

RIVISTA GIURIDICA DEL MEZZOGIORNO

Anno XXXVII, 2023, Numero 4

<i>Questo numero</i>	975
AUTONOMIA DIFFERENZIATA: UN DIALOGO A DISTANZA	
Giulio M. Salerno, <i>L'autonomia differenziata nell'evoluzione del regionalismo: da problema a prospettiva costituzionale</i>	979
Sandro Staiano, <i>Salvare il regionalismo differenziato dai suoi epigoni attardati</i>	987
Adriano Giannola, <i>Il disegno di legge C. 1665 Governo approvato dal Senato: un pacato, necessario Processo alle intenzioni</i>	995
SAGGI	
Gian Paolo Boscariol, <i>Rivoluzione Coesione 2023</i>	1007
Giorgio Centurelli, <i>PNRR: struttura e obiettivi, il processo di riprogrammazione e il nuovo quadro programmatico</i>	1039
Roberto Gallia, <i>Standard urbanistici, dotazioni territoriali, livelli essenziali delle prestazioni</i>	1079
Alessandro Chiozza, Clara Lopez e Valeria Viale, <i>La povertà e le iniziative di contrasto al fenomeno. L'idea di una prospettiva di genere</i>	1107
CONTRIBUTI	
Gian Paolo Boscariol, <i>Il Mezzogiorno nella legge di bilancio 2024</i>	1151
	971

Laura Polverari, <i>How to better support administrative capacity to improve the effectiveness of Cohesion Policy, Final report, november 2023</i>	1161
Gabriella Stazio, <i>Il Fondo perequativo per lo spettacolo dal vivo</i>	1181
<i>La Sicilia d'industria: tra PNRR, Fondi strutturali e nuova politica industriale europea. Intervista a Luigi Rizzolo, Presidente di Sicindustria, a cura della redazione della «Rivista giuridica del Mezzogiorno»</i>	1191
ITALIANI DI IERI, PER RICOSTRUIRE L'ITALIA DI DOMANI <i>a cura di Gian Paolo Manzella</i>	
Vincenzo Mario Sbrescia, <i>Il ricordo del Presidente dell'ANIMI Gerardo Bianco, insigne personalità della politica e della cultura statista e meridionalista</i>	1203
RASSEGNE	
1. La normativa nazionale per le aree sottoutilizzate (novembre 2023-marzo 2024), <i>a cura di Agnese Claroni</i>	1219
2. Recenti pronunce giurisprudenziali in tema di interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno, <i>a cura di Gianpaolo Fontana</i>	1230
RASSEGNA BIBLIOGRAFICA	
1. <i>Recensioni</i>	
Andrea Manzella, <i>Amarcord '90. Incontri</i> , Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 102, Recensione di Tommaso Edoardo Frosini	1237
Antonella Meniconi, Francesco Soddu e Giovanna Tosatti, <i>Mescolare le carte e la storia. Come si studiano le istituzioni. Saggi in onore di Guido Melis</i> , Bologna, Il Mulino, 2023, pp. 358, Recensione di Roberto Gallia	1239
Élie Cohen, <i>Souveraineté industrielle</i> , Paris, Odile Jacob, 2022, pp. 231, Recensione di Gian Paolo Manzella	1241
Flavio Agresti, <i>Una bella pagina di storia. La lotta contro i «fanghi rossi» della Montedison di Scarlino (1971-1988)</i> ,	

Iod, Casalnuovo di Napoli, 2023, pp. 440, Recensione di Francesco Dandolo	1244
Paolo Saggese, <i>La scuola e la questione meridionale nel primo secolo dell'Unità nazionale (Vol. I) Basilicata e Calabria tra analfabetismo e ritardo storico</i> , Avellino, Il Terebinto edizioni, 2023, pp. 128, Recensione di Vincenzo Mario Sbrescia	1247
Filippo Tantillo, <i>L'Italia vuota: Viaggio nelle aree interne</i> , Bari-Roma, Laterza, 2023, pp. 216, Recensione di Gian Paolo Manzella	1250
Stefano Mancuso, <i>Fitopolis, la città vivente</i> , Bari, Laterza, 2023, pp. 168, Recensione di Edoardo Zanchini	1252
NOTIZIE SUI COLLABORATORI	1255
INDICE DELL'ANNATA 2023	1261
Indice generale dei fascicoli	1263
Indice dei collaboratori dell'annata	1271

Standard urbanistici, dotazioni territoriali, livelli essenziali delle prestazioni

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. La proposta dell'INU. - 3. Fabbisogni, costi, prestazioni. - 3.1. Quadro normativo. - 3.2. Altre norme. - 4. Dotazioni territoriali. - 5. Alcune osservazioni. - 6. Considerazioni non conclusive. - 7. In conclusione.

1. Premessa

L'urbanistica è materia di competenza concorrente, in quanto ricompresa nel governo del territorio¹. La legge urbanistica nazionale, vigente, è la legge n. 1150 del 17 agosto 1942; alla quale si affiancano le leggi regionali sul governo del territorio e l'uso del suolo.

Nel dopoguerra la legge n. 1150/1942 è stata fatta oggetto di diversi tentativi di aggiornamento e/o revisione, che, nella stagione del riformismo, si sono concretizzati nelle innovazioni introdotte con la legge n. 765 del 6 agosto 1967, denominata «legge ponte» perché avrebbe dovuto traghettare la disciplina urbanistica in una nuova regolamentazione. Così non è stato. Numerosi adattamenti si sono succeduti, fino alla legge n. 47 del 28 febbraio 1985, che, consentendo la legalizzazione di quanto costruito senza autorizzazione e/o in contrasto con la regolamentazione edilizia e urbanistica, contemporaneamente ha consentito che la pianificazione urbanistica attuativa potesse essere adottata anche in variante al piano regolatore generale². È stata così aperta la strada a tutti i c.d. «programmi complessi» (piani di recupero urbano, contratti di quartiere, PRUSST, ecc.); che, con un richiamo (enunciato più che praticato) alle politiche di sviluppo e coesione, in particolare alla riqualificazione economica e sociale delle aree urbane marginali, hanno dato luogo ad iniziative scollegate, sfociate – di fatto – in

¹ Corte Costituzionale, sentenza 25 settembre-1° ottobre 2003, n. 303, punto 11.1.

² R. Gallia, *Regolamentazione edilizia e urbanistica*, Legislazione Tecnica, Roma, 2020⁶; capitolo 2 «La legislazione urbanistica», pp. 63-118, e capitolo 3 «La pianificazione urbanistica comunale», pp. 119-192.

programmi di mera valorizzazione immobiliare, che producono ancora effetti³.

L'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), fondato nel 1930, ha costantemente accompagnato la definizione della regolamentazione urbanistica nazionale, partecipando al concepimento della legge del 1942⁴, contribuendo alle politiche di programmazione⁵, seguendo costantemente l'evolversi delle problematiche sul governo del territorio.

Dopo le numerose proposte di aggiornamento della regolamentazione urbanistica, che non hanno avuto esito, nel dicembre 2023 l'INU ha presentato un progetto per sostituire la legge urbanistica nazionale con una legge di principi fondamentali per il governo del territorio⁶.

La proposta riguarda, ovviamente, anche il rinnovo di obiettivi e funzioni degli standard urbanistici⁷, con un richiamo ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) quali diritti costituzionali da garantire sull'intero territorio nazionale.

Di seguito ci occuperemo esclusivamente di questa parte della proposta, che evoca le politiche di sviluppo e coesione, ma non si sforza di ricercare e definire un connubio con la dotazione e la disponibilità di servizi pubblici e di interesse pubblico, a servizio delle famiglie e le imprese, che dovrebbero garantire, contestual-

³ R. Gallia, *Recupero urbano, riqualificazione del territorio e sviluppo economico: una convergenza parallela negli strumenti negoziali*, in questa «Rivista», vol. XIII, n. 4, 1999, pp. 1139-1159. Tema riproposto ed aggiornato in R. Gallia, *Negoziante urbanistica. La concertazione dei programmi di sviluppo economico e territoriale*, Il Sole 24 Ore, Milano 2004, capitolo 6 «Il territorio della concertazione», pp. 113-134, e in R. Gallia, *Regolamentazione edilizia e urbanistica*, cit., capitolo 6 «I programmi di attuazione», pp. 347-412.

⁴ *Le proposte dell'INU per la Legge urbanistica (elaborate dal comitato presieduto da Alberto Calza Bini)*, in «Urbanistica», n. 2, marzo-aprile 1942, p. 7.

⁵ Il ruolo dell'INU nel periodo della programmazione è richiamato, e magistralmente sintetizzato, da Manin Carabba in *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Roma, Giuffrè Editore, Collana SVIMEZ «Francesco Giordani», 1970, nota 4, pp. 3-6.

⁶ *Proposta di articolato «Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione»*, in «Urbanistica Informazioni», anno LI, n. 311, settembre-ottobre 2023, pp. 163-179. La proposta è illustrata dagli interventi di Carolina Giaimo, direttore di UI (pp. 5-6), Michele Talia, presidente dell'INU (pp. 7-9), nonché dalla nota di Carlo Alberto Barbieri e Paolo Galuzzi, *Finalità e punti cardinali per una Legge di principi fondamentali per il Governo del territorio e la pianificazione* (pp. 10-14), che assolve, di fatto, al ruolo di relazione illustrativa.

⁷ Articoli 1-6 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, in attuazione dell'articolo 41-*quinques*, comma 8 della legge urbanistica nazionale n. 1150/1942, introdotto dall'articolo 17 della legge «ponte» n. 765/1967, che recita:

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

mente, una migliore qualità della vita di chi vive e di chi lavora in un territorio, e un ambiente più favorevole all'insediamento e allo sviluppo delle attività di impresa.

2. *La proposta dell'INU*

Gli standard urbanistici, 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. Nel tempo, più volte è stata posta l'esigenza di una loro rivisitazione, non solo per le difficoltà da parte delle Pubbliche Amministrazioni ad acquisire le aree esclusivamente tramite il ricorso all'esproprio per pubblica utilità, ma anche per le necessità dettate da una loro diversa localizzazione all'interno del territorio comunale, da una rivisitazione degli standard sovradimensionati, dalla presenza di un esubero di aree a standard già acquisite e non ancora utilizzate (nel possesso dei Comuni sia perché i proprietari espropriati non ne abbiano chiesto la retrocessione sia perché derivanti da cessioni e/o permutate).

Nella realtà attuale, che chiede di contenere il consumo di suolo e di rigenerare le parti di territorio già antropizzato, la riserva di aree dedicate a servizi collettivi, verde pubblico e parcheggi, può e deve evolversi nella disponibilità effettiva di servizi e spazi pubblici, in termini sia quantitativi sia qualitativi. In tal senso deve essere letto il richiamo alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (di cui alla lettera *m*) dell'articolo 117 Costituzione).

La proposta dell'INU dedica alla rivisitazione degli standard urbanistici gli articoli 16 «Dotazioni e servizi», riferito ai principi e alle norme generali, e 17 «Dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili», dedicato alle regole prescrittive.

La nota illustrativa⁸ ne offre un commento al paragrafo «Garantire il diritto alla città pubblica e alla qualità urbana stabilendo i livelli essenziali di prestazione con riferimento a dotazioni urbanistiche-territoriali e servizi».

Preliminarmente, viene spontaneo chiedersi se una legge sulla pianificazione urbanistica e il governo del territorio sia in grado di

⁸ C.A. Barbieri e P. Galuzzi, *Finalità e punti cardinali per una Legge*, cit.

determinare i LEP quale strumento per «garantire il diritto alla città pubblica e alla qualità urbana».

La nota spiega che l'articolo 16 «introduce un'importante e sostanziale distinzione tra dotazioni e servizi».

Le dotazioni risultano differenziate in «urbanistiche e territoriali» ed «ecologiche e ambientali».

Le prime costituiscono quell'insieme di aree, edifici e attrezzature pubbliche, o private di uso pubblico, finalizzato alla realizzazione e fornitura di servizi di pubblica utilità e interesse collettivo, a favorire idonee condizioni insediative e di qualità della vita, di relazione, di coesione sociale nonché a migliorare l'accessibilità universale, la qualità e la fruibilità dello spazio pubblico, da impiegare anche con assegnazione di usi temporanei. In aggiunta, le dotazioni ecologiche e ambientali sono composte dalle aree di proprietà pubblica e/o privata, naturali o semi-naturali, che concorrono al raggiungimento delle finalità di sostenibilità ambientale assunte dal piano urbanistico.

Con l'ulteriore specificazione, che «l'inclusione entro questa fattispecie di dotazioni delle aree private risponde all'intenzione di assegnare anche ai suoli privati il compito di concorrere al miglioramento delle prestazioni ecologico-ambientali della città».

Per quanto riguarda la nozione di dotazioni, si fa quindi riferimento, in maniera inequivocabile, alla destinazione d'uso urbanistica di aree (con edificio) e suoli, di proprietà pubblica e privata. Le Regioni sono chiamate a definire

in termini quantitativi, qualitativi, tipologici e prestazionali, contenuti e disciplina delle dotazioni urbanistiche e territoriali, da considerarsi aggiuntive e integrative rispetto a quelle minime e inderogabili del successivo art. 17, per offrire al territorio la possibilità di dotarsi di ulteriori riserve di aree da finalizzare al miglioramento della qualità urbana tenendo conto dei bisogni effettivi e dell'evolvere della domanda di servizi delle realtà locali.

Quindi le Regioni, «nell'ambito dell'esercizio delle proprie competenze legislative in materia di governo del territorio», possono incrementare la riserva di aree «aggiuntive e integrative rispetto a quelle minime e inderogabili».

La disciplina prescrittiva, dettata dall'articolo 17, intende «assicurare il telaio minimo indispensabile di funzionalità pubbliche che assolvono compiti essenziali per le comunità». Tuttavia, nonostante l'enfatica dichiarazione di voler rivisitare e attualizzare la materia degli standard urbanistici al fine di confermare «la necessità di perseguire l'equità sociale e la garanzia dei servizi pubblici su tutto il territorio nazionale tramite dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili», il tutto si risolve nella mera conferma

della dotazione minima di 18 mq/abitante già disposta dal d.m. n. 1444/1968, accompagnata con la modifica delle «Zone territoriali omogenee» in «Ambiti spaziali».

Significativo il richiamo finale alla disciplina delle monetizzazioni, da applicarsi «laddove le dotazioni minime e inderogabili siano già assolute o, altresì, nei casi in cui non vi sia la possibilità di reperire aree idonee». In sostanza, viene esplicitato come la acquisizione di aree da destinare a usi pubblici sia sostanzialmente finalizzata a perseguire obiettivi di redistribuzione della rendita fondiaria, con l'acquisizione pubblica (sotto forma di proprietà dei suoli e/o del loro controllore monetario) di quota parte del valore prodotto.

L'appropriazione pubblica della rendita è da sempre presente nel dibattito urbanistico, anche se con diverse forme. Dapprima con l'ipotesi di costituire un demanio pubblico di aree edificabili, avanzata dalla legge urbanistica del 1942 e quindi attuata dalla legge 167 del 1962⁹; poi con la proposta di esproprio generalizzato delle aree edificabili prevista dal disegno di legge Sullo¹⁰, rimossa dal programma del primo governo di centrosinistra, che comunque manteneva l'obiettivo di «avocare alla collettività» le plusvalenze generate¹¹. Infine è approdata nei procedimenti di perequazione urbanistica, diversamente definiti e adottati dalle legislazioni regionali, nel permanente e reiterato tentativo di attivare accordi urbanistici (variamente denominati e finalizzati) giustificati dall'intenzione di risolvere il dualismo, presente nella pianificazione urbanistica, fra le

⁹ Legge 18 aprile 1962, n. 167 «Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare».

¹⁰ Proposta di riforma della legge urbanistica, predisposta da Fiorentino Sullo, Ministro dei lavori pubblici nel IV Governo Fanfani (1962-1963).

¹¹ Michele Achilli, deputato socialista protagonista delle battaglie parlamentari degli anni '60, nel suo *L'urbanista socialista. Le leggi di riforma 1967-1992*, Venezia, Marsilio, 2018, pp. 23-24, ricorda che nella primavera 1963, durante la trattativa per costituire il primo governo di centrosinistra a guida Moro, si pose il problema di superare la proposta urbanistica di Sullo, presentata dal precedente Governo Fanfani e rigettata dalla DC. Si giunse infine ad un accordo per definire una nuova legge urbanistica, fondata sui seguenti principi:

«a) la pianificazione urbanistica va intesa nella sua ampia accezione di sistemazione generale del territorio; in conseguenza essa dovrà essere coordinata razionalmente con la programmazione economica nazionale;

b) nella disponibilità e nella destinazione delle aree soggette alla pianificazione urbanistica, l'interesse pubblico deve avere assoluta preminenza rispetto all'interesse privato;

c) i proprietari delle aree fabbricabili dovranno trovarsi in posizione di indifferenza rispetto alle decisioni dei piani sulla destinazione delle rispettive aree;

d) dovrà essere effettuata, tra i proprietari, la massima possibile perequazione di trattamento, in conseguenza dell'attuazione dei piani;

e) le plusvalenze comunque determinatesi nelle aree edificabili dovranno essere avocate alla collettività nella misura massima possibile, evitando la formazione di nuove».

destinazioni edificatorie a tempo indeterminato e la decadenza quinquennale dei vincoli preordinati all'esproprio. Preoccupazione che ritroviamo anche nella proposta dell'INU, che, in merito alla «Durata delle previsioni edificatorie e dei vincoli urbanistici» (articolo 15), ricorda come «Tutti i vincoli espropriativi necessari e non affrontabili con la perequazione urbanistica [...], hanno una durata di 5 anni».

L'INU, nell'elaborare la propria proposta, non tiene conto né fa alcun riferimento alla sentenza n. 179 del 1999 della Corte costituzionale, che ha dichiarato che non tutte le destinazioni urbanistiche a usi pubblici costituiscono vincolo espropriativo decadenziale; in particolare risultano di natura conformativa non decadenziale «i vincoli comunque estesi derivanti da destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato». Questo principio ha prodotto una vasta giurisprudenza amministrativa che ha riconosciuto conformative le destinazioni urbanistiche delle aree destinate ad asili nido, impianti sportivi, attrezzature ricreative e quant'altro¹².

La proposta dell'INU, nella condivisibile esigenza di superare la nozione statica di standard urbanistico, quale «riserva di aree» per garantire un livello socialmente adeguato di spazi ed impianti per la vita collettiva, non tiene conto e non si contamina con la nozione dinamica di dotazione territoriale, già presente nel nostro ordinamento quale livello di servizio effettivamente disponibile e fruibile, erogato e fruito.

3. *Fabbisogni, costi, prestazioni*

Prima di entrare nella descrizione del quadro normativo (vigente nel momento in cui si scrive), è bene ricordare – preliminarmente e prioritariamente – che si parla di «fabbisogni» in riferimento alle risorse finanziarie che necessitano alle Amministrazioni per far fronte ai «costi» da sostenere per l'esercizio delle proprie funzioni fondamentali (articolo 117, secondo comma, lettera *p*), Costituzione) e per provvedere all'erogazione dei servizi, resi (o da rendere) ai cittadini e alle imprese, secondo «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (articolo 117, secondo comma, lettera *m*), Costituzione).

¹² R. Gallia, *Regolamentazione edilizia e urbanistica*, cit., capitolo 3.1.2 «Spazi da destinare ad usi pubblici», pp. 137-154.

3.1. *Quadro normativo*

La definizione dei costi e dei fabbisogni standard, e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sono disciplinati dalla legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale¹³ e dai relativi decreti attuativi. In particolare, nella specifica disciplina intervengono il decreto legislativo n. 216/2010, in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard¹⁴, e il decreto legislativo n. 88/2011, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali¹⁵.

La legge n. 42/2009, che «costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», persegue «lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese». L'attuazione è delegata al Governo sulla base di «principi e criteri direttivi generali» (articolo 2, comma 2), che comprendono:

f) determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione.

Alla «Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», da istituire nell'ambito della Conferenza unificata¹⁶, quale «organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica» (articolo 5), è attribuito anche il compito di verificare «periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio». A tal fine viene istituita «una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio».

Le funzioni da considerare, al fine della determinazione dei fabbisogni (articolo 21), per i Comuni comprendono anche le «funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta

¹³ Legge 5 maggio 2009, n. 42 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione».

¹⁴ Decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 «Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province».

¹⁵ Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

¹⁶ <https://www.statoregioni.it/it/presentazione/attivita/conferenza-permanente-per-il-coordinamento-della-finanza-pubblica/>.

eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato» (lettera *e*), comma 3), per le Province le «funzioni riguardanti la gestione del territorio» (lettera *d*), comma 4).

Il decreto legislativo n. 216/2010, «diretto a disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per Comuni e Province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica», dispone che

il Governo, nell'ambito del disegno di legge di stabilità ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, [...] propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della 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 di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione (articolo 2).

Il provvedimento disciplina il procedimento per determinare ed aggiornare i fabbisogni standard, ma nulla dice in merito alla definizione degli obiettivi di servizio e dei livelli essenziali delle prestazioni. La determinazione dei fabbisogni standard (articolo 4) deve avvenire tramite:

b) l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;

[...]

e) la definizione di un sistema di indicatori, anche in riferimento ai diversi modelli organizzativi ed agli obiettivi definiti, significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

Alla «Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale», già costituita (con D.P.C.M. 3 luglio 2009), viene attribuito il compito di determinare ed aggiornare i fabbisogni standard, da utilizzare per la ripartizione delle misure fiscali e l'attribuzione delle relative risorse¹⁷. In seguito, a questa Commissione subentra la «Commissione tecnica per i fabbisogni standard»¹⁸, alla quale viene attribuito un analogo compito, successivamente esteso alla verifica delle «ipotesi tecniche inerenti la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e al funzionamento dello schema

¹⁷ <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/index.html>.

¹⁸ Istituita dall'articolo 1, commi 29-34, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

perequativo»¹⁹. La Commissione ha prodotto un significativo lavoro sugli aspetti dei costi e dei fabbisogni, ma non sulla perequazione delle prestazioni²⁰. Solo una dozzina d'anni dopo verranno costituite le strutture a cui si chiede di definire i livelli essenziali delle prestazioni; delle quali si dice di seguito.

Il decreto legislativo n. 88/2011, al fine di attuare l'articolo 119 Costituzione per superare il dualismo economico e i divari territoriali ancora riscontrabili nel nostro Paese, definisce «le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali».

Il provvedimento dispone, in particolare, che le risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC), come viene ridefinito il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), siano destinate

al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, 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 (articolo 4).

Dispone inoltre 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» (articolo 5).

Contestualmente a questi provvedimenti, all'interno del QSN 2007-2013 vengono indicati i *target* degli «obiettivi di servizio» in determinati settori²¹, che le Regioni meridionali devono conseguire 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»²².

¹⁹ Comma 29-*bis*, inserito dall'articolo 1, comma 883 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020».

²⁰ <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>.

²¹ Servizi di assistenza alla prima infanzia e agli anziani, servizi scolastici, servizi idrici, servizi di igiene ambientale.

²² MISE-DPS, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, giugno 2007; capitolo III.4 «Servizi essenziali e obiettivi misurabili», pp. 168-175.

Nonostante fosse dichiarato in maniera esplicita che «gli obiettivi di servizio a cui applicare un *target* vincolante sono in numero limitato [...]; ma tuttavia sono utili – anche per il loro carattere di novità nella programmazione delle risorse per le politiche di sviluppo regionali – a stabilire una pratica estendibile ai casi in cui non vi siano target vincolanti», la prassi instaurata per l’attuazione del QSN 2007-2013 ha dato luogo ad estenuanti discussioni sull’applicazione delle premialità legate al conseguimento dei *target*, senza produrre riflessioni sull’efficacia delle scelte rispetto a divari da colmare e esigenze da soddisfare.

La definizione dei LEP ha riscosso nuova attenzione con la presentazione del disegno di legge sull’autonomia differenziata²³, che subordina l’attribuzione alle Regioni di nuove funzioni «relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale [...] alla determinazione [...] dei relativi livelli essenziali delle prestazioni». Dopo pochi mesi questa disposizione è stata inserita nella legge di bilancio 2023²⁴, che contestualmente ha definito i LEP, in riferimento ai costi piuttosto che alle prestazioni, quali «soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, [...] e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali».

La medesima legge di bilancio 2023 istituisce (comma 792), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la «Cabina di regia per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)», affiancata da un «Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per la individuazione dei LEP (CLEP)».

Il CLEP, insediato nel marzo 2023, a ottobre ha consegnato un approfondimento di «Documenti preparatori»²⁵, seguito a novembre dal «Rapporto finale»²⁶, con il quale, tramite un’ampia esposizione dottrinarica, individua le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, e la loro misurabilità. Occorre subito

²³ Senato della Repubblica, XVIII legislatura, disegno di legge n. 62 «Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

²⁴ Articolo 1, comma 791, legge 29 dicembre 2022, n. 197 «Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025».

²⁵ https://www.affariregionali.it/media/509323/3-parte-iii_documenti-preparatori_30102023_def.pdf.

²⁶ [https://i2.res.24o.it/pdf2010/S24/Documenti/2023/11/08/AllegatiPDF/RAPPORTO%20FINALE%20CLEP%20ottobre%202023%20\(1\).pdf](https://i2.res.24o.it/pdf2010/S24/Documenti/2023/11/08/AllegatiPDF/RAPPORTO%20FINALE%20CLEP%20ottobre%202023%20(1).pdf).

evidenziare come l'elaborato ricomprenda nei LEP non solo «le prestazioni sociali di natura fondamentale», ma anche i procedimenti che le Amministrazioni devono attuare per l'adempimento delle funzioni proprie.

Degli otto ambiti che raggruppano materie omogenee, il sesto è dedicato a «Protezione civile. Governo del territorio», e prende in considerazione, prevalentemente, i procedimenti edilizi e urbanistici, con alcune notazioni sugli standard urbanistici, definiti «i primi livelli essenziali delle prestazioni che il nostro ordinamento ha conosciuto e ai quali le alte Corti hanno attribuito natura legislativa per «proteggerli» da deroghe regionali» (pp. 108-109); con argomentazioni sulle quali si tornerà più oltre.

Per quanto riguarda la definizione degli obiettivi di servizio, cioè lo standard dell'offerta, attualmente risultano adottati, con provvedimenti di natura legislativa, gli indici del livello delle prestazioni degli asili nido, quale livello minimo (del quale si dice di seguito), e degli ospedali, quale livello massimo (del quale si dice più oltre).

Per il servizio di asilo nido, lo standard da assumere quale obiettivo della prestazione è stato stabilito²⁷, in coincidenza con l'attribuzione di una quota parte del «Fondo di solidarietà comunale»²⁸, quale

quota di risorse finalizzata a incrementare in percentuale, nel limite delle risorse disponibili per ciascun anno, il numero dei posti nei servizi educativi per l'infanzia [...], sino al raggiungimento di un livello minimo che ciascun comune o bacino territoriale è tenuto a garantire [...] definito quale numero dei posti dei predetti servizi educativi per l'infanzia, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi, in proporzione alla popolazione ricompresa nella fascia di età da 3 a 36 mesi, ed è fissato su base locale nel 33 per cento, inclusivo del servizio privato²⁹.

²⁷ Articolo 1, comma 449, lett. *d-sexies*, legge n. 232/2016 (Legge di bilancio 2017); lettera introdotta dalla legge n. 178/2020 (Legge di bilancio 2021) e modificata, da ultimo, dal d.l. n. 115/2022, che detta misure urgenti in materie diverse, convertito con modificazioni dalla legge n. 142/2022.

²⁸ Istituito dalla legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228/2012) per definire l'assetto dei rapporti finanziari fra Stato e Comuni, applicando criteri di riparto di tipo perequativo, basati sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard.

²⁹ Questo indice accoglie, anche se con due decenni di ritardo, la decisione sulla diffusione dei servizi per l'infanzia adottata dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002, quale misura per «rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile alla forza lavoro». Entro il 2010 gli Stati membri avrebbero dovuto garantire un target del 33 per cento di bambini sotto i 3 anni che possono accedere ai servizi di asili nido, e un target del 90 per cento di bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico che possono accedere alle

Le risorse finanziarie rese disponibili devono essere utilizzate tramite un meccanismo di «obiettivi di servizio annuali [...] [da conseguire] dando priorità ai bacini territoriali più svantaggiati e tenendo conto di una soglia massima del 28,88 per cento, valida sino a quando anche tutti i comuni svantaggiati non abbiano raggiunto un pari livello di prestazioni»; obiettivo da incrementare annualmente «sino al raggiungimento, nell'anno 2027, del livello minimo garantito del 33 per cento su base locale, anche attraverso il servizio privato».

3.2. *Altre norme*

Il quadro normativo, precedentemente descritto, è stato anticipato dalla definizione dei Livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) e dei Livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale (LEPS); successivamente arricchito con l'introduzione dei Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA).

I «livelli essenziali di assistenza sanitaria» sono stati introdotti dalla legge delega n. 421/1992³⁰, che, «ai fini della ottimale e razionale utilizzazione delle risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, del perseguimento della migliore efficienza del medesimo a garanzia del cittadino, di equità distributiva e del contenimento della spesa sanitaria», delega al Governo il riordino del Servizio sanitario nazionale (SSN) «attribuendo alle regioni e alle province autonome la competenza in materia di programmazione e organizzazione dell'assistenza sanitaria e riservando allo Stato, in questa materia, la programmazione sanitaria nazionale, la determinazione di livelli uniformi di assistenza sanitaria e delle relative quote capitarie di finanziamento, secondo misure tese al riequilibrio territoriale e strutturale».

Il decreto legislativo n. 502/1992³¹, che ne disciplina l'attuazione, stabilisce (articolo 1) che:

2. Il Servizio sanitario nazionale assicura, attraverso le risorse finanziarie pubbliche [...], i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario

scuole per l'infanzia (Consiglio europeo di Barcellona, 15 e 16 marzo 2002, *Conclusioni della Presidenza*, p. 12, <https://www.consilium.europa.eu/media/20936/71065.pdf>).

³⁰ Legge 23 ottobre 1992, n. 421 «Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale».

³¹ Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421».

nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse.

3. L'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico finanziaria. Le prestazioni sanitarie comprese nei livelli essenziali di assistenza sono garantite dal Servizio sanitario nazionale a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente.

Il riferimento al contenimento della spesa pubblica, piuttosto che alla tutela della salute della popolazione, è il peccato originale della programmazione sanitaria; applicato negli atti che individuano i LEA e confermato nella definizione dello standard dei posti letto negli ospedali, stabilito in 3,7 posti letto ogni mille abitanti³².

Nell'ambito del processo di decentramento amministrativo realizzato alla fine degli anni '90 del secolo scorso, il decreto legislativo n. 112/1998³³ mantiene allo Stato «la determinazione degli standard dei servizi sociali da ritenersi essenziali in funzione di adeguati livelli delle condizioni di vita» (articolo 129, comma 1, lettera c), da esercitare «sentita la Conferenza Unificata» (comma 2).

La legge quadro n. 328/2000³⁴, nel definire il sistema integrato di interventi e servizi sociali, individua gli interventi che «costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto

³² Articolo 15, comma 13, lett. c), decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La disposizione riguarda una «riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, [...] [finalizzata a] razionalizzare le risorse in ambito sanitario e di conseguire una riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi»; riduzione definita con riferimento ad un ipotetico «tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni». L'Allegato infrastrutture al DEF 2022 mette in evidenza (Capitolo I.4 «Il superamento del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche», pp. 42-48) un netto divario tra le dotazioni delle Regioni del Centro-Nord e le Regioni meridionali, il cui standard (3,13) risulta inferiore all'obiettivo, con picchi negativi in Campania (3,05) e Calabria (2,97).

³³ Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59».

³⁴ Legge 8 novembre 2000, n. 328 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali».

conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale» (articolo 22, comma 2)³⁵. Al «Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali» è attribuito il compito di indicare «le caratteristiche ed i requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali», da finanziare annualmente «secondo parametri basati sulla struttura demografica, sui livelli di reddito e sulle condizioni occupazionali della popolazione» (articolo 18, comma 3). Al Piano regionale è attribuito il compito della integrazione socio-sanitaria, e del coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro (articolo 18, comma 6).

A distanza di anni, il «Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023» si limita ad auspicare l'individuazione e la definizione dei «Livelli essenziali delle prestazioni in ambito Sociale»³⁶.

La legge n. 132/2016³⁷, che riorganizza «l'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica», introduce i «Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali», quali «livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale per le attività [...] che il Sistema nazionale è tenuto a garantire, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria» (articolo 9). Da notare come il procedimento delineato preveda la propedeutica definizione dei livelli delle prestazioni «da garantire», per poi determinare «i criteri di finanziamento per il raggiungimento dei medesimi».

La definizione dei LEPTA risulta ancora in fase di gestazione³⁸.

In questa sede non vengono prese in considerazione le ulteriori norme che richiamano il riconoscimento dei diritti civili e sociali,

³⁵ Gli interventi riguardano le misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito, le misure a favore di persone totalmente dipendenti o incapaci, gli interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio, le misure per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare, le misure di sostegno alle donne in difficoltà, gli interventi per la piena integrazione delle persone disabili, gli interventi per le persone anziane e disabili, le prestazioni integrate per contrastare dipendenze (da droghe, alcol e farmaci), le attività finalizzate a favorire la fruizione dei servizi e la promozione di iniziative di auto-aiuto.

³⁶ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023*, agosto 2021; capitolo 1.1.2 «Livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale», pp. 8-12 (<https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Nazionale-degli-Interventi-e-dei-Servizi-Sociali-2021-2023.pdf>).

³⁷ Legge 28 giugno 2016, n. 132 «Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale».

³⁸ SNPA, *Documento istruttorio ai fini della determinazione dei LEPTA*, dicembre 2017, <https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2020/03/Catalogo-servizi-23.01.2018.pdf>.

ma non riguardano servizi da rendere alle famiglie e alle imprese, bensì le modalità di esercizio delle funzioni amministrative (trasparenza, accesso agli atti, ecc.).

4. *Dotazioni territoriali*

All'interno dell'architettura delle politiche di sviluppo e coesione, innovata a seguito della legge n. 42/2009 e dei relativi decreti attuativi, il nostro ordinamento definisce quali «dotazioni territoriali» le infrastrutture di servizi alle famiglie e alle imprese, finalizzate a migliorare la vita delle popolazioni insediate e a creare un ambiente favorevole allo sviluppo delle attività produttive, da fornire in maniera omogenea, per quantità e per qualità, sull'intero territorio nazionale, secondo standard denominati «livelli essenziali delle prestazioni».

Il collegamento fra deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo ha avuto un riconoscimento normativo con l'introduzione dell'istituto 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 imprese³⁹.

Il processo di perequazione infrastrutturale avrebbe dovuto avviare una ricognizione delle dotazioni delle diverse aree geografiche del Paese, finalizzata all'attuazione delle iniziative volte al recupero del deficit e la riduzione dei divari. Il processo avrebbe dovuto essere avviato tramite l'accertamento dei «livelli di servizio» forniti dalle dotazioni infrastrutturali esistenti, da confrontare con gli «standard di servizio» da definire con riferimento all'intero Paese e all'Unione europea; in tal modo calcolare i divari tra territori, da compensare con l'attribuzione dei finanziamenti aggiuntivi e

³⁹ L'articolo 22 della citata legge n. 42/2009, nel testo storico prevedeva di operare un «recupero del deficit infrastrutturale», a seguito di 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». Dopo successive modifiche e integrazioni, la norma in vigore, finalizzata al «recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali», prescrive di effettuare «la ricognizione del numero e della classificazione funzionale delle strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, nonché del numero e dell'estensione, con indicazione della relativa classificazione funzionale, delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche».

la localizzazione degli interventi speciali, in attuazione del quinto comma dell'articolo 119 Costituzione⁴⁰.

Il regolamento di attuazione della perequazione infrastrutturale⁴¹ chiarisce come la ricognizione riguardi tutte le infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico, indipendentemente dalla loro natura proprietaria (pubblica o privata), dettando (articolo 2, comma 2) una innovativa definizione di infrastruttura: «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».

Si afferma, in tal modo, 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, e che l'interesse pubblico deve essere ricercato non più nella mera proprietà demaniale dell'opera bensì nella finalità del servizio realizzato. Servizio che può essere realizzato e fornito anche per iniziativa privata, non solo in regime di libero mercato, ma anche, superando la pratica della mera esternalizzazione, tramite una diversa attenzione alle formule di partenariato pubblico privato (PPP), inserite nel Codice dei contratti pubblici e basate sulla ripartizione dei rischi.

Dopo un decennio, trascorso in quella che si può definire una generale disattenzione nei confronti delle dotazioni territoriali e della riduzione dei divari, la disciplina della perequazione infrastrutturale viene dapprima aggiornata con la legge di bilancio 2021 (articolo 1, comma 815, legge n. 178/2020) in connessione con il d.d.l. Boccia sull'autonomia rafforzata⁴². Subito dopo, trova una nuova definizione all'interno delle disposizioni per l'attuazione del PNRR (articolo 59 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»⁴³.

La nuova regolamentazione mantiene la finalità di «assicurare il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche

⁴⁰ R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», vol. XXV, n. 3, 2011, pp. 711-722.

⁴¹ Decreto MEF 26 novembre 2010 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

⁴² R. Gallia, *La perequazione infrastrutturale al tempo dell'autonomia differenziata*, in questa «Rivista», vol. XXXIV, n. 1, 2020, pp. 121-138.

⁴³ Articolo 15, decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 «Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, [...]», convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2021, n. 156.

del territorio nazionale, anche infra-regionali, nonché di garantire analoghi livelli essenziali di infrastrutturazione e dei servizi a essi connessi». Però si abbandona il criterio territoriale, prescrivendo una ricognizione delle dotazioni fra infrastrutture statali, attribuita al Ministero delle infrastrutture, e le infrastrutture non statali, attribuita alle Regioni⁴⁴. Viene così meno il disegno unitario di finalizzare la perequazione infrastrutturale al recupero dei divari territoriali, tramite la convergenza – sull'intero territorio nazionale – della disponibilità di «beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi».

A questo nuovo scenario avrebbe dovuto essere adeguata la regolamentazione e la prassi della pianificazione urbanistica, ormai orientata alla riqualificazione dell'esistente e al contenimento di consumo di suolo. In particolare, avrebbe dovuto tenere conto di come non tutte le destinazioni urbanistiche di pubblico interesse costituiscano vincolo preordinato all'esproprio (per le motivazioni richiamate in precedenza) bensì un vincolo di natura conformativa della proprietà privata alle previsioni di piano nel perseguire interessi pubblici, non soggetto quindi a decadenza e attuabile direttamente dal privato.

Una evoluzione degli standard urbanistici (di cui all'articolo 41-*quinques* della legge urbanistica n. 1150/1942) verso le dotazioni territoriali (come definite dall'articolo 22 della legge n. 42/2009), avrebbe potuto essere avviata in occasione della attribuzione della qualità di standard urbanistico all'edilizia residenziale sociale, prescrivendo che «in aggiunta alle aree necessarie per le superfici minime [a standard, devono essere] definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita [...] di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione». Il riferimento al «fabbisogno locale» avrebbe meritato una seria riflessione; con riferimento anche al riconoscimento, da parte della giurisprudenza costituzionale, della natura di livelli essenziali attribuita alla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti⁴⁵.

La disciplina urbanistica non ha fornito il proprio contributo alla definizione di un quadro normativo aggiornato, finalizzato a contrastare i divari nella dotazione territoriale dei servizi. Tuttavia,

⁴⁴ R. Gallia, *Il PNRR e la perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», vol. XXXV, n. 4, 2021, pp. 1035-1054.

⁴⁵ Corte Costituzionale, sentenza n. 121/2010, che richiama le precedenti in materia.

il termine «dotazione territoriale» è entrato ugualmente nella terminologia urbanistica, accolto dalle legislazioni regionali quale mera alternativa al termine «standard urbanistico»; per poi essere inserito nelle definizioni allegate al regolamento edilizio tipo⁴⁶.

5. Alcune osservazioni

Una ulteriore argomentazione è offerta dal direttore della rivista «Urbanistica Informazioni», che ricorda⁴⁷ come «la nozione di “dotazione minima inderogabile” è da intendersi quale minima riserva di aree da finalizzare al miglioramento della qualità urbana, tenendo conto dei bisogni effettivi e dell’evolvere della domanda di servizi delle diverse realtà locali». Inoltre, specifica che «lo standard quale dotazione quantitativa è dunque un prerequisito di ordine spaziale per la produzione e fornitura di servizi pubblici. In forza di ciò va riconosciuta la correlazione fra la nozione di “dotazione minima inderogabile” e la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”»; ricordando che ad analoghe conclusioni era pervenuta la Commissione ministeriale, istituita per elaborare una proposta per la riforma della normativa nazionale in materia di governo del territorio⁴⁸, che sul tema ha richiamato le relative pronunce della giurisprudenza.

A parere di chi scrive, quanto elaborato dalla Commissione⁴⁹ appare piuttosto sibillino.

⁴⁶ Conferenza Unificata, intesa 20 ottobre 2016, n. 125/CU «Intesa, ai sensi dell’articolo 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’articolo 4, comma 1-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380». L’Allegato A «Quadro delle definizioni uniformi» definisce il «carico urbanistico» (voce 5) quale «fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d’uso», e le «dotazioni territoriali» (voce 6) 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».

⁴⁷ C. Giaimo, *Dotazioni minime e inderogabili*, in «Urbanistica Informazioni», Anno LI, n. 312, novembre-dicembre 2023, p. 163.

⁴⁸ 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/normativa/decreto-ministeriale-numero-441-del-11112021>).

⁴⁹ Il testo, sia della relazione sia dell’articolato proposto, è reperibile sul numero del 7 marzo 2023 della rivista on line «Pausania», diretta dal prof. Paolo Urbani, che, insieme al Consigliere Raffaele Greco, ha presieduto la sotto-commissione ministeriale per la pianificazione urbanistica (<https://www.pausania.it/riforma-urbanistica-la-proposta-del-ministero-delle-infrastrutture/>).

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”, concorrendo gli stessi all'individuazione delle dotazioni minime indispensabili ad assicurare i servizi socio-economici indispensabili alla collettività che fruisce del bene territorio».

Questo principio viene trasposto all'interno del disegno di legge, attribuendo al piano urbanistico il compito di individuare, nella sua componente strutturale, «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», e, nella componente operativa, «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, occorre cercare nel testo l'eventuale differenza fra gli standard urbanistici, da «verificare», e le dotazioni urbanistiche e territoriali, da «reperire» in relazione alle scelte di programmazione pluriennale delle opere pubbliche.

L'articolato richiama le dotazioni urbanistiche e territoriali già nel primo articolo, 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», che devono essere determinati sulla base di quantità, parametri e riferimenti stabiliti a tal fine. Il livelli delle dotazioni devono essere rispettati nella formazione degli strumenti urbanistici, in termini di «rapporti massimi» tra aree destinate alla edificazione (residenziale e non residenziale) 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 (entrambi richiamati).

Quindi, mancando la chiarezza del testo normativo proposto dalla Commissione ministeriale, bisogna rischiare una interpretazione di quello che si legge.

Il «Rapporto finale» del CLEP, nel trattare gli standard urbanistici⁵⁰, richiama quanto espresso dalla Commissione ministeriale in merito alla «centralità [degli standard urbanistici] e la loro piena riconducibilità funzionale ai LEP». A sua volta il CLEP ritiene che gli standard urbanistici costituiscano una palese rappresentazione della «nozione dogmatica di prestazione», che può essere espressa agevolmente «mediante parametri quantitativi», già stabiliti in 18 mq/abitante dal d.m. n. 1444/1968; che tuttavia potrebbero essere derogati dalla legislazione regionale, a causa della prescrizione inserita nel T.U. edilizia⁵¹, «disposizione sicuramente deviante» che «ha portato il Consiglio di Stato a porre in dubbio la costituzionalità di quell'articolo proprio al fine di ribadire il ruolo di LEP da riconoscere alla normazione del 1968». Questione considerata ancora aperta, in quanto il problema sollevato dal Consiglio di Stato è stato giudicato «non rilevante in prima battuta dalla Consulta».

Anche se il CLEP non la cita esplicitamente, il riferimento è alla sentenza n. 85/2023, con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto inammissibile il ricorso del Consiglio di Stato⁵², che dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2-*bis* del D.P.R. n. 380/01 Testo unico edilizia e, «in via consequenziale», della correlata normativa urbanistica della Regione Lombardia⁵³. La Corte costituzionale ha ritenuto che sia da «escludersi che tra le due disposizioni sussista quel nesso di reciproca implicazione»; pertanto, sostenere che la

⁵⁰ Capitolo «I livelli essenziali delle prestazioni relativi al “governo del territorio” negli standard urbanistici di cui al d.m. n. 1444/68», pp. 108-109.

⁵¹ Articolo 2-*bis* D.P.R. n. 380/2001 T.U. edilizia, introdotto dall'articolo 30 «Semplificazioni in materia edilizia», comma 1, lettera *0a*), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia», convertito con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98.

⁵² Consiglio di Stato, sezione quarta, ordinanza n. 1949 del 17 marzo 2022.

⁵³ La legge urbanistica regionale n. 12/2005 prevede la redazione del «piano dei servizi» (articolo 9), che 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».

norma della Regione Lombardia attui la disposizione del T.U. edilizia rende le motivazioni «un presupposto interpretativo manifestamente erroneo, che le rende prive del requisito della rilevanza».

La Corte costituzionale non si è quindi espressa nel merito delle argomentazioni del Consiglio di Stato, che ha dubitato delle disposizioni che consentono «una disciplina degli standard urbanistici potenzialmente derogatoria dei limiti “inderogabili” di cui al d.m. n. 1444 del 1968», con riferimento ai «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.)»⁵⁴.

Inoltre, il Consiglio di Stato costringe a confrontare le disposizioni urbanistiche con gli aspetti delle politiche di sviluppo e coesione, 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 resti riservata al legislatore statale [che deve] fissare i livelli minimi delle predette prestazioni».

6. Considerazioni non conclusive

Come ricordato in precedenza, all’interno delle politiche di sviluppo e coesione si sarebbe dovuto avviare un processo di perequazione delle dotazioni infrastrutturali, finalizzato al recupero del deficit di servizi resi alle famiglie e alle imprese, e al contrasto dei divari esistenti nelle diverse aree del Paese, sia tra le Regioni sia all’interno dei territori regionali. Il processo avrebbe dovuto essere avviato tramite l’accertamento dei «livelli di servizio» forniti dalle dotazioni infrastrutturali esistenti, da confrontare con gli «standard di servizio» da definire quali «livelli essenziali delle prestazioni».

Il processo di individuazione dei LEP, oggetto della «Relazione finale» del CLEP, ha portato a conclusioni che appaiono eccessivamente complesse e, probabilmente, anche ridondanti, poiché inseriscono procedure e procedimenti che dovrebbero essere rife-

⁵⁴ Per una illustrazione più ampia dell’ordinanza citata, rimando al paragrafo 2 «Le argomentazioni del Consiglio di Stato» del mio *L’assetto del territorio: un interesse costante in Manin Carabba*, in questa «Rivista», vol. XXXVI, n. 4, 2022, pp. 997-1012.

riti, più propriamente, all'esercizio delle funzioni proprie da parte delle Amministrazioni pubbliche, piuttosto che ai servizi resi, o da rendere, alle famiglie e alle imprese.

Il quadro di misurabilità dei livelli delle prestazioni, da utilizzare per la loro quantificazione, individua quattro tipologie di LEP (p. 26); così definite:

1. LEP associati a prestazioni standard, perché associati a servizi che vengono erogati in modo continuativo e che si ripetono nel tempo, i cui fabbisogni sono quantificati per standard ottenuti elaborando statisticamente dati dello specifico fabbisogno e degli eventuali fattori condizionanti a livello territoriale (istruzione);

2. LEP associati a prestazioni storicamente legate al territorio, erogate in modo continuativo e che si ripetono nel tempo, i cui fabbisogni sono sostanzialmente riconducibili a consolidate dotazioni di patrimoni e infrastrutture presenti sui singoli territori (beni culturali e musei);

3. LEP associati a prestazioni rivolte al riequilibrio infrastrutturale una tantum e relative spese in conto capitale, i cui fabbisogni possono essere quantificati solo avendo a disposizione una misura della dotazione infrastrutturale esistente e del gap infrastrutturale da colmare;

4. LEP associati a prestazioni volte al conseguimento di obiettivi pluriennali, connessi alla garanzia di diritti civili e sociali, espressi in termini di soglie desiderate di risultato, che comportano sia spese correnti e che in conto capitale (servizi e infrastrutture), i cui fabbisogni sono individuabili come gap (e livello da raggiungere) rispetto alla situazione esistente nei diversi territori (LEP in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema).

A parere di chi scrive, la classificazione appare ridondante, poiché la definizione n. 4, anche se riferita solo ai LEP in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, risulta di fatto coerente con le dotazioni territoriali richiamate dalla perequazione infrastrutturale; come, probabilmente, risulterebbe più evidente in presenza della (pur prevista, ma non attuata) ricognizione delle dotazioni di infrastrutture, delle quali non esiste un censimento, anche se l'ISTAT produce significative indagini mirate⁵⁵, e diverse tipologie di servizi sono state richiamate in specifiche situazioni⁵⁶.

⁵⁵ L'ISTAT, a partire dalla convenzione con l'Autorità di gestione del QCS 2000-2006 per avviare la costituzione della «Banca dati indicatori territoriali per le politiche di sviluppo», produce le *Statistiche territoriali per le politiche di sviluppo* (<https://www.istat.it/it/statistiche-politiche-sviluppo>), che raccolgono, aggiornano e rendono consultabili i dati di base e gli indicatori settoriali. Elabora anche il rapporto *Gli indicatori per il BES* ([https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/il-bes-nel-def](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-bes-nel-def)), che dal 2017 accompagna la redazione del DEF (articolo 14 della legge n. 163/2016, che detta norme in materia di bilancio e programmazione finanziaria), e le informazioni statistiche per l'attuazione dell'Agenda 2030 in Italia, pubblicando annualmente un *Rapporto SDGs* (edizione 2023, <https://www.istat.it/it/archivio/285778>).

⁵⁶ La SVIMEZ accompagna l'annuale rapporto *L'economia e la società del Mezzogiorno* con una presentazione, a cura del direttore Luca Bianchi, contenente una sezione intitolata

Tornando all'urbanistica, mettere in correlazione le dotazioni territoriali, ovvero la disponibilità di infrastrutture e gli obiettivi di servizio che si vogliono conseguire, con il dimensionamento e la localizzazione degli standard urbanistici, è sicuramente possibile contaminando le specifiche particolarità.

Non tutti i servizi sono registrati o registrabili dalle destinazioni d'uso urbanistiche. Ad esempio, diverse Regioni prevedono la possibilità di organizzare i servizi per la prima infanzia non solo all'interno dei tradizionali asili nido, ma anche nei nidi aziendali e nei nidi domestici, o in altre diverse formule, la cui localizzazione non viene registrata negli strumenti urbanistici, anche se il servizio reso concorre sicuramente a definire lo standard di fornitura.

Inoltre, poiché i livelli dei servizi da erogare possono subire diversificazioni nel tempo, al variare del contesto nel quale vengono resi e/o al modificarsi degli obiettivi che si intendono conseguire, la «dotazione territoriale» risulta inequivocabilmente uno standard dinamico; rispetto al quale gli «standard urbanistici» risultano una individuazione statica di aree destinate ad uso pubblico, che al più possono variare la localizzazione, e che, come già rilevato, costituiscono «un prerequisito di ordine spaziale per la produzione e fornitura di servizi pubblici»⁵⁷.

Costruire un efficace collegamento fra standard urbanistici e dotazioni territoriali risulta auspicabile, oltre che opportuno. Tuttavia, trattandosi di servizi resi, o da rendere, risulta indispensabile attivare un collegamento anche con la programmazione delle infrastrutture.

La costruzione di un quadro normativo, nel quale il processo di programmazione e realizzazione delle infrastrutture risultasse coerente con le politiche di sviluppo e coesione, appariva avviato a realizzazione con la definizione di un procedimento di pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture, caratterizzato da una 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), nell'ambito del quale il decisore politico veniva messo in grado di definire i livelli da conseguire nelle prestazioni di servizi, tramite una scelta politica da sottoporre ad una verifica di utilità e di procedibilità,

«La cittadinanza limitata», nella quale vengono illustrati gli indicatori di alcuni dei livelli di servizi resi, in particolare nei settori della sanità, dell'istruzione e dei trasporti (<https://lnx.svimez.info/svimez/il-rapporto/>).

⁵⁷ C. Giaimo, *Dotazioni minime e inderogabili*, cit.

a seguito della quale confermare o modificare le scelte in sede di programmazione⁵⁸.

Tuttavia, questo quadro normativo, prima di consolidare una coerente prassi amministrativa, si è incrinato con il polemico dibattito che ha accompagnato, e accompagna tuttora, l'attuazione del PNRR e l'impiego delle significative e straordinarie risorse finanziarie disponibili. Al riguardo, appare pertinente chiedersi se il loro buon uso debba ricercarsi in una rapida realizzazione della spesa, tramite procedimenti di natura più propriamente congiunturale, ovvero debba essere finalizzato a perseguire una stabile e duratura crescita economica e sociale, incrementando gli standard (qualitativi e quantitativi) dei servizi resi alle famiglie e alle imprese⁵⁹.

A questa domanda, il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) ha fornito una risposta inequivocabile, orientata alla mera accelerazione della spesa; non solo con l'enunciazione del principio di risultato nell'affidamento dei contratti, che fa coincidere il buon andamento dell'azione amministrativa con l'efficienza temporale del procedimento e l'efficacia del rapporto qualità-prezzo, ma anche con la netta separazione della realizzazione dei lavori pubblici dall'acquisto di beni e servizi.

Questi aspetti, accompagnati dall'evanescenza delle disposizioni regolamentari relative al «quadro esigenziale» e alle progettazioni di fattibilità, riportano – di fatto – alla situazione antecedente la riforma Merloni (legge n. 109/1994), quando il settore era governato dall'Allegato F «Opere pubbliche» della legge n. 2248/1865 sull'unificazione amministrativa del neocostituito Regno d'Italia, e la spesa per opere pubbliche era finalizzata al perseguimento di obiettivi meramente quantitativi (chilometri di strade ferrate, numero di aule scolastiche, ecc.).

In vigore del d.lgs. n. 50/2016, il procedimento per decidere la realizzazione di una infrastruttura (intesa quale servizio da prestare e opera da costruire a tal fine) si sarebbe dovuto avviare con la propedeutica predisposizione del quadro esigenziale, definito 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'inter-

⁵⁸ Per una illustrazione dettagliata del procedimento decisionale rimando al paragrafo 4 «La realizzazione dei servizi» del saggio *La perequazione infrastrutturale al tempo dell'autonomia differenziata*, cit.

⁵⁹ Per un approfondimento degli scenari collegati alla programmazione delle infrastrutture, rimando al mio *Programmare e progettare nel nuovo Codice dei contratti pubblici. Un ritorno al passato?*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», n. 3, 2023, pp. 19-28.

vento 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 (articolo 3, comma 1, lettera *ggggg-nonies*) Codice). L'Amministrazione, con la scelta degli obiettivi di servizio da perseguire, approvava la fase di «pianificazione», finanziando la progettazione di fattibilità delle opere indicate, in esito alla quale, per le infrastrutture di cui risultava accertata l'utilità e la fattibilità, nella fase di «programmazione» decideva la loro localizzazione e ne finanziava la realizzazione, dando mandato agli uffici di redigere il «Documento di indirizzo della progettazione (DIP)», per la redazione del «progetto» con il quale avviare la gara e procedere all'esecuzione.

Attualmente, in vigore del d.lgs. n. 36/2023, la disciplina della programmazione, non più delle infrastrutture, ma – separatamente – dei lavori pubblici e degli acquisti, appare più scomposta che confusa.

I programmi triennali dei lavori pubblici devono inserire gli interventi che superano una soglia di spesa (di 150 mila euro per le opere, di 140 mila euro per gli acquisti), l'elenco annuale deve contenere «i lavori da avviare nella prima annualità e specifica per ogni opera la fonte di finanziamento, [...] comunque disponibile» (articolo 37).

Non viene fatto alcun riferimento alla propedeutica redazione del quadro esigenziale (articolo 1 dell'Allegato I.7), che – nell'indicare obiettivi e fabbisogni – deve tener «conto di quanto previsto negli strumenti di programmazione del committente», e quindi sembrerebbe posto a valle del procedimento decisionale. Inoltre, poiché «può essere integrato dalla configurazione di modelli informativi bi- e tri-dimensionali di carattere urbano o territoriale comprensivi dei piani di cantiere», viene a coincidere – di fatto – con il vecchio progetto di massima, senza esercitare alcuna funzione di verifica dell'utilità e della procedibilità dell'opera.

La funzione di programmazione sembrerebbe quindi limitata alla verifica della disponibilità delle risorse finanziarie e all'acceleramento di una celerità della spesa.

Il condizionale è d'obbligo, in quanto non risulta chiaramente collocabile il richiamo all'approvazione dei programmi «nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme della programmazione economico-finanziaria e i principi contabili» (articolo 37) e «in coerenza con i documenti pluriennali di pianificazione o di programmazione di

cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228⁶⁰ e ai principi contabili di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118⁶¹» (articolo 3 dell'Allegato I.5). Appare, inoltre, opportuno ricordare che risulta pertinente richiamare la coerenza anche con quanto prescritto dal T.U. Enti locali per la realizzazione di nuove «opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici [...] [che] comporti una spesa superiore a cinquecentomila euro»; per le quali è necessario approvare «un piano economico-finanziario diretto ad accertare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, anche in relazione agli introiti previsti ed al fine della determinazione delle tariffe»⁶².

7. In conclusione

Con la precedente narrazione si è inteso sostenere che sarebbe non solo possibile, ma soprattutto opportuno, costruire un efficace collegamento fra standard urbanistici, dotazioni territoriali e programmazione delle infrastrutture di servizio, in un procedimento virtuoso che colleghi i diversi aspetti delle specifiche competenze in un'unica finalità di sviluppo, orientata al superamento dei divari territoriali nella disponibilità di servizi per le famiglie e le imprese.

In tal senso, un procedimento adeguato è stato delineato – di fatto – dalle disposizioni per gli asili nido (già citate), dove, per il raggiungere il livello minimo garantito del 33 per cento entro il 2027, è stato previsto un meccanismo di obiettivi di servizio annuali da conseguire tramite una efficace allocazione delle risorse finanziarie disponibili, dando priorità ai bacini territoriali più svantaggiati. All'interno di questo procedimento, gli accertamenti preventivi di compatibilità territoriale (urbanistica, ambientale, paesaggistica) possono fornire un sostanziale contributo nelle verifiche di utilità e di fattibilità dell'infrastruttura, per confermare o adeguare o annullare gli interventi da programmare e avviare a realizzazione.

⁶⁰ Riferito alla disciplina relativa alle valutazioni *ex ante* ed *ex post* della spesa pubblica in infrastrutture; per un approfondimento rimando al mio *Il controllo della spesa pubblica per le infrastrutture*, in questa «Rivista», vol. XXVI, n. 1-2, 2012, pp. 251-265.

⁶¹ Riferito all'inserimento della programmazione delle infrastrutture all'interno della programmazione di bilancio; per una illustrazione più approfondita rimando al mio *La spesa per infrastrutture degli Enti locali: l'efficacia della programmazione condizionata dalle semplificazioni procedurali*, in questa «Rivista», vol. XXXIII, n. 2, 2019, pp. 379-393.

⁶² Articolo 201, comma 2, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

Occorre tuttavia ricordare che è necessario definire con chiarezza alcuni principi, necessari per superare diversi ostacoli che ancora impediscono una coerente definizione e attuazione dei procedimenti.

Innanzitutto, occorre ricondurre l'individuazione dei LEP, «concernenti i diritti civili e sociali», ai servizi da rendere alle famiglie e alle imprese; distinti e diversi dagli indicatori di efficienza e di efficacia dei procedimenti amministrativi che danno attuazione alle «funzioni fondamentali» delle Amministrazioni.

Appare, quindi, necessario stabilire che la indicazione degli obiettivi di servizio da conseguire dipenda dagli standard di fornitura adottati, sui quali far convergere i fabbisogni finanziari; piuttosto che farla discendere dalla preventiva definizione dei costi massimi di erogazione, e da fabbisogni finanziari determinati da obiettivi di contenimento della spesa pubblica e di superamento della spesa storica.

Infine, si rende indispensabile impostare la programmazione dei lavori pubblici e degli acquisti (da riunificare nella nozione unitaria di «infrastrutture») su obiettivi strutturali di localizzazione delle risorse con finalità di sviluppo, piuttosto che su obiettivi congiunturali di accelerazione della spesa pubblica; provvedendo contestualmente a verificare la coerenza delle procedure (da attuare ai sensi del d.lgs. n. 36/2023) con i procedimenti di predisposizione del bilancio e di programmazione economico-finanziaria delle Amministrazioni.

In particolare, risulta indispensabile che il procedimento di programmazione dei lavori pubblici e degli acquisti (o, meglio, delle infrastrutture) sia avviato sulla base delle evidenze fornite da un quadro esigenziale, costruito sui dati dell'offerta dei servizi e della domanda di fruizione. In questa fase diviene operativa la partecipazione dell'urbanistica, con la localizzazione dei divari territoriali e la definizione spaziale degli interventi, sia negli ambiti subregionali tramite la pianificazione territoriale a scala regionale, sia nelle zone urbane tramite la pianificazione comunale.

Con la dovuta attenzione potrebbe essere realizzato un circuito virtuoso, nel quale le scelte urbanistiche e la tutela del territorio non costituiscano (o vengano percepite come) un ostacolo alla localizzazione della spesa pubblica, ma la accompagnino nel definire scelte verificate e consapevoli.

