

# RIVISTA GIURIDICA DEL MEZZOGIORNO

---

Anno XXXVI, 2022, Numero 4

<i>Questo numero</i> , di Gian Paolo Manzella	871
RICORDANDO MANIN CARABBA	
Adriano Giannola, <i>Presentazione</i>	875
Giuliano Amato, <i>Manin Carabba e la «nostra» Programmazione</i>	879
Rita Perez, <i>La programmazione economica e la democrazia del bilancio nel pensiero di Manin Carabba</i>	885
Giorgio Macciotta, <i>La contabilità pubblica in funzione della programmazione; la programmazione in funzione dei diritti dei cittadini e dell'unificazione reale del Paese</i>	897
Cesare Pinelli, <i>La programmazione di Manin Carabba</i>	909
Gaetano D'Auria, <i>Manin Carabba alla Corte dei Conti</i>	915
Sergio Zoppi, <i>Manin Carabba e la definizione delle politiche pubbliche</i>	947
Giacinto della Cananea, <i>Debito pubblico e democrazia</i>	951
Guido Melis e Alessandro Natalini, <i>Un'intervista del 2014 a Manin Carabba</i>	961
Amedeo Lepore, <i>In ricordo di Manin Carabba e del suo lungimirante operato</i>	973
Agnese Claroni, <i>Manin Carabba alla SVIMEZ</i>	981
Roberto Gallia, <i>L'assetto del territorio: un interesse costante in Manin Carabba</i>	997
	869

RICORDI E TESTIMONIANZE

Guido Carlino, <i>Messaggio del Presidente della Corte dei Conti in ricordo del Presidente Carabba</i>	1015
Filippo Patroni Griffi, <i>Manin e i suoi mulini a vento</i>	1017
Giuseppe De Rita, <i>Ricordando Manin</i>	1019
Tommaso Edoardo Frosini, <i>Il Mezzogiorno di Manin Carabba, tra curiosità e piglio intellettuale</i>	1023
Giuseppe Soriero, <i>In memoria di Manin Carabba. Nord e Sud: unico obiettivo, unica strategia</i>	1025
Antonio La Spina, <i>Manin Carabba e il suo approccio ai ruoli istituzionali e alle politiche pubbliche</i>	1029
Francesco Battini, <i>Il mio ricordo di Manin</i>	1031
Anna Finocchiaro, <i>In ricordo di Manin Carabba</i>	1033
Gian Paolo Boscariol, <i>I miei Seminari con Manin</i>	1041
Vincenzo Mario Sbrescia, <i>Manin Carabba, Maestro del diritto e Maestro di alta amministrazione e di etica pubblica</i>	1045
Andrea Mascolini, <i>Manin, fra ricordi familiari e professionali</i>	1051
Stefano Briccanti, <i>A Manin</i>	1057
INDICE DELL'ANNATA 2022	1059
Indice generale dei fascicoli	1061
Indice dei collaboratori dell'annata	1069

# L'assetto del territorio: un interesse costante in Manin Carabba

di Roberto Gallia

*Sommario:* 1. Premessa. - 2. Le argomentazioni del Consiglio di Stato. - 3. Alcune riflessioni. - 3.1. Dotazioni territoriali. - 3.2. Standard urbanistici. - 3.3. La programmazione delle infrastrutture. - 3.4. Le competenze condivise del governo del territorio. - 4. Epilogo.

## 1. Premessa

L'improvvisa scomparsa di Manin ha interrotto quella che negli ultimi anni, a dispetto della pandemia, era diventata la nostra consuetudine di incontri settimanali; prima per raccogliere, ordinare e presentare i suoi ricordi, quindi per divagare sugli argomenti più vari.

Prima dell'estate avevamo concordato di commentare insieme l'ordinanza con la quale il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte costituzionale l'esame di legittimità in merito alla potestà regionale di derogare agli standard urbanistici<sup>1</sup>, partendo dalla lettura di un mio articolo pubblicato su «Urbanistica Informazioni»<sup>2</sup>.

Manin è stato sempre molto interessato alla regolamentazione urbanistica. Ne ha scritto, giovanissimo, sulla rivista «Il Ponte»<sup>3</sup>. Dopo la laurea in giurisprudenza, nel 1959 (a 22 anni), diventa assistente di Ludovico Quaroni, ordinario di urbanistica a Firenze,

Roberto Gallia, Architetto, membro del Comitato di Redazione di questa «Rivista» e del CRPT Lazio, già attivo nelle politiche di sviluppo quale funzionario della PA e docente, saggista.

<sup>1</sup> Consiglio di Stato, Sezione Quarta, ordinanza collegiale n. 1949 del 17 marzo 2022 ([https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202003732&nomeFile=202201949\\_18.html&subDir=Provvedimenti](https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202003732&nomeFile=202201949_18.html&subDir=Provvedimenti)).

<sup>2</sup> R. Gallia, *Il Consiglio di Stato dubita della legittimità delle deroghe regionali agli standard urbanistici. Con quali argomenti?*, in «Urbanistica Informazioni», vol. L, n. 302, 2022, pp. 192-193.

<sup>3</sup> M. Carabba, *Pianificazione urbanistica e autonomia regionale*, in «Il Ponte», n. 1, 1961, pp. 175-179; Id., *Due convegni sulla pianificazione*, in «Il Ponte», n. 10, 1962, pp. 1271-1274; Id., *Perché la legge urbanistica*, in «Il Ponte», n. 5, 1964, pp. 588-589.

che aveva organizzato un corso interdisciplinare nell'ambito del quale Manin tiene un insegnamento autonomo di diritto urbanistico. Esperienza interrotta quando, a settembre 1961, si trasferisce a Roma per prendere servizio all'ENI. La traccia di queste lezioni l'ha poi sviluppata in occasione della elaborazione sia di due dei manuali redatti nel 1964 su commissione del FORMEZ<sup>4</sup>, sia dei primi libri pubblicati nella collana Giordani della SVIMEZ<sup>5</sup>.

Inoltre, nella sua attività presso le strutture della programmazione, prima al Ministero del bilancio quindi all'ISPE, ha sempre avuto una attenzione particolare per i problemi di assetto del territorio, e per i collegamenti tra pianificazione urbanistica e programmazione economica; che – nella sua visione – avrebbero dovuto essere regolamentati dal Programma Economico Nazionale, quale «legge delle procedure», a partire dal rapporto tra piano nazionale e regioni<sup>6</sup>.

Sicuramente la materia degli standard urbanistici lo avrebbero intrigato. Come cercherò di illustrare di seguito, gli standard urbanistici, introdotti dalla legge n. 765/1967, c.d. «legge ponte», quale conquista democratica in esito alle battaglie per una nuova legge urbanistica, che hanno caratterizzato gli anni '60 del secolo scorso, attualmente cercano una evoluzione naturale nelle dotazioni territoriali delle politiche di sviluppo, ma trovano ostacolo nel mancato dialogo con le elaborazioni della cultura urbanistica contemporanea.

## 2. *Le argomentazioni del Consiglio di Stato*

Il Consiglio di Stato, con l'ordinanza collegiale n. 1949 del 17 marzo 2022, ha rimesso all'esame della Corte costituzionale la legittimità della potestà regionale di derogare agli standard urbanistici, prevista dall'art. 2-*bis* del d.p.r. n. 380/2001 Testo unico edilizia, nella parte in cui consente alle Regioni di «dettare

<sup>4</sup> M. Carabba, *Problemi di legislazione urbanistica*, collezione Aspetti territoriali dello sviluppo, Napoli, FORMEZ-SVIMEZ-CENSIS, 1964; Id., *Pianificazione economica e pianificazione urbanistica*, collezione Aspetti territoriali dello sviluppo, Napoli, FORMEZ-SVIMEZ-CENSIS, 1964.

<sup>5</sup> M. Carabba, *L'intervento degli Enti locali nell'economia. Problemi giuridici*, Roma, Giuffrè, 1966; Id., *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Roma, Giuffrè, 1970.

<sup>6</sup> Come ampiamente illustrato nel suo *Un ventennio di programmazione 1954/1974*, Roma-Bari, Laterza, Storia e società, 1977; in particolare capitolo III.13 «Pianificazione nazionale e pianificazione regionale» (pp. 112-116) e capitolo IV.16 «Assetto del territorio, urbanistica, edilizia» (pp. 229-234).

disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

L'ordinanza deriva dalla precedente sentenza non definitiva n. 3912 del 20 maggio 2021<sup>7</sup>, che ha preso in esame quanto disposto in materia di standard urbanistici dalla legge sul governo del territorio della regione Lombardia (l.r. n. 12/2005), che consente al piano dei servizi<sup>8</sup> di derogare a quanto previsto dal d.m. n. 1444/1968, a condizione che vengano verificati i tre elementi essenziali della qualità delle attrezzature insediate e da insediare, della loro fruibilità e della loro accessibilità.

In merito alle prescrizioni della normativa regionale il Consiglio di Stato non si pronuncia, perché il governo del territorio è materia concorrente, dove la legislazione regionale è vincolata dai principi dettati dalla legge nazionale. Pertanto, ad avviso del Consiglio, l'esame deve riguardare quanto disposto dall'art. 2-*bis* del d.p.r. n. 380/2001 Testo unico edilizia; con l'ulteriore avvertenza che l'esame debba riguardare non gli aspetti evidenziati «in maniera fuorviante» dal titolo *Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati*, «sui quali la Corte costituzionale è più volte intervenuta» per ricondurli alle disposizioni del Codice civile, bensì gli aspetti che consentono «una disciplina degli standard urbanistici potenzialmente derogatoria dei limiti “inderogabili” di cui al d.m. n. 1444 del 1968».

Viene evidenziato come la norma statale, così come articolata, appaia in contrasto con gli orientamenti costituzionali in merito alle competenze concorrenti in materia di «governo del territorio» (art. 117, terzo comma), in quanto:

[non pone] alcun confine di principio al potere di deroga attribuito a tutte le regioni rispetto alle preesistenti norme statali, senza assolvere alla funzione propria attribuita dalla Costituzione allo Stato di individuare i principi, così rendendo certamente possibili legislazioni regionali molto diverse tra di loro, [...]

<sup>7</sup> Consiglio di Stato, Sezione Quarta, sentenza non definitiva n. 3912 del 20 maggio 2021 ([https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202003732&nomeFile=202103912\\_11.html&subDir=Provvedimenti](https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=cds&nrg=202003732&nomeFile=202103912_11.html&subDir=Provvedimenti)).

<sup>8</sup> Il piano dei servizi, disciplinato dall'art. 9 della legge urbanistica regionale n. 12/2005, deve 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».

e costituisce] una sostanziale abdicazione dalla fissazione di parametri e criteri generali, cui pure il legislatore statale sarebbe chiamato in materia di competenza concorrente, [...] e che] finisce per incidere sul regime proprietario dei suoli, che risulta potenzialmente assoggettato a regole differenti nelle diverse Regioni pur in relazione ad aree avente identica destinazione urbanistica e ad interventi edilizi rientranti nella medesima tipologia.

Si richiamano inoltre ulteriori profili, riferibili a competenze statali esclusive, intesi quali:

valori costituzionali [...] oramai strettamente correlati alla materia del «governo del territorio», quali la materia attinente alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» [117, secondo comma, lett. m)], quella della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» [art. 117, secondo comma, lett. s)], nonché il diritto di impresa e il diritto di proprietà (artt. 41 e 42 Cost.).

Rispetto a questi ulteriori aspetti il Consiglio di Stato ritiene che:

la norma statale di principio sia da rivenirsi nell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, introdotto dalla legge n. 765 del 1967, il quale – come è noto – costituisce la fonte di derivazione del d.m. n. 1444 del 1968, imponendo agli strumenti urbanistici generali il rispetto di parametri e limiti definiti espressamente «inderogabili», [...] che esprime] l'esigenza che le dotazioni di spazi pubblici, infrastrutture, servizi ecc. rispondano a criteri di definizione omogenei su tutto il territorio nazionale, non essendo costituzionalmente ammissibile che possano esservi discrasie anche vistose tra Regione e Regione, in virtù dei diversi rapporti e parametri liberamente individuabili dalle diverse legislazioni regionali.

### 3. *Alcune riflessioni*

Con riferimento alle argomentazioni del Consiglio di Stato, in questa occasione non sembra necessario richiamare le regolamentazioni urbanistiche e le loro capacità di incidere sul regime proprietario dei suoli, oggetto del pluridecennale confronto per una nuova legge urbanistica; né le regolamentazioni a tutela dell'ambiente fisico (aria, acqua, suolo), dell'ecosistema (flora e fauna) e dei beni culturali (paesaggistici e storico-archeologici), rispetto alle quali la giurisprudenza costituzionale ha definitivamente chiarito come le Regioni possano adottare esclusivamente livelli di tutela superiori ai livelli minimi definiti dallo Stato.

Appare invece necessario, più che opportuno, approfondire i riferimenti in base ai quali le «dotazioni di spazi pubblici, infrastrutture e servizi» possano identificare e debbano costituire «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

### 3.1. Dotazioni territoriali

Nelle politiche di sviluppo, la programmazione delle infrastrutture risulta rilevante non tanto per gli investimenti attivati quanto per i servizi resi disponibili (in termini sia quantitativi sia qualitativi) a vantaggio – contestualmente – delle famiglie, per migliorare la qualità della vita delle persone, e delle imprese, per creare condizioni più favorevoli all’insediamento e allo sviluppo di attività produttive.

Nel nostro ordinamento il collegamento fra deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo ha avuto un riconoscimento normativo all’interno delle disposizioni attuative del Titolo V della Costituzione, come innovato nel 2001.

La legge n. 42/2009, in materia di federalismo fiscale, individua la «perequazione infrastrutturale» (art. 22) 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 imprese<sup>9</sup>. Dopo una lunga disattenzione, la disciplina è stata aggiornata con la legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020)<sup>10</sup> e quindi innovata all’interno delle disposizioni per l’attuazione del PNRR (d.l. n. 77/2021), con una norma stralciata in sede di conversione e quindi riproposta, con alcune modifiche e precisazioni, nel c.d. «decreto infrastrutture» (d.l. n. 121/2021)<sup>11</sup>.

Ci troviamo quindi nel campo delle politiche di sviluppo e coesione, profondamente innovate nell’ultima dozzina di anni, in un percorso complesso e con una attuazione né lineare né coerente, che non ha saputo, o voluto, intercettare e contaminare le regole e i processi della pianificazione territoriale ed urbanistica.

Tuttavia il Consiglio di Stato ci costringe a confrontarci con questi aspetti, quando richiama la «necessità di assicurare una quota minima di infrastrutture e aree per servizi pubblici che sia la stessa sull’intero territorio nazionale, [e che] la determinazione delle dotazioni infrastrutturali pubbliche o di interesse generale

<sup>9</sup> R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», vol. XXV, n. 3, 2011, pp. 711-722.

<sup>10</sup> R. Gallia, *La perequazione infrastrutturale al tempo dell’autonomia differenziata*, in questa «Rivista», vol. XXXIV, n. 1, 2020, pp. 121-138.

<sup>11</sup> R. Gallia, *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», vol. XXXV, n. 4, 2021, pp. 1035-1054.

resti riservata al legislatore statale [che deve] fissare i livelli minimi delle predette prestazioni».

Gli standard urbanistici<sup>12</sup>, quali aree disponibili per la realizzazione di servizi e spazi pubblici, hanno avuto il grande merito di garantire una espansione urbana regolamentata anche se non sempre controllata. Nella realtà attuale, che chiede di contenere il consumo di suolo e di rigenerare l'esistente, la riserva di aree dedicate a spazi pubblici può e deve evolversi nella disponibilità effettiva di servizi e spazi pubblici, in termini sia quantitativi sia qualitativi.

Il termine «dotazione»<sup>13</sup> di servizi e attrezzature è stato introdotto in riferimento alla ricognizione delle disponibilità esistenti, a seguito della quale avviare la ripartizione delle risorse finanziarie finalizzate a perseguire obiettivi di perequazione delle dotazioni infrastrutturali tra le diverse aree geografiche, regionali e sub-regionali. Il medesimo termine è stato autonomamente adottato, in riferimento agli standard urbanistici, dalle legislazioni urbanistiche regionali, che ne hanno modificato il significato in «dotazione di aree a standard».

Già da tempo le norme di attuazione dell'istituto della perequazione infrastrutturale hanno riunificato le distinte nozioni di «opera pubblica» e di «servizio pubblico» nella innovativa definizione di «infrastruttura pubblica»<sup>14</sup>, 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.

<sup>12</sup> Art. 41-*quinques*, comma 8 della legge urbanistica nazionale n. 1150/1942, introdotto dall'art. 17 della legge «ponte» n. 765/1967: «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 parcheggio».

<sup>13</sup> La ricognizione delle «carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio», previsto all'art. 22, comma 1, lett. f) della legge n. 42/2009, è stata differenzialmente declinata nelle successive innovazioni; come evidenziato nel «Quadro normativo multivigente», allegato al saggio *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, citato. Per una illustrazione argomentata dell'uso del termine di «dotazione territoriale», sia nelle politiche di sviluppo sia in urbanistica, rimando al paragrafo 3 del saggio *La perequazione infrastrutturale al tempo dell'autonomia differenziata*, citato.

<sup>14</sup> 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, non solo devono essere concepite nella loro inscindibile unità tra il servizio prodotto e l'opera fisica costruita a tal fine, ma soprattutto il loro interesse pubblico deve essere ricercato non più in riferimento alla mera proprietà demaniale della costruzione bensì alla finalità del servizio realizzato.

Al riguardo sarebbe necessario ricordare che il testo del progetto di nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato dal Consiglio dei Ministri in esame preliminare il 16 dicembre 2022<sup>15</sup>, ripropone una netta distinzione fra lavori e servizi e non tiene in alcun conto la definizione di infrastruttura. Tuttavia, trattandosi di un progetto *in itinere* il cui esito non è possibile prevedere, si prescinde dall'analizzare il possibile impatto di queste disposizioni, anche se potrebbero costituire un grave *vulnus* alla definizione di una disciplina orientata a finalità di sviluppo.

Il periodo in cui si è tentato un connubio fra scelte di natura federale e evoluzione delle politiche di sviluppo e coesione, è stata attribuita rilevanza alla programmazione e alla realizzazione delle infrastrutture non tanto per gli investimenti attivati quanto per i servizi realizzati. Orientamento esplicitato all'interno del QSN 2007-2013, con l'introduzione degli «obiettivi di servizio» quali «servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire», e confermato con le disposizioni per l'impiego delle risorse aggiuntive (concentrate nel Fondo per lo sviluppo e la coesione) e per la realizzazione degli interventi speciali (di cui all'art. 119, comma 5 Cost.), le quali stabiliscono che le disponibilità finanziarie siano 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<sup>16</sup>.

Gli «obiettivi di servizio» individuano le infrastrutture che il decisore politico sceglie di realizzare per conseguire uno specifico «target» di dotazione. A mo' di esempio, ricordiamo che l'obiettivo «assistenza alla prima infanzia» del QSN 2007-2013

<sup>15</sup> <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-10/21339>.

<sup>16</sup> 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.

comprendeva anche il servizio di asilo nido; cioè un servizio connotato da un valore sociale, in quanto allevia il carico familiare, e, contestualmente, da un valore economico, in quanto libera e rende disponibile per il mercato del lavoro la componente femminile, alla quale nella nostra società è delegata, in maniera prevalente, la cura e l'assistenza della prima infanzia e degli anziani. Il target da conseguire per l'obiettivo del servizio di asilo nido era fissato nella disponibilità di 16 posti ogni 100 bambini da 0 a 3 anni, a fronte di 33 della Carta di Lisbona; in un periodo in cui Emilia-Romagna e Valle d'Aosta avevano un indicatore superiore a 20, mentre nelle regioni del Mezzogiorno la Sicilia, la Sardegna, l'Abruzzo e la Basilicata avevano un indice inferiore a 10 e le restanti inferiori a 5. A diversi anni di distanza, l'ultimo aggiornamento della rilevazione dei servizi per la prima infanzia in Italia, effettuato dall'ISTAT sulla base di un accordo con il Dipartimento delle Politiche per la famiglia<sup>17</sup>, evidenzia il persistere di un netto divario territoriale tra il Centro e il Nord-Est, dove è stato raggiunto lo standard comunitario di 33 posti per 100 bambini, e il Sud e le Isole, dove non è stato ancora raggiunto lo standard di 16 posti per 100 bambini.

### 3.2. *Standard urbanistici*

Mettere in relazione la dotazione esistente e il target di servizio che si vuole conseguire, con il dimensionamento e la localizzazione degli standard urbanistici, non dovrebbe porre particolari problemi. Ad esempio, nel comune di Roma l'esame dei dati statistici evidenzia, per gli asili nido, uno standard di servizio di circa 28 posti ogni 100 bambini, distribuito a macchia di leopardo sull'intero territorio comunale, con significativi divari fra le diverse zone urbanistiche, da 7-8 posti ad oltre 100. Pertanto, ai fini dell'aggiornamento della pianificazione urbanistica per adeguarla ad un efficace uso degli investimenti, risulterebbe abbastanza semplice dimensionare e localizzare le eventuali aree da dedicare alla realizzazione di asili nido.

Risulta invece più complesso valutare l'offerta effettiva al fine di dimensionare il fabbisogno in base al quale decidere l'uso e la localizzazione delle risorse finanziarie disponibili.

<sup>17</sup> PCM-DPF, *Nidi e servizi educativi per bambini tra 0 e 6 anni: un quadro d'insieme*, Roma 2022, p. 81 (<https://www.istat.it/it/archivio/274179>).

Dal punto di vista quantitativo, ai posti negli asili comunali e/o convenzionati (oggetto di rilevazione statistica) vanno aggiunti i posti realizzati in altre strutture previste e regolamentate nella categoria «servizi integrativi» (nidi aziendali, micronidi casalinghi, ecc.), con una qualità di offerta diversificata. Dal punto di vista qualitativo, occorre inoltre indagare l'offerta alternativa privata (baby sitter, parenti, ecc.) e verificare se possa risultare più praticabile e più performante della offerta istituzionale. Sia l'offerta privata sia l'offerta istituzionale non tradizionale (nidi aziendali, micronidi casalinghi, ecc.) non sono normalmente localizzate in aree a standard e quindi nella pianificazione urbanistica non esercitano alcuna influenza.

Considerazioni analoghe possono essere svolte anche per le altre tipologie di servizi essenziali (sanità, istruzione, trasporti, ecc.). Inoltre, poiché i livelli dei servizi da erogare possono – nel tempo – subire innovazioni al variare degli obiettivi che si intendono conseguire, la dotazione territoriale risulta inequivocabilmente un «target» dinamico. Pertanto non ci può essere coincidenza con gli standard urbanistici, che individuano le aree che uno strumento urbanistico riserva a servizi e verde pubblici, e che non rappresentano un indicatore significativo della dotazione quantitativa del servizio, e meno che mai dei suoi aspetti qualitativi. In tal senso, il progetto urbanistico non è in grado – da solo – di determinare il conseguimento del target delle dotazioni di servizio.

Sarebbe auspicabile costruire un efficace collegamento fra standard urbanistici (quale riserva di aree dedicate) e dotazioni territoriali di servizi (quale target di fornitura, qualitativa e quantitativa). Tuttavia, il processo da attivare a tal fine, si scontra con almeno due significative evidenze che ne ostacolano l'adozione; una legata al collegamento con la programmazione delle infrastrutture, l'altra legata al mancato coordinamento delle regolamentazioni settoriali che concorrono a determinare l'assetto del territorio, con particolare riferimento alle innovazioni recentemente proposte in materia urbanistica, edilizia e contratti pubblici.

### *3.3. La programmazione delle infrastrutture*

Il processo di programmazione delle infrastrutture, con il quale il decisore politico determina i livelli che si vogliono conseguire nelle prestazioni di servizi, risulta un procedimento definito con certezza dalla coerente commistione degli adempimenti previsti dal

Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) e dalle misure di finanza pubblica (d.lgs. n. 118/2011)<sup>18</sup>.

Il procedimento si avvia con la predisposizione del «quadro essenziale», definito (art. 2, lettera *ggggg-nonies* Codice) 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, i fabbisogni della collettività in relazione alla specifica tipologia di utenza, le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte.

Occorre ricordare che già la riforma «Merloni» (legge n. 109/1994), che ha introdotto la programmazione dei lavori pubblici, prescriveva 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 primo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006) e profondamente innovata dall'attuale Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016).

L'attuale disciplina prevede, sostanzialmente, l'esigenza di valutare *ex ante* un progetto, con riferimento sia alla coerenza degli obiettivi sia alla fattibilità del procedimento. A tal fine ha innovato il procedimento decisionale, precedentemente fondato sul binomio programmazione e progettazione, sostituito con un procedimento tripartito in pianificazione, programmazione e progettazione; che dovrebbe partire con la definizione del quadro essenziale e nel quale 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 la «opzione zero», cioè di non realizzare l'infrastruttura indicata in sede di pianificazione) viene quindi utilizzato in sede di

<sup>18</sup> Per una illustrazione dettagliata del procedimento decisionale rimando al paragrafo 4 del saggio *La perequazione infrastrutturale al tempo dell'autonomia differenziata*, citato.

«programmazione» per assumere le decisioni in merito al finanziamento ed all'avvio a realizzazione dell'infrastruttura.

Non si può tuttavia non evidenziare come, soprattutto nella programmazione delle infrastrutture di interesse locale, il procedimento generalmente non prenda avvio da un quadro esigenziale costruito sull'evidenza empirica dei dati (del fabbisogno e dell'offerta), attività per la quale gli Enti locali non risultano attrezzati né le Regioni provvedono in sede di programmazione regionale. Problema che potrebbe trovare soluzione, utilizzando le serie di indicatori prodotti dall'ISTAT (politiche di sviluppo, BES, Agenda 2030); tramite i quali sarebbe possibile avviare una mappatura empiricamente fondata dei livelli delle prestazioni erogate, da approfondire per gli aspetti locali, rendendo disponibile una base di conoscenza utile per una razionale costruzione di quadri esigenziali attendibili, e quindi utilizzabili con significativa efficacia.

Anche per questi aspetti occorre ricordare che le innovazioni proposte dal progetto di nuovo Codice, prima richiamato, eliminano la fase di pianificazione e mantengono solo la programmazione triennale, nella quale il progetto di fattibilità tecnica economica non riveste più un ruolo preciso nella definizione delle scelte, tornando ad essere – di fatto – il vecchio progetto di massima. Se approvato con questi contenuti, si rischia – di fatto – un ritorno al passato, quando il programma triennale era un libro dei sogni, nel quale le opere venivano inserite senza verifica (prevalentemente per evitare conflitti fra i decisori), e l'elenco annuale avviava a realizzazione opere pubbliche delle quali doveva essere verificata la copertura finanziaria e la procedibilità tecnico-amministrativa (con qualche lacuna) della costruzione, ma non la sua utilità né tanto meno i costi previsionali di gestione del servizio da offrire.

Bisogna inoltre riconoscere che il trascinarsi delle consuetudini del passato hanno condizionato negativamente l'avvio a regime del procedimento disciplinato dal Codice vigente, come precedentemente illustrato, con la conseguenza che l'obiettivo di accelerare la spesa è diventato prevalente rispetto alle finalità di sviluppo e coesione; come reso evidente dalle modalità di programmare e gestire le ingenti risorse finanziarie del PNRR.

### *3.4. Le competenze condivise del governo del territorio*

Recentemente la «Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urba-

nistici e in materia edilizia», istituita alla fine del 2021<sup>19</sup>, in esito alla propria attività ha reso noto il disegno di legge di riforma urbanistica e la relativa relazione illustrativa<sup>20</sup>.

Per quanto riguarda dotazioni territoriali e standard urbanistici, la relazione illustrativa richiama sin dall'inizio

quanto affermato dalla giurisprudenza in ordine alla riconducibilità della disciplina degli standard urbanistici ai «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» [art. 117 Cost.], concorrendo gli stessi all'individuazione delle dotazioni minime indispensabili ad assicurare i servizi socio-economici indispensabili alla collettività che fruisce del bene territorio.

Indicazioni trasferite nella disciplina proposta, secondo la quale (art. 9) il piano urbanistico dovrebbe risultare articolato in una componente strutturale, una operativa e una regolamentare, anche se «possono essere oggetto di un unico procedimento di pianificazione».

La componente strutturale deve individuare «quantità, parametri e riferimenti al fine di garantire le dotazioni urbanistiche e territoriali, ivi compresi gli ambiti territoriali di riferimento ai fini della verifica degli standard urbanistici», mentre la componente operativa «individua, anche in relazione alle scelte di programmazione pluriennale delle opere pubbliche, gli interventi finalizzati al reperimento delle necessarie dotazioni territoriali di servizi e infrastrutture, nonché i vincoli espropriativi conseguenti a tale individuazione».

Mancando un articolo dedicato alle «definizioni», delle quali non si preoccupa neanche la relazione, dobbiamo andare a cercare nel testo le specificità degli «standard urbanistici», da «verificare», e delle «dotazioni urbanistiche e territoriali», da «reperire» in relazione alle scelte di programmazione pluriennale delle opere pubbliche.

L'art. 11 «Dotazioni urbanistiche e territoriali» specifica che i «livelli minimi» delle dotazioni urbanistiche e territoriali devono garantire il conseguimento dei livelli essenziali delle prestazioni

<sup>19</sup> Decreto MISM 11 novembre 2021, n. 441 «Istituzione della Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia» ([https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/normativa/2021-12/M\\_INFR.GABINETTO.REG\\_DECRETI\\_R\\_0000441.11-11-2021.pdf](https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/normativa/2021-12/M_INFR.GABINETTO.REG_DECRETI_R_0000441.11-11-2021.pdf)).

<sup>20</sup> I materiali, pubblicati su «Pausania», rivista on line di diritto urbanistico, sono scaricabili all'indirizzo: <https://www.pausania.it/riforma-urbanistica-la-proposta-del-ministero-delle-infrastrutture/>.

concernenti i diritti sociali e civili, costituzionalmente garantiti; già ricordato nel primo articolo del d.d.l., che li richiama quali «livelli minimi essenziali dei sistemi delle infrastrutture, delle attrezzature urbane e territoriali nonché dei relativi servizi reali e personali da garantire su tutto il territorio nazionale».

I livelli minimi delle dotazioni urbanistiche e territoriali, determinati sulla base di quantità, parametri e riferimenti stabiliti a tal fine, devono essere rispettati nella formazione degli strumenti urbanistici, in termini di «rapporti massimi» tra aree destinate alla edificazione (di insediamenti residenziali e non residenziali) e «aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici o di interesse pubblico e generale, comunque riservate alle attività collettive, a verde pubblico e parcheggi», diversi e distinti per ambiti territoriali di riferimento (città storica, consolidata, da consolidare, da trasformare, nonché territorio extra-urbano), anche se la verifica degli «standard urbanistici residenziali di livello generale» va fatta con riferimento all'intero territorio comunale.

La relazione si limita a ricordare che «è previsto che i nuovi parametri per l'edificazione e per le dotazioni infrastrutturali e dei servizi siano stabiliti con apposito provvedimento regolamentare a valle di un accordo tra Stato, Regioni e Province autonome». Si legano così edificazione e dotazioni infrastrutturali, lasciando fuori gli standard urbanistici e non spiegando il rapporto che si intende instaurare tra standard e dotazioni.

In assenza di una illustrazione chiara e inequivocabile, occorre rischiare una interpretazione di quello che si legge.

Stabilire rapporti «massimi» tra edificazione e standard urbanistici può essere interpretato quale volontà di porre un tetto – da non superare – ai vincoli urbanistici; mentre oggi i rapporti definiti dal d.m. n. 1444/1968 costituiscono la quantità minima di aree da dedicare ad usi pubblici all'interno delle previsioni degli strumenti urbanistici, che le regolamentazioni regionali e le NTA del singolo strumento possono incrementare ma non ridurre. Quindi l'intenzione sembrerebbe quella di porre un tetto alle aree soggette a un vincolo espropriativo decadenziale; senza tuttavia citare la sentenza costituzionale n. 179/1999 e offrire una riflessione sulla natura conformativa e non decadenziale sulle aree a standard realizzabili direttamente dai privati «in regime di mercato».

Non sembra richiamata l'esigenza di superare la persistente e prevalente idea di governo della città condizionato dalla rendita fondiaria, per cui gli interventi sul territorio vengono valutati esclusivamente in termini di valorizzazione immobiliare, per tro-



vare nuovi riferimenti in grado di spostare gli interessi della parte privata (non solo proprietaria ma anche imprenditoriale) sugli spazi ad uso collettivo.

Né risultano approfonditi i riferimenti in base ai quali le «dotazioni infrastrutturali e dei servizi» possano identificare e debbano costituire «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Sia il d.d.l. sia la Relazione riportano – di fatto – enunciazioni di principio che, anche se richiamano solidi riferimenti costituzionali, non ne spiegano il significato né tantomeno forniscono indicazioni su una ipotesi di attuazione. Del tutto assente qualsivoglia richiamo alle elaborazioni delle politiche di sviluppo. Inoltre, nonostante la relazione illustrativa richiami il PNRR quale una delle «tre esigenze connesse alle più generali prospettive di sviluppo dell’Italia» (insieme all’Agenda 2030 e il contenimento del consumo di suolo), nessuna citazione merita la perequazione infrastrutturale, pur presente nelle disposizioni attuative del PNRR con la finalità di operare un «recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche», nelle quali «garantire analoghi livelli essenziali di infrastrutturazione e dei servizi a essi connessi».

Un ausilio a cercare di comprendere il motivo di queste omissioni può venire dalla lettura degli atti preparatori del XXXI Congresso dell’Istituto nazionale di urbanistica (INU), tenuto a Bologna a novembre 2022 nella ricorrenza del 90° della costituzione dell’Istituto<sup>21</sup>. Occasione nella quale è stata presentata pure una proposta per una nuova legge urbanistica, elaborata con l’apporto delle elaborazioni di specifici gruppi di lavoro, uno dei quali dedicato a proporre un «Aggiornamento degli standard urbanistici»<sup>22</sup>.

Questo contributo parte «dall’assunto che gli standard urbanistici richiedano di essere confermati nel loro profilo di garanzia e “aggiornati” in relazione [... anche] al profilo sostanzialmente quantitativo espresso dal Di 1444, che trascura il tema della verifica delle prestazioni effettive rese dalle dotazioni di servizi». Le parole evocano un possibile richiamo ai contenuti degli obiettivi di servizio delle politiche di sviluppo. Nella realtà non affrontano un possibile dialogo né tantomeno ricercano un connubio. Nello stigmatizzare le legislazioni regionali, che non sempre adottano il

<sup>21</sup> I documenti, scaricabili all’indirizzo <https://www.inucongressorur2022.com/>, sono pubblicati anche nel numero speciale 305 s.i. della rivista «Urbanistica Informazioni», vol. L, settembre-ottobre 2022.

<sup>22</sup> C. Giaimo, L. Ricci e M. Sepe, *Punti fermi per l’aggiornamento degli standard urbanistici*, nel numero speciale di «Urbanistica Informazioni», citato, pp. 58-60.



termine di «standard urbanistico» per esprimersi «con locuzioni che determinano distinte modalità di identificazione e misurazione», propongono di considerare:

l'utilità di provare a distinguere tra: *i*) dotazioni infrastrutturali essenziali (le vecchie «urbanizzazioni primarie»); *ii*) spazi e funzioni sito-specifici e qualificanti la vita urbana (le urbanizzazioni «secondarie» entro cui considerare anche le dotazioni per la riduzione dei rischi/pericolosità, per il contrasto e/o mitigazione dei cambiamenti climatici); *iii*) successivamente introdurre il concetto di «prestazioni» in termini ecologico-ambientali e sociali, da richiedere a ciascuna delle due categorie *i*) e *ii*).

Inutile stigmatizzare l'autoreferenzialità delle argomentazioni. Se gli urbanisti avessero fatto ammenda del proprio peccato originale, di attribuire al «piano» un valore assoluto e totalizzante, probabilmente oggi narreremmo un'altra storia; a partire dalla perequazione urbanistica che, inserita nel programma del primo governo di centrosinistra (1964, quindi circa mezzo secolo prima della perequazione infrastrutturale) è rimasta di fatto inattuata.

#### 4. *Epilogo*

Nelle scelte finalizzate a conseguire predeterminati obiettivi di servizio, assumono rilievo non solo i procedimenti di programmazione della spesa e di realizzazione delle infrastrutture, ma anche quelli relativi alla loro localizzazione. Appare quindi necessario riflettere sui collegamenti da costruire tra le scelte della pianificazione urbanistica (soprattutto in ambito urbano) e la localizzazione degli investimenti sul territorio, e sulla capacità degli standard urbanistici di accompagnare il conseguimento di predeterminati obiettivi di servizio.

Gli aspetti gestionali della pianificazione urbanistica e delle politiche urbane potrebbero influire nel perseguire obiettivi strategici di crescita economica e di coesione sociale, se messi in coerenza con obiettivi di perequazione infrastrutturale. Il processo di pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture, disciplinato dal vigente Codice dei contratti pubblici, potrebbe realizzare gli indispensabili collegamenti sia con la pianificazione territoriale a scala regionale, costruendo quadri esigenziali finalizzati a conoscere i divari territoriali e ad indirizzare le azioni per il loro superamento, sia con il piano urbanistico comunale, le cui scelte inserire nelle verifiche di utilità e di fattibilità al fine di confermarle o adeguarle.

Con la dovuta attenzione potrebbe essere realizzato un circuito virtuoso, nel quale le scelte urbanistiche e la tutela del territorio non costituiscono più un ostacolo alla localizzazione della spesa pubblica, ma la accompagnano nel definire scelte verificate e consapevoli.

Come avrebbe accolto queste argomentazioni, Manin? Sicuramente lo avrebbero interessato, ma, conoscendo la sua riservatezza nell'esprimere giudizi prima di aver maturato una opinione approfondita, sarebbe del tutto improprio, oltre che irrispettoso, attribuirgli una qualsivoglia valutazione.

Possiamo però ricordare il suo insegnamento, richiamando la sua introduzione al *Piccolo Codice del federalismo* («Quaderni Svimez», n. 33, ottobre 2012), dove attribuisce una continuità con la codificazione meridionalistica agli aspetti della programmazione e gestione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) e del concorso degli Enti territoriali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica:

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.