

di
ROBERTO GALLIA,
 Architetto; ha lavorato nella PA (dal 1978 al 2010) occupandosi, prevalentemente, di politiche territoriali e di finanziamenti pubblici (per le infrastrutture e alle imprese); ha insegnato presso il Dipartimento di Architettura di Roma Tre (dal 2012 al 2016) e presso la Facoltà di Architettura "L. Quaroni" della Sapienza di Roma (dal 2006 al 2011).

VERSIONE ARTICOLO ONLINE
 FAST FIND AR1654

ARTICOLI COLLEGATI

- *La rigenerazione urbana in assenza di politiche per la città e il territorio*, QLT n. 2/2019 (Fast Find AR1625)
- *Il venir meno del progetto di fattibilità tecnica ed economica*, QLT n. 1/2019 (Fast Find AR1581)
- *I livelli di progettazione*, QLT n. 1/2017 (Fast Find AR1352)

Argomento trattato da:
**PROGRAMMARE E
 PROGETTARE**



DISPONIBILE SU LESHOP:
lshop.legislazionetecnica.it



CITTÀ E TERRITORIO

PROGRAMMAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE: RIFLESSIONI SUL FUTURO

La riflessione in merito alla programmazione delle infrastrutture e alla localizzazione della spesa pubblica registra un passo avanti nel delineare i procedimenti di competenza degli enti territoriali, anche se continua a rimanere nebuloso il loro punto di partenza. Un'applicazione consapevole e coerente delle regole - vigenti - in materia urbanistica e di perequazione infrastrutturale, consentirebbe di avviare procedimenti virtuosi di pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture, in grado di consentire una rapida realizzazione ed una efficace risposta ai fabbisogni delle famiglie e delle imprese.

PREMESSA

Riprendo discorsi già avviati in precedenza, in merito alle politiche urbane e alle scelte di assetto del territorio che non riescono a dialogare con le politiche di sviluppo e coesione (quelle, cioè, che si dovrebbero occupare di migliorare la qualità della vita delle persone e delle famiglie, e – contestualmente – creare un ambiente favorevole allo sviluppo delle attività imprenditoriali). Ho già detto (QLT 2/2019) di ritenere - in controtendenza rispetto al pensiero dominante - obsoleta e senza futuro un'idea di rigenerazione urbana fondata esclusivamente sull'edificazione delle aree dismesse da precedenti usi e sulla densificazione della città esistente tramite interventi di sostituzione edilizia, anche quando orientati al contenimento del consumo di suolo. Questo tipo d'interventi, per quanto rilevanti, sono riferiti a processi inevitabilmente ad esaurimento (per la saturazione delle aree e degli edifici disponibili), che risultano orientati da valutazioni esclusivamente di natura immobiliare, anche quando appaiono attenti al tentativo di tutelare gli interessi pubblici nei processi di formazione della rendita urbana, con il ricorso alle diverse formule di perequazione e compensazione. Accogliendo questi aspetti, ma rifiutando la loro visione totalizzante, ho ricordato come, in un'ottica di sviluppo, risulti indispensabile (più che necessario) che i processi di riuso e di riqualificazione della città e del territorio prestino maggiore attenzione sia alla dotazione di servizi (necessari per migliorare la qualità della vita delle persone e delle famiglie, e, contestualmente, per favorire lo sviluppo di impresa) sia alla necessità - dettata dalla consapevolezza della polverizzazione della proprietà edilizia - di accompagnare il recupero delle singole unità immobiliari dell'edilizia esistente, residenziale e non residenziale, orientandolo verso un effettivo miglioramento delle qualità prestazionali del costruito (strutturali, energetiche, impiantistiche, ecc.).

Ho anche osservato (QLT 1/2019) come, nelle attività della PA locale, il mancato raccordo tra la programmazione di bilancio, che dovrebbe sforzarsi di evidenziare strategie ed obiettivi, e la programmazione settoriale delle infrastrutture (intese come inscindibile unità del servizio da organizzare e dell'opera da costruire a tal fine), ha prodotto - di fatto - il venire meno dell'interesse ad eseguire sia le analisi dei fabbisogni, per costruire un quadro esigenziale che suggerisca e sostenga le scelte delle politiche, sia la progettazione di fattibilità che, verificata l'utilità e la procedibilità delle scelte, consenta una consapevole programmazione delle risorse finanziarie.

A questo punto appare opportuno spiegare come, nel discorso che vado portando avanti, le riflessioni in merito alla rigenerazione urbana si raccordino con le argomentazioni in merito al coordinamento della programmazione delle infrastrutture con la programmazione di bilancio. Ricordando, ancora una volta, che ritengo improponibile un qualsivoglia progetto di rigenerazione urbana che non tenga conto dell'adeguamento delle dotazioni di servizi; che l'adeguamento deve avvenire tramite la realizzazione di infrastrutture (orientate al servizio

da fornire più che all'immobile da costruire a tal fine); che l'adeguamento può essere attuato sia per iniziativa pubblica sia tramite il ricorso ad una delle formule di partenariato pubblico privato, ma comunque sempre a seguito di un procedimento di pianificazione e programmazione in capo alla Pubblica Amministrazione.

LA DOTAZIONE DI SERVIZI

Le infrastrutture, declinate nella loro localizzazione territoriale, costituiscono uno dei fattori dello sviluppo economico e sociale. Come già illustrato in precedenza (QLT 1/2013), il nostro ordinamento ha riconosciuto - anche normativamente - lo specifico ruolo delle infrastrutture nelle politiche di sviluppo, con l'introduzione della **perequazione infrastrutturale** dei divari territoriali, definita dalla legge 42/2009 indipendentemente e in maniera distinta dagli standard urbanistici (vedi riquadro nella pagina a fianco). Inoltre, per accompagnarne l'attuazione, è stato anche disposto che le risorse finanziarie del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione sociale (FSC)¹ siano destinate alla realizzazione di progetti infrastrutturali *«in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili»* e siano programmate *«con particolare riferimento al graduale conseguimento, nelle medesime aree [svantaggiate], dei livelli delle prestazioni e del livello dei costi di erogazione dei servizi standardizzati»*.

Già la legge di riforma dei lavori pubblici (legge 109/1994, cd "Merloni") prevedeva che il programma triennale dei lavori pubblici fosse adottato in esito ad una "analisi dei fabbisogni" e alla contestuale approvazione degli studi di fattibilità delle opere da realizzare per rispondere ai fabbisogni individuati; prescrizione riproposta senza modificazioni dal Codice dei contratti pubblici del 2006. Nonostante i divari territoriali risultino misurabili e talvolta misurati, l'esperienza ha dimostrato come l'adozione del programma triennale normalmente sia stata intesa quale mero adempimento burocratico per formalizzare le scelte (di finanziare e avviare a realizzazione le infrastrutture) in assenza di qualsivoglia attenzione agli obiettivi che si intendano perseguire. Distorsione incentivata dai provvedimenti ministeriali che, nel definire gli schemi-tipo per la redazione del programma triennale e dell'elenco annuale², hanno privilegiato l'evidenza dei dati contabili, senza nulla dire in merito al-

IL NOSTRO ORDINAMENTO HA RICONOSCIUTO - ANCHE NORMATIVAMENTE - LO SPECIFICO RUOLO DELLE INFRASTRUTTURE NELLE POLITICHE DI SVILUPPO, CON L'INTRODUZIONE DELLA PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE DEI DIVARI TERRITORIALI, DEFINITA DALLA LEGGE 42/2009.

STANDARD URBANISTICI E DOTAZIONI TERRITORIALI

Legge 17 agosto 1942, n.1150 «Legge urbanistica»

Articolo 41-quinquies (art. 17 legge 6 agosto 1967 n. 765)

8. In tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.

9. I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministero per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima.

Legge 5 maggio 2009, n. 42 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»

Articolo 22 "Perequazione infrastrutturale"

1. In sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni e gli altri Ministri competenti per materia, predispongono una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali. La ricognizione è effettuata tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi:

- a) estensione delle superfici territoriali;
- b) valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno;
- c) deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo;
- d) densità della popolazione e densità delle unità produttive;
- e) particolari requisiti delle zone di montagna;
- f) carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;
- g) specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

2. Nella fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21, al fine del recupero del deficit infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, sono individuati, sulla base della ricognizione di cui al comma 1 del presente articolo, interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard. Gli interventi di cui al presente comma da effettuare nelle aree sottoutilizzate sono individuati nel programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

l'analisi dei fabbisogni e agli studi di fattibilità.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Leg.vo 50/2016) innova il processo decisionale, suddividendolo nelle duplici fasi di pianificazione e programmazione, anche se in maniera non chiara e lineare (per gli approfondimenti rinvio ai precedenti interventi su QLT 3/2016, 1/2017 e 1/2018). Solo il primo correttivo (D. Leg.vo 56/2017) introduce il **quadro esigenziale** quale documento «*redatto ed approvato dall'amministrazione in fase antecedente alla programmazione dell'intervento*», che per ogni intervento, «*in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare ..., sulla base dei dati disponibili*», deve individuare gli obiettivi generali da perseguire, i fabbisogni della collettività in relazione alla specifica tipologia di utenza, le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte.

La definizione del "contenuto minimo" del quadro esigenziale è attribuita al decreto ministeriale che deve regolamentare i livelli di progettazione. Il decreto non è stato ancora emanato

(anche perché, dopo le ultime innovazioni legislative, dovrebbe confluire nel regolamento di attuazione del Codice). La bozza conosciuta al momento in cui si scrive (Fast Find NW4074) non definisce ulteriormente i contenuti del quadro esigenziale, né ne disciplina la redazione. Inoltre, nonostante attribuisca al Documento di Indirizzo alla Progettazione (DIP) anche il compito di determinare «*i livelli di servizio da conseguire, nonché i livelli prestazionali da raggiungere*», nulla dice sulle modalità di accertare i fabbisogni e sulle correlazioni che devono esistere fra fabbisogni accertati ed esigenze da soddisfare.

La nozione di **dotazione territoriale**, nonostante sia stata definita al di fuori dei provvedimenti in materia urbanistica e/o di governo del territorio (vedi riquadro), è entrata anche nella terminologia urbanistica, in alternativa agli standard di piano. Ne abbiamo già parlato (QLT 1/2016), ma appare opportuno fare un aggiornamento, in particolare per la definizione che ne è stata data all'interno delle leggi regionali; dove, anche quando si dichiara di voler ricercare dei livelli "qualitativi", di

fatto si attribuisce al termine “dotazione” il significato di misura della quantità di aree disponibili per servizi.

Merita comunque citare alcuni provvedimenti, a partire dal D.P.G.R. 20 aprile 1995, n. 0126/Pres «*Revisione degli standard urbanistici regionali*», della Regione a statuto speciale Friuli Venezia Giulia (Fast Find NR3289), che ha competenze primarie in materia urbanistica. Il decreto si prefigge di procedere, nell’ambito della pianificazione regionale, a verificare e differenziare gli standard urbanistici a livello comunale per adeguarli alle diverse realtà territoriali, ponendosi anche l’obiettivo di «*tendere, nei limiti concessi da un provvedimento sugli standard, ad introdurre elementi di impostazione qualitativa, consentendo anche ai Comuni l’integrazione con criteri qualitativi, ubicativi, funzionali e prestazionali calibrati sulle esigenze locali*».

La Regione Emilia Romagna, nella propria legge urbanistica regionale 20/2000 (successivamente sostituita dalla L.U.R. 24/2017) definisce il “*sistema delle dotazioni territoriali*” quale «*insieme degli impianti, opere e spazi attrezzati che concorrono a realizzare gli standard di qualità urbana ed ecologico ambientale definiti dalla pianificazione... [che costituiscono la] quota complessiva del patrimonio di aree pubbliche destinate a servizi*» (articolo A-22).

La Regione Lombardia, con la propria Legge Urbanistica Regionale 12/2005, definisce il “piano dei servizi” (articolo 9) quale strumento che, all’interno dei piani urbanistici comunali, provvede ad «*assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, le eventuali aree per l’edilizia residenziale pubblica e da dotazione a verde, i corridoi ecologici e il sistema del verde di connessione tra territorio rurale e quello edificato, nonché tra le opere viabilistiche e le aree urbanizzate ed una loro razionale distribuzione sul territorio comunale, a supporto delle funzioni insediate e previste*».

La Regione Toscana, con il D.P.G.R. n. 39/R del 24 luglio 2018 (Fast Find NR39499) che attua quanto previsto dalla L.U.R. 65/2014, adotta la definizione di “dotazioni territoriali” inserita nell’intesa Stato-Regioni del 20 ottobre 2016 (Fast Find NN15535), con la specificazione che «*Le aree per dotazioni territoriali (DT) corrispondono e sono da considerarsi equivalenti al parametro “superficie per attrezzature e spazi pubblici” (Sap) di cui all’art. 5 del D.P.G.R. n. 64/R/2013*».

LA SCELTA DELLE PRIORITÀ FRA LE DIVERSE ESIGENZE, INDIVIDUATE DAL QUADRO ESIGENZIALE, È COMPITO DELLA POLITICA. ALCUNI TARGET SONO INDICATI A LIVELLO NAZIONALE, ALTRI DALLE REGIONI PER IL RIEQUILIBRIO DEI DIVARI REGISTRATI ALL’INTERNO DEI PROPRI TERRITORI E ALTRI DAI COMUNI COME SCELTE DI PRIORITÀ DEI SERVIZI DA FORNIRE AI PROPRI AMMINISTRATI.

Non dissimili i provvedimenti delle altre Regioni (Lazio, Liguria, Umbria, Pr. aut. Bolzano) che, all’interno delle proprie norme urbanistiche, adottano il termine “dotazioni territoriali” con contenuti non diversi né distinti dagli “standard urbanistici”.

LA REALIZZAZIONE DEI SERVIZI

Il quadro esigenziale deve indicare (secondo l’emanando regolamento) «*i livelli di servizio da conseguire, nonché i livelli prestazionali da raggiungere*». Il primo termine indica il “target” di servizio che si vuole realizzare in termini quantitativi (ad esempio, nel servizio di asilo nido il numero di posti disponibili ogni 100 bambini); il secondo in termini qualitativi (ad esempio, quante ore al giorno e quanti giorni alla settimana deve essere disponibile il servizio di asilo nido).

La scelta delle priorità fra le diverse esigenze, individuate dal quadro esigenziale, è compito della politica. Alcuni target sono indicati a livello nazionale (ad esempio i target degli obiettivi di servizio inseriti nella pianificazione dei fondi comunitari), altri dovrebbero essere individuati dalle Regioni per il riequilibrio dei divari registrati all’interno dei propri territori, altri dai Comuni come scelte di priorità dei servizi da fornire ai propri amministrati. Del livello regionale e comunale non sovviene un esempio al quale riferirsi; segnale di una generale scarsa attenzione in sede locale.

Il Codice dei contratti pubblici incardina il quadro esigenziale nella fase di pianificazione, nella quale si accertano i fabbisogni e si scelgono le esigenze da soddisfare, indicando le priorità che, a seguito di successive verifiche ed approfondimenti, dovrebbero essere - in alternativa - revocate ovvero modificate e/o confermate con l’inserimento nel programma triennale dei lavori pubblici e nel programma biennale degli acquisti di beni e servizi.

Sulla incoerenza della duplice programmazione, una per la costruzione delle opere e una per l’acquisizione dei servizi, con diversi orizzonti temporali (triennale la prima, biennale la seconda), ho già argomentato più volte. Voglio solo ricordare, ancora una volta, che il D.M. 26 novembre 2010 (Fast Find NN10582), di attuazione della perequazione infrastrutturale, unifica le nozioni di “opera pubblica” e di “servizio pubblico” nella unica definizione di «*infrastruttura pubblica*», stabilendo 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».

La definizione ricorda (giustamente) 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 demaniale dell’opera bensì alla finalità di fornire «*servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese*». La natura di inte-

resse pubblico dei servizi, così definita, si sposa con la gestione dei vincoli derivanti dagli standard urbanistici, che hanno natura conformativa (e non espropriativa) quando possono essere realizzati dai privati in regime di libero mercato; principio sancito dalla giurisprudenza costituzionale con la sentenza 179/1999, e confermato dalla giurisprudenza amministrativa nella sua attuazione in una pluralità di occasioni (come illustrato più volte in precedenti interventi).

Appare opportuno, inoltre, ricordare sinteticamente come le scelte finalizzate a conseguire predeterminati obiettivi, nei servizi da fornire alle famiglie e alle imprese, assumano rilievo nella programmazione della spesa pubblica, anche se trovano ostacolo nel mancato raccordo tra la programmazione di bilancio, che dovrebbe sforzarsi di evidenziare strategie ed obiettivi, e la programmazione settoriale delle infrastrutture, che dovrebbe avviare a realizzazione le scelte.

Il decreto M.I.T. 14/2018, che regola procedure e schemi-tipo del programma triennale (Fast Find NN16464), disciplina due punti fondamentali che il Codice lascia indeterminati. Per gli enti locali il documento di pianificazione coincide con il Documento Unico di Programmazione (DUP), introdotto dal decreto legislativo 118/2011 in materia di armonizzazione contabile dei bilanci degli enti locali. Per essere inserito nel programma triennale, un investimento infrastrutturale di importo compreso tra 100 mila e un milione di euro deve essere dotato - quale livello minimo di progettazione - del documento di fattibilità delle alternative progettuali, mentre al di sopra di tale limite deve essere dotato del progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Il medesimo DM richiama i termini per l'adozione, la pubblicazione e l'approvazione del programma triennale delle opere pubbliche, che, in quanto programmazione di settore con una propria disciplina, verrà inserito nel DUP solo a seguito della approvazione. Non interviene, tuttavia, in merito al rapporto che si dovrebbe instaurare tra la redazione del quadro esigenziale e la fase di pianificazione (individuata nel DUP), né in merito al rapporto che si deve instaurare fra le determinazioni del DUP e la successiva fase di programmazione (individuata nel programma triennale).

Il recente decreto MEF 1° marzo 2019 (Fast Find NN16963), che aggiorna le modalità di redazione del DUP, provvede a distinguere - contabilmente - la spesa riguardante il livello minimo di progettazione richiesto ai fini dell'inserimento di un intervento nel programma triennale dei lavori pubblici, che deve essere registrata nel bilancio di previsione prima dello stanziamento riguardante l'opera cui la progettazione si riferisce. Questa puntualizzazione, anche se il decreto non si esprime in maniera esplicita sul punto, consente di fatto di procedere alle verifiche necessarie per valutare l'opportunità di realizzare una infrastruttura e verificarne contestualmente la fattibilità; anche in assenza e, comunque, antecedentemente alla allocazione della spesa necessaria alla costruzione dell'opera. S'instaura, in tal modo, un preciso rapporto tra le determinazioni del DUP, che opera le scelte sotto forma di finanziamento del

livello minimo di progettazione, e l'inserimento dell'opera nel programma triennale per il suo avvio a realizzazione.

Rimane ancora non chiarito il rapporto che si dovrebbe instaurare tra le risultanze del quadro esigenziale e la fase di pianificazione definita dal DUP.

Un addetto ai lavori³ avanza l'ipotesi che il Documento di indirizzo alla progettazione (DIP), che con il nuovo Codice sostituisce il Documento preliminare alla progettazione introdotto dalla legge Merloni e confermato dal vecchio Codice, costituisca il primo atto di programmazione di un'opera e, pertanto, *«È in questa sede che le amministrazioni andranno a definire per la prima volta gli ambiti di intervento, le opere per le quali avviare la progettazione e le risorse a disposizione o che si ipotizza (o si auspica) saranno disponibili»*. Per avvallare questa ipotesi richiama sia la bozza del decreto sui livelli di progettazione (ricordata in precedenza) sia la delibera 28/2006 dell'AVCP (ora ANAC) in merito al documento preliminare alla progettazione; ipotesi che tuttavia non considera le indicazioni che dovrebbero derivare dal quadro esigenziale, che - come argomentato in precedenza - dovrebbe indirizzare e supportare le scelte delle Amministrazioni.

ALCUNE CONSIDERAZIONI

La precedente narrazione sottolinea le difficoltà che incontrano amministratori e tecnici nel praticare i procedimenti delineati dal nuovo Codice dei contratti pubblici, che tenta di far dialogare la fase di pianificazione, nella quale le politiche dovrebbero indicare le priorità nel dare risposta ai fabbisogni accertati e decidere una coerente ripartizione delle risorse disponibili, e la fase di programmazione della spesa e di avvio a realizzazione delle infrastrutture, dopo avere accertato l'utilità del servizio e la fattibilità della costruzione.

Nei precedenti interventi ho già avuto modo di evidenziare come la prevalenza degli aspetti formali e contabili, a danno della ricerca di strategie ed obiettivi, abbia contribuito significativamente a rendere il programma triennale un adempimento formale in luogo di una consapevole programmazione orientata a risolvere i problemi del territorio e migliorare la dotazione di servizi.

In questa occasione mi preme evidenziare come a questi esiti (non positivi) contribuiscano pesantemente i mancati collegamenti con altri apporti disciplinari, che comunque risultano all'interno delle competenze di chi si dovrebbe occupare della gestione del territorio. Sono passati venti anni da quando la giurisprudenza ha decretato che gli standard urbanistici, se riferiti a servizi realizzabili dai privati in regime di libero mercato, costituiscono vincoli conformativi e non più vincoli preordinati all'esproprio. Sono passati dieci anni da quando il nostro ordinamento ha attribuito la natura pubblica e/o di interesse pubblico di una infrastruttura non in base alla proprietà demaniale del manufatto bensì ai beneficiari del servizio. Ne discende che non sono più le logiche (obsolete) della rendita fondiaria che

determinano la localizzazione delle infrastrutture e che i privati possono partecipare a realizzare la dotazione dei servizi. Tutto questo, però, deve trovare riconoscimento e una adeguata collocazione all'interno del processo di pianificazione, programmazione e progettazione delineato dal Codice.

Personalmente ritengo che le indicazioni del piano urbanistico e la possibilità di attivare formule di partenariato pubblico privato debbano essere tenute presenti già a partire dalla costruzione del quadro esigenziale, che dovrebbe suggerire e sostenere le scelte, e consentire di avviare la progettazione di fattibilità al fine di verificarne l'utilità e la procedibilità.

In passato, probabilmente, l'assenza di indagini mirate alla costruzione di banche dati e indicatori sui servizi, pubblici o di interesse pubblico, ha contribuito al disattendere l'obbligo di eseguire le analisi empiriche dei fabbisogni. Attualmente l'Istat ha consolidato la produzione di indicatori riferiti alle politiche di sviluppo, che potrebbero contribuire alla costruzione di quadri esigenziali distinti per i diversi ambiti territoriali (regionali, provinciali e comunali, ovvero non coincidenti con confini amministrativi). In particolare, risultano appropriate le banche dati riferite a:

- gli «Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo» (link: <https://www.istat.it/it/archivio/16777>), banca dati le cui serie storiche partono dal 1995, la cui costituzione è stata organizzata e finanziata nell'ambito delle politiche comunitarie di sviluppo, a partire dal periodo di programmazione 2000-2006;
- gli indicatori del «Benessere equo e sostenibile dei territori» (link: <https://www.istat.it/it/archivio/230748>), banca dati inserita nel circuito internazionale BES, con rilevazioni riferite alle province e alle città metropolitane, utilizzata nella definizione annuale del Documento di economia e finanza (DEF);
- le «Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia» (link: <https://www.istat.it/it/archivio/229565>), che costituiscono il contributo nazionale al «Rapporto sui Sustainable Development Goals (SDGs)», che verifica l'andamento dei 17 indicatori adottati nel 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con l'Agenda 2030, definita con l'obiettivo di porre fine alla povertà, proteggere il pianeta e assicurare prosperità a tutti entro il 2030.

Ribadisco che questi argomenti dovrebbero interessare, i professionisti e le imprese del mondo delle costruzioni, oltre per la civile consapevolezza di essere cittadini di un Paese in cui il declino economico e sociale non è ineludibile, anche e soprattutto per la semplice osservazione che una sana e fattiva programmazione della spesa pubblica in infrastrutture non solo garantisce una continuità di lavoro ai professionisti e alle imprese, ma richiede anche un loro costante aggiornamento (che coincide sostanzialmente con le attività di ricerca e innovazione) per migliorare la qualità delle prestazioni professionali e le capacità imprenditoriali.

Di fronte all'evidenza del paese ritrarsi dalle proprie responsabilità da parte sia del mondo professionale sia delle imprese

del settore delle costruzioni, sarebbe auspicabile una iniziativa pubblica, non solo regolamentare.

Dal punto di vista regolamentare, sarebbe opportuno che l'emando regolamento di attuazione del Codice si preoccupi non solo di eliminare le incertezze comunque presenti nei procedimenti di pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture, ma disciplini in particolare la costruzione dei quadri esigenziali con uno specifico orientamento alla perequazione infrastrutturale.

In attesa che venga prodotto il regolamento, ed eventualmente apportate al Codice le opportune innovazioni finalizzate ad eliminare criticità ed incertezze nel delineare i procedimenti, sarebbe comunque possibile (oltre che auspicabile) che le Regioni prendessero una iniziativa all'interno dei propri procedimenti di programmazione regionale, in abbinamento al piano urbanistico regionale (comunque denominato), per individuare le esigenze infrastrutturali all'interno del proprio territorio, avvalendosi delle banche dati predisposte dall'Istat. La costruzione del quadro esigenziale regionale, oltre a risultare indispensabile per affrontare i divari territoriali (resi in tal modo palesi) con una mirata allocazione della spesa regionale, risulterebbe di sicuro ausilio nelle scelte dei servizi da rendere disponibili per i propri amministrati da parte dei Comuni, che quasi sempre non dispongono delle risorse umane e finanziarie necessarie per tali incombenze.

Con la speranza che, a forza di insistere, prima o poi qualcosa si muova.

NOTE

- 1 Il FSC è stato istituito dal D. Leg.vo 88/2011 (Fast Find NN10794), in continuità con il preesistente Fondo per le aree svantaggiate (FAS), per programmare l'uso e la localizzazione delle risorse finanziarie destinate alla realizzazione di interventi speciali finalizzati a eliminare i divari di sviluppo (in attuazione dell'articolo 109, comma 5, della Costituzione). Insieme ai fondi comunitari (FESR, FSE, ecc.) alimenta le politiche di sviluppo finalizzate alla rimozione degli squilibri economici e sociali fra le diverse aree geografiche del Paese.
- 2 Ultimo della serie (prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 50/2016) è il decreto ministeriale 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 ...» (Fast Find NN11335).
- 3 Domenico Libero Scuglia, *Nel Dup l'atto di indirizzo sulla progettazione*, 4 luglio 2019 (link: <https://www.facebook.com/domenicolibero.scuglia/posts/2535465613170109>). L'Autore, segretario generale del comune di Locri (RC), utilizza il proprio profilo FB prevalentemente per argomentare su specifiche problematiche degli enti locali, ed è ritornato più volte sui rapporti tra DUP e programma triennale.