalla legge in esame, si vuole offrire una interpretazione dei compiti e delle competenze che, al di là delle attribuzioni formali, gli Enti sub-regionali dovranno esercitare in materia di governo del territorio, alla luce anche delle ulteriori contestuali innovazioni legislative approvate, *in itinere*, proposte.

2. *Compiti e competenze*

La legge n. 56/2014 attribuisce alle Città metropolitane la «adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano» e la «pianificazione territoriale generale» (art. 44, lett. *a* e *b*) e agli Enti di area vasta (oggi le Province, domani le unioni di Comuni) la «pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza» (art. 85, lett. *a*).

I compiti di pianificazione urbanistica sicuramente coincideranno con quanto già in essere tramite il «piano territoriale di coordinamento provinciale», o una eventuale sua evoluzione, introdotto nell'ordinamento nazionale, al di fuori della legge urbanistica 1150/1942, in occasione della riforma dell'ordinamento degli Enti locali (art. 15 della legge n. 142/1990, recepito nell'art. 20 del d.lgs. n. 267/2000 TUEL), in stretto collegamento con la «program-

⁴ L'art. 23 disciplinava, in attesa della riforma del TUEL, l'istituzione delle Città metropolitane «nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria».

⁵ Per una efficace sintesi della problematica si rimanda all'articolo di Sabrina Iommi *Città metropolitane, ecco come trovarle*, in *lavoce.info* del 25 febbraio 2014.

⁶ Per un approfondimento si rimanda a: R. Gallia, *Regolamentazione urbanistica ed edilizia*, V ed., Roma, Legislazione Tecnica, 2012, pp. 226-227.

mazione economica, territoriale ed ambientale della Regione»; al quale il d.lgs. n. 112/1998 ha attribuito il valore e gli effetti della pianificazione di settore in materia di ambiente e paesaggio⁷ e che le legislazioni regionali hanno declinato con diverse modalità e praticato in maniera altamente differenziata⁸.

Innovativa risulta l'attribuzione, alla (sola) Città metropolitana, del compito di adottare ed aggiornare un «piano strategico» quale «atto di indirizzo per l'Ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle Regioni, nel rispetto delle leggi delle Regioni nelle materie di loro competenza»; in merito alla quale non risulta immediatamente comprensibile la *ratio* che ha portato a non attribuire il medesimo compito anche agli Enti di area vasta, visto che molte amministrazioni comunali già autonomamente adottano strumenti di pianificazione strategica.

La pianificazione strategica, avviata in ambito imprenditoriale quale analisi finalizzata ad individuare le strategie aziendali, nel settore della pubblica amministrazione è stata introdotta con la definizione di «programmazione strategica» e rientra fra gli strumenti che dovrebbero essere utilizzati per il monitoraggio e la valutazione dei costi e dei risultati in relazione agli obiettivi definiti dagli atti di indirizzi politico⁹.

⁷ Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nel trasferire funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, affida alle Regioni (art. 57 – Pianificazione territoriale di coordinamento e pianificazione di settore) il compito di attribuire al PTCP il valore e gli effetti della pianificazione di settore relativa alla protezione della natura, alla tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, alla tutela delle bellezze naturali, stabilendo che «la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti»; unificando così in un unico strumento urbanistico le prescrizioni dei piani di tutela di settore, i quali – nel frattempo – conservano il valore e gli effetti assegnati loro dalla rispettiva normativa nazionale e regionale.

⁸ Per un approfondimento si rimanda a: R. Gallia, *op.cit.*, pp. 145-149.

⁹ Nel settore della PA la pianificazione strategica è stata introdotta, di fatto, con la riforma dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche (d.lgs. n. 29/1993; successivamente aggiornato e sostituito dal d.lgs. n. 165/2001) che ha separato le funzioni di indirizzo politico-amministrativo (che «definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite») dalle funzioni dei dirigenti (ai quali è attribuita la responsabilità della gestione «finanziaria, tecnica e amministrativa» e dei relativi risultati «mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo»). Quindi, nell'ambito del processo di decentramento amministrativo (legge n. 59/1997), viene data delega al Governo (art. 11) per il riordino dei meccanismi e strumenti di «monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati» dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche; delega attuata con il d.lgs. n. 286/1999, che fra gli strumenti per il «controllo interno», accanto al «controllo di regolarità amministrativa e contabile» ed al «controllo di

Una rinnovata commistione fra programmazione strategica e pianificazione urbanistica potrebbe consentire agli Enti territoriali, non solo nelle nuove formule aggregative sovracomunali ma anche a livello comunale, di operare con maggiore efficienza per la infrastrutturazione del territorio con l'obiettivo di fornire servizi alle famiglie e alle imprese, localizzando la spesa pubblica sulla base dei fabbisogni accertati e dei livelli di fornitura dei servizi che si intende garantire, e monitorando le realizzazioni sulla base dei risultati attesi.

Una simile commistione, già sostenuta in altri precedenti interventi¹⁰ ai quali si rimanda per le specifiche argomentazioni, sembra avviarsi a divenire di attualità a seguito della innovativa definizione di «dotazioni infrastrutturali» o «dotazioni territoriali», che ricorre sia nella revisione costituzionale della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, nel testo varato dal Senato, sia nel progetto di legge in materia di politiche territoriali predisposto dal Ministro delle infrastrutture.

Il nuovo art. 117 della Costituzione, nel testo approvato dal Senato in prima lettura¹¹, 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 progetto di legge sul governo del territorio, denominato «Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana»¹², nelle intenzioni del proponente non si riferisce esclusivamente alle «procedure urbanistiche», quanto piuttosto all'attualità delle «politiche territoriali» (rigenerazione della Città esistente, diritto all'abitazione, riduzione dell'occupazione del suolo) coniugate con le politiche di sviluppo, con l'obiettivo di ri-

gestione», individua anche la «valutazione e controllo strategico» quale supporto all'attività di indirizzo politico-amministrativo (definita «programmazione strategica») finalizzata a «valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti».

Per un approfondimento si rimanda a: R. Gallia, *Opere pubbliche. Progetto economico e finanziario*, II ed., Roma, Legislazione Tecnica, 2011, pp. 124-127.

¹⁰ R. Gallia, *Il controllo della spesa pubblica per infrastrutture*, in questa «Rivista», XXVI, n. 1-2/2012, pp. 251-265; R. Gallia, *Il «come spendere» nella revisione della spesa pubblica*, in questa «Rivista», XXVII, n. 1-2/2013, pp. 149-162.

¹¹ Art. 30 «Modifica dell'art. 117 della Costituzione» del disegno di legge costituzionale n. 1429, Senato - Legislatura 17ª.

¹² Nel sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, all'indirizzo <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=3387>.

sultare più in sintonia con le dinamiche dell'economia contemporanea. Nonostante la proposta risulti piuttosto pasticciata¹³, presenta una significativa innovazione, attribuendo ai principi fondamentali del «governo del territorio» anche le finalità di 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» e di determinare, nell'ambito delle politiche pubbliche territoriali, le «dotazioni territoriali essenziali».

Quale significativa innovazione rispetto all'ordinamento vigente, la proposta di legge propone 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 (art. 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»¹⁴ 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 richiamare (brevemente) il concetto di «riequilibrio dei divari territoriali»¹⁵ che sta alla base delle politiche regionali, nazionali e comunitarie, e come 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).

Attuare un evidente collegamento procedimentale fra programmazione della spesa pubblica orientata dalle politiche di sviluppo e coesione, e la pianificazione urbanistica orientata anche alla

¹³ Per un approfondimento si rimanda a: R. Gallia, *Politiche territoriali e trasformazioni urbane: quale futuro?*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», n. 3/2014, pp. 43-53.

¹⁴ R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», XXV, n. 3/2011, pp. 711-722.

¹⁵ R. Gallia, *La geografia dei divari*, in questa «Rivista», XXII, n. 4/2008, pp. 1131-1150.

localizzazione della spesa pubblica per lo sviluppo, potrebbe costituire il fondamento del piano strategico richiamato dalla legge n. 56/2014¹⁶. Sulla base di questa considerazione appare opportuno approfondire la innovazione rappresentata dal concetto di dotazioni territoriali essenziali.

3. *Dotazioni territoriali essenziali*

Risulta condivisibile, e adeguato alle finalità di sviluppo attribuibili al governo del territorio, l'orientamento di superare la nozione di *standard* urbanistici (introdotti dal d.m. n. 1444/1968, in attuazione della legge «ponte» n. 765/1967) per affidare la determinazione dei requisiti del territorio antropizzato, sia nella dimensione Città sia in ambito extra-urbano, alla dotazione territoriale, misurabile nella disponibilità sia qualitativa sia quantitativa, dei servizi necessari a garantire la qualità della vita degli individui e delle famiglie ed a sostenere le condizioni per l'insediamento e lo sviluppo dell'impresa¹⁷.

Il processo evolutivo degli *standard* urbanistici, dal dato quantitativo (dotazione minima di mq/abitante da indicare negli strumenti urbanistici) al contenuto qualitativo (la disponibilità del servizio per tipologia di destinatario), avviato da alcune legislazioni urbanistiche

¹⁶ Soprassedendo, per il momento, ad approfondirne l'attribuzione limitata alle sole Città metropolitane e la durata triennale, coincidente con la programmazione dei contratti pubblici ma non con i periodi di programmazione delle politiche di sviluppo.

¹⁷ L'esigenza di riferirsi ai servizi realmente esistenti e fruibili non è avvertita solo in tempi recenti, ma risulta si sia già manifestata a ridosso dell'introduzione degli *standard* urbanistici, nell'ambito del variegato mondo delle organizzazioni dei cittadini che partecipavano al dibattito sullo sviluppo della Città. In un volume datato (F.E. Leschiutta e M. Panizza, a cura di), *Il territorio della scuola*, Dedalo, 1976; scheda «I Comitati di quartiere nel clima politico romano», p. 83), si può leggere:

«Si è accennato più volte alla strategia politica del Comitato di lotta per la casa di Primavalle e alla sua proposta politica. Cerchiamo di precisarne i termini con l'aiuto di Roberto Gallia che partecipa all'attività del Comitato. "È necessario impegnarsi per nuove forme di gestione amministrativa che favoriscano l'attuazione della nostra indicazione politica, cioè il 'controllo operaio sul territorio', risolvendo in positivo la scarsità di elaborazione sulle lotte sociali della nuova sinistra. Limitando il discorso solo alla gestione del territorio, occorre sottolineare che, fino ad oggi, ogni strumento urbanistico vincolava terreni per farci una casa, una strada, o una scuola, ma non aggiungeva nulla su quando e come realizzare quella casa, quella strada, quella scuola. Quello che invece occorre fare oggi è andare ad individuare dei programmi concreti per la realizzazione di case, servizi ed infrastrutture, indicandone precisamente i tempi e i modi di attuazione, il finanziamento o il programma di spesa e, in funzione di queste necessità reali, andare ad adeguare gli strumenti urbanistici. Fare cioè l'esatto contrario di quanto avviene oggi, che i programmi di attuazione discendono dagli strumenti urbanistici"».

regionali, ha riscosso maggiore attenzione quando la legge finanziaria per l'anno 2008 (legge n. 244/2007, art. 1, commi 258 e 259) ha attribuito all'edilizia residenziale sociale – di fatto – la qualità di *standard* urbanistico (in aggiunta alla superfici minime disposte dal d.m. n. 1444/1968) per agevolare, nell'ambito dei provvedimenti approvati dalle Regioni in attuazione del c.d. «Piano Casa», la destinazione residenziale delle aree rese disponibili da una rivisitazione degli *standard* sovradimensionati, ovvero per la 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)¹⁸.

Tuttavia la nozione di dotazione infrastrutturale 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. La nozione viene rafforzata dal processo di «perequazione infrastrutturale» (previsto dall'art. 22 della legge n. 42/2009) che, al fine di individuare i divari territoriali da eliminare allocando le risorse aggiuntive e attuando gli interventi speciali (di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, la cui attuazione è disciplinata dal d.lgs. n. 88/2011), 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 analoghe condizioni di offerta di servizi per le famiglie e per le imprese¹⁹.

L'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163) ha fatto perdere i propri distinti confini sia alla nozione di «opera pubblica» sia alla nozione di «servizio pubblico», senza tuttavia esplicitare una loro rifusione ed unificazione nella nozione di «infrastruttura pubblica»; come successivamente

¹⁸ Per un approfondimento si rimanda a: R. Gallia, *Edilizia ed aree urbane nel Decreto sviluppo in assenza di perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», XXVI, n. 4/2012, pp. 771-792.

¹⁹ Per un approfondimento si rimanda ai lavori citati nelle precedenti note n. 14 e n. 15.

definito con precisione dal decreto ministeriale che, nel dettare disposizioni attuative in materia di perequazione infrastrutturale²⁰, 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. 1²¹, indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni.

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 anche di 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 costituisca 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 risulti 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, possa anch'essa evolversi verso un governo

²⁰ D.m. 26 novembre 2011 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42», in *G.U.* n. 75 del 1° aprile 2011.

²¹ 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 collegamento con le isole.

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) della dotazione infrastrutturale, realizzabile anche tramite un significativo concorso di iniziative imprenditoriali.

A questo punto è necessario osservare come la modifica dell'art. 117 Costituzione (nel testo approvato dal Senato in prima lettura) preveda che «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di ... dotazione infrastrutturale». La modifica costituzionale, se mantenuta e/o non esplicitata, potrebbe non solo porre un ostacolo insormontabile alla determinazione univoca sull'intero territorio nazionale dei livelli essenziali delle dotazioni infrastrutturali, ma, soprattutto, potrebbe rendere non praticabile l'avvio di qualsivoglia programma di perequazione infrastrutturale dei divari territoriali.

La proposta ministeriale per la riforma delle politiche territoriali definisce le dotazioni territoriali essenziali quale «dotazione di attrezzature pubbliche, e di servizi di interesse pubblico, collettivo e generale» in settori che riguardano i «diritti di cittadinanza» nei «livelli quantitativi e qualitativi» che verranno definiti tramite intesa Stato-Regioni-Enti locali in Conferenza unificata. Le legislazioni regionali dovranno garantire «la programmazione e la pianificazione della dotazione e della gestione dei servizi primari, secondari e di interesse generale, individuando le opere e gli elementi gestionali necessari al soddisfacimento della domanda» e determinare le dotazioni territoriali essenziali per ogni ambito territoriale unitario.

Il testo proposto presenta una certa ambiguità terminologica (come, per altro, risulta consueto nei provvedimenti normativi emanati in questi ultimi anni) e richiede di chiarire e specificare alcune formulazioni, a partire dalla nozione 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 possa distinguere 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» già definita dal citato d.m. 26 novembre 2010 (in materia di perequazione infrastrutturale) appare sicuramente più appropriata, e più adeguata per individuare i livelli di

«dotazioni infrastrutturali» da conseguire/garantire, anche differenziandoli su base territoriale.

Le «infrastrutture» che concorrono alla dotazione di un territorio vengono indicate tramite l'elencazione dei settori, all'interno dei quali individuare le categorie di servizi atti a garantire i «diritti di cittadinanza»; elenco che non risulta né coincidente né coordinato con le definizioni sia delle urbanizzazioni primarie e secondarie (indicate da atti di natura legislativa) sia dei settori nei quali dovrebbe operare la perequazione infrastrutturale²². Alle legislazioni regionali vengono contestualmente attribuite le competenze in materia di «dotazione e gestione dei servizi primari, secondari e di interesse generale», con una differenziazione non altrimenti definita e quindi non comprensibile.

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 sarebbe opportuno non fosse rigidamente determinata dalla legge, ma costituisca un elenco dinamicamente aggiornabile adottato con provvedimenti amministrativi. Inoltre la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dei servizi necessari per il loro conseguimento, 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 disponibilità²³), 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 (nei settori: 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 ter-

²² Vedi precedenti note n. 20 e n. 21.

²³ R. Gallia, *Il contratto di disponibilità*, in questa «Rivista», XXVII, n. 3/2013, pp. 441-454.

ritoriali (modificando e/o chiarendo la revisione in corso del testo dell'art. 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, tramite una non onerosa revisione, di adeguarli dinamicamente ad una realtà che si potrebbe modificare repentinamente.

A seguito degli argomenti fin qui svolti, si potrebbe concludere che il piano strategico, quale strumento all'interno del quale convergono l'individuazione degli obiettivi da conseguire, delle risorse finanziarie rese disponibili e dei criteri per la localizzazione delle infrastrutture, potrebbe essere strutturato quale procedimento efficiente in sede decisionale ed efficace in sede attuativa.

4. *Il piano strategico*

Il piano strategico, limitandoci ai principi ed agli orientamenti, senza entrare nel merito degli aspetti procedurali, dovrebbe costituire «atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio» (come afferma la legge n. 56/2014), ovvero strumento atto a definire «la programmazione e la pianificazione della dotazione e della gestione dei servizi» (come afferma il progetto di legge di riforma delle politiche territoriali).

Il piano strategico, inteso quale strumento atto a localizzare la spesa pubblica orientata da una politica di sviluppo e coesione, dovrebbe in primo luogo occuparsi della dotazione territoriale delle infrastrutture (cioè dei servizi costituiti dal nesso inscindibile del manufatto e della relativa gestione) che determinano la qualità della vita dei cittadini (individui e famiglie) e l'appetibilità del territorio per lo sviluppo di impresa, ovvero che garantiscono il livelli essenziali delle prestazioni (LEP) connessi ai diritti di cittadinanza.

Per definire il piano strategico in questi termini è tuttavia necessario sciogliere preventivamente i nodi relativi al rapporto programmazione/pianificazione, alla uniformità ed alla validità dei dati in base ai quali definire i fabbisogni e sui quali fondare le scelte, alla coesistenza di una pluralità di strumenti di programmazione che sovrintendono alla allocazione della spesa pubblica per le infrastrutture.

In merito ai termini «programmazione» e «pianificazione», che da molti anni vengono impiegati in maniera disinvolta, occorre

ricordare come il piano urbanistico sia un atto di pianificazione, e come l'allocazione della spesa pubblica sia un atto di programmazione. In riferimento alla dotazione territoriale delle infrastrutture (o, se preferiamo, alla infrastrutturazione del territorio) è bene tenere distinti necessità e localizzazione (cioè le analisi sulla base delle quali si elabora un piano e si operano le conseguenti scelte) dalla realizzazione (cioè la programmazione della spesa, tramite la quale si realizzano in tutto o in parte gli obiettivi del piano).

Per determinare il fabbisogno infrastrutturale, il Codice dei contratti pubblici prevede che il programma triennale (introdotto dalla legge «Merloni» n. 109/1994 con riferimento ai lavori pubblici) costituisca «momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei 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. Per la redazione del programma triennale, il decreto ministeriale che definisce lo schema-tipo²⁴ propone un modello che privilegia, di fatto, la programmazione finanziaria degli investimenti²⁵, 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 fabbisogni²⁶.

Contestualmente, il citato decreto che detta le disposizioni per l'attuazione della perequazione infrastrutturale, disciplina anche la «metodologia di calcolo del fabbisogno infrastrutturale» (art. 4), con disposizioni tanto complesse quanto vaghe.

²⁴ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto 24 ottobre 2014 «Procedura e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori pubblici e per la redazione e la pubblicazione del programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi, in *G.U.* n. 283 del 5 dicembre 2014.

²⁵ Investimenti 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.

²⁶ 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. In passato l'assenza di una reale attività di programmazione ha costituito una prassi che non ha 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.

Entrambe queste disposizioni nulla dicono in merito alla fonte dei dati²⁷.

Per quanto riguarda le norme che sovrintendono al controllo della spesa e alla definizione economica e finanziaria di un progetto di infrastruttura, oltre al già citato programma triennale dei contratti pubblici e all'Allegato Infrastrutture che annualmente attribuisce i fondi per le opere strategiche, alla fine dell'anno 2011, con i decreti di attuazione²⁸ della legge n. 196/2009 di riforma della finanza pubblica, è stato introdotto il «Documento pluriennale di pianificazione», che «include e rende coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche», 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.

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 sentenza n. 71/2012 della Corte costituzionale, in materia di interventi speciali e di perequazione infrastrutturale (previste, rispettivamente, dall'art. 16 e dall'art. 22 della legge n. 42/2009), che ne determina una applicazione differenziata nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, per le quali queste disposizioni hanno una funzione meramente ricognitiva, rispetto alle Regioni a statuto ordinario, nei confronti delle quali (e per gli Enti locali presenti

²⁷ È opportuno ricordare che l'ISTAT, impegnato (nell'ambito del PON «Assistenza tecnica e Azioni di sistema», a partire dal QCS 2000-2006) nella creazione della banca dati di informazioni finalizzate alla politica regionale, ha reso disponibile la «Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo», le cui informazioni, disponibili a partire dal 1995, risultano organizzate a livello regionale, limitando il livello subregionale alle Province e, in alcuni casi, alle Città capoluogo di provincia. Per un approfondimento si rimanda al sito del DPS, all'indirizzo: http://www.dps.mef.gov.it/convenzioni_DPS_ISTAT.asp. Sarebbe opportuno prevedere l'implementazione della base dati, con l'estensione del dettaglio a livello comunale e (quando utile) subcomunale, prevedendo uno specifico accordo dello Stato e delle Regioni con l'ISTAT medesimo.

²⁸ I decreti legislativi nn. 228 e 229 del 2011 disciplinano, rispettivamente, il procedimento per la valutazione e il finanziamento degli investimenti in opere pubbliche, e le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica sull'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti. Per un approfondimento si rimanda ai lavori citati nella precedente nota n. 10.

nel loro territorio) costituiscono «criteri di individuazione degli interventi».

5. *Considerazioni non conclusive*

In conclusione si torna a quanto già evidenziato più volte, in merito alla necessità di definire regole chiare e di applicazione univoca 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).

Se la vogliamo chiamare programmazione strategica, *nulla questio*; purché non risulti ancora una volta un vuoto *slogan*.