

La realizzazione di un'opera statale tra dialogo istituzionale e norme derogatorie

Roma, novembre 2023

Rosario Manzo*

*Architetto urbanista

Abstract: il testo ricostruisce l'evoluzione normativa e istituzionale delle norme riguardanti la localizzazione delle opere d'interesse statale, che hanno rappresentato la modalità con la quale lo Stato è intervenuto, per rilevanti interessi nazionali, all'interno della trasformazione urbanistica ed edilizia delle città. Nel corso del tempo, a partire dalla fine degli anni '70 si è affermata una modalità consensuale, che ha trovato la sua espressione regolamentare nel 1992, con il DPR 393. In seguito, la maggiore sensibilità verso gli impatti urbanistici e ambientali sul contesto urbano ha arricchito la progettualità delle opere statali, anche in applicazione dei Criteri ambientali minimi a cui devono rispondere le OO.PP. Tuttavia, in tempi recenti, una serie di norme, che assegnano a Commissari ad acta l'approvazione di un'opera statale e la nuova legislazione sui Contratti (D.Lgs. 36/23) sembra aver riportato l'azione statale a procedimenti autoritativi, scollegati da una visione urbanistica più completa dello sviluppo della città.

Per comprendere la correlazione tra la realizzazione di un'opera di interesse statale e il suo rapporto con il contesto in cui si colloca, come espressione concreta dell'esercizio dei poteri pubblici nell'ambito della trasformazione della città, appare essenziale effettuare un'analisi sistematica delle normative afferenti alle procedure delle opere di interesse statale e di quelle relative alla regolazione dell'edificazione privata, distinte tra loro, ma da ricondurre entrambe ad alcuni principi fondanti del governo del territorio, del paesaggio e dell'ambiente. Per individuare, infatti, gli aspetti correlati tra le procedure di approvazione di una opera di interesse statale e quelli relativi alla materia complessa del governo del territorio, per come si è configurata a valle della riforma costituzionale del 2001, è necessario riportare una brevissima sintesi della evoluzione della normativa di localizzazione dell'opera di interesse statale. Questo procedimento [...] *da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e delle opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti* [...] è stato regolato, nel tempo¹, da tre distinte discipline, che distinguono altrettanti periodi di cultura istituzionale. Il primo si è svolto dal 1942 al 1977, nel quale la realizzazione di tali opere dovevano soltanto essere "comunicate" all'ente locale; il secondo, dal 1977 al 1994, nel quale la verifica era realizzata tramite un dialogo tra lo Stato – Regione, che garantiva un contemperamento tra interessi nazionali e quelli regionali, "sentito" l'ente locale; il terzo, vigente dal 1994 e attualmente ancora formalmente in vigore, il quale, alla luce delle attribuzioni costituzionali, è strutturato con un processo di condivisione tra le Istituzioni depositarie

delle diverse competenze sussidiarie, tramite forme di concertazione “tipizzate”, quali la Conferenza dei servizi richiamata nel D.P.R. 383/1994 per l’approvazione del progetto di opera di interesse statale e la contestuale “localizzazione” in deroga agli strumenti urbanistici, ove non vi sia una conformità preventiva accertata tramite intesa tra lo Stato e la Regione. All’attualità, il riferimento regolamentare è ancora quest’ultimo D.P.R., utilizzato per le procedure di localizzazione delle opere di interesse statale, alternativo, comunque, ai procedimenti di approvazione di opere afferenti alla disciplina ordinaria del governo del territorio, come definita dalle leggi nazionali e da quelle regionali, emanate in base alle competenze trasferite costituzionalmente.

L’evoluzione descritta è testimoniata da alcuni documenti interpretativi e di indirizzo del Ministero dei lavori pubblici, ed è ben sintetizzata nel confronto tra espressioni della giurisprudenza e normative afferenti, rispettivamente, al secondo e al terzo periodo temporale sopra riportati. In un passaggio del Parere del 20 novembre 1991, n. 177 del Consiglio di Stato, sezione II, si legge che, in merito alla portata dell’art. 81, la sua funzione era di “... *svincolare (sia pure in senso solo relativo) la progettazione delle opere pubbliche di competenza statale della potestà pianificatoria dell'autorità urbanistica locale. Ciò non solo e non tanto per il rispetto di una vera o presunta gerarchia di autorità o d'interessi, quanto perché si suppone che le esigenze al cui soddisfacimento sono preposte le autorità statali non sempre e non interamente possano essere apprezzate dalle autorità locali, la cui visuale è istituzionalmente e per definizione ristretta ad un ambito territoriale limitato.*” Ma questa posizione, fortemente improntata ad una visione di assoluta prevalenza dell’interesse nazionale rispetto a quello locale - tra i quali, primo fra tutti, un razionale e coerente sviluppo del territorio - viene ad essere superata in modo significativo dall’art. 55, secondo comma del D.L.gs. 112/1998 il quale prevede che “*Nei casi di variazione degli strumenti urbanistici vigenti conseguente all'approvazione di progetti di opere e interventi pubblici, l'amministrazione procedente è tenuta a predisporre, insieme al progetto, uno specifico studio sugli effetti urbanistico-territoriali e ambientali dell'opera o dell'intervento e sulle misure necessarie per il suo inserimento nel territorio comunale.*”

Lo studio e, di conseguenza, l’individuazione di misure necessarie per l’inserimento dell’opera statale ha una natura obbligatoria, tanto da poter far dichiarare l’illegittimità del procedimento di localizzazione (Consiglio di Stato sez. VI - 5 settembre 2005, n. 4520)ⁱⁱ. Viene, quindi, ad essere di estremo rilievo una valutazione circa gli effetti che l’opera di interesse statale può produrre sul tessuto urbano, sull’ambiente, sulla mobilità e sulle infrastrutture locali con la chiara finalità di prevedere, nel progetto da approvare, opportune misure di mitigazione e compensazione ovvero opere per l’inserimento dell’immobile statale in una coerente visione complessiva di rigenerazione urbana, di sostenibilità ambientale e sociale e di prevenzione di fattori climalteranti, determinati dalle edificazioni previste.

Ricostruito e analizzato il quadro generale normativo di riferimento in merito all’argomento in trattazione, è possibile approfondire una questione, molto attuale, relativa ai rapporti tra Stato e Autonomie locali, derivanti anche dalla peculiarità e dalla rilevanza “urbana” dei progetti di opere

statali, circa la possibilità, da parte dello Stato, nell'ambito della procedura di localizzazione dell'opera di interesse statale di partecipare ad un "ordinato sviluppo del territorio" cedendo, a titolo gratuito, all'ente locale aree per servizi (anche in eccesso rispetto agli standard di legge di cui al DM 1444/1968 e alle leggi regionali). Inoltre, il Comune potrebbe richiedere ulteriori prestazioni allo Stato, ai fini del consenso all'approvazione dell'opera di interesse statale. In merito a questi temi, non è possibile ritrovare giurisprudenza amministrativa o costituzionale di particolare attinenza al caso in esame; nel corso degli anni, le pronunce della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato si sono concentrate soprattutto sulla disamina del modulo procedimentale di raggiungimento dell'accordo tra lo Stato e gli Enti territoriali, sui poteri e sulle deleghe dei rappresentanti delle Istituzioni ai fini della validità del provvedimento conclusivo della Conferenza dei servizi, sul conflitto di competenza tra questi soggetti istituzionali con particolare riguardo ad una serie di materie complesse e valoriali (governo del territorio, paesaggio, ambiente), enfatizzato a valle della riforma costituzionale del 2001. Tale carenza di riferimenti su un orientamento giurisprudenziale applicabile alla fattispecie in esame, soprattutto da parte del Giudice delle leggi, comporta l'esigenza di una ricostruzione logico-sistematica del rapporto tra gli ambiti governati dalla disciplina "derogatoria" (icastica espressione del potere esercitato dallo Stato nella trasformazione della città) per la localizzazione delle opere di interesse statale e quella relativa al governo del territorio, con particolare riguardo ad alcune delle materie ad esso afferenti, ovvero l'urbanistica e l'edilizia.

Ai sensi dell'articolo 7 del D.P.R. 380/2001, le "*... opere pubbliche, da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale e opere pubbliche di interesse statale, da realizzarsi dagli enti istituzionalmente competenti, ovvero da concessionari di servizi pubblici, previo accertamento di conformità con le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 383, e successive modificazioni*" non sono soggette alla disciplina contenuta del predetto D.P.R., con specifico riferimento alle disposizioni relative ai titoli abilitativi. Inoltre, ai sensi dell'art. 17, comma 3, lett. c) del D.P.R. 380/2001, per "*... per gli impianti, le attrezzature, le opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché per le opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici*" non è dovuto il contributo di costruzione. Inoltre, il comma 4 del medesimo art. 17 prevede che: "*Per gli interventi da realizzare su immobili di proprietà dello Stato, (...), qualora comportanti aumento del carico urbanistico, il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile*". Tali misure di esonero e limitazione derivano – con tutta evidenza - dalla esigenza di ridurre i costi relativi alla realizzazione di opere che, di norma, sono individuate come servizi di livello cittadino o extra-cittadino. La normativa sopra richiamata, quindi, consente di affermare che la sottrazione delle opere pubbliche all'ordinaria disciplina urbanistica e edilizia non è totale, se non per i due aspetti sopra indicati.

Peraltro, il comma 4 citato richiama esplicitamente l'esigenza – ripresa in numerose leggi regionali – che, qualora l'intervento su immobili statali comporti un incremento del carico urbanistico, sia comunque dovuta la parte di oneri commisurata all'incidenza delle opere di urbanizzazione (primaria e secondaria). Quello che appare rilevare in merito ai contenuti, nell'evoluzione precedentemente rappresentata, circa la finalità dell'accordo consensuale tra lo Stato e l'ente locale per l'approvazione del progetto dell'opera statale, è l'obiettivo di limitare le deroghe alla normativa urbanistica o comunque tentare di ricondurre, per quanto possibile, ad una "conformità" l'opera stessa, in relazione a parametri che consentono all'ente locale di operare in armonia con le regole stabilite dagli strumenti urbanistici generali; in concreto, il rispetto della zonizzazione prevista dal PRG, degli indici di edificabilità e, soprattutto, della dotazione almeno minima di standard urbanistici, con particolare riguardo al verde concretamente fruibile e agli spazi per la viabilità e la sosta di superficie. In altri termini, un esercizio "mite" e consensuale dei poteri statali, in confronto ad una visione ampia della leale collaborazione tra istituzioni e in netta contrapposizione all'esercizio autoritario di imposizione della scelta di localizzazione.

Procedendo nella disamina comparativa delle diverse normative di riferimento, l'art. 28 della legge n. 1150/1942 e le normative regionali che disciplinano le varie forme della "lottizzazione convenzionata" prevedono la cessione obbligatoria, a carico del privato, delle aree per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria (in particolare: "*strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato*", ai sensi del comma 7 dell'art. 16 del D.P.R. 380/2001), almeno nella misura minima definita dal D.M. 1444/1968 (incrementata dalle leggi regionali). Chiaramente, non appare che questa previsione possa essere utilizzata come riferimento analogico per definire una modalità possibile di "conformazione" del territorio, rispetto alla trasformazione introdotta dall'opera di interesse statale. Quello che appare rilevare, rispetto ad una obbligazione derivante dall'applicazione di regole definite e preordinate *ex ante* in sede di pianificazione attuativa del PRG tipica degli strumenti attuativi (che ribadiscono, in ogni caso, il carattere vincolante nel valore "minimo" degli standard urbanistici) è, viceversa, un interesse convergente dello Stato e dell'ente locale di realizzare progetti con livelli qualitativi e di prestazioni ecologiche considerevoli, includendoli in una coerente previsione di rigenerazione urbana e ambientale programmata a livello comunale, riconducendo le "deroghe", laddove possibile, a regole urbanistiche ordinarie, con particolare riguardo a quanto richiamato in precedenza. Sotto il profilo ontologico, di conseguenza, sarebbe più appropriato fare riferimento alla disciplina nazionale e regionale dei "programmi integrati e complessi" e alle modalità di attuazione di tali programmi – che per brevità in questa sede si riportano in notaⁱⁱⁱ, dove le prestazioni del proponente di un progetto, incluse eventuali cessioni di aree, monetizzazioni e/o realizzazione di opere a scomputo o meno degli oneri di costruzione, fermi restando gli standard minimi obbligatori, sono libere nel massimo e

oggetto di una convergenza consensuale tra le parti, per i medesimi scopi qualitativi della trasformazione urbana precedentemente indicati.

Ne consegue – aderendo a questa ormai consolidata modalità di pianificazione consensuale - che l'accordo dell'Amministrazione comunale, nell'ambito della Conferenza dei servizi per l'approvazione del progetto dell'opera statale, può essere accompagnato dalla richiesta di cessioni di aree, ovvero di altre prestazioni ritenute indispensabili per consentire all'ente locale di realizzare un coerente e armonioso sviluppo urbanistico, territoriale, infrastrutturale e ambientale. Si tratterebbe, in concreto, di una possibile modalità di pianificazione concordata tra parti pubbliche, finalizzata a condividere una più ampia rigenerazione territoriale, ambientale e sociale, tutta orientata a favore della cittadinanza e prodotta da un esercizio reale del principio costituzionale di sussidiarietà.^{iv}

Del pari, l'Amministrazione proponente, sulla scorta delle risultanze progettuali, può proporre la cessione di aree a verde o per sosta ovvero altre prestazioni che, nell'ambito di una rilevante trasformazione territoriale d'impatto urbanistico, ambientale o sociale, possono rappresentare forme di mitigazione (ossia di prevenzione di detti impatti) oppure di compensazione, in quanto ritenute utili dalle parti pubbliche per il migliore inserimento dell'opera statale, per migliorare e, ove possibile, annullare i detrattori di carico urbanistico o ambientale.

Giova ricordare, a rafforzamento di questa tesi, che nei procedimenti di condivisione della localizzazione di un'opera statale, per raggiungere questo obiettivo convergente è consolidata, soprattutto nella valutazione degli interessi ambientali e paesaggistici, la realizzazione di opere compensative, inclusa la cessione di beni e misure di natura diversa o monetizzazioni a favore degli enti locali; in particolare, la cessione delle aree attrezzate sarebbe funzionale a garantire tale obiettivo convergente anche in relazione alla attuazione delle misure di mitigazione e compensazione^v – finalizzate alla concretizzazione della qualità ambientale e paesaggistica dell'opera - di cui si è detto, che possono essere realizzate, su richiesta del Comune, dallo Stato per raccogliere la volontà dei diversi soggetti istituzionali coinvolti e adottare in modo positivo il provvedimento conclusivo della Conferenza dei servizi, senza il ricorso alle procedure di ricomposizione di un eventuale dissenso, fortemente negative per il rispetto delle ristrette tempistiche per l'esecuzione del progetto.^{vi}

Ne consegue, in via generale, che sarebbe del tutto ovvio, nell'ambito del procedimento di approvazione di un'opera statale una eventuale richiesta del Comune, di cessione di aree attrezzate con particolare riguardo a quelle a verde e a sosta che contribuiscono a raggiungere gli obiettivi di riqualificazione urbana nello specifico relative alle dotazioni eco-sistemiche del quartiere e della Città e per favorire la gestione della mobilità, poiché solo in questo modo il Comune può “governare” concretamente la trasformazione e lo sviluppo urbano. Tale cessione non è giustificata da fonti normative di gestione demaniale ma, viceversa, dalle considerazioni sopra esposte in modo articolato e documentato, che ne vanno a costituire il principio di legittimità e si riferiscono ad una

consolidata metodologia di pianificazione complessa e integrata, come è giusto che sia anche nel caso di opere di interesse statale. Ne consegue che una forma convenzionale di matrice urbanistica sia idonea a costituire, sul piano formale e sostanziale, gli impegni tra lo Stato e l'ente locale, perché costituisce in ragione del contenuto esplicitato in sede di Conferenza dei servizi e consolidato con il Provvedimento conclusivo, un accordo vincolante finalizzato, tra l'altro, alla cessione di beni o di prestazioni di esclusivo appannaggio dell'Amministrazione locale che rappresentano parte integrante delle condizioni per l'adesione positiva alla Conferenza dei servizi.

Una ulteriore considerazione può essere svolta, sempre in termini generali, in merito all'evoluzione culturale, disciplinare e legislativa che ha visto il superamento degli standard urbanistici "minimi" – che con il DM n.1444/1968 hanno rappresentato una grande evoluzione urbanistica per la qualità urbana^{vii} - con l'affermazione di una concreta finalità di rigenerazione urbana, di riduzione dei consumi del suolo, di incremento della qualità eco-sistemica delle città, di risoluzione delle criticità della mobilità urbana e, non ultima, di effettiva disponibilità di servizi per i cittadini interessati dalla trasformazione urbana. L'evoluzione normativa su questo fronte, soprattutto in ambito regionale, è contraddistinta da una forte innovazione: si passa, infatti, dall'offrire una rilevanza meramente quantitativa e misurabile in termini di metri quadri per abitante ai servizi pubblici (gli "standard urbanistici") ad una visione che pone l'accento sulla qualità e sul grado di accessibilità e fruibilità dei servizi sul territorio, facendone parametri attivi e di diversificazione delle politiche urbanistiche e, di qui, della stessa programmazione dei servizi.^{viii}

Per l'inquadramento della questione, quale ultimo elemento, rileva l'evoluzione e l'ampliamento dei poteri delle Amministrazioni comunali ai fini dell'esercizio della propria competenza costituzionalmente attribuita di programmazione e pianificazione del territorio. Si tratta, come appare già evidente, di una ricostruzione complessa di normative tutte legate dalla finalità di realizzare opere pubbliche che comportano trasformazioni del territorio tenendo conto di una pluralità di interessi, nazionali e locali, del corretto e sostenibile sviluppo del tessuto urbano, degli obiettivi – ormai consolidati nelle discipline regionali e in talune leggi nazionali – di rigenerazione urbana, ambientale e sociale delle città. Rileva, a questo punto, anche la modalità con la quale lo Stato "contrattualizza" con l'Ente locale che esplicita "contrattualmente" la propria volontà di partecipare allo sviluppo della città, tenendo conto delle scelte incompressibili di pianificazione urbanistica.

Con riferimento agli interventi urbanistico-edilizi di maggiori dimensioni, spesso non contemplati compiutamente negli strumenti urbanistici generali sono, infatti, emerse forme di accordo con la P.A. che vanno ascritte a quella che potrebbe essere definita «urbanistica contrattata», piuttosto che alle più consuete forme di convenzionamento, attuative^{ix} di scelte di pianificazione già adottate dalla P.A. ed operanti a regime. Conseguentemente, se l'accordo convenzionale, nei termini sopra delineati, è *"... lo strumento più utilizzato per realizzare gli interessi pubblici in ambito di sviluppo territoriale urbano, in collaborazione diretta con i privati (nel modello cosiddetto del partenariato pubblico-privato), in piena aderenza ai principi partecipativi, dando autonomia alla parte privata nei limiti di*

coincidenza con la potestà pubblica intesa all'assolvimento del primario interesse della buona amministrazione (ex art. 97 Cost.), oltre che del principio comunitario di sussidiarietà orizzontale (ex artt. 117 – 118 Cost.)^{ix} a maggior ragione tale strumento può e deve essere utilizzato anche per realizzare i medesimi interessi pubblici anche nel modello pubblico-pubblico, nel pieno rispetto delle prerogative e delle competenze degli enti pubblici sottoscrittori. In questo modo, pur non avendo raggiunto, almeno in questo ambito, un'auspicata co-pianificazione tra lo Stato e il Comune, si potrebbe consolidare una modalità di cooperazione concreta, attenta anche allo sviluppo urbano e agli impatti determinati dalla localizzazione delle opere di interesse statale.

Tuttavia, le più recenti discipline di accelerazione delle opere pubbliche di interesse statale (ad esempio, gli articoli 38 e 39 del D.lgs. 36/2023 – Codice dei contratti) di fatto operano in contrasto a questa ricostruzione e a questo auspicio, prevenendo approvazioni “semplificate” o tramite la nomina di Commissari ad acta, con poteri di sostituzione dei soggetti ordinariamente preposti alla procedura di approvazione di un'opera di interesse statale e per tutte le incombenze procedurali di approvazione del progetto, compreso il perfezionamento dell'intesa Stato-Regione di norma propedeutica all'avvio della Conferenza dei servizi, ai sensi del D.P.R. 383/1994, e l'effetto di variante urbanistica. In sintesi, in questi ultimi anni, sembra ripristinato un regime di localizzazione dell'opera di interesse statale anteriore a quello determinato dall'approvazione del D.P.R. 383/1994, contenuto nell'art. 81 del D.P.R. 616/1977, in nome di una semplificazione e accelerazione delle procedure di approvazione delle opere pubbliche. Questa interpretazione, tuttavia, non può essere ammissibile, stante le attuali attribuzioni costituzionali in materia di governo del territorio alle Amministrazioni comunali, le norme di incremento della qualità progettuale delle opere pubbliche^{xi} e quanto ampiamente sviluppato nel paragrafo precedente. Sembra quindi riaprirsi una nuova fase di dialettica tra lo Stato e le Autonomie locali che vede, in particolare, la città, il suo sviluppo sostenibile dialettico e inclusivo essere messi in discussione, rispetto alla via principale di includere le opere pubbliche statali nell'“ordinato sviluppo del territorio”. Ma, evidentemente, sono pagine ancora da scrivere.

Si ringrazia l'avv. Silvia Festinante per le ricerche della giurisprudenza e della dottrina, nonché per l'apporto alla elaborazione del testo.

ⁱ Si tratta, in particolare, delle seguenti normative:

- la prima, prevista nell'art. 29 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, nella quale le Amministrazioni precedenti avevano l'obbligo di comunicare al Ministero dei lavori pubblici la realizzazione dell'opera e quest'ultimo, avendo in capo tutte le competenze, anche riguardanti l'approvazione dei piani regolatori, provvedeva a rilasciare le necessarie approvazioni, unitamente a quella tecnico-amministrativa del progetto. Peraltro, almeno fino al 1972, era lo stesso Ministero dei lavori pubblici a provvedere alla modifica e alla integrazione degli strumenti di pianificazione vigenti nel Comune ove veniva localizzata l'opera;
- la seconda, contenuta nell'art. 81 del D.P.R. 616/1977 che registra un primo mutamento istituzionale e prevede il raggiungimento di una intesa tra lo Stato e la Regione, sentito il comune interessato e riporta al comma quarto, in caso di mancata intesa, una procedura di ricomposizione della verifica degli interessi di rilevanza nazionale, rispetto a quelli locali, sentita la Commissione interparlamentare degli affari regionali, posta all'approvazione del Consiglio dei Ministri e la successiva emanazione di un D.P.R.;

-
- la terza, in vigore dal 1994 sino ad oggi, prevista dal D.P.R. 383/1994 nella quale la composizione degli interessi avviene, previa verifica della conformità da parte dello Stato e della Regione, in sede di Conferenza dei servizi in applicazione degli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 241/1990. Tuttavia, non essendo stato abrogato il comma 4 dell'art. 81 del D.P.R. 616/1977, in caso di dissenso da parte delle Amministrazioni partecipanti, si deve ritenere applicabile, salvo diverso rimando legislativo specifico, la modalità prevista in tale normativa, per la quale *“Se l'intesa non si realizza entro novanta giorni dalla data di ricevimento da parte delle regioni del programma di intervento, e il Consiglio dei ministri ritiene che si debba procedere in difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici, si provvede sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia.”*

ⁱⁱ È illegittimo il procedimento di localizzazione di un'opera pubblica di interesse statale difforme dallo strumento urbanistico, per violazione dell'art. 55, d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, nell'ipotesi in cui il momento deliberativo in seno alla conferenza di servizi, cui, secondo il modulo procedimentale disciplinato dall'art. 3 d.P.R. n. 383 del 1994, segue in via diretta l'effetto di variante al vigente strumento urbanistico, non sia preceduto dalla presentazione, insieme al progetto, di uno studio sull'incidenza urbanistico territoriale e ambientale dell'opera e sulla contestuale previsione di ogni misura di compatibilizzazione ed inserimento nell'assetto del territorio comunale”. Fonte: Riv. giur. edilizia 2005, 6, I, 2002

ⁱⁱⁱ L'evoluzione della normativa relativa ai programmi integrati e complessi a livello nazionale, oggi del tutto integrata nelle normative regionali, è caratterizzata una serie di esperienze condotte dal Ministero dei lavori pubblici: *programmi integrati PI* (art. 16 L. 179/1992); *programmi di riqualificazione urbana PriU* (art. 2 L. 179/1992); *programmi di recupero urbano PRU* (art. 11 L. 493/1993); *contratti di quartiere CdQ* (art. 2, co. 63 L. 662/1996); *programmi d'iniziativa comunitaria – PIC URBAN I e II*; *programmi di riqualificazione e sviluppo sostenibile del territorio PRUSST* (d.m. 8.10.98). Un programma integrato e complesso, di norma, [...] è caratterizzato dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubbliche e private. Dei diversi elementi caratteristici, per quanto interessa in questa sede, ha particolare rilievo la valutazione oggettiva della prestazione, in valore finanziario o in termini di beni o attrezzature realizzate, richiesta al promotore privato del programma integrato, in aggiunta agli oneri connessi dovuti per legge, che si è andata attestando su tre metodologie principali possibili: a) viene corrisposta all'Amministrazione una percentuale (circa il 50%) della differenza tra il valore di mercato delle destinazioni d'uso introdotte e il costo di produzione delle medesime; b) l'Amministrazione definisce *ex ante* l'incremento percentuale degli oneri in “aggiunta”, in relazione alla “intensità” dell'impatto sugli standard urbanistici e sulle componenti ambientali e sociali, in proporzione diretta tra destinazioni d'uso introdotte e prestazione aggiuntiva, da corrispondere in prestazione monetaria o in beni e attrezzature; c) viene ripartita tra Amministrazione e privato una percentuale (in genere intorno al 50%) della plusvalenza della trasformazione, in base alla capitalizzazione del saggio immobiliare atteso dall'attuazione del programma integrato.

^{iv} Si ricorda che *“il principio di sussidiarietà attiene ai rapporti tra i diversi livelli territoriali di potere e comporta che, da un lato, lo svolgimento di funzioni pubbliche debba essere svolto al livello più vicino ai cittadini e, dall'altro, che tali funzioni vengano attratte dal livello territorialmente superiore solo laddove questo sia in grado di svolgerle meglio di quello di livello inferiore”* e che la sussidiarietà deve essere esercitata in base ad una “leale collaborazione” tra i soggetti che fanno parte dell'Ordinamento.

^v Le misure compensative sono strumenti ampiamente previsti e diversamente disciplinati. A titolo esemplificativo, si v.: l'art. 165, c. 3 e, più specificamente, l'art. 183, c. 2, del d.lgs. n. 163/2006, per le infrastrutture strategiche; l'art. 4 del decreto-legge n. 314/2003, per il deposito nucleare; l'art. 2, c. 558 - 560, della legge n. 244/2007, per i siti di stoccaggio del gas; l'art. 9, c. 7, del decreto-legge n. 90/2008, convertito nella legge n. 123/ 2008, per le discariche di rifiuti urbani. Insieme alle norme, poi, è rilevante anche la prassi amministrativa (in proposito, si rinvia a S. Cassese, L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato, in Riv. trim. dir. pubbl., 2001, 608 ss. e B. Argiolas e B.G. Mattarella, Attività amministrativa e moduli convenzionali, in C. Franchini (a cura di), I contratti con la pubblica amministrazione, Torino, 2007, 120 ss).

^{vi} In tale ambito assume particolare rilevanza il contesto istituzionale (e politico) all'interno del quale la contrattazione ha luogo. La capacità della comunità locale di estrarre rendita e ottenere compensazioni elevate è, infatti, maggiore laddove il suo consenso sia un elemento necessario. In un ipotetico regime in cui la scelta localizzativa (del gestore o di un'autorità pubblica sovraordinata) non sia contestabile, è evidente che il rischio di lock in non esiste. Il contesto istituzionale che rileva non è però solo quello connesso con la formale attribuzione del potere di scelta localizzativa. In un sistema fortemente decentrato, in cui ampi poteri e prerogative sono riconosciute agli enti locali, ad esempio in tema di amministrazione del territorio, la singola comunità locale può comunque avere ampi margini per ostacolare il processo di effettiva costruzione dell'infrastruttura. Rapporto Banca d'Italia, “Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche: il fenomeno Nimby, di Roberta Occhilupo, Giuliana Palumbo e Paolo Sestito”. In https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2011-0007/7_infrastrutture_italia.pdf

^{vii} È del tutto naturale, sul tema, rimandare ai testi di Luigi Falco e, in particolare, a “I nuovi standard urbanistici”, 1987, Roma, per la disamina completa, puntuale ed esaustiva del processo di formazione del DM 1444/1968, delle elaborazioni regionali e, soprattutto, per le analisi critiche sull'argomento. In particolare, le considerazioni finali del libro aprivano, sulla base della ventennale esperienza pregressa i temi di discussione per il superamento della “condizione minima” non

sufficiente per la effettiva erogazione dei servizi. Oggi, tutte le leggi regionali in materia di governo del territorio hanno definito limiti quantitativi, qualitativi e prestazionali di livello superiore a quelli individuati alla fine degli anni '60.

^{viii} Cabiddu M.A., *“Modernizzazione del Paese. Politiche, opere, servizi pubblici.”* Milano, 2005

^{ix} Le convenzioni urbanistiche hanno, infatti, lo scopo di disciplinare il corretto utilizzo del territorio mediante un modello consensuale che prevede un contenuto obbligatorio, previsto dalla legge e dalle norme urbanistiche attuative, e un contenuto discrezionale e di autonomia negoziale, liberamente esercitabile dalle parti. Le convenzioni urbanistiche costituiscono, quindi, “strumenti di attuazione dei piani urbanistici, rivestendo carattere negoziale di accordi sostitutivi del provvedimento, ex art. 11 della legge n. 241/1990” (in tal senso Cass. civile, Sez. Unite, 11 aprile 2017, n. 9284; Cons. Stato, Sez. VI, 31 ottobre 2013, n. 5275; TAR Emilia-Romagna, Sez. I, 24 ottobre 2016, n. 873), nelle quali i profili pubblicistici si accompagnano a quelli chiaramente contrattuali, rappresentando l'incontro di volontà delle parti contraenti nell'esercizio dell'autonomia negoziale retta dal Codice civile, in materia di obbligazioni e contratti per gli aspetti non incompatibili con la generale disciplina pubblicistica.

^x TAR Molise, sentenza 30 novembre 2017, n. 481

^{xi} Occorre rilevare che, nell'ambito della evoluzione della qualità della progettazione delle opere pubbliche, ai sensi dell'art.34 del D.Lgs. 50/2016 *“Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale [...] attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare [...] definiti nelle specifiche tecniche progettuali di livello territoriale-urbanistico di cui al Decreto MITE del 23 giugno 2022, tra i quali quelli relativi alla permeabilità della superficie territoriale, in base ai quali si prevede che “Il progetto di interventi di nuova costruzione prevede una superficie territoriale permeabile non inferiore al 60% (ad esempio le superfici a verde e le superfici esterne pavimentate ad uso pedonale o ciclabile come percorsi pedonali, marciapiedi, piazze, cortili, piste ciclabili)”*.