

di
ROBERTO GALLIA,
 Architetto, ha lavorato nella PA
 (dal 1978 al 2010)
 occupandosi, prevalentemente,
 di politiche territoriali e di
 finanziamenti pubblici (per le
 infrastrutture e alle imprese);
 ha insegnato presso il
 Dipartimento di Architettura di
 Roma Tre (dal 2012 al 2016) e
 presso la Facoltà di Architettura
 "L. Quaroni" di Sapienza Roma
 (dal 2006 al 2011).

VERSIONE ARTICOLO ONLINE
 FAST FIND AR1263

ARTICOLI COLLEGATI

- *Il contratto di disponibilità: questo sconosciuto* (FAST FIND AR771)
- *I contratti pubblici: spendere meno o spendere meglio?* (FAST FIND AR691)
- *Il controllo della spesa per il finanziamento e la realizzazione delle opere pubbliche* (FAST FIND AR504)



IL PROGETTO DI FATTIBILITÀ TECNICA ED ECONOMICA NEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Il D. Leg.vo 18 aprile 2016, n. 50, che riforma il settore dei contratti pubblici adeguandolo alle direttive comunitarie, interviene anche sui livelli di progettazione, eliminando lo studio di fattibilità e il progetto preliminare, e introducendo il progetto di fattibilità tecnica ed economica, che dovrebbe sostituire entrambi. Anche in questa occasione occorre rilevare come la programmazione e la progettazione degli interventi richiederebbero una regolamentazione chiara nelle disposizioni, efficiente nei procedimenti ed efficace nelle finalità, per consentire ai professionisti di assumere le proprie responsabilità con consapevolezza.

Allo stato attuale, la programmazione e la progettazione delle infrastrutture non risultano comprese fra gli argomenti trattati dalle Linee guida che l'ANAC ha messo in consultazione; mentre alcune indicazioni sono desumibili dall'Allegato infrastrutture al DEF 2016, limitatamente alle opere prioritarie (precedentemente definite di interesse strategico). Cosa fare per le infrastrutture di interesse locale?

PREMESSA

Le infrastrutture, declinate nella loro localizzazione territoriale, costituiscono uno dei pilastri delle politiche di coesione sociale e di sviluppo economico, come si è già avuto modo di riflettere ed argomentare in precedenza, affrontando il problema sia della allocazione della spesa pubblica in infrastrutture sia della verifica dell'efficienza della realizzazione e dell'efficacia del risultato (Quaderni di LT 1/2012), concludendo che, a fronte di una riduzione complessiva della spesa, si potrebbero comunque mantenere livelli adeguati di investimenti in infrastrutture (e, quindi, dei servizi forniti alle famiglie e alle imprese) spendendo “meglio” piuttosto che spendendo “meno” (Quaderni di LT 1/2013), anche tramite il ricorso ad innovative formule di partenariato pubblico-privato (Quaderni di LT 2/2013).

Si propone, in questa occasione dedicata alla riforma

LA PROGRAMMAZIONE E LA PROGETTAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE NON RISULTANO COMPRESSE FRA GLI ARGOMENTI TRATTATI DALLE LINEE GUIDA CHE L'ANAC HA MESSO IN CONSULTAZIONE.

del Codice degli appalti e delle concessioni, di integrare le precedenti riflessioni con un approfondimento sulle innovazioni introdotte in materia di programmazione e progettazione delle infrastrutture.

OPERE PUBBLICHE E SERVIZI DI INTERESSE PUBBLICO

Preliminarmente occorre ricordare, ancora una volta, come l'entrata in vigore del precedente Codice dei contratti pubblici (D. Leg.vo 12/04/2006, n. 163) abbia fatto perdere i propri distinti confini sia alla nozione di «*opera pubblica*» sia alla nozione di «*servizio pubblico*», senza tuttavia modificare natura e prassi dei lavori pubblici, la cui realizzazione ha mantenuto, di fatto, il monopolio storicamente attribuito allo Stato (nelle varie articolazioni della PA), determinato in origine dall'obiettivo di conseguire scopi di natura militare e consolidatosi quindi nel perseguire obiettivi di sviluppo economico e territoriale.

Solo in seguito, con le disposizioni in materia di **pre-quazione infrastrutturale** (in attuazione della legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale), il D.M. 26 novembre 2010 (**Fast Find NN10582**) provvede ad unificare i concetti di opera pubblica e di servizio pubblico nella innovativa nozione di «*infrastruttura pubblica*», dichiarando (articolo 2, comma 2) che:

«per infrastrutture si intendono i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, ..., indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni».

Ne discende che le infrastrutture, pubbliche o di interesse pubblico, devono essere concepite nella loro inscindibile unità tra il servizio prodotto e l'opera fisica costruita a tal fine, ricercando un interesse pubblico ancorato non più alla mera proprietà pubblica dell'opera bensì alla finalità del servizio realizzato.

La Giurisprudenza comunitaria riconosce che le attività



che competono allo Stato nell'esercizio dei suoi poteri pubblici non rientrano tra le attività economiche e non sono pertanto soggette alle norme in materia di aiuti di Stato. Tuttavia, una volta che l'interesse pubblico di una infrastruttura non si riferisca più alla condizione di proprietà pubblica dell'immobile, bensì alla capacità di perseguire l'obiettivo di fornire servizi alle famiglie e alle imprese, la costruzione dell'opera e l'offerta del servizio può anche essere realizzata direttamente dal privato ovvero con il ricorso a formule di partenariato pubblico-privato; per cui si pone il problema di definire con precisione il rapporto che può intercorrere fra la realizzazione di una infrastruttura e il finanziamento pubblico, che non può assumere la natura di aiuto anti-concorrenziale.

Al riguardo occorre ricordare come risulti ormai consolidato l'orientamento comunitario che per definire la natura di una infrastruttura di interesse pubblico ovvero con finalità commerciale, ritiene impossibile dissociare la costruzione dell'opera dalla gestione del servizio, facendone discendere il principio in base al quale occorre verificare se la gestione commerciale dell'infrastruttura risulti (o non risulti) prevalente rispetto alle finalità pubbliche da conseguire. Coerentemente con questo orientamento, la decisione comunitaria 2012/21/UE in materia di compensazioni degli obblighi di servizio pubblico concesse alle imprese incaricate della gestione di «*Servizi di interesse economico generale*» (SIEG), disciplina l'applicazione del principio in base al quale le norme in materia di concorrenza si applicano a tali imprese nella misura in cui l'applicazione non ostacoli, in linea di diritto e di fatto, l'adempimento della specifica missione loro affidata.

LA PROGRAMMAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE

Le argomentazioni richiamate, in merito sia alla nozione innovativa di infrastruttura sia al rispetto delle norme sugli aiuti di Stato, non trovano né riscontro né accoglienza nella Legge delega 11/2016 (**Fast Find NN14318**) per la riforma e l'aggiornamento del codice dei contratti pubblici, che sembra ignorare come la Direttiva 2014/23/UE (**Fast Find NE390**) in materia di contratti di concessione escluda dall'applicazione i servizi non economici di interesse generale e faccia salvo il diritto degli Stati membri e delle autorità pubbliche di «*definire e specificare le caratteristiche dei servizi da fornire, comprese le condizioni relative alla qualità o al prezzo dei servizi, conformemente al diritto dell'Unione, al fine di perseguire i loro obiettivi di interesse pubblico*».

Per quanto riguarda la programmazione degli investimenti e, quindi, degli interventi, la Legge delega sarebbe

potuta intervenire sulle contraddizioni nell'applicazione del programma triennale dei lavori pubblici, introdotto dalla legge “Merloni” (Legge 109/1994, articolo 14) e riproposto senza modificazioni nel precedente Codice dei contratti pubblici (D. Leg.vo 12/04/2006, n. 163, articolo 128), che richiede alle amministrazioni di adottarlo quale «*momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni*», prevedendo un «*ordine di priorità*» da rispettare nel dare attuazione agli investimenti. Tuttavia l'esperienza dimostra che, in luogo di rappresentare la sede idonea per assumere le decisioni, l'adozione del programma triennale troppo spesso è stata intesa quale mero adempimento burocratico piuttosto che espressione di scelte politiche ed amministrative, assunte in piena responsabilità sulla base di una analisi dei fabbisogni empiricamente fondata. Distorsione incentivata dai provvedimenti ministeriali che, nel definire gli schemi-tipo per la redazione del programma triennale e dell'elenco annuale, hanno privilegiato l'evidenza dei dati contabili, senza nulla dire in merito all'analisi dei fabbisogni ed agli studi di fattibilità.

La Legge delega affronta l'argomento con una (pressoché esclusiva) attenzione ai processi di spesa. Il comma *bb*) dell'articolo 1 recita:

«bb) razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo la riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento alle fasi di programmazione e controllo, nonché prevedendo l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi».

Non sembra sia stato tenuto presente che la programmazione della spesa per infrastrutture, non riguardando solo aspetti tecnici bensì, in maniera prevalente, le scelte delle amministrazioni, richiede formule di decisione (da parte dell'organo di governo) fondate su “*scelte discrezionali*”, operate nella piena responsabilità, piuttosto che “*parametri obiettivi*” più propriamente attribuibili alla fase di controllo.

Il D.Leg.vo 18 aprile 2016, n. 50 (**Fast Find NN14909**), che riforma e innova il Codice dei contratti pubblici, si occupa della programmazione nel Titolo III «*Pianificazione, programmazione e progettazione*» che, all'articolo 21 «*Programma delle acquisizioni delle stazioni appaltanti*», prevede l'adozione di un programma biennale degli acquisti di beni e servizi e di un programma triennale dei lavori pubblici, «*nel rispetto dei documenti programmatici e in coerenza con il bilancio*».

Questo richiamo deve intendersi riferito, anche se non citato esplicitamente, al Documento unico di programmazione (DUP), introdotto dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli Enti locali (**Fast Find NN13329**), inserito fra gli strumenti di programmazione degli enti locali (Allegato 4.1). Il Documento unico di programmazione (DUP) è strutturato in due sezioni, la Sezione Strategica (SeS), che ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, e la Sezione Operativa (SeO), che ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del bilancio di previsione e che comprende anche la programmazione dei lavori pubblici (programma triennale e aggiornamento annuale).

La relazione illustrativa spiega che la finalità è quella della «razionalizzazione delle procedure di spesa», in quanto «La norma **differisce significativamente rispetto all'analoga previsione in materia di programmazione di cui all'articolo 128 del D. Leg.vo 12/04/2006, n. 163. Per quanto attiene alle modalità di adozione del programma, infatti, esso è adottato "in coerenza" con il bilancio e non congiuntamente come previsto dall'articolo 128 del D. Leg.vo 12/04/2006, n. 163, venendo incontro alle diverse tempistiche dei soggetti pubblici che approvano il bilancio e consentendo effettivamente di **adottare il programma solo una volta che siano note le risorse disponibili****». Si ribadisce quindi la prevalenza degli aspetti contabili sulle valutazioni in merito all'utilità dell'opera e all'opportunità della sua realizzazione.

Con una scelta apparentemente illogica, la verifica in merito al «soddisfacimento dei fabbisogni della collettività» viene trasferita alla progettazione, i cui livelli sono definiti dall'articolo 23 che, in particolare, non contempla né lo studio di fattibilità né il progetto preliminare, per sostituirli con il «progetto di fattibilità tecnica ed economica»; che, sempre secondo la relazione illustrativa, dovrebbe «individuare la soluzione che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici ... [e] contenere studi, indagini sociali e ambientali anche di tipo geologico e geognostico, schemi grafici, stime economiche, nonché i limiti di spesa dell'infrastruttura da realizzare».

Appare necessario segnalare che, per la realizzazione di una infrastruttura, la «fattibilità» tecnica e procedurale (le verifiche di compatibilità urbanistica, paesaggistica, ambientale e di sicurezza) ed economica (la fonte e la disponibilità delle risorse finanziarie nei tempi programmati), che consente di «individuare la soluzione che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici», deve essere preceduta da una valutazione di «opportunità» sulla sua realizzazione, in riferimento ai fabbisogni da soddisfare e al target di servizio da conseguire. Necessario, inoltre, ricordare che la valutazione di opportunità è oggetto delle scelte discrezionali di programmazione, a differenza

delle verifiche di fattibilità fondate su parametri oggettivi. Per quanto riguarda le opere strategiche, disciplinate nella Parte V «*Infrastrutture e insediamenti prioritari*», viene eliminato il ricorso a procedure straordinarie, viene abrogato il Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) e attribuita la loro individuazione agli «strumenti di pianificazione e programmazione generale», indicando a tal fine il «Piano generale dei trasporti e della logistica» e il «Documento pluriennale di programmazione» (DPP). Occorre ricordare che il decreto legislativo 228/2011 (**Fast Find NN11299**) in materia di valutazione degli investimenti in opere pubbliche, che ha introdotto il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), per le infrastrutture strategiche lo fa coincidere con il PIS, mentre per le altre opere lo definisce quale strumento deputato a mettere in coerenza i vari programmi, compreso il programma triennale dei lavori pubblici.

IL PROGETTO DI FATTIBILITÀ TECNICA ED ECONOMICA

Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni definisce i livelli di progettazione all'articolo 23. La progettazione dei «lavori pubblici» è suddivisa in tre livelli (commi 1-12) ed è distinta dalla progettazione dei servizi e delle forniture, articolata, di regola, in un unico livello (commi 14 e 15). Il progetto di fattibilità tecnica ed economica sostituisce, come già detto, sia lo studio di fattibilità sia il progetto preliminare, mentre il progetto definitivo e il progetto esecutivo risultano sostanzialmente identici a quanto già presente nell'ordinamento. Da notare come ai tre livelli di progettazione vengano assegnati i medesimi obiettivi (comma 1).

Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50

Art. 23 "Livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi"

1. La progettazione in materia di lavori pubblici si articola, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo ed è intesa ad assicurare:

- a) il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività;*
- b) la qualità architettonica e tecnico funzionale e di*

IL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI E DELLE CONCESSIONI DEFINISCE TRE LIVELLI DI PROGETTAZIONE PER LE OPERE PUBBLICHE, E ASSEGNA LORO I MEDESIMI OBIETTIVI SENZA DIFFERENZIAZIONI.

- relazione nel contesto dell'opera;
- c) la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza;
 - d) un limitato consumo del suolo;
 - e) il rispetto dei vincoli idrogeologici, sismici e forestali nonché degli altri vincoli esistenti;
 - f) il risparmio e l'efficientamento energetico, nonché la valutazione del ciclo di vita e della manutenibilità delle opere;
 - g) la compatibilità con le preesistenze archeologiche;
 - h) la razionalizzazione delle attività di progettazione e delle connesse verifiche attraverso il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture;
 - i) a compatibilità geologica, geomorfologica, idrogeologica dell'opera;
 - l) accessibilità e adattabilità secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di barriere architettoniche;

...

5. Il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire. Il progetto di fattibilità comprende tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti di cui al comma 1, nonché schemi grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali. Il progetto di fattibilità deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa.

6. Il progetto di fattibilità è redatto sulla base dell'avvenuto svolgimento di indagini geologiche e geognostiche, di verifiche preventive dell'interesse archeologico, di studi preliminari sull'impatto ambientale e evidenzia, con apposito adeguato elaborato cartografico, le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia; indica, inoltre, le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali, le esigenze di compensazioni e di mitigazione dell'impatto ambientale, nonché i limiti di spesa dell'infrastruttura da realizzare ad un livello tale da consentire, già in sede di approvazione del progetto medesimo, salvo circostanze imprevedibili, l'individuazione della localizzazione o del tracciato dell'infrastruttura nonché delle opere compensative o di mitigazione dell'impatto ambientale e sociale necessarie.

Il progetto di fattibilità tecnico-economica è definito dai commi 5 e 6 dell'articolo 23. Per quanto riguarda la sua



specificità, lo stesso **non è il punto di partenza** per la realizzazione di un'opera pubblica (che, al comma 6, viene nuovamente denominata "infrastruttura"), in quanto deve essere preceduto da una decisione (che non appare chiaro in quale sede debba essere assunta) in merito alle «specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire», rispetto alle quali il progetto deve indicare la soluzione che presenti «il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività». Deve inoltre essere preceduto da una serie di accertamenti tecnici (di natura geologica, archeologica, ambientale, ecc.), la cui esecuzione appare improbabile che possa essere finanziata con riferimento alla realizzazione di un'opera che non si sia già deciso di realizzare.

I contenuti dei tre livelli progettuali devono essere definiti con Decreto del Ministro delle Infrastrutture, di concerto con i Ministri dell'Ambiente e dei Beni Culturali; in attesa dei quali continuano ad applicarsi le disposizioni del Regolamento 207/2010 (comma 3). Alla stazione appaltante è affidato il compito di indicare «le caratteristiche, i requisiti, gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione» in relazione alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento (comma 4).

La relazione che accompagna il provvedimento non dice di più, salvo specificare che «**gli obiettivi della progettazione sono, oltre al soddisfacimento dei bisogni della collettività e alla conformità con le norme ambientali e urbanistiche vigenti (già previsti dal D. Leg.vo 12/04/2006, n. 163) anche quelli (modificati o inseriti dal testo in esame) di garantire la qualità architettonica e tecnico funzionale dell'opera ed il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici**».

Secondo diverse disposizioni contenute nel nuovo Codice, il progetto di fattibilità tecnica ed economica è il livello di progettazione richiesto per:

- l'esecuzione delle **opere di urbanizzazione a scoppio** totale o parziale degli oneri concessori delle costruzioni private (articolo 1, comma 2, lettera e);
- la realizzazione di un'**opera pubblica a spese del privato** (articolo 20);
- l'**inserimento nell'elenco annuale** delle opere di importo pari o superiore ad 1 milione di euro (articolo 21, comma 3);
- l'avvio del **dibattito pubblico**, inteso quale consultazione pubblica con i portatori di interessi (articolo 22, comma 1);
- la **verifica dell'interesse archeologico** dell'area dove realizzare l'opera (articolo 25);
- la **verifica della localizzazione e/o del tracciato** dell'opera in conferenza dei servizi (articolo 27);
- i **concorsi di progettazione** relativi al settore dei lavori pubblici (articolo 152);
- affidare una **concessione in finanza di progetto** «mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti» (articolo 183);
- avviare la gara per un **contratto di locazione finanziaria** per «la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità» (articolo 187);
- avviare la gara per un **contratto di disponibilità** (articolo 188);
- prevedere che «ai fini della migliore utilizzazione dell'infrastruttura e dei beni connessi, [tramite] l'attività coordinata di più soggetti pubblici, si procede attraverso la stipula di un **accordo di programma** tra i soggetti pubblici stessi e, ove opportuno attraverso la costituzione di una **società pubblica di progetto**, senza scopo di lucro, anche consortile, partecipata dai soggetti aggiudicatori e dagli altri soggetti pubblici interessati» (articolo 193);
- l'**inserimento nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP)** degli interventi nel settore dei trasporti e della logistica ritenuti meritevoli di finanziamento (articolo 201).

L'articolo 202 del nuovo Codice istituisce il **Fondo per la progettazione di fattibilità** delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, nonché per la revisione/riprogettazione delle infrastrutture già finanziate⁽¹⁾; rinviando ad un decreto del ministro delle infrastrutture la definizione delle modalità per accedere al finanziamento. Questo nuovo «Fondo per la progetta-

zione di fattibilità», che non sostituisce il «Fondo per la progettazione» di cui al D. Leg.vo 229/2011 (**Fast Find NN11300**), è immediatamente alimentato dalle risorse finanziarie derivanti da precedenti provvedimenti e già destinate ad interventi di interesse strategico.

Fra le attribuzioni del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (articolo 214) è compresa anche la promozione della «**redazione dei progetti di fattibilità delle infrastrutture da parte dei soggetti aggiudicatori, anche attraverso eventuali intese o accordi procedurali tra i soggetti comunque interessati**».

PRIME RIFLESSIONI INTERPRETATIVE

L'esposizione precedente, che, ancorché sommaria, ha la pretesa di risultare completa nell'esaminare tutte le componenti tramite le quali il nuovo Codice inquadra l'istituto del progetto di fattibilità tecnica ed economica, evidenzia l'esistenza di dubbi e interrogativi che sarebbe opportuno fossero chiariti.

Innanzitutto il progetto di fattibilità assorbe ma non sostituisce lo studio di fattibilità, visto che il D. Leg.vo 18 aprile 2016, n. 50, non provvede ad indicare, fra le norme abrogate (articolo 217), l'articolo 4 della legge 144/1999 (**Fast Find NN4137**) che disciplina gli studi di fattibilità delle amministrazioni pubbliche; i quali, una volta approvati, «**costituiscono certificazione di utilità degli investimenti ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi disponibili per la progettazione preliminare e costituiscono titolo preferenziale ai fini della valutazione dei finanziamenti delle opere in base alle disponibilità finanziarie degli esercizi futuri**», e, in particolare, risultano necessari per l'accesso al già richiamato «Fondo per la progettazione» di cui al D. Leg.vo 229/2011 (articolo 10, comma 4). Inoltre, il medesimo D. Leg.vo 18 aprile 2016, n. 50, richiama l'istituto dello studio di fattibilità nel definire i requisiti degli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria (articolo 46).

Il **progetto di fattibilità tecnica ed economica** non costituisce, come illustrato in precedenza, l'avvio della procedura finalizzata a valutare l'opportunità di realizzare un'opera e decidere l'allocazione del relativo finanziamento, in quanto questo livello progettuale deve essere preceduto da adempimenti sia di natura decisionale sia di natura tecnica. Appare quindi lecito presumere che detti adempimenti, che per le infrastrutture prioritarie dovrebbero essere previsti nei relativi strumenti di pia-

⁽¹⁾ La revisione dei progetti in corso, indicata con il discutibile termine di *Project review*, fa riferimento - di fatto - all'«**elenco-anagrafe delle opere pubbliche incompiute**» (articolo 44-bis della legge 214/2011, di conversione del D.L. 201/2011 in materia di consolidamento dei conti pubblici [Fast Find NN11219]).

PER LE INFRASTRUTTURE DI INTERESSE LOCALE OCCORRE DEFINIRE QUALI SIANO I DOCUMENTI DI PIANIFICAZIONE E DI PROGRAMMAZIONE, DI COMPETENZA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI, NECESSARI PER ACCERTARE LE SPECIFICHE ESIGENZE DA SODDISFARE E LE PRESTAZIONI DA FORNIRE.

nificazione e programmazione generale (articolo 201), per le infrastrutture di interesse locale debbano essere contenuti in un atto che deve precedere il programma triennale dei lavori pubblici; per il quale dovremo aspettare che un Decreto Ministeriale definisca anche «*i criteri per l'inclusione dei lavori nel programma e il livello di progettazione minimo richiesto per tipologia e classe di importo*» (articolo 21, comma 8). C'è da chiedersi se e come possa essere definito un ulteriore livello di progettazione minimo propedeutico al progetto di fattibilità; mentre è sicuro che, per le infrastrutture di interesse locale, sia necessario chiarire non solo quali siano i documenti di pianificazione e di programmazione di competenza delle Regioni e degli Enti locali ma anche quali studi e/o progetti si rendano necessari per accertare «*specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire*» e per indirizzare i prescritti approfondimenti di natura tecnica (ovvero, come redigere una “analisi dei fabbisogni”).

Infine, tenendo conto che, si rende indispensabile fare riferimento alla realizzazione di una infrastruttura, da definire quale connubio inscindibile tra opera e servizio, occorre specificare quali analisi economiche e finanziarie (estese alla costruzione dell'opera e alla gestione del servizio) debbano essere poste alla base della redazione del progetto di fattibilità, definendo un aspetto che non viene richiamato nonostante il compito attribuito di individuare il rapporto costi-benefici della soluzione progettuale da preferire.

L'ALLEGATO INFRASTRUTTURE CHIARISCE I DUBBI?

A fornire i primi chiarimenti (sia applicativi sia interpretativi) è intervenuto il cd «*allegato infrastrutture*» al Documento di Economia e Finanza (DEF 2016)⁽²⁾, che suddivide l'attività di programmazione/progettazione (delle infrastrutture prioritarie per la mobilità) in tre livelli:

- la **pianificazione**, che definisce obiettivi e strategie, e richiama la necessità di utilizzare «strumenti di valutazione quantitativa» per individuare, «*alle diverse scale territoriali di analisi, gli elementi del sistema carenti rispetto agli obiettivi di soddisfacimento della domanda e del livello di servizio, per i quali occorrerà avviare i progetti di fattibilità per individuare le soluzioni progettuali più idonee a colmare tali fabbisogni*»;
- la **programmazione**, che, sulla base degli esiti dei progetti di fattibilità, costruisce il *Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP)* e stabilisce le priorità di allocazione delle risorse finanziarie, sulla base di scelte che dovrebbero essere orientate dalle annunciate «*Linee Guida per la valutazione di investimenti in opere pubbliche*»;
- la **progettazione**, che, per conseguire tempi certi e costi congrui delle realizzazioni, attiva consultazioni pubbliche (al fine di tenere conto delle specificità territoriali) e procede alla revisione della progettazione progressiva.

Per concludere che: «*Il nuovo processo di pianificazione infrastrutturale dovrà definire un quadro del sistema delle infrastrutture nazionale unitario e quanto più possibile condiviso, in base al quale verranno definiti i fabbisogni nazionali di infrastrutture, verranno individuate le priorità in funzione della utilità e della fattibilità delle singole opere e delle risorse disponibili*».

In sostanza, il primo documento ufficiale elaborato in riferimento alla nuova normativa in materia di appalti e concessioni, indica una fase di “pianificazione” (nella quale si individuano le opere da valutare tramite la redazione di un progetto di fattibilità) propedeutica alla fase di “programmazione” (nella quale, a seguito degli esiti dei progetti di fattibilità, si decidono quali opere finanziare ed avviare a realizzazione), e indica come le funzioni di «*utilità*» (ovvero decidere in merito all'opportunità della realizzazione) e di «*fattibilità*» (ovvero verificare la procedibilità in tempi certi e a costi definiti) vengano assunte quali «*paradigmi decisionali*» di una valutazione finalizzata al conseguimento di «*obiettivi di soddisfacimento della domanda e del livello di servizio*» (cioè obiettivi di servizio). Poiché, nonostante l'articolazione delle norme non precisamente lineare, non appaiono (nel procedimento suggerito dall'allegato al DEF) particolari divergenze con l'architettura di quella che avrebbe dovuto essere la perequazione infrastrutturale nell'ambito delle (ondivaghe) politiche per lo sviluppo,

⁽²⁾ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Documento di economia e finanza 2016, Allegato Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica, aprile 2016 (link: <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/allegato-infrastrutture-def-2016>).

ci si chiede perché non si sia trovata una continuità con quanto (di buono) già definito. Ci si chiede inoltre se e come il procedimento delineato per le infrastrutture prioritarie (già strategiche) possa essere applicato anche alla programmazione delle infrastrutture di interesse locale (che mediamente rappresenta un valore, a base d'asta, di circa i 4/5 delle risorse finanziarie rese disponibili per la realizzazione di infrastrutture).

CHE FARE?

La babele dei linguaggi appena descritta, compresa la modifica costituzionale (che abolisce le competenze concorrenti, ma attribuisce alle Regioni la competenza esclusiva per la definizione delle «dotazioni territoriali»), può porre un ostacolo insormontabile non solo alla determinazione univoca sull'intero territorio nazionale di livelli adeguati di spazi ed impianti, ovvero di servizi per la vita collettiva (garantendo omogenei livelli di prestazioni essenziali alle famiglie e alle imprese), ma, soprattutto, renderà non praticabile l'avvio di un qualsivoglia programma di perequazione infrastrutturale dei divari territoriali.

La programmazione delle infrastrutture, sia di interesse nazionale sia di interesse locale, e il buon uso delle risorse finanziarie, potrebbero attenuare o forse anche consentire di superare questo *vulnus*. Appare indispensabile, a tal fine, che l'attuazione della riforma degli appalti e delle concessioni affronti con precisione il problema dei rapporti tra programmazione e progettazione (codificando, ovvero chiarendo, l'ulteriore livello di pianificazione), non essendo esaustiva, a tal fine, la mera verifica della disponibilità delle poste finanziarie in bilancio. Così come delineato per le infrastrutture prioritarie, anche per le infrastrutture di interesse locale occorre indicare responsabilità e competenze del procedimento finalizzato all'allocazione delle risorse finanziarie, distinto e propeedeutico rispetto al procedimento per l'avvio della progettazione delle opere/servizi che si è deciso di realizzare.

Su questi aspetti non sembra attenta la riforma del Codice degli appalti e delle concessioni, che appare troppo squilibrata nella ricerca di garantire la legittimità e la trasparenza dei procedimenti (con una preoccupazione non nuova, visto che anche la legge «Merloni» del 1994 si muoveva in questa ottica). Occorre ricordare che il buon uso delle risorse pubbliche richiede di verificare, contestualmente e in maniera inscindibile, non solo l'efficienza della spesa (ovvero la realizzazione nei tempi e nei modi previsti) ma anche l'efficacia dei risultati (ovvero il conseguimento degli obiettivi per i quali sia stata realizzata l'opera); senza dimenticare che l'avvio a realizzazione di un'opera inutile, o comunque poco utile, è

come offrire una sponda a chi voglia gettare le basi per operazioni nelle quali l'interesse privato soppianta l'interesse pubblico.

In assenza di un quadro chiaro ed omogeneo per la pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture di interesse locale, cosa sarebbe auspicabile che gli amministratori locali e i professionisti tecnici facessero? (senza attendere i correttivi al nuovo Codice). Innanzitutto che provvedano affinché siano dichiarati esplicitamente gli obiettivi che si vogliono conseguire finanziando la realizzazione di una infrastruttura, intesa nella sua inscindibile unità di opera da costruire e di servizio da realizzare (anche in attesa che siano chiarite le contraddizioni del nuovo Codice, illustrate in precedenza). Il progetto di fattibilità tecnica ed economica, le cui risultanze dovrebbero consentire l'avvio della procedura di «programmazione», deve essere preceduto da adempimenti, sia di natura decisionale sia di natura tecnica, da assumere in sede di «pianificazione». Appare lecito suggerire che, per le infrastrutture di interesse locale, gli adempimenti in fase di «pianificazione» siano contenuti nella Sezione operativa (SeO) del Documento Unico di programmazione (DUP), le cui scelte siano basate su una «analisi dei fabbisogni» che accerti le «specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire» e indirizzi gli approfondimenti di natura tecnica necessari ad individuare la soluzione che presenti «il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività». Anche se della «analisi dei fabbisogni», pur prevista dalla legge «Merloni» del 1994, non esiste ancora una metodologia codificata, appare comunque possibile la sua elaborazione ricorrendo alle informazioni contenute nelle banche dati degli indicatori delle politiche di sviluppo, elaborate dall'Istat (www.istat.it/it/archivio/16777)

Quindi, che i professionisti tecnici prendano confidenza



con le analisi economiche e finanziarie, necessarie per individuare non solo «quanto» costa costruire un'opera e gestire un servizio, ma anche «quando» si renda necessario avere la disponibilità dei fondi per garantire la spesa. Quest'aspetto non esula dalle nostre competenze né richiede di diventare specialisti. Ad un professionista tecnico non è richiesta obbligatoriamente la specializzazione nel dimensionare le strutture (come a chi esercita abitualmente questo ramo di attività) ma è sicuramente richiesta la competenza a decidere e indirizzare le scelte progettuali anche in materia di sicurezza statica dell'opera progettata. Analogamente un professionista tecnico, tramite le competenze in materia di analisi economica e finanziaria, può e deve indirizzare le scelte progettuali per la realizzazione di una infrastruttura.

Inoltre, sia agli amministratori sia ai professionisti è richiesta la consapevolezza di vivere in un mondo in costante e repentina evoluzione, dove l'iniziativa pubblica non può e non deve risolvere tutti gli aspetti legati alla fornitura di servizi alle famiglie e alle imprese (al contrario dei livelli delle prestazioni, che devono essere decisi con un atto politico), e di considerare il partenariato pubblico privato in un'ottica di sussidiarietà e non certo di inciucio. Per chiarire voglio ricordare come i servizi pubblici, gestiti direttamente dalla Pubblica Amministrazione, assumano un particolare significato nei casi di fallimento del mercato, quando cioè l'iniziativa privata dimostra di non essere in grado di fornire servizi di interesse pubblico. A mo' di esempio voglio riportare un'esperienza personale. Il Dipartimento di Architettura di Roma Tre ha sede nell'ex mattatoio di Testaccio, dove non tutte le strutture storiche sono state già recuperate. Alla fine del 2015, su un padiglione da ristrutturare è comparso il cartello per l'avvio dei lavori per la realizzazione di una mensa (vedi Figure 1, 2, 3 e 4). Il servizio mensa in linea generale non può essere annoverato fra i servizi inutili; ma nella situazione specifica il quartiere di Testaccio, che fronteggia di là dalla strada il complesso universitario, propone una pluralità di offerte di ristorazione mediamente di buona qualità e a prezzi contenuti, realizzando così anche il servizio di interesse pubblico per gli studenti e per quanti lavorano nell'università. Perciò le risorse finanziarie pubbliche, destinate alla realizzazione della mensa universitaria, avrebbero potuto, più opportunamente, essere dedicate alla realizzazione di ulteriori spazi didattici, comunque necessari.

Infine, quanto sopra illustrato obbliga ad un richiamo finale all'esigenza di tornare ad una visione integrata della programmazione per lo sviluppo, la cui teoria ci ricorda che le «*spese per lo sviluppo*» riguardano la somma delle «*spese in conto capitale per le infrastrutture*» e delle «*spese correnti per la formazione*»; come a dire: ricordiamoci che le riforme non si realizzano senza una adeguata formazione del capitale umano. **■**



Figura 2



Figura 3



Figura 4