

Profili introduttivi del rapporto tra Opere pubbliche e Urbanistica

Introduzione

Benvenuti!

In questa video lezione parleremo dei profili introduttivi del rapporto tra la normativa in materia di lavori pubblici e la disciplina sulla gestione del territorio. Gli obiettivi che ci poniamo sono:

- a) analizzare e conoscere i principali contenuti normativi di queste due materie, ciascuna delle quali (contratti pubblici e gestione del territorio) presenta una tale ampiezza e poliedricità da essere difficilmente comprimibile oltre un certo limite senza scadere in affermazioni eccessivamente generiche
- b) comprendere come funziona il processo di localizzazione di un'opera pubblica
- c) capire quale sia il sistema dei rapporti tra le diverse discipline giuridiche pertinenti

Nel corso della lezione attraverseremo alcuni temi che ci possono aiutare a comprendere meglio l'argomento:

- a) una sintesi della disciplina sulla localizzazione delle opere pubbliche statali
- b) il rapporto tra programmazione delle opere pubbliche e strumenti urbanistici
- c) un esempio, fra i molti possibili, delle novità apportate in materia dalla legge di semplificazione del 2020 (D.L. n. 76/2020 conv. L. n. 120/2020)

La Localizzazione delle opere di interesse statale

Il processo di rimodulazione degli schemi procedurali con funzione di coordinamento della partecipazione degli enti pubblici territoriali a procedimenti amministrativi complessi ha inciso su vasti settori delle attività dell'amministrazione, ridefinendone i modi dell'agire in una prospettiva segnata da due direttrici principali:

- 1) quella del cosiddetto **coordinamento strutturale**, specie laddove il coinvolgimento di interessi afferenti diversi livelli di governo (comunale, regionale, statale) implicasse l'intervento nel procedimento medesimo di tutte le autorità attributarie della cura di tali interessi
- 2) e quella della **valorizzazione e dell'incremento delle attribuzioni degli enti substatali**, sul presupposto della (ritenuta) eccessiva centralizzazione del precedente disegno organizzatorio

Commentato [MM1]: 2

Commentato [MM2]: 3

Commentato [MM3]: 4

Le indicate tematiche involgono **istanze spesso contrapposte**, come quella di semplificazione procedimentale e quella di effettiva partecipazione dei soggetti interessati ai meccanismi decisionali.

Commentato [MM4]: 5

Sul piano degli strumenti, una delle soluzioni prefigurate per coniugare in chiave di sintesi tali confliggenti esigenze è stata individuata — sia sul piano del diritto positivo, che nel dibattito teorico — nell'istituto della **conferenza di servizi** disciplinata dagli artt. 14 e seguenti della Legge n. 241/1990: sotto il primo profilo un **esempio** — relativo al settore che qui interessa — è costituito dalla previsione della conferenza di servizi, accanto all'intesa, nel procedimento di localizzazione urbanistica delle opere pubbliche statali (art. 81 d.P. R. n. 616/1977, come modificato dal d.P.R. n. 383/1994), mentre sul piano teorico si è posto in evidenza come tale modulo procedimentale consenta di ricucire sul piano operativo il frazionamento delle competenze e la distribuzione, tra vari centri di imputazione (della cura), degli interessi pubblici.

Commentato [MM5]: 6

Commentato [MM6]: 7

Attualmente la disciplina normativa è contenuta nel **DPR n. 383/1994**, che ha abrogato i commi 2 e 3 dell'art. 81 del DPR n. 616/1977 e per l'effetto ha rimodellato il procedimento intorno alla **conferenza di servizi decisoria**. Naturalmente, il **punto critico** è quello in cui la localizzazione dell'opera statale non sia conforme agli strumenti urbanistici. In tal caso, è prevista come necessaria una "intesa" fra tutti gli enti pubblici coinvolti. In difetto, deve essere convocata una conferenza di servizi decisoria, in quanto un'eventuale intesa fra Stato e Regioni non produce più l'effetto di variare gli strumenti urbanistici. Da ultimo, la **legge cd. sblocca cantieri** (L. 55/2019) ha previsto un art. 5-ter recante "Norme applicabili in materia di procedimenti di localizzazione di opere di interesse statale". La norma modifica il DPR n. 383/1994 sui procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale (DPR n. 383/1994), prevedendo che, alla conferenza di servizi indetta in caso di mancata intesa tra Stato e Regione in merito alla conformità dell'opera pubblica ai piani urbanistici ed edilizi, si applichi la nuova disciplina della conferenza di servizi di cui alla legge n. 241/1990. Pertanto, qualora al termine di una articolata serie di tentativi rimanga il dissenso di alcune amministrazioni, la decisione viene assunta sulla base delle **"posizioni prevalenti"** (concetto non prettamente numerico, bensì consistente in una valutazione elastica, basata sull'importanza e sulle ragioni di ogni parere acquisito, la quale lascia ampi margini di discrezionalità all'amministrazione procedente, fermo l'obbligo di esprimere una congrua motivazione). Ovvero, nell'ipotesi particolare in cui il dissenso sia espresso da una o più amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, la decisione finale viene rimessa al **Consiglio dei Ministri** (artt. 14-quater e 14-quinquies Legge n. 241/1990).

Commentato [MM7]: 8

Commentato [MM8]: 9

Commentato [MM9]: 10

Commentato [MM10]: 11

Commentato [MM11]: 12

Il Rapporto tra programmazione delle opere pubbliche e strumenti urbanistici

Riguardo al rapporto tra programmazione delle opere pubbliche e pianificazione territoriale/urbanistica, il vigente **Codice dei contratti pubblici** (D.Lgs. n. 50/2016) non si preoccupa di dettare una disciplina. Diversamente, il **previgente Codice dei contratti pubblici** prevedeva che "i progetti dei lavori degli enti locali ricompresi nell'elenco annuale devono essere conformi agli strumenti urbanistici vigenti o adottati". Indicazioni interessanti nel nuovo Codice sono dettate riguardo al progetto di fattibilità tecnica ed economica (è prevista la conformità alle norme urbanistiche, verosimilmente da intendere come conformità urbanistica), che tuttavia è necessario per l'inserimento delle opere nel programma annuale e non in quello triennale.

Commentato [MM12]: 13

Commentato [MM13]: 14

In tale contesto va menzionata l'introduzione nel vigente codice dei contratti dell'istituto del **"dibattito pubblico"** (art. 22) riguardo alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sulle città, sull'ambiente e sull'assetto del territorio. Il DPR n. 76/2018 ha provveduto

Commentato [MM14]: 15

a dettare i criteri per individuare le tipologie di opere soggette al dibattito pubblico. Poiché tale dibattito si svolge sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica, esso avviene dopo l'inclusione dell'opera nella programmazione triennale. Le risultanze del dibattito devono essere valutate in sede di redazione del progetto definitivo e discussi nella conferenza di servizi da indirsi per l'esame del progetto definitivo.

Infine, l'esito e i lavori del dibattito pubblico devono essere pubblicati, insieme al progetto, su una pagina del sito web dell'amministrazione precedente.

La Semplificazione del 2020 in materia di realizzazione di impianti sportivi

L'art. 55-bis del "Decreto Semplificazioni" apporta significative modifiche all'art. 62 del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla Legge 22 giugno 2017, n. 96, mediante l'introduzione dei nuovi commi 1-bis e 1-ter.

Preliminarmente sembra opportuno ricordare che, ai sensi dell'art. 62, comma 1, del citato decreto legge, lo studio di fattibilità degli interventi di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi può comprendere, ai fini del raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa o della valorizzazione del territorio in termini sociali, occupazionali ed economici, anche la costruzione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto sportivo, salvo il divieto di realizzazione di nuovi complessi di edilizia residenziale.

Laddove si tratti di interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti, per il raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, la disposizione stabilisce che lo studio di fattibilità possa contemplare la cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto su di essi, ovvero la cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto di altri immobili di proprietà della Pubblica Amministrazione. In ogni caso, il diritto di superficie e il diritto di usufrutto non possono avere una durata superiore a quella della concessione di cui all'art. 168, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016, e comunque non possono essere ceduti, rispettivamente, per più di novanta e di trenta anni.

Nel caso di impianti sportivi pubblici, la Conferenza di servizi preliminare, nel rispetto delle procedure di affidamento previste dal Codice dei contratti pubblici, esamina comparativamente eventuali istanze concorrenti, individuando quella da dichiarare di interesse pubblico e da ammettere alla Conferenza di servizi decisoria. Ai fini della trasparenza amministrativa, è altresì prevista la pubblicazione sul sito internet istituzionale del Comune e nel Bollettino Ufficiale della Regione del verbale conclusivo della Conferenza di servizi preliminare.

Infine, nel caso di impianti sportivi pubblici, la disposizione prevede l'acquisizione diretta del bene al patrimonio pubblico comunale.

Tanto premesso, al fine di prevenire il consumo di suolo e di rendere maggiormente efficienti gli impianti sportivi destinati ad accogliere competizioni agonistiche di livello professionistico, nonché allo scopo di garantire l'adeguamento di tali impianti agli standard internazionali di sicurezza, salute e incolumità pubbliche, il nuovo comma 1-bis consente di derogare ad alcune disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). In tale prospettiva, il nuovo comma 1-ter stabilisce espressamente che «l'esigenza di preservare il valore testimoniale dell'impianto è recessiva rispetto all'esigenza di garantire la funzionalità dell'impianto medesimo ai fini della sicurezza, della salute e della incolumità pubbliche, nonché dell'adeguamento agli standard internazionali e della sostenibilità economico-

Commentato [MM15]: 16

Commentato [MM16]: 17

Commentato [MM17]: 18

Commentato [MM18]: 19

Commentato [MM19]: 20

Commentato [MM20]: 21

finanziaria dell'impianto», anche ai fini delle valutazioni di impatto ambientale e di compatibilità paesaggistica dell'intervento.

Conclusioni

Commentato [MM21]: 22

Bene, siamo giunti alla fine di questa video lezione, durante la quale abbiamo percorso gli elementi essenziali del tema oggetto di trattazione.

Ciò ci ha consentito di comprendere come per affrontare adeguatamente questi temi siano necessarie nozioni:

- di Diritto Costituzionale (rapporto tra potestà legislativa statale e regionale; tra interessi pubblici e diritti soggettivi privati)
- di Diritto amministrativo generale (disciplina del procedimento amministrativo; delle conferenze di servizi)
- di Diritto urbanistico (regime degli espropri, localizzazione delle opere pubbliche e conformità urbanistica)
- di Diritto dei contratti pubblici (attività di programmazione di opere pubbliche; dibattito pubblico)
- di Diritto ambientale (VIA, VAS, bonifiche) per citare solo le principali

Ciascuna di queste materie si caratterizza, peraltro, per essere in costante evoluzione normativa (o, se si preferisce, oggetto di continue attenzioni da parte del legislatore) e dunque è di immediata comprensione come sia particolarmente incerto e instabile ogni approdo ermeneutico circa il loro reciproco rapporto, con particolare evidenza per gli istituti giuridici che sono fonte di intersezione fra le sopra richiamate materie.

Il Decreto semplificazione del 2020 rappresenta il tentativo di risolvere le criticità in materia di localizzazione delle opere pubbliche statali attraverso la partecipazione di tutti gli enti coinvolti e un'intesa tra di essi.

Grazie e buon lavoro.