

La politica per le infrastrutture e gli interventi per la coesione territoriale nei recenti provvedimenti per il Mezzogiorno

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. Dotazioni territoriali e perequazione infrastrutturale. - 3. La programmazione delle infrastrutture. - 4. La programmazione nazionale degli interventi con finalità di sviluppo. - 5. Il «decreto Mezzogiorno». - 6. Considerazioni «non» conclusive.

1. Premessa

Le infrastrutture, declinate nella loro localizzazione territoriale, costituiscono uno dei pilastri delle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale, come si è già avuto modo di argomentare in occasione dei precedenti seminari, dedicati rispettivamente alla programmazione delle risorse aggiuntive¹ ed alla riforma del codice degli appalti e delle concessioni², durante i quali sono state ricordate anche le problematiche della allocazione della spesa pubblica in infrastrutture e della possibilità di mantenere comunque, a fronte della riduzione della spesa pubblica, adeguati livelli delle prestazioni essenziali, misurabili in termini di obiettivi di servizio, applicando le procedure di valutazione e controllo introdotte a seguito della riforma della finanza pubblica³ e ricorrendo a formule innovative di partenariato pubblico privato⁴.

Si propone, in questa occasione dedicata ad una riflessione su «Città e connessioni territoriali per il Mezzogiorno», di integrare le precedenti riflessioni con un esame delle recenti scelte delle politiche pubbliche, approfondendo le connessioni fra programma-

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

² R. Gallia, *Programmazione delle infrastrutture, assetto del territorio e politiche urbane*, relazione al Seminario SVIMEZ del 15 marzo 2016, in questa «Rivista», vol. XXX, n. 3, 2016, n. 3, pp. 781-799.

³ R. Gallia, *Il «come spendere» nella revisione della spesa pubblica*, relazione al seminario SVIMEZ del 15 marzo 2013, in questa «Rivista», vol. XXVII, n. 1-2, 2013, pp. 149-162.

⁴ R. Gallia, *Il contratto di disponibilità*, relazione al Seminario SVIMEZ del 23 luglio 2013, in questa «Rivista», vol. XXVII, n. 3, 2013, pp. 441-454.

zione delle infrastrutture e sviluppo economico in una prospettiva di coesione sociale, con particolare riferimento all'aggiornamento al nuovo Codice dei contratti pubblici, alla approvazione del c.d. «decreto Mezzogiorno», alle scelte dell'Allegato Infrastrutture al DEF 2017.

2. Dotazioni territoriali e perequazione infrastrutturale

Ricordiamo rapidamente che, come più volte argomentato in passato, nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione si è registrata una evoluzione della nozione di «opera pubblica», che ha perso il distinto confine dalla nozione di «servizio pubblico»; evoluzione resa evidente dalla definizione, all'interno del QSN 2007-2013, degli «obiettivi di servizio» quali «servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire», sui quali «mobilitare il processo politico di decisione» al fine di intervenire sui divari territoriali⁵.

Successivamente, all'interno delle disposizioni attuative in materia di perequazione infrastrutturale⁶, previste dalla legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, le nozioni di opera pubblica e di servizio pubblico vengono integrate nella innovativa nozione di «infrastruttura pubblica»⁷, 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 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.

La nozione di infrastruttura di interesse pubblico, ancorata alla finalità del servizio erogato, realizzata e gestita non solo dalla PA ma

⁵ R. Gallia, *La geografia dei divari*, in questa «Rivista», vol. XXII, n. 4, 2008, pp. 1131-1150.

⁶ R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», vol. XXV, n. 3, 2011, pp. 711-722.

⁷ Art. 2, comma 2, del D.M. 26 novembre 2010, «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42», in *G.U.* n. 75 del 1° aprile 2011.

anche dal privato, ovvero con la compartecipazione in formule di partenariato, 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 anticoncorrenziale. 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 risulti (o non risulti) prevalente rispetto alle finalità pubbliche da conseguire⁸.

Inoltre, poiché nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione la programmazione delle infrastrutture deve coincidere con l'attribuzione delle risorse finanziarie aggiuntive e con l'attuazione degli interventi speciali (previsti dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione), è bene ricordare che tali risorse debbano essere ripartite sulla base dei principi e dei criteri disposti con la finalità di rimuovere gli squilibri economici e sociali⁹. Criteri e principi che prevedono anche la costruzione di un sistema di «indicatori di risultato» – analoghi, di fatto, agli «obiettivi di servizio» introdotti dal QSN 2007-2013, richiamati precedentemente – da definire sulla base di indicatori statistici associati ad espliciti *target* (che individuano gli obiettivi di fruizione e qualità da raggiungere), con riferimento ai quali verificare il conseguimento dei risultati.

In merito alla connessione tra la nozione di «infrastruttura» e la nozione di «dotazione territoriale» si è già ampiamente argomentato in occasione del precedente seminario, al quale si rimanda. In questa sede appare opportuno ricordare sinteticamente come le scelte finalizzate a conseguire predeterminati obiettivi di servizio assumano rilievo anche negli atti di governo del territorio, accompagnando il percorso per il superamento degli «standard urbanistici»¹⁰, nati per garantire il diritto dei cittadini ad ottenere

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

⁹ 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'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42», in *G.U.* n. 143 del 22 giugno 2011.

¹⁰ 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 parcheggio», sulla base della costante giurisprudenza 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), introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (legge «ponte»).

un livello socialmente adeguato di spazi ed impianti per la vita collettiva, attraverso la disponibilità (a volte rivelatasi meramente teorica) di aree destinate alla realizzazione di servizi collettivi.

L'evoluzione degli standard urbanistici, da una riserva quantitativa di aree da destinare a spazi ed impianti per la vita collettiva ad una dotazione qualitativa 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.

Anche se il superamento degli standard urbanistici non sta avvenendo in maniera chiara e consapevole, come già argomentato in precedenti occasioni, occorre comunque rilevare come fosse inevitabile che, nell'attuale congiuntura storica ed economica, intercettasse anche l'esigenza di definire nuove forme di competitività dei territori, determinate dalla dotazione di infrastrutture, 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. In tal senso si muovono alcuni rilevanti provvedimenti (proposti, *in itinere*, adottati) in materia di governo del territorio, che, seppure in maniera altalenante e non coordinata, presentano una convergenza con le dotazioni territoriali¹¹, nate in ambito delle

¹¹ Si fa riferimento, in particolare, a:

– il disegno di legge n. 3519 relativo ai principi in materia di governo del territorio, approvato dalla Camera il 28 giugno 2005, che definisce le dotazioni territoriali quali «la misura adeguata del complesso delle attrezzature, infrastrutture e reti di cui deve essere dotato un ambito territoriale» (art. 2), che può essere realizzata «anche attraverso la prestazione concreta del servizio non connessa ad aree e ad immobili» (art. 7);

– il progetto di legge sul governo del territorio di iniziativa governativa, predisposto dalla Commissione Karrer e presentato nel mese di luglio 2014, che all'art. 6 definisce le «dotazioni territoriali essenziali, indispensabili per il raggiungimento dei livelli di qualità urbana e per la realizzazione di interventi organici di riqualificazione dei tessuti edilizi, nonché di infrastrutturazione del territorio, gli immobili e le attività gestionali finalizzati alla fornitura dei servizi ... [stabiliti] tenendo conto della differenziazione delle amministrazioni comunali per soglia demografica, per condizioni economiche e sociali e per ulteriori elementi di diversificazione o di omogeneità»;

– il disegno di legge 2039 in materia di contenimento del consumo di suolo, approvato dalla Camera il 12 maggio 2016, che nella definizione della «rigenerazione urbana» (art. 2, lettera e) comprende gli interventi di «rilancio della città pubblica attraverso la realizzazione di adeguati servizi primari e secondari»;

– l'intesa 20 ottobre 2016 concernente l'adozione del regolamento edilizio tipo, che alla voce 6 dell'Allegato A «Quadro delle definizioni uniformi» definisce le dotazioni territoriali quali «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».

Per un approfondimento delle tematiche urbanistiche si rimanda a: R. Gallia, *Il governo del territorio tra Stato e Regioni*, in questa «Rivista», vol. XXVIII, n. 1-2, 2014, pp. 65-76.

politiche di sviluppo, e che, come già detto, non possono prescindere dalla programmazione delle infrastrutture.

3. *La programmazione delle infrastrutture*

Nei mesi scorsi, nel corso di una precedente iniziativa seminariale della SVIMEZ, si auspicava che l'aggiornamento delle norme in materia di contratti pubblici potesse avvenire in abbinamento al processo di revisione della spesa pubblica, per indirizzare le Amministrazioni a spendere «meglio» piuttosto che spendere «meno».

Abbiamo già rilevato come la legge delega n. 11/2016¹² non abbia tenuto conto né della nozione innovativa di infrastruttura né del conseguente obbligo del rispetto delle norme sugli aiuti di Stato, e come non sia intervenuta sulle contraddizioni riscontrate nell'applicazione del programma triennale dei lavori pubblici per quanto riguarda la programmazione degli investimenti e, quindi, la scelta degli interventi.

Il 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), prescriveva che le Amministrazioni lo adottassero 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 ha dimostrato 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-tipo per la redazione del programma triennale e dell'elenco annuale¹³, hanno privilegiato

¹² 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.

¹³ Di competenza del Ministero dei lavori pubblici prima e quindi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; ultimo della serie (ancora in vigore nel momento in cui si scrive) è 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

l'evidenza dei dati contabili, senza nulla dire in merito all'analisi dei fabbisogni e agli studi di fattibilità.

Il decreto legislativo n. 50/2016¹⁴, che, in attuazione della legge delega, ha provveduto a riformare e innovare appalti e concessioni, si occupa della programmazione e della progettazione nel Titolo III «Pianificazione, programmazione e progettazione», che, come anticipa la rubrica, apporta sostanziali innovazioni nel procedimento di programmazione e nella definizione dei livelli di progettazione. Il processo per l'allocazione del finanziamento e l'avvio a realizzazione dell'opera, precedentemente bipartito in programmazione e progettazione, viene sostituito da un processo tripartito nella fase di «pianificazione» dei fabbisogni infrastrutturali (comprendente anche l'indicazione degli approfondimenti tecnico-economici-procedurali da effettuare per validare le scelte preliminari), nella fase di «programmazione» degli investimenti, nella fase di «progettazione» dell'infrastruttura e avvio a realizzazione. Nei livelli di progettazione vengono espunti lo studio di fattibilità (i cui esiti determinavano le scelte del programma triennale) e il progetto di massima (che avviava a realizzazione l'opera finanziata dall'elenco annuale), sostituiti dal progetto di fattibilità economica e finanziaria, da attivare per verificare le scelte operate in sede di pianificazione e i cui esiti determinano le scelte da operare in sede di programmazione.

Quindi, l'esigenza di valutare *ex ante* un progetto, in merito sia alla coerenza con obiettivi strategici predefiniti sia alla fattibilità a garanzia dell'investimento a buon fine, è stata sostanzialmente accolta all'interno del d.lgs. n. 50/2016 che, nell'innovare il Codice dei contratti pubblici, ha distinto il momento della pianificazione, nel quale si operano le scelte in merito al fabbisogno infrastrutturale da soddisfare e agli approfondimenti da affidare a specifici progetti di fattibilità, dal momento della programmazione, nel quale – sulla base delle verifiche espletate con i progetti di fattibilità – si decide quali investimenti finanziare e quali infrastrutture avviare a realizzazione.

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.

¹⁴ 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.

Alcuni dubbi interpretativi evidenziati in prima lettura, descritti nel precedente seminario, sono stati sostanzialmente chiariti in occasione della promulgazione del primo correttivo¹⁵.

Gli adempimenti in fase di pianificazione prevedono di accertare il fabbisogno infrastrutturale determinato dalle «specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire», per operare delle scelte e per indirizzare gli approfondimenti da affidare a specifici progetti di fattibilità. Al riguardo era apparso apparentemente illogico che la verifica in merito al «soddisfacimento dei fabbisogni della collettività» venisse trasferita alla progettazione, con approfondimenti successivi da effettuare nei tre livelli (fattibilità, definitivo, esecutivo); anche perché, pur in assenza di una metodologia codificata per la redazione della «analisi dei fabbisogni» (nonostante sia stata introdotta dalla legge «Merloni» nel 1994), la regolamentazione delle fasi di valutazione degli investimenti in infrastrutture, disciplinata dal d.lgs. n. 228/2011¹⁶, dispone di effettuare le scelte sulla base di una verifica della domanda di servizi confrontata con l'offerta esistente¹⁷.

In relazione a questo aspetto, il primo correttivo dispone che il decreto ministeriale, che deve disciplinare i contenuti dei livelli di progettazione, deve determinare anche i contenuti minimi del «quadro esigenziale», definito¹⁸ quale:

il documento che viene redatto ed approvato dall'amministrazione in fase antecedente alla programmazione dell'intervento e che individua, sulla base dei dati disponibili, in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare gli obiettivi generali da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento, i fabbisogni della collettività posti a base dell'intervento, le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte attraverso la realizzazione dell'intervento, anche in relazione alla specifica tipologia di utenza alla quale gli interventi stessi sono destinati.

Inoltre, oggetto di critica risultavano la mancata definizione della fase di pianificazione, soprattutto in riferimento all'ordinamento degli Enti locali, e dei contenuti del progetto di fattibilità

¹⁵ Decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50», in *S.O.* n. 22 alla *G.U.* n. 103 del 5 maggio 2017.

¹⁶ Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228, «Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche», in *G.U.* n. 30 del 6 febbraio 2012.

¹⁷ R. Gallia, *Il «come spendere» nella revisione della spesa pubblica*, in questa «Rivista», vol. XXVII, n. 1-2, 2013, pp. 149-162.

¹⁸ Lettera *ggggg-nonies*) aggiunta al comma 1 dell'art. 3 d.lgs. n. 50/2016.

tecnica ed economica, la cui redazione appariva particolarmente onerosa rispetto alle finalità attribuite.

Nel nuovo codice, l'assenza di una precisa definizione della fase di pianificazione risulta surrogata dalla vaghezza della disposizione, in base alla quale i programmi (biennale per l'acquisto di beni e servizi e triennale dei lavori pubblici) debbono essere assunti nel «rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio» (art. 21, comma 1, d.lgs. n. 50/2016). L'inevitabile incertezza prodotta risulta in parte temperata, limitatamente agli interventi prioritari (nuova denominazione delle infrastrutture strategiche), con il richiamo al «Piano generale dei trasporti e della logistica» e ai «Documenti pluriennali di pianificazione» (di cui al d.lgs. n. 228/2011, precedentemente richiamato), e dai chiarimenti (sia applicativi sia interpretativi) forniti dal pressoché contestuale «Allegato infrastrutture al DEF 2016»¹⁹, che suddivide l'attività di programmazione e di progettazione (delle infrastrutture per la mobilità) in tre livelli: la «pianificazione», che definisce obiettivi e strategie²⁰, 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 finanziarie²¹, 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 progredda²².

L'assenza di qualsivoglia riferimento ai documenti programmatori degli enti locali è stata superata dal primo correttivo, aggiungendo che le scelte di programmazione debbano essere assunte nel rispetto delle «norme che disciplinano la programmazione

¹⁹ 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: https://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/W_Del_Allegato_INFRASTRUTTURE.pdf).

²⁰ 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».

²¹ Sulla base di scelte orientate dalle annunciate «Linee Guida per la valutazione di investimenti in opere pubbliche», che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha pubblicato a giugno 2017 (link: <https://www.mit.gov.it/node/5272>).

²² 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'«elenco-anagrafe 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).

economico-finanziaria degli enti». Risulta quindi confermata l'indicazione, che avevamo precedentemente ipotizzato, che per gli Enti locali la fase di pianificazione coincida con adozione del «Documento unico di programmazione» (DUP), introdotto dal decreto legislativo n. 118/2011²³ quale «strumento che permette l'attività di guida strategica ed operativa degli enti locali [e] costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione».

La redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica è stata giudicata particolarmente onerosa dal Consiglio di Stato, in occasione del parere reso in merito all'organizzazione della progettazione²⁴, rispetto alla finalità di «consentire all'amministrazione aggiudicatrice di individuare, tra le diverse alternative progettuali, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze/fabbisogni da soddisfare», ed ha stigmatizzato – in particolare – la evidente necessità di impegnare notevoli risorse economiche per l'esecuzione delle indagini, «a fronte della certezza che soltanto una delle soluzioni progettuali alternative prese in esame verrà prescelta e quindi sviluppata nei livelli successivi».

Il primo correttivo al Codice, accogliendo – di fatto – la critica, introduce il «documento di fattibilità delle alternative progettuali»²⁵, definito quale:

il documento in cui sono individuate ed analizzate le possibili soluzioni progettuali alternative ed in cui si dà conto della valutazione di ciascuna alternativa, sotto il profilo qualitativo, anche in termini ambientali, nonché sotto il profilo tecnico ed economico.

²³ Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», in *G.U.* n. 172 del 26 luglio 2011.

²⁴ Consiglio di Stato, commissione speciale, 10 gennaio 2017, n. 22, «Parere sullo schema di decreto sulla definizione dei contenuti della progettazione in materia di lavori pubblici nei tre livelli progettuali, ai sensi dell'art. 23, comma 3, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50» (link: https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mday/mzcy/~edisp/nsiga_4251916.pdf).

Per un approfondimento si rimanda a: R. Gallia, *I livelli di progettazione nel nuovo Codice degli appalti e delle concessioni*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», n. 1/2017, edizione online (link: <https://www.robortogallia.it/public/press/wp-content/uploads/2017/04/qlt-2017-1-livelli-progettazione.pdf>).

²⁵ Lettera *ggggg-quater*) aggiunta al comma 1 dell'art. 3 d.lgs. n. 50/2016.

Il documento di fattibilità delle alternative progettuali, che deve essere utilizzato per orientare le scelte da operare in sede di programmazione (art. 21, comma 3), costituisce la prima fase del progetto di fattibilità tecnica ed economica ed è finalizzato ad individuare ed analizzare le possibili soluzioni progettuali alternative fra quelle indicate in sede di pianificazione (art. 23, comma 5)²⁶. I contenuti verranno definiti dal medesimo decreto ministeriale al quale è affidata la regolamentazione dei livelli progettuali e del quadro esigenziale.

In attesa che venga approvato il decreto che deve disciplinare i contenuti e le modalità di redazione del quadro esigenziale, del documento delle alternative progettuali e dei tre livelli di progettazione, è bene ricordare che la fase di pianificazione deve esplicitare le scelte politico-amministrative di attrezzatura del territorio in una prospettiva di sviluppo, mentre la fase di programmazione deve operare le scelte tecnico-amministrative per finanziare la realizzazione di infrastrutture delle quali sia stata verificata l'utilità e la fattibilità. Inoltre, sempre in fase di programmazione, vanno individuate le eventuali opportunità di partecipazione dei privati alla realizzazione di opere e servizi di interesse pubblico.

In questa ottica, per non far venire meno le opportunità offerte dal nuovo e rinnovato procedimento, è indispensabile che sia gli amministratori sia i tecnici assumano la piena consapevolezza delle innovazioni introdotte e, in particolare, della sostanziale differenza che riveste il progetto di fattibilità, di ausilio alla decisione di finanziare e realizzare una infrastruttura, rispetto al progetto di massima, che provvedeva ad avviare ad esecuzione un'infrastruttura della quale si era già deciso il finanziamento e la realizzazione. Tanto per non far cadere nel vuoto le opportunità prefigurate dalle innovazioni legislative²⁷.

²⁶ A seguito delle innovazioni apportate dal primo correttivo, il documento di fattibilità delle alternative progettuali trova applicazione per la predisposizione del programma triennale delle opere (art. 21), l'espletamento delle procedure di dibattito pubblico (art. 22), i concorsi di progettazione e di idee (art. 152).

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica trova applicazione per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo (art. 1, comma 2, lettera e), la realizzazione di un'opera pubblica a spese del privato (art. 20), la verifica dell'interesse archeologico dell'area dove realizzare l'opera (art. 25), la verifica della localizzazione e/o del tracciato dell'opera (art. 27), il procedimento per affidare una concessione in finanza di progetto (art. 183), la gara per un contratto di locazione finanziaria (art. 187), la gara per un contratto di disponibilità (art. 188), la stipula di un accordo di programma (art. 193), il procedimento per inserire nel DPP gli interventi del settore dei trasporti e della logistica (art. 201).

²⁷ Volendo fare un esempio, successivamente alla entrate in vigore del d.lgs. n. 50/2016, l'Autorità di gestione dell'aeroporto di Pescara ha pubblicato un bando per l'affidamento

4. *La programmazione nazionale degli interventi con finalità di sviluppo*

Superata la strategia della politica regionale unitaria²⁸, la legge di stabilità 2015²⁹ provvede a dettare le disposizioni per l'utilizzazione delle disponibilità finanziarie del Fondo sviluppo e coesione (FSC) nel periodo di programmazione 2014-2020, da impiegare per conseguire obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali in coerenza con la programmazione dei fondi comunitari. Per ciascuna area tematica nazionale, da definire in sede di Conferenza Stato-Regioni, deve essere elaborato uno specifico «piano operativo», che definisca «l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, con relativa stima finanziaria, dei soggetti attuatori a livello nazionale e regionale, dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio, nonché dell'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020 in coerenza con l'analogo articolazione dello stanziamento per ogni area tematica nazionale».

Il CIPE, con la delibera n. 25/2016³⁰, individua sei aree tematiche (sette, in verità) e i relativi obiettivi strategici, gli elementi che devono definire i piani operativi, e una preliminare ripartizione della dotazione finanziaria, programmaticamente attribuita in misura del 20% alle Regioni del Centro-Nord e dell'80% alle Regioni meridionali.

Le aree tematiche nazionali riguardano:

1. Infrastrutture
2. Ambiente
- 3.a) Sviluppo economico e produttivo

del «servizio di progettazione di fattibilità tecnica ed economica» del collegamento intermodale dello scalo, previsto nel documento di programmazione costituito dalla convenzione sottoscritta con la Regione. Nonostante il titolo, la prestazione richiesta era riferibile pressoché esclusivamente ad una progettazione di tipo ingegneristico, senza alcuna richiesta per una valutazione di natura economico-finanziaria che potesse mettere in luce la possibilità, e valutare l'opportunità, di procedere alla realizzazione tramite il ricorso ad una formula di partenariato pubblico-privato.

²⁸ R. Gallia, *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, in questa «Rivista», vol. XXII, n. 1, 2008, pp. 11-44.

²⁹ Art. 1, comma 703 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.

³⁰ Delibera 10 agosto 2016, n. 25, «Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 – aree tematiche nazionali e obiettivi strategici – ripartizione ai sensi dell'art. 1, comma 703, lettere b) e c) della legge n. 190/2014. (Delibera n. 25/2016)», in *G.U.* n. 266 del 14 novembre 2016.

- 3.b) Agricoltura
4. Turismo, cultura e valorizzazione delle risorse naturali
5. Occupazione, inclusione sociale e lotta della povertà, istruzione e formazione
6. Rafforzamento PA.

I piani operativi devono essere definiti, prevalentemente, con l'evidenziazione di elementi contabili, nulla dicendo la delibera in merito alle modalità per valutare e scegliere gli interventi da finanziare e realizzare, salvo prevedere che «quando gli interventi non siano stati già individuati, sono previste procedure efficaci d'individuazione dei progetti da realizzare, basate sull'identificazione e applicazione di criteri di attuazione e di verifica dei risultati conseguiti». Dispone inoltre che, in occasione delle eventuali riprogrammazioni finanziarie, «il Dipartimento per le politiche di coesione, avvalendosi del proprio Nucleo di valutazione e dei Nuclei di valutazione delle Amministrazioni centrali e regionali coinvolte, coordina la valutazione di singoli piani o di complessi di interventi omogenei».

Alla fine del 2016, con quattro contestuali delibere, il CIPE approva i piani operativi relativi alle aree tematiche:

- sviluppo economico³¹, finalizzato a promuovere l'innovazione industriale in un quadro unitario che comprende la Strategia nazionale di specializzazione intelligente³², il Piano nazionale Industria 4.0³³ e il Piano strategico *Space Economy*³⁴ per il settore spaziale;
- agricoltura³⁵, articolato in quattro sottopiani riferiti a Contratti di filiera e Contratti di distretto, interventi nel campo delle infrastrutture irrigue e per la difesa idrogeologica, interventi forestali e per l'uso sostenibile delle risorse naturali, il Piano nazionale Agricoltura 2.0³⁶;

³¹ Delibera 1° dicembre 2016, «Fondo sviluppo e coesione 2014-2020. Piano operativo imprese e competitività – Sviluppo economico (art. 1, comma 703, lettera c) della legge n. 190/2014). (Delibera n. 52/2016)», in *G.U.* n. 88 del 14 aprile 2017. Il piano operativo scaricabile dal sito del Ministero dello sviluppo economico, al link: <https://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/Piano-operativo-IC-FSC-2014-2020.pdf>.

³² Per un approfondimento si rimanda al sito dell'Agenzia per la Coesione territoriale (link: https://www.agenziacoesione.gov.it/it/S3/S3_Nazionale/Strategia_nazionale_di_specializzazione_intelligente.html).

³³ Per un approfondimento si rimanda al sito del Ministero dello sviluppo economico (link: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/industria40>).

³⁴ Per un approfondimento si rimanda al sito dell'Agenzia per la Coesione territoriale (link: https://www.agenziacoesione.gov.it/it/S3/Piani_strategici/Space_economy.html).

³⁵ Delibera 1° dicembre 2016, «Fondo sviluppo e coesione 2014-2020. Piano operativo agricoltura (art. 1, comma 703, lettera c), della legge n. 190/2014). (Delibera n. 53/2016)», in *G.U.* n. 88 del 14 aprile 2017.

³⁶ Per un approfondimento si rimanda al sito del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (link: <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8151>).

– infrastrutture³⁷, suddiviso in sei assi tematici riferiti a interventi stradali, nel settore ferroviario, per il trasporto urbano e metropolitano, per la messa in sicurezza del patrimonio infrastrutturale, per la mobilità multimodale, per il trasporto pubblico locale (TPL) ferroviario e su strada;

– ambiente³⁸, suddiviso in quattro assi tematici riferiti a interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici, per le infrastrutture verdi (localizzate esclusivamente nelle Regioni meridionali), per il ciclo dei rifiuti, per la tutela del territorio e delle acque.

Per definire i criteri di valutazione degli interventi da ammettere a finanziamento, questi quattro piani operativi fanno riferimento a principi non puntuali (bensì general generic); compreso il piano infrastrutture, nonostante il CIPE, nella medesima seduta che approva i piani operativi, esprima il proprio parere (presa d'atto) sulle «Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche»³⁹, predisposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) quale strumento operativo per una valutazione rigorosa degli investimenti, attuando l'approccio alla programmazione infrastrutturale come delineata dal nuovo Codice dei contratti pubblici.

Queste Linee guida, nonostante l'obsoleto riferimento alle «opere pubbliche» faccia pensare al solo manufatto fisico, definiscono i criteri e le procedure per la valutazione *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali, la valutazione *ex ante* delle singole opere, la selezione degli interventi da includere nel DPP (Documento Pluriennale di Pianificazione) di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Inoltre, come chiarisce il documento «Infrastrutture utili – Guida operativa alla valutazione ex ante degli investimenti pubblici» prodotto dalla Struttura Tecnica di Missione, trovano applicazione sia nei confronti degli interventi inclusi nel DPP di competenza del medesimo MIT, sia nei confronti delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, comprese le opere

³⁷ Delibera 1° dicembre 2016, «Fondo sviluppo e coesione 2014-2020. Piano operativo infrastrutture (art. 1, comma 703, lettera c) della legge n. 190/2014). (Delibera n. 54/2016)», in G.U. n. 88 del 14 aprile 2017.

³⁸ Delibera 1° dicembre 2016, «Fondo sviluppo e coesione 2014-2020. Piano operativo ambiente (art. 1, comma 703, lettera c) della legge n. 190/2014). (Delibera n. 55/2016)», in G.U. n. 88 del 14 aprile 2017.

³⁹ Delibera 1° dicembre 2016, «Linee guida del Ministero delle infrastrutture e trasporti per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche – presa d'atto ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228. (Delibera n. 68/2016)», in G.U. n. 87 del 13 aprile 2017.

incluse nei contratti di programma ANAS e RFI, i Patti firmati con le Regioni e le Città Metropolitane, le opere con finanziamenti a valere sul FSC, i piani e programmi pluriennali⁴⁰.

Ulteriori chiarimenti si possono desumere dall'Allegato infrastrutture al DEF 2017, ridenominato «Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture»⁴¹, inteso quale «momento di sintesi annuale, consuntivo e programmatico, del processo di riforma in atto, verso l'obiettivo generale di razionalizzazione ed efficientamento della spesa pubblica in infrastrutture, e verso un generale miglioramento della qualità del processo di pianificazione e programmazione». In questo contesto le Linee guida costituiscono «lo strumento metodologico che introduce metodi e tecniche di valutazione e selezione delle opere pubbliche, propedeutico alla individuazione delle priorità», in riferimento alle linee di indirizzo strategico per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali al 2030, assunto quale orizzonte temporale del Sistema integrato di infrastrutture dei trasporti (SNIT).

Come si vede, oltre il permanere della confusione lessicale fra l'uso dei termini opere pubbliche e infrastrutture, e il ricorso all'uso del termine infrastrutture da parte del MIT con un riferimento pressoché esclusivo ai sistemi di trasporto, i diversi atti di programmazione non si fondano su criteri definiti per la verifica delle scelte né offrono una prospettiva chiara, e tantomeno consolidata, per il ricorso a metodi di valutazione degli investimenti.

5. *Il «decreto Mezzogiorno»*

Come ricordato in numerose occasioni, l'assenza di una consolidata prassi di programmazione delle infrastrutture ha una immediata ricaduta 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.

⁴⁰ Per un approfondimento si rimanda al sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (link: <https://www.mit.gov.it/node/5272>).

⁴¹ Sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze, al link: https://www.mef.gov.it/focus/article_0031.html.

Il «decreto Mezzogiorno»⁴² è stato assunto, quale provvedimento di urgenza, con l'obiettivo di:

- intensificare gli interventi volti a favorire il superamento del divario economico e sociale delle Regioni del Mezzogiorno rispetto alle altre aree del Paese;

- introdurre nuovi strumenti volti a sostenere la crescita economica ed occupazionale delle Regioni del Mezzogiorno, anche attraverso l'individuazione di misure incentivanti per i giovani imprenditori, nonché nuovi strumenti di semplificazione volti a velocizzare i procedimenti amministrativi funzionali a favorire la crescita economica nelle Regioni del Mezzogiorno e la coesione territoriale;

- introdurre nuovi strumenti sperimentali volti a consentire l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa in favore degli enti territoriali delle Regioni del Mezzogiorno;

- prevedere interventi di sostegno alla formazione, in particolare per le situazioni di disagio sociale, anche attraverso interventi in favore degli enti territoriali, con particolare riguardo a quelli del Mezzogiorno.

Per attuare questi obiettivi il decreto-legge detta disposizioni per il sostegno all'imprenditoria giovanile, al riutilizzo delle terre incolte e/o abbandonate e degli immobili produttivi dismessi, per la istituzione delle Zone economiche speciali (ZES) nelle aree interessate dal sistema portuale⁴³, per l'accelerazione dei procedimenti inerenti l'attuazione dei Patti per lo sviluppo⁴⁴ e dei Contratti istituzionali di sviluppo⁴⁵, per il sostegno alla ricollocazione dei lavoratori espulsi dai processi produttivi, per il contrasto della povertà educativa minorile e della dispersione scolastica, per il risanamento ambientale dell'ILVA di Taranto, per il sostegno alla

⁴² Legge 3 agosto 2017, n. 127, di conversione con modificazioni del D.L. 20 giugno 2017, n. 91 «Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno», in *G.U.* n. 188 del 12 agosto 2017.

⁴³ Per una illustrazione dettagliata di questo nuovo istituto si rimanda al capitolo XVII del *Rapporto SVIMEZ 2017* (pp. 507-546).

⁴⁴ Accordi sottoscritti dal Governo con le Regioni e con le Città Metropolitane; per un approfondimento si rimanda al sito dell'Agenzia per la Coesione territoriale (link: https://www.agenziacoesione.gov.it/it/politiche_e_attivita/programmazione_2014-2020/patti_per_lo_sviluppo/index.html).

⁴⁵ Accordi fra Amministrazioni per la realizzazione di interventi che richiedano un approccio integrato e l'impiego di fondi sia nazionali sia comunitari, in coerenza con quanto previsto dal Regolamento UE 1303/2013 per gli «Investimenti Territoriali Integrati»; per un approfondimento si rimanda al sito dell'Agenzia per la Coesione territoriale (link: https://www.agenziacoesione.gov.it/it/Strumenti/Contratti_Istituzionali_Sviluppo/cosa_sono_e_a_cosa_servono/index.html).

evoluzione tecnologica e digitale delle imprese, per l'assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali (affidata alle prefetture), per superare il particolare degrado sociale che presentano i Comuni di Manfredonia (FG), San Ferdinando (RC) e Castelvolturmo (CE).

Senza dilungarci ad esaminare ogni singolo aspetto, appare opportuno sottolineare come, per conseguire gli obiettivi indicati, in particolare quelli caratterizzati da un prevalente contenuto sociale, risulti indispensabile applicare con coerenza i procedimenti di programmazione precedentemente illustrati, a partire dalla consapevolezza che il progetto delle infrastrutture deve essere riferito al servizio che si intende realizzare piuttosto che al contenitore nel quale allocarlo. Consapevolezza che deve obbligatoriamente essere riversata nell'assistenza tecnico-amministrativa da fornire agli Enti locali, che appare difficile immaginare possa emergere dalle competenze delle Prefetture, amministrazioni con una solida tradizione nei procedimenti formali, ma alle quali è difficile riconoscere consolidate esperienze tecniche e manageriali.

6. *Considerazioni «non» conclusive*

Si è già avuto modo di osservare come la babele dei linguaggi, precedentemente descritta, porrà un ostacolo insormontabile non solo alla determinazione univoca sull'intero territorio nazionale di livelli adeguati di servizi, e quindi di spazi ed impianti, per la vita collettiva e il sostegno alle attività imprenditoriali, 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*.

Quanto sopra illustrato, evidenzia il mancato dialogo tra provvedimenti che, pur disciplinando materie diverse e procedimenti distinti, hanno il compito di allocare le risorse finanziarie dedicate allo sviluppo economico e alla coesione territoriale. Quanto evidenziato incide non solo sull'assetto del territorio ma anche sui livelli essenziali delle prestazioni costituzionalmente tutelate. Considerazioni che obbligano ad un richiamo finale all'esigenza di tornare ad una visione integrata della programmazione nelle politiche per lo sviluppo.

Occorre inoltre sollecitare – ancora una volta – di ricordare 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.

