

Programmazione delle infrastrutture, assetto del territorio e politiche urbane

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. Opere pubbliche e servizi di interesse pubblico. - 3. La programmazione delle infrastrutture. - 4. Assetto del territorio e politiche urbane. - 5. *Standard* urbanistici e dotazioni territoriali. - 6. Considerazioni «non» conclusive.

1. *Premessa*

Le infrastrutture, declinate nella loro localizzazione territoriale, costituiscono uno dei pilastri delle politiche di coesione sociale e di sviluppo economico, come si è già avuto modo di riflettere ed argomentare in occasione del seminario dello scorso anno¹, dedicato alla programmazione del Fondo sviluppo e coesione e dei Fondi strutturali quali strumenti per l'intervento pubblico nel Mezzogiorno.

In precedenti interventi è già stato affrontato il problema della allocazione della spesa pubblica in infrastrutture e della verifica dell'efficienza della realizzazione e dell'efficacia del risultato², concludendo che, a fronte di una riduzione complessiva della spesa, si potrebbero comunque mantenere livelli adeguati di investimenti applicando le procedure di valutazione e controllo introdotte a seguito della riforma della finanza pubblica.

Si è visto, quindi, come a fronte della significativa riduzione di risorse derivante dalla revisione della spesa pubblica, potrebbero comunque essere mantenuti adeguati livelli delle prestazioni essenziali, misurabili in termini di obiettivi di servizio, ricorrendo a formule innovative di partenariato pubblico privato³, che non inseguano

¹ R. Gallia, *Infrastrutture per lo sviluppo: programmare e progettare*, relazione al Seminario SVIMEZ del 3 marzo 2015, in questa «Rivista», XXIX, 2015, n. 3, pp. 439-444.

² R. Gallia, *Il «come spendere» nella revisione della spesa pubblica*, relazione al Seminario SVIMEZ del 15 marzo 2013, in questa «Rivista», XXVII, 2013, n. 1-2, pp. 149-162.

³ R. Gallia, *Il contratto di disponibilità*, relazione al Seminario SVIMEZ del 23 luglio 2013, in questa «Rivista», XXVII, 2013, n. 3, pp. 441-454.

fittizie redditività dell'investimento ma, più realisticamente, siano fondate sugli utili conseguibili da un'impresa che fornisca direttamente servizi di interesse pubblico, acquistati dalla PA indipendentemente dall'eventuale livello di compartecipazione dell'utente finale.

Si propone, in questa occasione dedicata alla riforma del Codice degli appalti e delle concessioni, di integrare le precedenti riflessioni con un approfondimento sull'incidenza che può avere la regolamentazione dei contratti pubblici sull'assetto del territorio e, in particolare, sulle politiche urbane.

2. Opere pubbliche e servizi di interesse pubblico

Preliminarmente occorre ricordare, ancora una volta, come l'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163) abbia fatto perdere i propri distinti confini sia alla nozione di «opera pubblica» sia alla nozione di «servizio pubblico», senza tuttavia modificare natura e prassi dei lavori pubblici, la cui realizzazione ha mantenuto – di fatto – il monopolio storicamente attribuito allo Stato (nelle varie articolazioni della PA), determinato in origine dall'obiettivo di conseguire scopi di natura militare e consolidatosi quindi nel perseguire obiettivi di sviluppo economico e territoriale.

Solo successivamente, nell'ambito dei provvedimenti di attuazione della legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, nel dettare le disposizioni attuative in materia di perequazione infrastrutturale⁴ il d.m. 26 novembre 2010 ha riunificato i concetti di opera pubblica e di servizio pubblico nella innovativa nozione di «infrastruttura pubblica»⁵, dichiarando che:

per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, (...) indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni.

Ne discende che le infrastrutture, pubbliche o di interesse pubblico, devono essere concepite nella loro inscindibile unità tra il

⁴ R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», XXV, 2011, n. 3, pp. 711-722.

⁵ Art. 2, comma 2, del d.m. 26 novembre 2010 «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.

servizio prodotto e l'opera fisica costruita a tal fine, ricercando un interesse pubblico ancorato non più alla mera proprietà pubblica dell'opera bensì alla finalità del servizio realizzato. Ne discende inoltre che la programmazione delle infrastrutture, con particolare riferimento alle opere strategiche, dovrebbe coincidere con l'attribuzione delle risorse aggiuntive e con l'attuazione degli interventi speciali previsti dal quinto comma dell'art. 119 della Costituzione; da ripartire sulla base dei principi e dei criteri disposti dall'art. 16 della citata legge n. 42/2009 e secondo le modalità prescritte dal decreto legislativo n. 88/2011⁶ che, per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, prevede la costruzione di un sistema di «indicatori di risultato», analoghi – di fatto – agli «obiettivi di servizio» introdotti dal QSN 2007-2013 per la realizzazione di «servizi collettivi ed essenziali», da accertare sulla base di indicatori statistici riferiti al conseguimento di risultati (verificabili) ai quali siano associati espliciti *target* riferiti ad obiettivi di fruizione e qualità⁷.

La giurisprudenza comunitaria riconosce che le attività che competono allo Stato nell'esercizio dei suoi poteri pubblici non rientrano tra le attività economiche e non sono pertanto soggette alle norme in materia di aiuti di Stato. Tuttavia, una volta che l'interesse pubblico di una infrastruttura non si riferisca più alla condizione di proprietà pubblica dell'immobile, bensì alla capacità di perseguire l'obiettivo di fornire servizi alle famiglie e alle imprese, la costruzione dell'opera e l'offerta del servizio possono anche essere realizzate direttamente dal privato ovvero con il ricorso a formule di partenariato pubblico-privato; per cui si pone il problema di definire con precisione il rapporto che può intercorrere fra la realizzazione di una infrastruttura e il finanziamento pubblico, che non può assumere la natura di aiuto anticoncorrenziale⁸. Al riguardo occorre ricordare come risulti ormai consolidato l'orientamento comunitario che per definire la natura di una infrastruttura, di interesse pubblico ovvero con finalità commerciale, ritiene impossibile dissociare la costruzione dell'opera dalla gestione del servizio, facendone discendere il principio in base al quale occorre verificare se la gestione commerciale dell'infrastruttura risulti (o non risulti) prevalente rispetto alle finalità pubbliche da conseguire.

⁶ Decreto legislativo 31 maggio 2011 n. 88 «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42», in *G.U.* n. 143 del 22 giugno 2011.

⁷ R. Gallia, *La geografia dei divari*, in questa «Rivista», XXII, 2008, n. 4, pp. 1131-1150.

⁸ R. Gallia, *Infrastrutture e aiuti di Stato*, in questa «Rivista», XXVII, 2013, n. 4, pp. 797-810.

Coerentemente con questo orientamento, la decisione comunitaria 2012/21/UE in materia di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico⁹ concesse alle imprese incaricate della gestione di «servizi di interesse economico generale» (SIEG) disciplina l'applicazione del principio in base al quale le norme in materia di concorrenza si applicano a tali imprese nella misura in cui l'applicazione non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata.

3. *La programmazione delle infrastrutture*

Le argomentazioni richiamate in premessa, in merito alla nozione innovativa di infrastruttura e al rispetto delle norme sugli aiuti di Stato, non trovano né riscontro né accoglienza nella legge delega n. 11/2016¹⁰; che sembra ignorare come la direttiva comunitaria in materia di contratti di concessione faccia salvo il diritto degli Stati membri e delle autorità pubbliche di «definire e specificare le caratteristiche dei servizi da fornire, comprese le condizioni relative alla qualità o al prezzo dei servizi, conformemente al diritto dell'Unione, al fine di perseguire i loro obiettivi di interesse pubblico»¹¹.

⁹ Decisione della Commissione del 20 dicembre 2011 riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'art. 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (2012/21/UE), in *G.U.U.E.* n. L/7 dell'11 gennaio 2012. I servizi di interesse economico generale (SIEG), indicati dalla decisione, comprendono:

- l'assistenza sanitaria;
- l'assistenza di lunga durata;
- i servizi per l'infanzia;
- l'accesso e la reintegrazione nel mercato del lavoro;
- l'edilizia sociale;
- l'assistenza e l'inclusione sociale di gruppi vulnerabili.

¹⁰ Legge 28 gennaio 2016, n. 11 «Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli Enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture», in *G.U.* n. 23 del 29 gennaio 2016.

¹¹ Considerando (5) della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, in *G.U.U.E.* n. L/94 del 28 marzo 2014. L'art. 4 «Libertà di definire servizi di interesse economico generale» esclude dall'applicazione i servizi non economici di interesse generale e «fa salva la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto dell'Unione, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere orga-

In contemporanea, all'interno di un provvedimento mirato ad incentivare l'accesso alle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità¹², vengono fornite le definizioni di «infrastruttura fisica» (sulla quale si torna di seguito) e di «opere di genio civile»¹³; definizioni non coordinate con il provvedimento in esame e che inevitabilmente interferiscono con la regolamentazione delle opere pubbliche.

Per quanto riguarda la programmazione degli investimenti e, quindi, degli interventi, la legge delega sarebbe potuta intervenire sulle contraddizioni nell'applicazione del programma triennale dei lavori pubblici, introdotto dalla legge «Merloni» (legge n. 109/1994, art. 14) e riproposto senza modificazioni nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006, art. 128).

La disciplina vigente richiede alle Amministrazioni di adottare il programma dei lavori pubblici quale «momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni», prevedendo un «ordine di priorità» da rispettare nel dare attuazione agli investimenti. Tuttavia l'esperienza dimostra che, in luogo di rappresentare la sede idonea per assumere le decisioni, la sua adozione troppo spesso è stata intesa quale mero adempimento burocratico piuttosto che espressione di scelte politiche ed amministrative, assunte in piena responsabilità sulla base di una analisi dei fabbisogni empiricamente fondata. Distorsione incentivata dai provvedimenti ministeriali che, nel definire gli schemi-tipo¹⁴ per la redazione del programma triennale e dell'elenco annuale, hanno privilegiato l'evidenza dei dati contabili, senza nulla dire in merito all'analisi dei fabbisogni e agli studi di fattibilità.

nizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti di Stato, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti».

¹² Decreto legislativo 15 febbraio 2016 n. 33 «Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità», in *G.U.* n. 57 del 9 marzo 2016.

¹³ Art. 2, comma 1, decreto legislativo n. 33/2016:

f) «opere di genio civile»: il risultato di un insieme di lavori edilizi o di ingegneria civile che di per sé esplichino una funzione economica o tecnica e comporti uno o più elementi di un'infrastruttura fisica.

¹⁴ Di competenza del Ministero dei lavori pubblici prima e quindi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; attualmente è in vigore il decreto 11 novembre 2011 «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 ai sensi dell'art. 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni e degli artt. 13 e 271 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207», in *G.U.* n. 55 del 6 marzo 2012.

L'aggiornamento delle norme in materia di contratti pubblici avrebbero potuto costituire l'occasione, in abbinamento al processo di revisione della spesa pubblica, per indirizzare le Amministrazioni a spendere «meglio» piuttosto che spendere «meno».

La legge delega affronta l'argomento al comma *bb*), che recita:

bb) razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo la riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento alle fasi di programmazione e controllo, nonché prevedendo l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi.

La programmazione degli investimenti, non riguardando solo aspetti tecnici bensì, in maniera prevalente, le scelte delle Amministrazioni, chiede formule di decisione (da parte dell'organo di governo) fondate su «scelte discrezionali», operate nella piena consapevolezza, piuttosto che «parametri obiettivi» più propriamente attribuibili alla fase di controllo.

Il decreto legislativo n. 50/2016¹⁵, che riforma e innova il Codice dei contratti pubblici, si occupa della programmazione degli investimenti nel Titolo III «Pianificazione, programmazione e progettazione» che, all'art. 21 «Programma delle acquisizioni delle stazioni appaltanti», prevede l'adozione di un programma biennale degli acquisti di beni e servizi e di un programma triennale dei lavori pubblici, «nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio».

La relazione illustrativa spiega che la finalità è quella della «razionalizzazione delle procedure di spesa», in quanto «La norma differisce significativamente rispetto all'analogha previsione in materia di programmazione di cui all'art. 128 del decreto legislativo n. 163/2006. Per quanto attiene alle modalità di adozione del programma, infatti, esso è adottato "in coerenza" con il bilancio e non congiuntamente come previsto dall'art. 128 del decreto legislativo n. 163/2006, venendo incontro alle diverse tempistiche dei soggetti pubblici che approvano il bilancio e consentendo effettivamente

¹⁵ Decreto legislativo 18 aprile 2010, n. 50 «Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli Enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture», in *S.O.* n. 10 alla *G.U.* n. 91 del 19 aprile 2016.

di adottare il programma solo una volta che siano note le risorse disponibili». Si ribadisce quindi la prevalenza degli aspetti contabili sulle valutazioni in merito all'utilità dell'opera e all'opportunità della sua realizzazione.

Con una scelta apparentemente illogica, la verifica in merito al «soddisfacimento dei fabbisogni della collettività» viene trasferito alla progettazione, i cui livelli sono definiti dall'art. 23 che, in particolare, non contempla né lo studio di fattibilità né il progetto preliminare, per sostituirli con il «progetto di fattibilità tecnica ed economica»; che, sempre secondo la relazione illustrativa, dovrebbe «individuare la soluzione che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici (...) [e] contenere studi, indagini sociali e ambientali anche di tipo geologico e geognostico, schemi grafici, stime economiche, nonché i limiti di spesa dell'infrastruttura da realizzare». Ad una prima lettura, appare necessario segnalare che, per la realizzazione di una infrastruttura, la «fattibilità» tecnica e procedurale (le verifiche di compatibilità urbanistica, paesaggistica, ambientale e di sicurezza) ed economica (la fonte e la disponibilità delle risorse finanziarie nei tempi programmati) deve essere preceduta da una valutazione di «opportunità» sulla sua realizzazione, in riferimento ai fabbisogni da soddisfare e al *target* di servizio da conseguire. Necessario inoltre ricordare che la valutazione di opportunità è oggetto delle scelte discrezionali di programmazione, a differenza delle verifiche di fattibilità fondate su parametri oggettivi.

Per quanto riguarda le opere strategiche, disciplinate nella Parte V «Infrastrutture e insediamenti prioritari», viene eliminato il ricorso a procedure straordinarie, viene abrogato il Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) e attribuita la loro programmazione agli strumenti ordinari, quali il «Piano generale dei trasporti e della logistica» e il «Documento pluriennale di programmazione» (DPP), introdotto dal decreto legislativo n. 228/2011 in materia di valutazione degli investimenti in opere pubbliche. Occorre ricordare che il DPP già coincide con il PIS per le infrastrutture strategiche, mentre per le altre opere è definito quale strumento deputato a mettere in coerenza i vari programmi, compreso il programma triennale dei lavori pubblici¹⁶.

A fornire i primi chiarimenti (sia applicativi sia interpretativi) è intervenuto il c.d. Allegato infrastrutture al DEF 2016¹⁷, che sud-

¹⁶ R. Gallia, *Il controllo della spesa pubblica per infrastrutture*, in questa «Rivista», XXVI, 2012, n. 1-2, pp. 251-265.

¹⁷ Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di economia e finanza 2016*, Allegato *Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica*, aprile 2016 (all'indirizzo:

divide l'attività di programmazione/progettazione (delle infrastrutture per la mobilità) in tre livelli: la «pianificazione», che definisce obiettivi e strategie¹⁸, la «programmazione», che – sulla base degli esiti dei progetti di fattibilità – costruisce il Documento pluriennale di pianificazione (DPP) e stabilisce le priorità di allocazione delle risorse finanziarie¹⁹, la «progettazione», che – per conseguire tempi certi e costi congrui delle realizzazioni – attiva consultazioni pubbliche per tenere conto delle specificità territoriali e procede alla revisione della progettazione pregressa²⁰. Per concludere che:

Il nuovo processo di pianificazione infrastrutturale dovrà definire un quadro del sistema delle infrastrutture nazionale unitario e quanto più possibile condiviso, in base al quale verranno definiti i fabbisogni nazionali di infrastrutture, verranno individuate le priorità in funzione della utilità e della fattibilità delle singole opere e delle risorse disponibili.

In sostanza, il primo documento ufficiale elaborato in riferimento alla nuova normativa in materia di appalti e concessioni, propone una «fase di pianificazione» (nella quale, sulla base degli obiettivi da conseguire, si individuano le opere da valutare tramite la redazione di un progetto di fattibilità) propedeutica alla fase di «programmazione» (nella quale, a seguito degli esiti dei progetti di fattibilità, si decidono quali opere finanziarie ed avviare a realizzazione), e indica come le funzioni di «utilità» (ovvero di decidere in merito all'opportunità della realizzazione) e di «fattibilità» (della realizzazione in tempi certi e a costi definiti) vengano assunte quali paradigmi decisionali di una valutazione finalizzata al conseguimento di «obiettivi di soddisfacimento della domanda e del livello di servizio» (cioè obiettivi di servizio). Poiché, nonostante l'articolazione delle norme non precisamente lineare, non appaiono (nel procedimento suggerito dall'allegato al DEF) particolari divergenze

http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/W_Del_Allegato_-INFRASTRUTTURE.pdf.

¹⁸ Viene richiamata la necessità dell'utilizzo di «strumenti di valutazione quantitativa» per individuare, «alle diverse scale territoriali di analisi, gli elementi del sistema carenti rispetto agli obiettivi di soddisfacimento della domanda e del livello di servizio, per i quali occorrerà avviare i progetti di fattibilità per individuare le soluzioni progettuali più idonee a colmare tali fabbisogni».

¹⁹ Sulla base di scelte che dovrebbero essere orientate dalle annunciate «Linee Guida per la valutazione di investimenti in opere pubbliche».

²⁰ La revisione dei progetti in corso, indicata (anche all'interno del testo del d.lgs. n. 50/2016) con il discutibile termine di *project review*, fa riferimento – di fatto – all'«elenconagrafe delle opere pubbliche incompiute» (art. 44-*bis* della legge n. 214/2011, di conversione del d.l. n. 201/2014 in materia di consolidamento dei conti pubblici).

con l'architettura di quella che avrebbe dovuto essere la perequazione infrastrutturale nell'ambito delle (ondivaghe) politiche per lo sviluppo, ci si chiede perché non si sia trovata una continuità con quanto (di buono) già definito. Ci si chiede inoltre se e come il procedimento delineato per le infrastrutture prioritarie (già strategiche) possa essere applicato anche alla programmazione ordinaria (che mediamente rappresenta un valore, a base d'asta, di circa l'80% delle risorse finanziarie rese disponibili per la realizzazione di infrastrutture).

4. *Assetto del territorio e politiche urbane*

L'assenza di una consolidata prassi di programmazione delle infrastrutture ha una immediata ricaduta – come cercheremo di illustrare di seguito – sulle problematiche dell'assetto del territorio e, più immediatamente, sul governo delle Città; anche per la contemporanea presenza di non coerenti iniziative per le aree urbane, difficilmente riconducibili a una visione strategica delle politiche urbane o alla definizione di una agenda urbana nazionale.

Non ci si dilunga nuovamente sugli aspetti, già illustrati in precedenza, degli indirizzi comunitari delle politiche per le Città, alla cui definizione il nostro Paese ha partecipato²¹. Si ricorda brevemente che l'Agenda Urbana Europea è concentrata su un numero limitato di obiettivi, con particolare attenzione all'inclusione sociale, al cambiamento demografico e alla sostenibilità ambientale; che azioni mirate allo «sviluppo urbano sostenibile» sono inserite fra le iniziative finanziabili dal Fondo di sviluppo regionale (FESR); che il regolamento 1301/2013, che disciplina l'utilizzo del FESR 2014-2020, prevede che lo sviluppo urbano sostenibile sia intrapreso tramite «investimenti territoriali integrati», finanziabili con la concorrenza di diversi fondi strutturali (FESR, FSE, Fondo coesione), da realizzare tramite «azioni innovative»²² che compren-

²¹ R. Gallia, *Edilizia ed aree urbane nel Decreto sviluppo in assenza di perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», XXVI, 2012, n. 4, pp. 771-792.

²² Le Azioni Urbane Innovative, la cui dotazione finanziaria (di circa 372 milioni di euro) è attivata tramite bandi gestiti direttamente dalla Commissione europea, sono rivolte ai Comuni con popolazione superiore a 50 mila abitanti, o ad associazioni di Comuni, anche di Regioni diverse e/o transfrontaliere, che insieme presentino il requisito di popolazione non inferiore a 50 mila abitanti. Il primo bando (con scadenza il 31 marzo 2016; notizie al sito UIA, Urban Innovative Actions; link: <http://www.uia-initiative.eu/>) rende disponibili 80 milioni di euro per la realizzazione di progetti (i cui costi saranno coperti per l'80% dai fondi FESR, fino ad un massimo di 5 milioni di euro) che affrontino le seguenti problematiche:

dano studi e progetti pilota diretti ad identificare o sperimentare nuove soluzioni.

Sulla base di questi principi il 14 luglio 2015 è stato approvato il Programma operativo nazionale (PON) «Città metropolitane», da attivare nelle 14 Città metropolitane italiane²³, sostenuto da una dotazione finanziaria pari a oltre 892 milioni di euro (di cui 588 milioni di risorse comunitarie e 304 milioni di cofinanziamento nazionale), da ripartire tra cinque assi prioritari (1 «Agenda digitale metropolitana»; 2 «Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana»; 3 «Servizi per l'inclusione sociale»; 4 «Infrastrutture per l'inclusione sociale»; 5 «Assistenza Tecnica»), per conseguire gli obiettivi definiti negli «indicatori di risultato», specifici di ciascun programma.

Al PON Aree Metropolitane si affiancano, senza dialogare, gli interventi avviati in sede nazionale, che appaiono iniziative episodiche non collegate né coordinate in un disegno strategico finalizzato ad accompagnare e/o orientare i mutamenti in atto; a partire dal «Piano nazionale per le Città»²⁴ che avrebbe dovuto attirare l'attenzione sulle politiche comunitarie per le Città, superando la propria natura strettamente congiunturale per il recupero di risorse finanziarie già disponibili e non utilizzate (da molti anni).

Segue il «Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate»²⁵, riservato ai Comuni, di qualsiasi dimensione demografica, nell'ambito dei quali siano identificabili «aree urbane degradate»²⁶; che deve essere costituito da progetti predisposti dalle amministrazioni comunali²⁷ per la

- povertà urbana (con particolare attenzione per i quartieri più disagiati);
- integrazione di migranti e rifugiati;
- transizione energetica;
- occupazione e competenze nell'economia locale.

²³ Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina e Palermo. Per le specifiche problematiche si rimanda a: R. Gallia, *Il governo del territorio nella riforma degli Enti territoriali*, in questa «Rivista», XXVIII, 2014, n. 4, pp. 725-738.

²⁴ Art. 12 della legge 7 agosto 2012, n. 134, di conversione del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 recante «Misure urgenti per la crescita del Paese», in *S.O.* n. 171 alla *G.U.* n. 187 dell'11 agosto 2012. Per le specifiche problematiche si rimanda al citato *Edilizia ed aree urbane* (vedi precedente nota 21).

²⁵ Art. 1, comma 431, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)», in *S.O.* n. 99 alla *G.U.* n. 300 del 29 dicembre 2014.

²⁶ Gli ambiti *sub*-comunali, definibili quali «aree urbane degradate», devono essere individuati da un indicatore costruito tramite l'indice di disagio sociale (IDS) e l'indice di disagio edilizio (IDE), calcolati con il ricorso ai dati del censimento 2011.

²⁷ D.P.C.M. 15 ottobre 2015 «Interventi per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate», in *G.U.* n. 249 del 26 ottobre 2015.

realizzazione di interventi diretti alla riduzione dei fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale. In particolare, l'obiettivo di riqualificazione del tessuto sociale deve essere perseguito mediante l'attivazione di servizi, per cui l'attività di rigenerazione urbana deve privilegiare interventi di ristrutturazione edilizia senza ulteriore consumo di suolo, riferiti prioritariamente allo sviluppo di servizi sociali ed educativi e alla promozione delle attività culturali, didattiche e sportive.

Infine il «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia»²⁸, che restringe la platea dei Comuni beneficiari alle Città metropolitane ed ai Comuni capoluogo di provincia (indipendentemente dall'accertata presenza di aree urbane degradate, ovvero per progetti che potrebbero anche prescindere dalla localizzazione in tali aree, ed anche se le Province a breve non faranno più parte del nostro ordinamento).

Questi programmi nazionali, dei quali comunque non si conosce l'esito, sono accomunati da una impostazione congiunturale (realizzazione di interventi urgenti) e priva di qualsivoglia orizzonte strategico, che non suggerisce una agenda urbana nazionale. Sembra di essere ritornati all'ultimo decennio del secolo scorso quando, ogni anno, il Ministero dei lavori pubblici faceva inserire nella legge finanziaria un bando per interventi di recupero/riqualificazione urbana, cambiandone il nome (Contratti di quartiere, PRUSST, ecc.) ma non la fonte di finanziamento (sempre e comunque i residui dei contributi GESCAL per l'edilizia sperimentale)²⁹; programmi che hanno prodotto poco e niente, come riferisce la Corte dei conti nelle relazioni di controllo riferite sia ai PRUSST³⁰ sia ai Contratti di quartiere II³¹.

²⁸ Art. 1, commi da 974 a 978, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)», in S.O. n. 70 alla G.U. n. 302 del 30 dicembre 2015.

²⁹ R. Gallia, *Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali*, in questa «Rivista», XIII, 1999, n. 4, pp. 1139-1159; riproposto ed aggiornato in: R. Gallia, *Negoziante urbanistica. La concertazione dei programmi di sviluppo economico e territoriale*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2004 (Capitolo 6 – Il territorio della concertazione), e R. Gallia, *Regolamentazione urbanistica e edilizia*, Roma, Edizioni di Legislazione Tecnica, 2012² (Capitolo 6.3 – I programmi urbani).

³⁰ Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, delibera 8/2006 «Finanziamento, coordinamento e monitoraggio dei programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio – PRUSST» (link: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2006/delibera_8_2006_g_relazione.pdf).

³¹ Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni

Tornando alla programmazione delle infrastrutture, appare evidente che una familiarità con l'analisi dei fabbisogni avrebbe consentito alle Amministrazioni locali di predisporre con consapevolezza programmi di rigenerazione urbana attenti alla realizzazione dei servizi necessari per affrontare i nuovi bisogni sociali e sostenere le nuove opportunità di impresa, suggeriti dall'agenda urbana comunitaria e sommariamente richiamati dai programmi nazionali, che – oltre i limiti prima evidenziati – vengono contestualmente contraddetti da altre iniziative³².

5. Standard *urbanistici* e *dotazioni territoriali*

La capacità, da parte sia degli amministratori sia dei tecnici impegnati nel governo delle Città, di supportare con l'analisi dei fabbisogni le scelte finalizzate a conseguire consapevolmente predeterminati obiettivi di servizio, assume un rilievo particolare nel processo in corso per il superamento degli «*standard* urbanistici»³³, nati per garantire il diritto dei cittadini ad ottenere un livello socialmente adeguato di spazi ed impianti per la vita collettiva, che si concretizza nella disponibilità (a volte rivelatasi meramente teorica) di aree destinate alla realizzazione di servizi collettivi.

dello Stato, delibera 15/2013 «Contributi in conto capitale destinati al programma denominato «Contratti di quartiere II» ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 8/2/2001 n. 21 (capitoli 7437 e 7438 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti)» (link: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2013/delibera_15_2013_g.pdf).

³² In materia di contenimento del consumo di suolo è in corso d'esame il disegno di legge 2039, che, senza tenere in alcun conto le riflessioni sui nuovi scenari del governo della Città e sulla opportunità di costruire una agenda urbana, affida alle Regioni il compito di orientare l'iniziativa dei Comuni all'individuazione – negli strumenti di pianificazione – degli ambiti urbanistici da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio, intesi prevalentemente quali interventi costruttivi giustificati da una finalizzazione (dichiarata ma non dimostrata né obbligata) all'incremento e al miglioramento della dotazione dei servizi, all'innalzamento del potenziale ecologico e ambientale, alla realizzazione di residenza sociale. Obiettivi da attuare tramite (obsoleti) strumenti di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica, che non hanno offerto buona prova nel governo dell'espansione della Città (per le considerazioni già espresse in: R. Gallia, *Il governo del territorio tra Stato e Regioni*, in questa «Rivista», XXVIII, 2014, n. 1-2, pp. 65-76) e che appaiono del tutto irrealistici per intervenire sul patrimonio edilizio esistente, caratterizzato dalla frammentazione della proprietà.

³³ Il d.m. 2 aprile 1968 n. 1444, che ha definito i «rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi», sulla base della costante giurisprudenza (da ultimo Corte di Cassazione, sezione 2ª civile, sentenza 24013/2014) ha efficacia di legge dello Stato, in quanto emanato su delega dell'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (legge urbanistica nazionale), aggiunto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (legge «ponte»).

L'esigenza del loro superamento è determinata sia da aspetti procedurali di natura squisitamente urbanistica sia dal loro evolversi verso *standard* «qualitativi», intesi quali dotazioni di servizi effettivamente disponibili e fruibili (superficie di verde attrezzato, stalli per parcheggio, posti in asilo nido³⁴, ecc.).

Per quanto riguarda i procedimenti urbanistici, occorre ricordare che normalmente la destinazione di un'area a *standard* urbanistico costituisce vincolo preordinato all'esproprio, con un limite quinquennale alla sua validità, reiterabile per ulteriori cinque anni con la corresponsione di un indennizzo. Tuttavia non tutte le destinazioni di pubblico interesse definite dalla pianificazione urbanistica costituiscono vincolo preordinato all'esproprio. La Corte Costituzionale, nel dichiarare illegittima la reiterazione del vincolo in assenza di indennizzo, con la medesima sentenza 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, stabilendo che 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 accolto dalla giurisprudenza amministrativa³⁵. La cultura urbanistica e il mondo imprenditoriale, distratti su questi aspetti e più attratti dalle problematiche della valorizzazione immobiliare, hanno preferito orientare i procedimenti verso pratiche compensative, perequative e incentivanti, di

³⁴ Per far comprendere, agli studenti del laboratorio di urbanistica (presso il dipartimento di architettura di Roma Tre), la differenza fra *standard* urbanistico e dotazione di servizi, faccio loro eseguire un esercizio sulla localizzazione di un asilo nido, il cui *target* nazionale (nel periodo di programmazione 2007-2013) era fissato a 16 posti per 100 bambini. Roma presenta già un'offerta complessiva di circa 29 posti, ovviamente distribuiti con sostanziali differenze fra i municipi e fra ambiti sub-municipali; quindi il primo passo è accertare la domanda potenziale nell'area di studio. Qualora sia necessario intervenire (a fronte di una offerta inferiore al *target* nazionale o all'offerta media comunale), per la localizzazione occorre tenere conto dello specifico regolamento comunale, che individua la superficie del lotto in base alla capienza della struttura, con un minimo di mq. 1.500 fino ad una capienza di 45 posti. Pertanto, a parità di superficie di *standard* urbanistico (mq. 1.500) si può realizzare un asilo nido con capienza di 15 o 30 o 45 posti, che costituisce l'offerta (differenziata) e quindi la dotazione del servizio di asilo nido.

³⁵ In attuazione dei principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale, il Consiglio di Stato ha dichiarato di natura conformativa e, quindi, con validità a tempo indeterminato, le previsioni di piano che destinano aree a «parcheggi» (Sezione IV, sentenza 4951/2011), a «attrezzature ricreative, sportive, e a verde pubblico» (Sezione IV, sentenza 244/2012), a «verde pubblico-verde urbano» (Sezione V, sentenza 2116/2012), a «verde privato» (Sezione IV, sentenza 2919/2012).

controversa interpretazione³⁶, ed hanno sorvolato sulla innovativa nozione di infrastruttura – descritta in precedenza – che contempla la possibilità che un’opera privata sia adibita alla fornitura di un servizio di pubblico interesse.

L’evoluzione degli *standard* urbanistici verso la definizione di una nozione di «*standard* qualitativo», più volte esplorata nelle legislazioni regionali, viene introdotta nella legislazione nazionale quando, nell’ambito dei provvedimenti per l’attuazione del c.d. Piano Casa, la legge finanziaria per l’anno 2008 (legge n. 244/2007, art. 1, commi 258 e 259) attribuisce – 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 *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).

L’evoluzione degli *standard* urbanistici, da una riserva quantitativa di aree da destinare a spazi ed impianti per la vita collettiva ad una dotazione quantitativa di servizi realmente disponibili e fruibili, è stata indotta da considerazioni prevalentemente attribuibili all’esigenza di limitare il consumo di suolo non urbanizzato e di contenere i costi a carico della finanza pubblica locale. Era inevitabile che, nell’attuale congiuntura storica ed economica, intercettassero anche l’esigenza di definire nuove forme di competitività dei territori, determinate anche dalla dotazione di infrastrutture, misurabili nella disponibilità sia qualitativa sia quantitativa, necessarie a garantire la qualità della vita degli individui e delle famiglie ed a sostenere le condizioni per l’insediamento e lo sviluppo dell’impresa. Sono state intercettate quindi le dotazioni territoriali³⁷, nate in ambito delle politiche di sviluppo, delle quali si è argomentato in precedenza e che, come già detto, non possono prescindere dalla programmazione delle infrastrutture, intese nell’indissolubile connubio dell’opera costruita e del servizio fornito.

³⁶ Per le specifiche problematiche si rimanda al citato *Edilizia ed aree urbane* (vedi precedente nota 21) e al citato *Il governo del territorio* (vedi precedente nota 32).

³⁷ Si fa riferimento, in particolare, al progetto di legge sul governo del territorio di iniziativa governativa, predisposto dalla Commissione Karrer e presentato nel mese di luglio 2014. Per un commento si rimanda al citato *Il governo del territorio* (vedi precedente nota 32).

Il passaggio dagli *standard* urbanistici alle dotazioni territoriali non sta avvenendo in maniera chiara e consapevole.

In attesa della promulgazione del regolamento edilizio unico nazionale³⁸, che secondo l'Agenda per la semplificazione 2015-2017 proposta dal governo avrebbe dovuto essere approvato entro novembre 2015, sono state diffuse le (42) definizioni standardizzate³⁹, che ne dovrebbero costituire l'ossatura portante; fra le quali compaiono anche le definizioni «carico urbanistico» e «dotazioni territoriali» (tab. 1), interpretabili (in assenza di una esplicita indicazione) con riferimento agli *standard* urbanistici, vigenti e non abrogati.

La condivisibile esigenza di superare la definizione degli *standard* urbanistici non può essere perseguita con procedimenti illegittimi (un regolamento non può modificare una legge) e soprattutto in assenza di una chiara individuazione degli obiettivi da conseguire, senza per altro mettere ordine nella «babele» di definizioni delle infrastrutture di interesse pubblico.

Il d.m. n. 1444/1968, nell'introdurre la dotazione minima di *standard* urbanistici, non pone obblighi sulla dotazione di opere di urbanizzazione primaria, già definite a partire dalla legge n. 847/1964, e secondaria, che verranno definite a partire dalla legge n. 865/1971, e che oggi risultano ricomprese in provvedimenti diversi (tabb. 2 e 3).

In attuazione dell'art. 22 della legge n. 42/2009, della quale si è detto in precedenza, sono state individuate le dotazioni infrastrutturali (tab. 4).

Il recentissimo d.lgs. n. 33/2016, di cui si è detto in precedenza, ha indicato le infrastrutture fisiche (tab. 5).

Alle incertezze determinate da queste (simili ma distinte) definizioni, bisogna aggiungere la ben più grave incertezza che potrebbe derivare dalla nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione. Il nuovo testo, in attesa di conferma referendaria, nell'eliminare la potestà legislativa concorrente, attribuisce allo Stato le «disposizioni generali e comuni sul governo del territorio» e alle Regioni la potestà legislativa in materia di «pianificazione del territorio

³⁸ Art. 17-*bis* della legge 11 novembre 2014, n. 164, di conversione del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive», in S.O. n. 85 alla G.U. 11 novembre 2014, n. 262.

³⁹ Notizie sul sito della Conferenza delle Regioni, all'indirizzo: <http://www.regioni.it/territorio/2016/02/23/edilizia-bozza-regolamento-sblocca-italia-le-definizioni-uniformi-focus-445477/>.

TAB. 1. *Quadro delle definizioni uniformi (estratto)*

Voce	Acronimo	Definizione
5 – Carico urbanistico	CU	Fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso Costituiscono variazione del carico urbanistico l'aumento o la riduzione di tale fabbisogno conseguenti all'attuazione di interventi urbanistico-edilizi ovvero a mutamenti di destinazione d'uso
6 – Dotazioni Territoriali	DT	Infrastrutture, servizi, attrezzature, spazi pubblici o di uso pubblico e ogni altra opera di urbanizzazione e per la sostenibilità (ambientale, paesaggistica, socio-economica e territoriale) prevista dalla legge o dal piano

TAB. 2. *Urbanizzazioni primarie*

Infrastruttura	Fonte normativa
Strade residenziali	Legge 847/1986, articolo 4, comma 1, lettera <i>a</i>)
Spazi di sosta o di parcheggio	Legge 847/1986, articolo 4, comma 1, lettera <i>b</i>)
Fognatura	Legge 847/1986, articolo 4, comma 1, lettera <i>c</i>)
Rete idrica	Legge 847/1986, articolo 4, comma 1, lettera <i>d</i>)
Rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas	Legge 847/1986, articolo 4, comma 1, lettera <i>e</i>)
Pubblica illuminazione	Legge 847/1986, articolo 4, comma 1, lettera <i>f</i>)
Spazi di verde attrezzato	Legge 847/1986, articolo 4, comma 1, lettera <i>g</i>)
Infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, di cui agli articoli 87 e 88 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo al 1° agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni, e opere di infrastrutturazione per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità in fibra ottica in grado di fornire servizi di accesso a banda ultralarga effettuale anche all'interno di edifici	Legge 847/1986, articolo 4, comma 1, lettera <i>g-bis</i>) (<i>inserito dall'articolo 6, comma 3-bis della legge 164/2014, di conversione del d.l. 212/2014</i>)
Impianti cimiteriali	Legge 38/1990, di conversione del d.l. 415/1989, articolo 26- <i>bis</i>
Cavedi multiservizi	D.P.R. 380/2001, art. 16, comma 7- <i>bis</i>
Cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazione	
Infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione	D.lgs. 259/2003, art. 86, comma 3
Opere di infrastrutturazione per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità in fibra ottica in grado di fornire servizi di accesso a banda ultralarga, effettuate anche all'interno degli edifici	
Infrastrutture destinate all'installazione di reti e impianti di comunicazione elettronica in fibra ottica	D.l. 112/2008 (conv. l. 133/2008), art. 2, comma 5
Infrastrutture, anche private, destinate alla ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica	D.l. 83/2012 (conv. L. 134/2012), art. 17- <i>sexies</i>

TAB. 3. *Urbanizzazioni secondarie*

Infrastruttura	Fonte normativa
Asili nido e scuole materne	Legge 847/1986, articolo 4, comma 2, lettera <i>a</i>)
Scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo	Legge 847/1986, articolo 4, comma 2, lettera <i>b</i>)
Mercati di quartiere	Legge 847/1986, articolo 4, comma 2, lettera <i>c</i>)
Delegazioni comunali	Legge 847/1986, articolo 4, comma 2, lettera <i>d</i>)
Chiese e altri edifici religiosi	Legge 847/1986, articolo 4, comma 2, lettera <i>e</i>)
Impianti sportivi di quartiere	Legge 847/1986, articolo 4, comma 2, lettera <i>f</i>)
Centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie	Legge 847/1986, articolo 4, comma 2, lettera <i>g</i>)
Aree verdi di quartiere	Legge 847/1986, articolo 4, comma 2, lettera <i>h</i>)
Attrezzature sanitarie relative alle opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi, alla bonifica di aree inquinate	D.P.R. 380/2001, art. 16, comma 8
Aree o immobili da destinare ad edilizia residenziale sociale	Legge 244/2007, art. 1, comma 258

TAB. 4. *Dotazioni infrastrutturali*

Infrastruttura	Fonte normativa
Strutture sanitarie	D.m. 26 novembre 2010, art. 1
Strutture assistenziali	
Strutture scolastiche	
Rete stradale, autostradale e ferroviaria	
Rete fognaria	
Rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas	
Strutture portuali ed aeroportuali	
Servizi afferenti al trasporto pubblico locale	
Servizi afferenti al collegamento con le isole	

TAB. 5. *Infrastrutture fisiche*

Infrastruttura	Fonte normativa
1) un servizio di produzione, trasporto o distribuzione di:	D.lgs. n. 33/2016, art. 1, comma 1, lett. <i>c</i>)
1.1) gas;	
1.2) elettricità, compresa l'illuminazione pubblica;	
1.3) riscaldamento;	
1.4) acqua, comprese le fognature e gli impianti di trattamento delle acque reflue, e sistemi di drenaggio;	
2) servizi di trasporto, compresi ferrovie, strade, porti e aeroporti;	

regionale e mobilità al suo interno» e di «dotazione infrastrutturale». Nel merito, le schede di lettura del provvedimento si

limitano a spiegare che la dizione «disposizioni generali e comuni» debba essere interpretata nel senso che l'intervento del legislatore statale è circoscritto ad ambiti determinati quali le «disposizioni di principio». Poiché il medesimo articolo reintroduce il «principio di parallelismo» tra competenze legislative e competenze regolamentari, ne discende che, anche se le dotazioni infrastrutturali (di competenza esclusiva regionale) non sostituiranno del tutto gli *standard* urbanistici, comunque il livello delle prestazioni di servizio sarà – di fatto – differenziato a livello regionale, contraddicendo la disposizione costituzionale in materia di «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», la cui determinazione è contestualmente attribuita alla competenza esclusiva dello Stato.

Argomenti sui quali occorre sicuramente continuare a riflettere.

6. Considerazioni «non» conclusive

La babele dei linguaggi appena descritta, compresa la modifica costituzionale, porrà un ostacolo insormontabile non solo alla determinazione univoca sull'intero territorio nazionale di livelli adeguati di spazi ed impianti, ovvero di servizi, per la vita collettiva, ma – soprattutto – renderà non praticabile l'avvio di qualsivoglia programma di perequazione infrastrutturale dei divari territoriali.

La programmazione delle infrastrutture, sia di interesse nazionale sia di interesse locale, e il buon uso delle risorse finanziarie destinate agli interventi speciali (art. 119, comma 5, Costituzione) potrebbero attenuare o forse anche consentire di superare questo *vulnus*. Risulta indispensabile, a tal fine, che l'attuazione della riforma degli appalti e delle concessioni affronti con precisione il problema dei rapporti tra programmazione e progettazione, indicando responsabilità e competenze del procedimento finalizzato all'allocazione delle risorse finanziarie, distinto e propedeutico rispetto al procedimento per l'avvio della progettazione delle opere/servizi che si è deciso di realizzare.

Come illustrato in precedenza, sia la legge delega sia il decreto legislativo che hanno definito il nuovo Codice dei contratti, non operano questa scelta; avendo privilegiato, di fatto, il controllo sulla legittimità e l'efficienza del procedimento di realizzazione dell'opera e/o del servizio.

Questa scelta, legata sicuramente alla necessità di contrastare le illegalità che il settore ha evidenziato, non risulta una vera novità.

Anche la legge «Merloni» del 1994 aveva impostato una serie di automatismi sui procedimenti, per far fronte alle medesime preoccupazioni.

Occorre ricordare che il buon uso delle risorse pubbliche richiede di verificare, contestualmente e in maniera inscindibile, non solo l'efficienza della spesa ma anche l'efficacia dei risultati; senza dimenticare che l'avvio a realizzazione di un'opera inutile, o comunque poco utile⁴⁰, è come offrire una sponda a chi vuole gettare le basi per operazioni nelle quali l'interesse privato soppianta l'interesse pubblico.

Quanto sopra illustrato, in merito al mancato dialogo di provvedimenti che, pur disciplinando materie diverse (lavori pubblici, urbanistica, servizi materiali e immateriali), incidono comunque non solo sull'assetto del territorio ma anche sui livelli essenziali delle prestazioni costituzionalmente tutelate, obbliga ad un richiamo finale all'esigenza di tornare ad una visione integrata della programmazione per lo sviluppo, senza dimenticare – inoltre – che le «spese per lo sviluppo» riguardano la somma delle «spese in conto capitale per le infrastrutture» e delle «spese correnti per la formazione»; come a dire: ricordiamoci che le riforme non si realizzano senza una adeguata formazione del capitale umano.

⁴⁰ Occorre ricordare come i servizi pubblici assumano un particolare significato nei casi di fallimento del mercato, quando non è in grado di fornire servizi di interesse pubblico. A mo' di esempio voglio riportare una esperienza personale. Il dipartimento di architettura di Roma Tre ha sede nell'ex mattatoio di Testaccio, dove non tutte le strutture storiche sono state già recuperate. Alla fine del 2015, su un padiglione da ristrutturare è comparso il cartello per l'avvio dei lavori per la realizzazione di una mensa. Il servizio mensa in linea generale non può essere annoverato fra i servizi inutili; ma nella situazione specifica il quartiere di Testaccio, che fronteggia al di là della strada il complesso universitario, propone una pluralità di offerte di ristorazione mediamente di buona qualità e a prezzi contenuti, realizzando così l'offerta del servizio (mensa) di interesse pubblico. Per cui le risorse finanziarie pubbliche, destinate alla realizzazione della mensa universitaria, avrebbero potuto, più opportunamente, essere dedicate alla realizzazione di ulteriori spazi didattici, comunque necessari.

