

La perequazione infrastrutturale al tempo dell'autonomia differenziata

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. Perequazione infrastrutturale. - 3. Dotazioni territoriali. - 4. La realizzazione dei servizi. - 5. Che fare?

1. *Premessa*

Nella sezione *Documenti*, in questo stesso numero della «Rivista», è pubblicata una breve nota di commento alla bozza del d.d.l. Boccia relativo alla legge-quadro per l'attuazione del processo di attribuzione alle Regioni a Statuto ordinario delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», di cui al terzo comma dell'art. 116 Costituzione.

La proposta mira a garantire che l'attuazione del dettato costituzionale «avvenga in un quadro di coesione nazionale»¹. Si provvede così a fornire una sorta di risposta e/o rassicurazione al timore – espresso in più occasioni e da una pluralità di interventi – che l'attribuzione delle risorse finanziarie, necessarie per l'esercizio delle competenze trasferite, possa accentuare i divari territoriali e aprire la strada al mantenimento del gettito fiscale sul territorio regionale che lo avrebbe prodotto, eludendo il precetto costituzionale della «perequazione delle risorse finanziarie» (art. 117, comma 2, lett. e)).

A tal fine richiama, in particolare, la «necessità di assicurare su tutto il territorio nazionale i livelli delle prestazioni anche attraverso la perequazione infrastrutturale». La definizione dei «livelli essenziali delle prestazioni», a favore delle famiglie e delle imprese, è materia di competenza esclusiva statale, che non può essere né delegata né devoluta, come disposto dall'art. 117 Costituzione, che alla lett. m) del comma 2 recita:

¹ Sui contenuti della bozza di legge-quadro sull'autonomia del Ministro Boccia, si cfr., tra l'altro, *Legge quadro per autonomia differenziata: Boccia, bozza inviata ai Presidenti delle Regioni*, in «Regioni.it», n. 3720, lunedì 11 novembre 2019.

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Le finalità ascritte al d.d.l. risultano non solo condivisibili, ma anche realizzabili; sempre che non si voglia demonizzare una idea di regionalismo intesa come attribuzione di responsabilità. In tal senso appare del tutto attuale il giudizio di Manin Carabba sull'impianto normativo prodotto dalla legge n. 42/2009, quando, presentando il *Piccolo codice del federalismo*², gli riconosce una ideale continuità con la codificazione meridionalistica.

Il tema dell'intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno si inserisce, infatti, all'interno della costruzione dell'ordinamento federale, dopo la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione del 2001 e dopo la legge di attuazione n. 42/2009.

E si può senz'altro sottolineare che l'attuazione del federalismo fiscale può offrire l'occasione per colmare il limite principale delle esperienze dell'intervento speciale, che non sono riuscite a generare una vera cooperazione fra governo dello Stato centrale, Regioni e sistema delle autonomie. E ancora, entro questa disciplina dovrebbero trovare tutela piena i diritti sociali di cittadinanza, che il nuovo Titolo V affida alla legislazione esclusiva dello Stato, e trovare attuazione i principi di solidarietà, verticale e orizzontale».

Nel contributo che segue vorrei delineare, nella prospettiva della autonomia regionale come prevista dalla nostra Costituzione, la strada che ritengo percorribile per realizzare la perequazione infrastrutturale, come già accennato a suo tempo³ e che ho continuato ad indagare, indifferente al cambiare delle mode, ricordando costantemente che il valore delle infrastrutture risiede nella capacità di fornire servizi alle famiglie e alle imprese.

Le infrastrutture, declinate nella loro localizzazione territoriale, costituiscono uno dei pilastri delle politiche per lo sviluppo economico e la coesione sociale, come ho già avuto modo di argomentare in precedenti occasioni, richiamando la programmazione delle risorse aggiuntive⁴, la riforma del Codice degli appalti e delle concessioni⁵, le problematiche della valutazione della spesa pubblica in infrastrut-

² M. Carabba e A. Claroni (a cura di), *Piccolo codice del federalismo*, «Quaderni SVIMEZ», n. 33, ottobre 2012.

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

⁴ 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.

⁵ 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, pp. 781-799.

ture⁶ e gli aspetti procedurali della relativa programmazione⁷, dopo che in precedenza si era già evidenziata la possibilità, a fronte della contrazione dei finanziamenti pubblici, di mantenere comunque adeguati livelli delle prestazioni essenziali, misurabili in termini di obiettivi dei servizi da fornire alle famiglie e alle imprese, applicando le procedure di valutazione e controllo dell'allocazione delle risorse introdotte a seguito della riforma della finanza pubblica⁸, e ricorrendo a formule innovative di partenariato pubblico privato⁹.

2. *Perequazione infrastrutturale*

È ormai riconosciuto il ruolo delle infrastrutture nelle politiche per lo sviluppo economico e la coesione sociale, e risulta verificato che la spesa in infrastrutture rappresenti un significativo moltiplicatore economico¹⁰.

Nel nostro ordinamento il collegamento fra *deficit* infrastrutturale e *deficit* di sviluppo ha già avuto un riconoscimento normativo, con l'introduzione della «perequazione infrastrutturale» quale «ricognizione degli interventi infrastrutturali [...] volta a realizzare l'obiettivo di convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali» costituzionalmente garantite alle famiglie e alle imprese¹¹.

Contestualmente si è disposto che le risorse aggiuntive del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)¹² siano destinate anche

⁶ R. Gallia, *Sviluppo economico e attrezzatura del territorio. Alle origini della valutazione nell'amministrazione italiana*, memoria al Seminario SVIMEZ del 7 dicembre 2017, in questa «Rivista», vol. XXXII, n. 2, 2018, pp. 483-505.

⁷ R. Gallia, *La spesa per infrastrutture degli Enti locali: l'efficacia della programmazione condizionata dalle semplificazioni procedurali*, memoria al Seminario SVIMEZ del 21 novembre 2018, in questa «Rivista», vol. XXXIII, n. 2, 2019, pp. 379-393.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ *Rapporto SVIMEZ 2019. L'economia e la società del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2019; Capitolo XVIII «Politiche infrastrutturali: tra il persistente declino degli investimenti e un incerto rilancio fondato sulla sostenibilità», pp. 471-531.

¹¹ Art. 22 «Perequazione infrastrutturale» della legge 5 maggio 2009, n. 42 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione», in *G.U.* n. 103 del 6 maggio 2009.

¹² 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.

a progetti infrastrutturali «aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale [...] tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario» (art. 4, d.lgs. n. 88/2011), e che le disponibilità finanziarie 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 [...], valutando l'impatto macroeconomico e gli effetti, in termini di convergenza, delle politiche di coesione e della spesa ordinaria destinata alle aree svantaggiate» (art. 5, d.lgs. n. 88/2011).

Ricordiamo inoltre che, come più volte evidenziato in passato, nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione si è registrata una evoluzione della nozione di «opera pubblica» per sottolineare la sua natura di «servizio pubblico», con riferimento alla qualità della vita delle famiglie e alle condizioni per lo sviluppo di impresa¹³, e per evidenziarne gli aspetti imprenditoriali¹⁴. Evoluzione resa evidente con l'introduzione, 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 territoriali¹⁵, e con la definizione, all'interno delle disposizioni attuative in materia di perequazione infrastrutturale, della innovativa nozione di «infrastruttura pubblica»¹⁶, che integra le nozioni di opera pubblica e di servizio pubblico 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».

¹³ R. Gallia, *La politica per le infrastrutture e gli interventi per la coesione territoriale nei recenti provvedimenti per il Mezzogiorno*, relazione al Seminario SVIMEZ del 3 luglio 2017, in questa «Rivista», vol. XXXI, n. 4, 2017, pp. 837-853.

¹⁴ R. Gallia, *Infrastrutture e aiuti di Stato*, relazione al Seminario SVIMEZ del 26 novembre 2013, in questa «Rivista», vol. XXVII, n. 4, 2013, pp. 797-810.

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

¹⁶ Art. 2, comma 2, 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.

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 demaniale dell'opera bensì alla finalità del servizio realizzato.

Si propone, in questa occasione, di integrare le precedenti argomentazioni con un aggiornato esame dei procedimenti di programmazione della spesa in infrastrutture, in connessione con i procedimenti di programmazione delle risorse finanziarie e di approvazione dei bilanci da parte degli enti territoriali.

All'interno di questo esame si intende inoltre riflettere sulla possibilità di aggiornare la prevalente cultura contabilistico-giuridica che caratterizza l'attività delle strutture della PA, e che prevarica – di fatto – le competenze tecniche, costituendo ostacolo all'attuazione degli opportuni procedimenti di verifica dell'utilità e di controllo della fattibilità di una infrastruttura e, quindi, dell'opportunità di procedere con la relativa spesa.

Infine, poiché nelle scelte finalizzate a conseguire predeterminati obiettivi di servizio, assumono rilievo non solo i procedimenti di programmazione della spesa e realizzazione delle infrastrutture, ma anche quelli relativi alla loro localizzazione, appare opportuno ricordare come la nozione di «dotazione territoriale» sia stata recepita in maniera eterogenea all'interno delle regolamentazioni urbanistiche, nazionali e regionali, e con riferimenti a principi generali che, anche quando largamente condivisibili, risultano enunciati in maniera eterogenea e differenziata, come – ad esempio – i principi del «contenimento d'uso del suolo» e della «rigenerazione delle aree urbanizzate».

3. Dotazioni territoriali

La nozione di «dotazione territoriale», definita in maniera eterogenea in provvedimenti normativi diversi (come illustrato nel prosieguo), è più propriamente riconducibile alla disponibilità di infrastrutture e al relativo livello dei servizi forniti alle famiglie e alle imprese.

Si è già evidenziato come le infrastrutture, declinate nella loro localizzazione territoriale, costituiscano uno dei fattori dello sviluppo economico e sociale; motivo per il quale le risorse finanziarie del FSC debbono essere destinate alla realizzazione di progetti infrastrutturali, «in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e

misurabili», e programmate «con particolare riferimento al graduale conseguimento di livelli standardizzati» nelle prestazioni e nei costi di erogazione dei servizi.

Già la legge di riforma dei lavori pubblici n. 109/1994, c.d. «Merloni», che ha introdotto la programmazione dei lavori pubblici, prevedeva che il programma triennale 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 modifiche dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006).

Nonostante i divari territoriali risultino misurabili e talvolta misurati¹⁷, l'esperienza ha dimostrato come l'adozione del programma triennale dei lavori pubblici normalmente sia stata intesa quale mero adempimento burocratico, per formalizzare scelte assunte in assenza di qualsivoglia valutazione degli obiettivi che si intendessero perseguire¹⁸. Distorsione incentivata dai provvedimenti ministeriali che, nel definire gli schemi-tipo per la redazione del programma triennale e dell'elenco annuale¹⁹, hanno privilegiato l'evidenza dei dati contabili, senza nulla dire in merito alla definizione dell'analisi dei fabbisogni e alla approvazione degli studi di fattibilità.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) innova il processo decisionale, anche se in maniera non immediatamente chiara e lineare²⁰, provvedendo a modificare il procedimento decisionale, precedentemente fondato sul binomio programmazione e progettazione, quindi sostituito con un procedimento tripartito in pianificazione, programmazione e progettazione. In particolare, il nuovo ordinamento modifica i livelli di progettazione, eliminando lo studio di fattibilità e il progetto di massima, sostituiti dal progetto di fattibilità tecnica ed economica, e man-

¹⁷ Come avvenuto, ad esempio, per l'individuazione delle Zone franche urbane (ZFU), a seguito di un procedimento fondato su indicatori statistici e non per mere scelte politiche; elemento non valorizzato dalla controversa successiva attuazione (cfr. R. Gallia, *Le «zone franche urbane» e la politica di coesione nelle aree urbane*, in questa «Rivista», vol. XXII, n. 3, 2008, pp. 877-895).

¹⁸ Per un approfondimento si rinvia al saggio citato alla precedente nota n. 6.

¹⁹ Ultimo della serie (prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 50/2016) è il D.M. Infrastrutture 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...», in *G.U.* n. 55 del 6 marzo 2012.

²⁰ Per un approfondimento si rinvia agli interventi già elencati in nota; in particolare al testo citato nelle precedenti note n. 13.

tiene sostanzialmente inalterati il progetto definitivo e il progetto esecutivo.

Nel precedente ordinamento la progettazione (di massima, definitiva, esecutiva) veniva avviata a valle della fase programmazione (programma triennale ed elenco annuale), mentre nel nuovo ordinamento il livello iniziale di progettazione (il «progetto di fattibilità tecnica ed economica», al quale il primo correttivo ha affiancato il «documento di fattibilità delle alternative progettuali») non costituisce l'avvio a realizzazione di una infrastruttura, bensì deve essere utilizzato per verificare le decisioni assunte in sede di «pianificazione», in relazione alle «specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire», e valutare – fra alternative possibili – la soluzione che presenti «il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività». L'esito del progetto di fattibilità (che potrebbe indicare anche l'opzione «zero», cioè di non realizzare l'infrastruttura indicata in sede di pianificazione) viene quindi utilizzato in sede di «programmazione» per assumere le decisioni in merito al finanziamento ed all'avvio a realizzazione dell'infrastruttura. A valle della programmazione si procederà alla progettazione definitiva ed esecutiva e alla cantierizzazione dell'infrastruttura.

Il primo correttivo (d.lgs. n. 56/2017) introduce il «quadro esigenziale», e lo definisce (art. 3, lett. *ggggg-nonies*) quale documento «redatto ed approvato dall'amministrazione in fase antecedente alla programmazione dell'intervento», che ha il compito di individuare, «in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare [...], [e] sulla base dei dati disponibili», gli obiettivi generali da perseguire per ogni intervento, i fabbisogni della collettività in relazione alla specifica tipologia di utenza, le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte. Il «quadro esigenziale» risulta analogo alla «analisi dei fabbisogni» di cui alla legge Merloni, rispetto al quale – tuttavia – presenta il sostanziale aggiornamento che richiede di valutare i fabbisogni non soddisfatti dalla dotazione esistente e di indicare i livelli che si intendono conseguire nelle prestazioni (quantitative e qualitative) dei servizi da fornire alle famiglie e alle imprese.

Il decreto legislativo non indica il «contenuto minimo» del quadro esigenziale, la cui definizione era attribuita al decreto ministeriale che avrebbe dovuto regolamentare i livelli di progettazione (reso noto in bozza, ma non emanato). A seguito delle successive innovazioni legislative il «contenuto minimo» del quadro esigenziale deve essere disciplinato all'interno del regolamento di attuazione del Codice. Sia la bozza del decreto sia la bozza del regolamento,

nelle versioni rese note, non definiscono ulteriormente i contenuti del quadro esigenziale, né ne disciplinano la redazione. Inoltre, nonostante la bozza di regolamento attribuisca²¹ al Documento di Indirizzo alla Progettazione (DIP) anche il compito di determinare «i fabbisogni e le esigenze da soddisfare, ove pertinenti i livelli di servizio da conseguire, i livelli prestazionali da raggiungere», nulla dice sulle modalità per accertare i fabbisogni e sulle correlazioni che devono esistere fra fabbisogni accertati ed esigenze da soddisfare.

Poiché i livelli dei servizi da erogare possono – nel tempo – subire innovazioni al variare degli obiettivi che si intendono conseguire, in termini sia quantitativi sia qualitativi, la «dotazione territoriale» risulta inequivocabilmente uno *standard* dinamico. In assenza di una univoca definizione normativa, il contenuto della relativa nozione è deducibile dalla norma sulla perequazione infrastrutturale (art. 22, legge n. 42/2009), che prescrive il «recupero del *deficit* infrastrutturale», tramite una ricognizione riguardante:

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, [...] [da effettuarsi] 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'art. 119, quinto comma, della Costituzione.

La nozione di «dotazione territoriale», così definibile, non coincide con le definizioni delle «urbanizzazioni», primarie e secondarie²², e non è immediatamente collegabile a provvedimenti in materia urbanistica e/o di governo del territorio. Tuttavia è entrata anche nella terminologia urbanistica quale alternativa agli *standard*

²¹ Art. 14 «Documenti propedeutici alla progettazione di competenza dell'amministrazione: quadro esigenziale e documento di indirizzo alla progettazione».

²² Art. 4 legge 29 settembre 1964, n. 847 «Autorizzazione ai Comuni e loro Consorzi a contrarre mutui per l'acquisizione delle aree ai sensi della legge 18 aprile 1962, n. 167», in G.U. n. 248 del 8 ottobre 1964.

di piano (di cui al D.M. n. 1444/1968), proposta in provvedimenti nazionali di natura legislativa (che non hanno mai concluso il proprio iter)²³, inserita nelle definizioni allegata al regolamento edilizio tipo²⁴, adottata in ordine sparso in provvedimenti regionali in materia urbanistica²⁵.

²³ Si fa riferimento, in particolare, a:

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

²⁴ Conferenza Unificata, intesa 20 ottobre 2016, n. 125/CU «Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all'art. 4, comma 1-*sexies* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380», in *G.U.* n. 268 del 16 novembre 2016.

L'Allegato A «Quadro delle definizioni uniformi» definisce alla voce 5 il «carico urbanistico» quale «Fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso», e alla voce 6 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». Contestualmente non riporta alcuna definizione di «*standard* urbanistico».

²⁵ La Regione a statuto speciale Friuli Venezia Giulia, che ha competenze primarie in materia urbanistica, con un provvedimento di natura regolamentare (D.P.G.R. 20 aprile 1995, n. 126 «Revisione degli *standard* urbanistici regionali», in *Suppl. Str. al B.U.R.F.V.G.* n. 18 del 15 maggio 1995) 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, con 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 n. 20/2000, 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» (art. A-22; successivamente ripreso dalla nuova legge urbanistica regionale n. 24/2017).

La Regione Lombardia, con la propria legge urbanistica regionale n. 12/2005, definisce il «piano dei servizi» (art. 9) quale strumento che, all'interno dei piani urbanistici comunali, provvede ad «assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di inte-

Nei provvedimenti regionali, 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 e spazi verdi.

Gli *standard* urbanistici, introdotti dalla legge «ponte» n. 765/1967, hanno avuto il compito e il merito di salvaguardare la disponibilità di aree per servizi e spazi verdi nell'ambito di uno sviluppo urbano sostanzialmente incontrollato, ma non risultano più adeguati per garantire il livello dei servizi nell'ambito dei processi di rigenerazione dei territori già urbanizzati²⁶. In tal senso, le dotazioni territoriali potrebbero costituire una evoluzione dinamica degli *standard* urbanistici.

4. *La realizzazione dei servizi*

Il quadro esigenziale, precedentemente richiamato, secondo quanto prescritto dalla bozza del decreto ministeriale disciplinante i livelli di progettazione, avrebbe dovuto indicare «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 nu-

resse pubblico e generale, le eventuali aree per l'edilizia residenziale pubblica e la 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 un provvedimento regolamentare di attuazione della legge urbanistica regionale n. 65/2014 (D.P.G.R. 24 luglio 2018, n. 39/R «Regolamento di attuazione dell'art. 216 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) in materia di unificazione dei parametri urbanistici ed edilizi per il governo del territorio», in *B.U.R.T.* n. 32 del 25 luglio 2018), adotta la definizione di «dotazioni territoriali» inserita nell'intesa Stato-Regioni del 20 ottobre 2016, 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».

Non dissimili i provvedimenti assunti da altre Regioni (Lazio, Liguria, Umbria, Provincia autonoma di Bolzano) che, all'interno delle proprie norme urbanistiche, adottano il termine «dotazioni territoriali» con contenuti non diversi né distinti dagli «*standard* urbanistici».

²⁶ Ad esempio, le norme della Regione Lazio prescrivono un lotto minimo di mq. 1.500 per l'insediamento di un asilo nido «fino a» 45 posti; nel medesimo lotto minimo, che sicuramente è conteggiabile quale *standard* urbanistico, potrebbe essere insediato un plesso di capienza inferiore, rendendo palese che a parità di *standard* urbanistico si può fornire una differente dotazione di servizio, in termini quantitativi con riferimento alla disponibilità di posti. Inoltre risulta difficile conteggiare, quale *standard* urbanistico, modalità differenti di realizzare i servizi alla prima infanzia, quali i micro nidi, i nidi aziendali, i nidi condominiali, ecc., che entrano a pieno titolo nel conteggio dell'offerta del servizio e quindi del livello di dotazione.

mero 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). Abbandonata la formula del decreto, questa pertinente ed opportuna indicazione non ha trovato accoglienza nella bozza del regolamento.

La scelta delle priorità fra le diverse esigenze, individuate dal quadro esigenziale, è compito della politica. Alcuni target sono stati già indicati a livello nazionale (ad esempio i target degli obiettivi di servizio inseriti nella pianificazione dei fondi comunitari²⁷), 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 (demandati al progetto di fattibilità tecnica ed economica e/o al documento delle alternative progettuali), 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.

La 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), risulta incoerente con la definizione di «infrastruttura pubblica», precedentemente richiamata, in base alla quale 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 interesse 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

²⁷ Il sito web del DPS, non più attivo, dedicava una propria sezione agli obiettivi di servizio. Il sito web dell'Agenzia per la coesione non riporta notizie specifiche sulla tematica. Sul sito mise.gov.it si trovano notizie eterogenee, tratte prevalentemente dai documenti di convegni e seminari. Altre notizie si possono reperire sui siti delle Regioni meridionali. Per un approfondimento sulla loro definizione si rimanda al punto 2 «Gli obiettivi di servizio» del saggio citato alla precedente nota 15.

essere realizzati dai privati in regime di libero mercato; principio sancito dalla giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 179/1999, e confermato dalla giurisprudenza amministrativa in una pluralità di occasioni, riferite a distinti servizi (parcheggi, impianti sportivi, aree verdi attrezzate, ecc.)²⁸.

Inoltre, la programmazione della spesa pubblica sulla base di scelte finalizzate a conseguire predeterminati obiettivi nei servizi da fornire alle famiglie e alle imprese, trova ostacolo anche nel mancato raccordo procedimentale 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 MIT n. 14/2018, che regola procedure e schemi-tipo del programma triennale²⁹, disciplina due punti fondamentali che il Codice lascia indeterminati. Il primo chiarisce che per gli enti locali il documento di pianificazione coincide con il Documento Unico di Programmazione (DUP)³⁰, introdotto dal decreto legislativo n. 118/2011 in materia di armonizzazione contabile dei bilanci degli enti locali. Il secondo dispone che, 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 D.M. 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 (definita nel DUP), né in merito al rapporto

²⁸ Per un approfondimento si rinvia a: R. Gallia, *Governo della città: la giurisprudenza anticipa l'elaborazione disciplinare*, in «Giurisprudenza di Legislazione Tecnica», n. 1, 2014, pp. 119-122; nonché al paragrafo 5 «Standard urbanistici e dotazioni territoriali» del saggio citato alla precedente nota n. 5.

²⁹ Decreto MIT 16 gennaio 2018, n. 14 «Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali», in G.U. n. 57 del 9 marzo 2018.

³⁰ R. Gallia, *Il controllo della spesa pubblica per infrastrutture*, in questa «Rivista», vol. XXVI, n. 1-2, 2012, pp. 251-265.

che si deve instaurare fra le determinazioni del DUP e la successiva fase di programmazione (da definire con il programma triennale).

Il decreto MEF 1° marzo 2019, che aggiorna le modalità di redazione del DUP³¹, provvede a distinguere – contabilmente – la spesa riguardante la realizzazione del 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 e/o a prescindere dallo stanziamento riguardante l’opera cui la progettazione si riferisce. Questa puntualizzazione consente di procedere, anche in assenza e/o antecedentemente alla allocazione della spesa necessaria alla costruzione di un’opera, per effettuare le verifiche necessarie per valutare l’opportunità di realizzare una infrastruttura e verificarne contestualmente la fattibilità. Si instaura, in tal modo, un preciso rapporto di successione temporale 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. Con l’inserimento del programma triennale approvato nell’aggiornamento del DUP, o in quello dell’annualità successiva, si provvederà a finanziare la costruzione dell’opera.

Rimane ancora non chiarito il rapporto che si dovrebbe instaurare tra le risultanze del quadro esigenziale e la fase di pianificazione definita dal DUP, nonché il ruolo che, rispetto ad entrambi, dovrebbe assumere il Documento di indirizzo alla progettazione (Dip)³², che con il nuovo Codice sostituisce il Documento preliminare alla progettazione introdotto dalla legge Merloni e confermato dal precedente Codice, e per il quale la bozza del regolamento stabilisce³³ che debba esse «redatto ed approvato dalla stazione appaltante prima dell’affidamento della redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, oppure del documento di fattibilità delle alternative progettuali».

Sulla base della normativa illustrata, il procedimento che gli Enti territoriali devono mettere in atto per programmare e realiz-

³¹ Decreto MEF 1° marzo 2019 «Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi», in *G.U.* n. 71 del 25 marzo 2019.

³² L’art. 23, comma 4 del decreto legislativo n. 50/2016 prescrive l’obbligo, per la stazione appaltante, di indicare «le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione». La definizione di questa funzione con il termine «Documento di indirizzo della progettazione» è contenuta, dapprima, nella bozza del decreto che avrebbe dovuto definire i livelli di progettazione (lett. *m*) dell’art. 1), quindi nella bozza del regolamento (art. 14, comma 3).

³³ Vedi precedente nota n. 21.

zare le infrastrutture di propria competenza può essere sintetizzato nella sequenza riportata di seguito, riferita alla redazione a cascata di:

a) il «quadro esigenziale», che sulla base della ricognizione della dotazione territoriale (nell'ambito di riferimento) individua lo *standard* di fornitura di ciascuna tipologia di servizio (obbligatoriamente per i servizi essenziali, quale scelta dell'Amministrazione precedente per i restanti servizi);

b) il «documento di pianificazione», con il quale l'Amministrazione precedente stabilisce gli *standard* (obiettivi di servizio) da conseguire, in base ai quali individua il fabbisogno delle infrastrutture da realizzare e i costi da sostenere per la redazione del livello minimo di progettazione;

c) il «bilancio di previsione», che rende disponibili le risorse finanziarie necessarie per procedere alla redazione del livello minimo di progettazione delle infrastrutture indicate dal documento di pianificazione;

d) i «documenti di indirizzo progettuale», che, per ogni infrastruttura inserita nel documento di pianificazione, indica le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la redazione della progettazione;

e) i «documenti di fattibilità delle alternative progettuali» e/o i «progetti di fattibilità tecnica ed economica», per ogni infrastruttura inserita nel documento di pianificazione e secondo quanto indicato dai documenti di indirizzo progettuale;

f) il «programma triennale», che, sulla base delle risultanze della progettazione di fattibilità, approva l'elenco delle infrastrutture da avviare a realizzazione;

g) il «documento unico di programmazione», che, con il recepimento del programma triennale, alloca le risorse finanziarie per la realizzazione delle infrastrutture.

5. *Che fare?*

La precedente disamina sottolinea le difficoltà che possono incontrare le amministratori e i 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, e la fase di programmazione della spesa e di avvio a realizzazione delle infra-

strutture, dopo avere accertato l'utilità del servizio e la fattibilità della costruzione.

Nei precedenti interventi, indicati in nota, si è 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 preme evidenziare come a questi esiti (non positivi) contribuiscano pesantemente i mancati collegamenti dei diversi provvedimenti, che si sono succeduti in un arco di tempo sostanzialmente limitato, per costituire un quadro normativo unitario chiaro nella propria definizione.

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 oltre quindici anni da quando gli interventi eseguibili tramite formule di partenariato pubblico privato, fondate sulla ripartizione dei rischi, possono (a precise condizioni) essere classificati quali investimenti privati, e quindi non costituire spesa pubblica e non essere ricompresi nel perimetro del patto di stabilità. Sono passati oltre dieci anni da quando il nostro ordinamento ha definito la natura di una infrastruttura, pubblica e/o di interesse pubblico, non in base alla proprietà demaniale del manufatto bensì con riferimento ai beneficiari del servizio.

Tutto questo, però, deve trovare riconoscimento e una adeguata collocazione all'interno del processo di pianificazione, programmazione e progettazione delineato dal Codice, 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 verificare la loro utilità e la conseguente 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 (ovvero, giustificato il) 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 dei quadri esigenziali, previsti dal Codice, 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»³⁴, 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»³⁵, 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»³⁶, 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.

La disponibilità di conoscenze aiuta sicuramente. Tuttavia sarebbe opportuno che l’emanando regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici si preoccupi non solo di eliminare le incertezze comunque presenti nei procedimenti di pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture, come illustrato in precedenza, 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 integrazioni 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 dei fabbisogni di infrastrutture, 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

³⁴ <https://www.istat.it/it/archivio/16777>.

³⁵ [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/gli-indicatori-del-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/gli-indicatori-del-bes).

³⁶ <https://www.istat.it/it/archivio/229565>.

per i propri amministrati da parte dei Comuni, che quasi sempre non dispongono delle risorse umane e finanziarie necessarie per realizzare autonomamente indagini e confronti.

A tal fine va ripensato il rapporto di cooperazione fra il governo dello Stato centrale, le Regioni e le Autonomie locali, che, in attuazione delle finalità (richiamate in premessa) della proposta di legge quadro sulle forme di autonomia differenziata, in un quadro di coesione nazionale sia capace di indicare gli obiettivi di servizio che si vogliono conseguire per garantire omogenei livelli di prestazioni a vantaggio delle famiglie e delle imprese, attuando il principio costituzionale della perequazione delle risorse finanziarie nella ripartizione delle disponibilità dedicate alla perequazione infrastrutturale. Accordo che risulta propedeutico e indispensabile per affidare in sussidiarietà ai Governi regionali l'autonomia dell'attuazione delle politiche infrastrutturali, intesa quale responsabilità a realizzare sul proprio territorio quanto necessario per conseguire gli obiettivi di servizio concordati.

Se si avesse la pazienza e la costanza di riflettere su queste argomentazioni, a prescindere da interessi contingenti, si potrebbe scoprire che la strada da percorrere può anche risultare non particolarmente faticosa, sostenuta da procedimenti che potrebbero anche risultare non onerosi sia per gli adempimenti sia per i tempi.

Ricordando che la semplificazione procedimentale, orientata al «non fare» e/o «eludere» gli adempimenti, ha dimostrato tutta la propria inefficacia, risulta indispensabile individuare una strada procedimentale fondata sulla sostanza degli adempimenti e non sulla loro forma.

I documenti programmatici di finanza pubblica, preposti a definire le scelte nazionali delle politiche economiche e settoriali, già prevedono l'opportunità di supportare alcune scelte con l'evidenziazione di indicatori statistici, nonché di concertare gli obiettivi in sede di Conferenza unificata. Basterebbe trovare al loro interno una idonea collocazione della perequazione infrastrutturale, evidenziando i livelli prestazionali che si intendono perseguire, definiti di concerto con le Regioni sulla base dei rispettivi quadri esigenziali.

L'attuazione dei programmi infrastrutturali, finanziati da risorse nazionali e attuati a livello regionale, avviene prevalentemente con il ricorso all'istituto dell'Accordo di Programma Quadro (APQ), strumento della programmazione negoziata introdotto nel 1996 e ampiamente utilizzato, non sempre con i risultati attesi. L'esperienza ha dimostrato come il *vulnus* principale nella sua applicazione sia riferibile all'essere stato impiegato quale accordo bilaterale

tra lo Stato e la singola Regione, per attuare interventi riferiti ad un singolo settore. Una semplice soluzione potrebbe essere individuata nell'attribuire all'APQ il ruolo di contratto negoziale sottoscritto dal governo dello Stato centrale con tutti i soggetti istituzionali che hanno la competenza (cioè la responsabilità) della attuazione degli interventi nello specifico settore, per conseguire obiettivi condivisi nei livelli delle prestazioni. Ad esempio, possono essere soggetti contraenti, per lo sviluppo locale tutte le Regioni (a statuto ordinario, a statuto speciale, le Province autonome), per le aree urbane tutte le Città metropolitane e tutti i capoluoghi di Provincia, per la difesa del suolo tutte le Autorità di distretto, per lo sviluppo della logistica portuale tutte le Autorità portuali, ecc.

Da ultimo, ma non per ultimo, occorre ricordare che esiste il problema del capitale umano. Le strutture della PA, centrale e locale, più volte hanno dimostrato di non essere in grado di adeguarsi in maniera efficiente ed efficace alle scelte di governo, anche quando non assunte in maniera estemporanea (come, purtroppo, usa nel periodo). La semplificazione di procedimenti innovativi, se non supportata dall'azione di funzionari competenti, difficilmente può risultare efficiente ed efficace. Le strutture associative delle Regioni, tramite Itaca, e dei Comuni, tramite ANCI-IFEL, hanno avviato programmi di formazione, con ricorso anche a tecnologie di apprendimento a distanza; programmi encomiabili, che forniscono l'informazione, ma difficilmente possono garantire la formazione e le capacità operative. A tal fine, appare necessario ricercare e sperimentare formule di attuazione dei procedimenti, che consentano di acquisire tecniche condivise da applicare senza incertezze operative.

Si potrebbe anche fare.