

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" della Sapienza di Roma (dal 2006 al 2011).

VERSIONE ARTICOLO ONLINE  
 FAST FIND AR1581

#### ARTICOLI COLLEGATI

- I contratti pubblici: spendere meno o spendere meglio?, QLT n. 1/2013 (Fast Find AR691)
- Il progetto di fattibilità tecnica ed economica, QLT n. 3/2016 (Fast Find AR1263)
- I livelli di progettazione, QLT n. 1/2017 (Fast Find AR1352)
- Il dibattito pubblico. Adempimento burocratico o opportunità per la dotazione infrastrutturale, QLT n. 1/2018 (Fast Find AR1506)

Argomento trattato da:  
**PROGRAMMARE E  
 PROGETTARE**



DISPONIBILE SU LASHOP:  
[lshop.legislazionetecnica.it](http://lshop.legislazionetecnica.it)



## INFRASTRUTTURE

# IL VENIR MENO DEL PROGETTO DI FATTIBILITÀ TECNICA ED ECONOMICA

*L'asserita semplificazione dei procedimenti, nelle materie diverse che coinvolgono il settore delle costruzioni, continua a manifestarsi con una produzione normativa che risulta sempre più inconsapevole di finalità ed obiettivi dei provvedimenti amministrativi, attenta esclusivamente agli adempimenti formali e indifferente alla loro utilità.*

## PREMESSA

Le infrastrutture, declinate nella loro localizzazione territoriale, costituiscono uno dei fattori dello sviluppo economico e sociale. Ruolo riconosciuto nel nostro ordinamento con l'introduzione (da parte della Legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale) 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 imprese. A tal fine, si è anche disposto che le risorse finanziarie del Fondo per lo sviluppo e la coesione sociale (FSC)<sup>1</sup> siano destinate alla realizzazione di progetti infrastrutturali «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» e 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».

Trascorso un decennio dalla definizione della perequazione infrastrutturale, nonostante i divari territoriali risultino misurabili e – talvolta – misurati (vedi Figura 1), non risulta che (normalmente) le scelte di finanziare

e realizzare le infrastrutture siano state assunte in maniera consapevole degli obiettivi di sviluppo e di perequazione che si intendessero perseguire, come già argomentato in precedenza.

Si propone, in questa occasione, di integrare le precedenti argomentazioni con un esame di recenti scelte in materia di semplificazione dei procedimenti di programmazione della spesa in infrastrutture, in connessione ai procedimenti di programmazione delle risorse finanziarie e di approvazione dei bilanci da parte degli enti locali; semplificazione che, nel continuo prevalere di una cultura contabile-giuridica che prevarica – di fatto - le competenze tecniche, costituisce ostacolo all'esercizio dell'opportuno controllo in merito alla utilità del servizio e alla fattibilità dell'infrastruttura e, quindi, della relativa spesa.

Prima di procedere appare opportuno ricordare, ancora una volta, che nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione si è registrata una evoluzione delle nozioni di "opera pubblica" e di "servizio pubblico", riunificate nella innovativa nozione di «**infrastruttura pubblica**»<sup>2</sup>, che recita:

«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

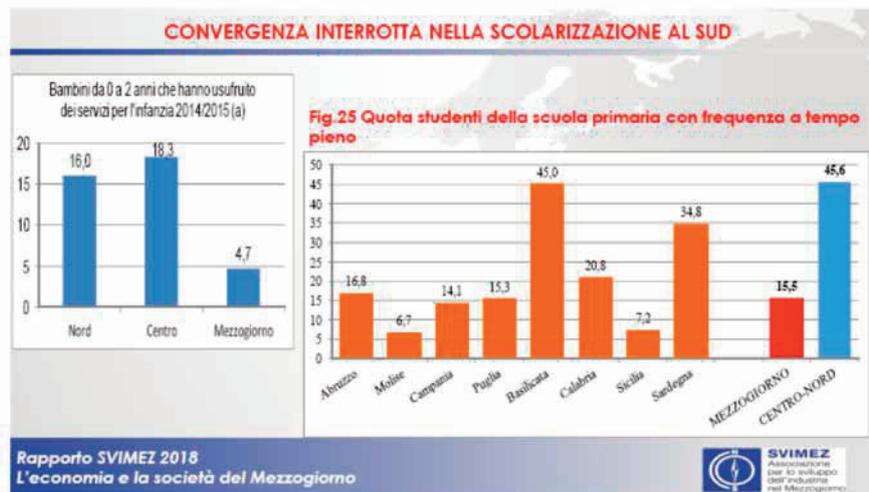


Figura 1. La misura dei divari infrastrutturali nei servizi scolastici.

tal fine, ricercando un interesse pubblico ancorato non più alla mera proprietà pubblica dell'opera bensì alla finalità del servizio realizzato.

Appare opportuno, inoltre, ricordare sinteticamente come le scelte finalizzate a conseguire predeterminati obiettivi, nei servizi da fornire alle famiglie e alle imprese, assumano rilievo nella programmazione della spesa per le infrastrutture e nella scelta della loro localizzazione, siano esse opere prioritarie sia esse opere di interesse locale.

## PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE

Più volte, in passato, si è auspicato che l'aggiornamento delle norme in materia di contratti pubblici potesse avvenire in abbinamento al processo di revisione della spesa pubblica, per indirizzare le Amministrazioni a spendere “meglio” piuttosto che spendere “meno”.

Il programma triennale dei lavori pubblici, introdotto dalla legge “Merloni” (articolo 14 legge 109/1994) e riproposto senza modificazioni nel Codice dei contratti pubblici (articolo 128 decreto legislativo 163/2006), prescriveva che le Amministrazioni lo adottassero 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 ha dimostrato come, in luogo di rappresentare la sede idonea per assumere le decisioni, l'adozione del programma triennale troppo spesso sia 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<sup>3</sup>, hanno privilegiato l'evidenza dei dati contabili, senza nulla dire in

merito all'analisi dei fabbisogni e agli studi di fattibilità. Il nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Leg.vo 50/2016) apporta sostanziali innovazioni nel procedimento di programmazione e nella definizione dei livelli di progettazione. Il processo per l'allocazione del finanziamento e l'avvio a realizzazione dell'opera, precedentemente bipartito in programmazione e progettazione, viene sostituito da un processo tripartito nella fase di **pianificazione** degli interventi (ritenuti idonei a soddisfare i fabbisogni infrastrutturali, comprendente anche l'indicazione degli approfondimenti tecnico-economici-procedurali da effettuare per validare le scelte preliminari), nella fase di **programmazione** degli investimenti (con il finanziamento delle opere da realizzare), nella fase di **progettazione** dell'infrastruttura e avvio a realizzazione. Nei livelli di progettazione, che mantengono il “*progetto definitivo*” e il “*progetto esecutivo*”, vengono espunti lo “*studio di fattibilità*” (i cui esiti determinavano le scelte del programma triennale) e il “*progetto di massima*” (che avviava a realizzazione l'opera finanziata dall'elenco annuale), sostituiti dal “*progetto di fattibilità tecnica ed economica*”, successivamente affiancato dal “*documento di fattibilità delle alternative progettuali*”, da attivare per verificare le scelte operate in sede di pianificazione e i cui esiti determinano le scelte da operare in sede di programmazione.

Quindi, l'esigenza di valutare *ex ante* un progetto, in merito sia alla coerenza con obiettivi strategici predefiniti sia alla fattibilità a garanzia dell'investimento a buon fine, è stata sostanzialmente accolta all'interno del nuovo Codice dei contratti pubblici, che ha distinto il momento della pianificazione, nel quale si operano le scelte in merito al fabbisogno infrastrutturale da soddisfare e agli approfondimenti da affidare a specifici progetti di fattibilità, dal momento della programmazione, nel quale – sulla base delle verifiche espletate con i progetti di fattibilità – si decide quali investimenti finanziare e quali infrastrutture avviare a realizzazione.

## I PROCEDIMENTI DI PIANIFICAZIONE

Gli adempimenti in fase di pianificazione, che è l'aspetto rilevante del quale vogliamo occuparci in questa occasione, non sono disciplinati direttamente dal Codice, ma risultano desumibile dalla finalità attribuita al progetto di fattibilità tecnica ed economica, che deve individuare la soluzione migliore «*in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire*» (comma 5 dell'articolo 23). Al momento della promulgazione del nuovo Codice, in assenza di una metodologia codificata per la redazione della “*analisi dei fabbisogni*”, introdotta dalla legge “Merloni” nel 1994 e mai regolamentata (né resa operativa), la regolamentazione delle fasi di valuta-

**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.**

zione degli investimenti in infrastrutture risulta disciplinata dal decreto legislativo 228/2011, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche, il quale dispone di effettuare le scelte sulla base di una verifica della domanda di servizi confrontata con l'offerta esistente<sup>4</sup>. Dal combinato disposto delle due norme discende che alla **fase di pianificazione** sono attribuiti i compiti di **accertare il fabbisogno infrastrutturale**, di operare le **scelte in merito agli obiettivi di servizio** da conseguire e di indirizzare gli **approfondimenti da affidare** a specifici progetti di fattibilità.

Il primo correttivo al Codice (D. Leg.vo 56/2017) introduce il **quadro esigenziale** (lettera ggggg-nonies del comma 1 dell'articolo 3), quale documento «*redatto ed approvato dall'amministrazione in fase antecedente alla programmazione dell'intervento*», che per ogni intervento, «*in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare ..., sulla base dei dati disponibili*», deve individuare:

- 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.

La definizione del “*contenuto minimo*” del quadro esigenziale viene attribuita al decreto ministeriale che deve regolamentare i livelli di progettazione. Il decreto non è stato ancora emanato; la bozza conosciuta al momento in cui si scrive (Fast Find NW4074) non definisce ulteriormente i contenuti del quadro esigenziale, limitandosi a richiamare «*la eventuale indicazione ... delle alternative progettuali ... tra le quali la cosiddetta “opzione zero”*» (articolo 3), né ne disciplina la redazione, in particolare nulla dice sulle modalità di accertare i fabbisogni e sulle correlazioni che devono esistere fra fabbisogni ed esigenze da soddisfare.

## I PROCEDIMENTI DI PROGRAMMAZIONE

Il nuovo Codice non innova sostanzialmente il programma triennale dei lavori pubblici, come definito dalla legge Merloni e dal previgente Codice, perdendo l'occasione per fare propria la innovativa definizione di infrastruttura, pur presente nell'ordinamento da diversi anni, come detto in precedenza.

Rende obbligatorio l'inserimento delle opere incompiute, «*ai fini del loro completamento ovvero per l'individuazione di soluzioni alternative quali il riutilizzo, anche ridimensionato, la cessione a titolo di corrispettivo per la realizzazione di altra opera pubblica, la vendita o la demolizione*» (articolo 21, comma 2).

Demanda la regolamentazione delle modalità di redazione del programma triennale e dell'elenco annuale ad

**NEL NUOVO CODICE, L'ASSENZA DI UNA PRECISA DEFINIZIONE DELLA FASE DI PIANIFICAZIONE RISULTA SURROGATA DALLA DISPOSIZIONE IN BASE ALLA QUALE I PROGRAMMI DEBONO ESSERE ASSUNTI NEL «RISPETTO DEI DOCUMENTI PROGRAMMATORI E IN COERENZA CON IL BILANCIO» E, COME SUCCESSIVAMENTE INTEGRATO, «PER GLI ENTI LOCALI, SECONDO LE NORME CHE DISCIPLINANO LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DEGLI ENTI»**

un decreto ministeriale, che deve definire 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).

Il decreto 16 gennaio 2018, n. 14, che regolamenta procedure e schemi-tipo del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi, e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali (Fast Find NN16464), riprende sostanzialmente gli schemi già utilizzati in precedenza, inserendo (in aggiunta) le tabelle relative alle opere incompiute e agli immobili pubblici disponibili, «*ivi compresi quelli resi disponibili per insussistenza dell'interesse pubblico al completamento di un'opera pubblica incompiuta*».

Un **progetto può essere inserito nel programma triennale** «*limitatamente ad uno o più lotti funzionali, purché con riferimento all'intero lavoro sia stato approvato il documento di fattibilità delle alternative progettuali, ovvero, ..., il progetto di fattibilità tecnica ed economica, quantificando le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dell'intero lavoro*» (articolo 3, comma 9); lasciando quindi all'Amministrazione la facoltà di decidere il livello di progettazione da adottare.

Lo stesso criterio vale per l'**inserimento di un progetto nell'elenco annuale**, indicando un milione di euro quale soglia al di sopra della quale risulta obbligatoria la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica (articolo 3, comma 10).

La competenza a definire l'**ordine di priorità** (massima, media, minima) nella realizzazione delle infrastrutture da finanziare, viene attribuita alle Amministrazioni, le quali tuttavia dovranno indicare «*come prioritari i lavori di ricostruzione, riparazione e ripristino conseguenti a calamità naturali, di completamento delle opere incom-*

*piute, di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, i progetti definitivi o esecutivi già approvati, i lavori cofinanziati con fondi europei, nonché i lavori per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario»* (articolo 3, comma 11).

Nel definire le modalità di redazione e di approvazione del programma triennale e dell'elenco annuale (articolo 5), il decreto non richiama il quadro esigenziale e non procede a disciplinare le modalità né per accertare la coerenza degli interventi (finanziati e inseriti nel programma triennale) con i fabbisogni individuati nella fase di pianificazione, né per procedere ad una verifica delle scelte tramite le risultanze del primo livello di progettazione (documento di fattibilità delle alternative progettuali, ovvero del progetto di fattibilità tecnica ed economica), anche se la loro approvazione costituisce la condizione per inserire un'opera nel programma triennale. Inoltre il decreto non specifica se l'approvazione del primo livello di progettazione debba avvenire all'interno del procedimento di adozione ed approvazione del programma triennale ovvero con atto autonomo e separato.

Non ci interessa approfondire, in questa sede, gli aspetti relativi alle modifiche ed agli aggiornamenti del programma triennale e dell'elenco annuale, né agli obblighi informativi e di pubblicità.

## LA PROGRAMMAZIONE DELLA SPESA PER INFRASTRUTTURE

Nel nuovo Codice, l'assenza di una precisa definizione della fase di pianificazione risulta surrogata dalla (pur vaga) disposizione in base alla quale i programmi (biennale per l'acquisto di beni e servizi e triennale dei lavori pubblici) debbono essere assunti nel *«rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio»* e, come successivamente integrato, *«per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti»* (articolo 21, comma 1 D. Leg.vo 50/2016).

L'inevitabile incertezza, che ne è derivata, è stata chiarita - pressoché immediatamente - per quanto riguarda gli interventi prioritari (nuova denominazione delle infrastrutture strategiche). L'Allegato infrastrutture al DEF 2016<sup>5</sup> suddivide l'attività di programmazione e di progettazione (delle infrastrutture per la mobilità) in tre livelli: la *“pianificazione”*, che definisce obiettivi e strategie<sup>6</sup>, la *“programmazione”*, che - sulla base delle risultanze dei progetti di fattibilità - costruisce il *«Documento pluriennale di pianificazione»* (DPP) e stabilisce le priorità di allocazione delle risorse finanziarie<sup>7</sup>, la *“progettazione”*, che - per conseguire tempi certi e costi congrui delle realizzazioni - attiva consultazioni pubbliche (ov-

vero, il dibattito pubblico) per tenere conto delle specificità territoriali, e procede alla revisione della progettazione pregressa (in particolare, per le opere incompiute). Per le infrastrutture strategiche risulta quindi acclarato che la fase di pianificazione è assolta dai programmi che definiscono le politiche pubbliche settoriali (come il *“Piano generale della logistica e dei trasporti”*), mentre la fase di programmazione è assolta dal DPP, *«che include e rende coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche di propria competenza, ivi compreso il Programma triennale dei lavori»* (articolo 2 D. Leg.vo 228/2011).

L'assenza di qualsivoglia riferimento ai documenti programmatori degli enti locali è stata superata dalle integrazioni apportate dal primo correttivo al Codice dei contratti pubblici, il quale ha specificato che le scelte di programmazione debbano essere assunte nel rispetto delle *«norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti»*. Dalla disposizione di legge discende che per gli Enti locali la fase di pianificazione coincide con l'adozione del *«Documento unico di programmazione»* (DUP); come successivamente confermato dal regolamento per la redazione del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori pubblici (articolo 3, comma 1 D.M. 14/2018).

Il DUP degli Enti locali è stato introdotto dal decreto legislativo 118/2011 (in materia di armonizzazione contabile dei bilanci degli enti locali), quale *«strumento che permette l'attività di guida strategica ed operativa degli enti locali ... [e] costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione»*, ed è articolato in due sezioni. La *Sezione Strategica* (SeS), che ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato e individua gli indirizzi strategici dell'Ente. La *Sezione Operativa* (SeO) ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del bilancio di previsione e comprende anche i programmi settoriali *«di cui il legislatore prevede la redazione ed approvazione»*, fra i quali anche il programma triennale e l'elenco annuale dei lavori. Non risulta specificato, ma appare logico interpretare la prescrizione (di inserire i programmi settoriali nel DUP) come l'obbligo di rendere esplicite le scelte dell'organo politico; che, nel caso delle infrastrutture, devono corrispondere alla indicazione degli investimenti da effettuare per soddisfare i fabbisogni accertati, costituendo in tal modo la fase di pianificazione prevista dal Codice, le cui indicazioni verranno sottoposte a verifica per pervenire ad una scelta definitiva con l'adozione del programma triennale.

Il quadro normativo, appena descritto, sembra così aver realizzato l'auspicato abbinamento tra le norme in ma-

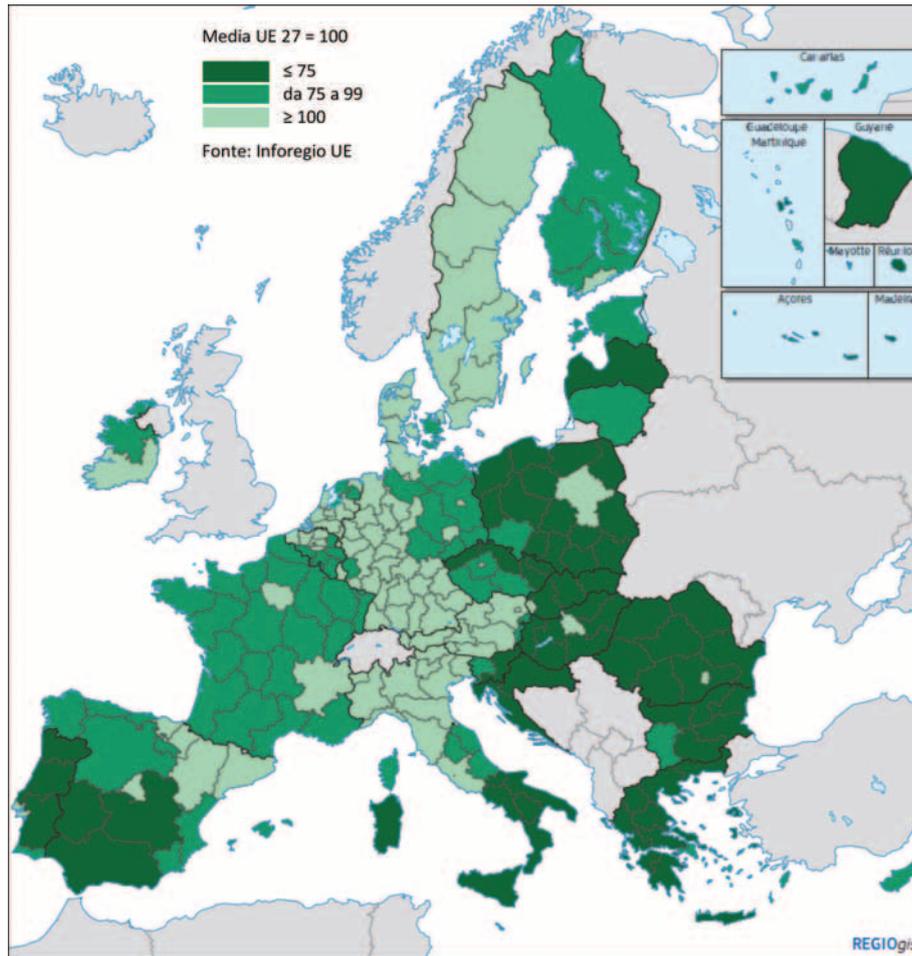


Figura 2. PIL Regioni UE 27 (media 2014-2016).

teria di contratti pubblici e le norme per il controllo dell'uso della spesa pubblica; nonostante le pur significative carenze nelle norme regolamentari di attuazione, come evidenziato in precedenza.

Tuttavia la disciplina della programmazione finanziaria degli Enti locali è stata investita da una stagione di semplificazioni; della quale sintetizziamo i passaggi essenziali ai fini dell'argomento che stiamo trattando, ovvero la disarticolazione delle recenti innovazioni introdotte al quadro normativo dei contratti pubblici e della programmazione delle infrastrutture.

Il D. Leg.vo 126/2014, che detta disposizioni modificative e integrative del D. Leg.vo 118/2011, provvede anche a modificare l'articolo 170 del decreto legislativo 267/2000 «Testo unico Enti locali», precedentemente riferito alla «Relazione previsionale e programmatica», che viene so-

stituito con la disciplina del «Documento unico di programmazione», che prevede anche - per i Comuni con popolazione fino a 5 mila abitanti - il «Documento unico di programmazione semplificato»<sup>8</sup>.

Il Decreto MEF 18 maggio 2018 (Fast Find NN16774), in riferimento al Documento unico di programmazione semplificato per i Comuni fino a 5 mila abitanti, dispone che «fatti salvi gli specifici termini previsti dalla normativa vigente, si considerano approvati, in quanto contenuti nel DUP, senza necessità di ulteriori deliberazioni» alcuni programmi settoriali, fra i quali il programma triennale e l'elenco annuale dei lavori pubblici.

Il decreto MEF 29 agosto 2018 (Fast Find NN16694), modificando il Paragrafo 8.2 - Parte 2 dell'Allegato 4.1 D. Leg.vo 118/2011, prescrive che:

«Nel DUP devono essere inseriti tutti quegli ulteriori stru-

*menti di programmazione relativi all'attività istituzionale dell'ente di cui il legislatore, compreso il legislatore regionale e provinciale [sic!], prevede la redazione ed approvazione. Tali documenti sono approvati con il DUP, senza necessità di ulteriori deliberazioni. ... Nel caso in cui i termini di adozione o approvazione dei singoli documenti di programmazione previsti dalla normativa vigente precedano l'adozione o l'approvazione del DUP, tali documenti di programmazione devono essere adottati o approvati autonomamente dal DUP, fermo restando il successivo inserimento degli stessi nel DUP. Nel caso in cui la legge preveda termini di adozione o approvazione dei singoli documenti di programmazione successivi a quelli previsti per l'adozione o l'approvazione del DUP, tali documenti di programmazione possono essere adottati o approvati autonomamente dal DUP, fermo restando il successivo inserimento degli stessi nella nota di aggiornamento al DUP. I documenti di programmazione per i quali la legge non prevede termini di adozione o approvazione devono essere inseriti nel DUP».*

Nonostante il medesimo D.M. richiami i termini (distinti) per l'adozione e l'approvazione del programma triennale delle opere pubbliche (riproponendo, di fatto, il comma 5 dell'articolo 5 del D.M. 14/2018), rimane nebulosa la combinazione temporale dell'iter di adozione, pubblicazione e approvazione del programma triennale rispetto alla tempistica di approvazione del DUP, e, soprattutto, il rapporto che si dovrebbe instaurare tra la fase di pianificazione (individuata nel DUP) e la fase di programmazione (individuata nel programma triennale), stante la prescrizione che comunque, dopo la sua approvazione, il programma triennale debba essere inserito nel DUP.

Neanche l'interpretazione offerta dall'ANCI risulta efficace a dissipare dubbi e incertezze, in quanto altrettanto nebulosa appare la «Nota di orientamento DUP e Programma triennale dei lavori pubblici», pubblicata da "IFEL Informa" il 24 luglio 2018 (link: <https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/9438-nota-orientamento-dup-e-programma-triennale-dei-lavori-pubblici>).

## CONSIDERAZIONI "NON" CONCLUSIVE (ALMENO SI SPERA)

La precedente narrazione sottolinea le difficoltà create da un processo di semplificazione che appare non solo poco chiaro, e quindi poco efficiente nei procedimenti delineati, ma soprattutto ostacola (sul nascere) la ricerca di efficacia proposta dal nuovo Codice dei contratti pubblici, che tenta di far dialogare la fase di pianificazione, nella quale le politiche dovrebbero indicare una allocazione delle risorse coerente con la finalità di dare una risposta ai fabbisogni accertati e di contribuire a superare

i divari nella fornitura di servizi alle famiglie e alle imprese, con la fase di programmazione della spesa e di avvio a realizzazione delle infrastrutture, dopo avere accertato l'utilità del servizio e la fattibilità della costruzione. Il processo di semplificazione, precedentemente descritto, appare realizzato (ancora una volta) sulla prevalenza della programmazione di bilancio, che cura aspetti formali e contabili piuttosto che sforzarsi di evidenziare strategie ed obiettivi, rispetto alla programmazione settoriale delle infrastrutture (intese come inscindibile unità del servizio da organizzare e dell'opera da costruire a tal fine), facendo così venire meno - di fatto - l'interesse ad eseguire sia le analisi delle evidenze empiriche dei fabbisogni, per costruire un quadro esigenziale che dovrebbero suggerire e sostenere le scelte delle politiche, sia la progettazione di fattibilità che, verificata l'utilità e la procedibilità delle scelte, consenta una consapevole programmazione delle risorse finanziarie.

Non è irrealistico immaginare che questi aspetti non verranno più curati. Il quadro esigenziale non verrà mai redatto, così come in passato non è stata mai redatta l'analisi dei fabbisogni, nella generale indifferenza. Il documento delle alternative progettuali risulterà un mero adempimento burocratico, senza contenuti tecnici. Il progetto di fattibilità tecnica ed economica non verrà mai redatto, salvo un improprio uso quale surrogato del non più previsto progetto di massima.

Quella che potrebbe apparire come una mera incongruenza e/o un mancato coordinamento di norme procedurali, in realtà deve essere interpretata come l'accantonamento, ancora una volta, dell'obiettivo di allocare in maniera efficiente ed efficace le risorse finanziarie dedicate allo sviluppo economico e alla coesione territoriale.

Non è una scelta indolore e/o senza conseguenze.

A mo' di esempio, degli effetti nefasti prodotti da scelte non lungimiranti fondate su processi formali, possiamo limitarci a richiamare due soli esempi, riferibili entrambi alla assenza di un serio processo di valutazione delle scelte, di monitoraggio dell'attuazione e di verifica dei risultati

Dopo decenni di utilizzazione delle risorse aggiuntive, per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027, sulla base della media del PIL delle Regioni rilevato nel triennio 2014-2016 (vedi Figura 2), risultano retrocesse fra le aree in ritardo di sviluppo non solo le regioni Sardegna, Abruzzo e Molise, ma anche le regioni Umbria e Marche, che mai hanno fatto parte dei territori del Mezzogiorno beneficiari degli aiuti allo sviluppo (salvo la provincia di Ascoli Piceno, fino alla conclusione dell'intervento straordinario nel 1993).

Le opere incompiute, che occupano il territorio senza fornire servizi e rappresentano un costo aggiuntivo (per le esigenze legate alla loro manutenzione e/o riconver-

AMBITO	Numero opere			Importo opere			
	N.	% nazionale	% ambito	V.A.	Importo medio	% nazionale	% ambito
Valle d'Aosta	2	0,31	1,15	16.292.381	8.146.191	0,41	2,18
Piemonte	9	1,39	5,17	9.819.749	1.091.083	0,25	1,31
Lombardia	27	4,17	15,52	137.106.167	5.078.006	3,44	18,32
Veneto	14	2,16	8,05	19.787.394	1.413.385	0,50	2,64
PA Bolzano	4	0,62	2,30	9.173.791	2.293.448	0,23	1,23
PA Trento	1	0,15	0,57	18.677.000	18.677.000	0,47	2,50
Friuli VG	5	0,77	2,87	11.196.444	2.239.289	0,28	1,50
Liguria	4	0,62	2,30	25.573.492	6.393.373	0,64	3,42
Emilia Romagna	16	2,47	9,20	86.448.486	5.403.030	2,17	11,55
Toscana	16	2,47	9,20	20.861.051	1.303.816	0,52	2,79
Umbria	15	2,32	8,62	162.106.583	10.807.106	4,07	21,67
Marche	16	2,47	9,20	73.522.895	4.595.181	1,85	9,83
Lazio	45	6,96	25,86	157.630.882	3.502.908	3,96	21,07
<b>Centro Nord</b>	<b>174</b>	<b>26,89</b>	<b>100,00</b>	<b>748.196.315</b>	<b>4.299.979</b>	<b>18,79</b>	<b>100,00</b>
Abruzzo	31	4,79	7,11	47.119.785	1.519.993	1,18	3,44
Molise	14	2,16	3,21	144.522.944	10.323.067	3,63	10,56
Campania	41	6,34	9,40	207.804.291	5.068.397	5,22	15,18
Puglia	54	8,35	12,39	82.939.948	1.535.925	2,08	6,06
Basilicata	33	5,10	7,57	93.764.441	2.841.347	2,35	6,85
Calabria	15	2,32	3,44	57.543.878	3.836.259	1,44	4,20
Sicilia	162	25,04	37,16	488.305.910	3.014.234	12,26	35,68
Sardegna	86	13,29	19,72	246.503.994	2.866.326	6,19	18,01
<b>Mezzogiorno</b>	<b>436</b>	<b>67,39</b>	<b>100,00</b>	<b>1.368.505.191</b>	<b>3.138.773</b>	<b>34,36</b>	<b>100,00</b>
<b>Regioni</b>	<b>610</b>	<b>94,28</b>		<b>2.116.701.506</b>	<b>3.470.002</b>	<b>53,15</b>	
<b>MIT</b>	<b>37</b>	<b>5,72</b>		<b>1.865.574.445</b>	<b>50.420.931</b>	<b>46,85</b>	
<b>ITALIA</b>	<b>647</b>	<b>100,00</b>		<b>3.982.275.951</b>	<b>6.154.986</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: elaborazione su dati del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Tabella 1. Opere incompiute di interesse nazionale (dati al 31 dicembre 2017).

sione), risultano una emergenza nazionale per entità numerica e per i capitali impegnati. I dati diffusi dal MIT<sup>9</sup> attribuiscono alle opere incompiute di interesse nazionale un valore di circa quattro miliardi di euro; importo rilevante, rispetto al quale una incidenza significativa è rappresentata dalla quota di opere localizzate nel Mezzogiorno d'Italia, ma non meno importante risulta la quota riferita alle infrastrutture avviate direttamente dal Ministero delle infrastrutture e trasporti (vedi Tabella 1).

**Perché questi argomenti dovrebbero interessare i professionisti e le imprese del mondo delle costruzioni?** Innanzitutto, perché siamo cittadini di un Paese in cui

il declino economico e sociale non è ineludibile, ma può essere contrastato se i saperi si impegnano a prevalere sull'arroganza dell'ignoranza. Il recupero del declino economico di Regioni dove l'impoverimento è subentrato ad un precedente benessere, così come la rifunzionalizzazione e il completamento del patrimonio di opere incompiute, non potrà mai avvenire se affidato al pressappochismo di chi - senza sapere di cosa si parli - fa finta di affrontare i problemi.

Quindi, dovrebbe interessarci per motivi più legati all'esercizio sia della professione sia dell'attività di impresa. Se le scelte della spesa pubblica in infrastrutture verranno operate senza costruire i quadri esigenziali e senza pro-

cedere alla redazione dei progetti di fattibilità, non solo verranno meno occasioni di lavoro professionale, ma anche, continuando a non produrre i progetti di primo livello, si produrrà inevitabilmente un impoverimento delle competenze, non più stimolate dal dover affrontare e risolvere problemi. Inoltre le imprese continueranno ad operare in un sistema di incertezze nel condurre a buon fine gli appalti e continueranno a non essere sollecitate ad intraprendere strade innovative di partenariato, che possano abbinare l'opportunità di creare nuove occasioni di lavoro con un incremento qualitativo e quan-

titativo dei servizi forniti alle famiglie e alle imprese. L'afasia già dimostrata per gli aspetti più vicini al mondo delle costruzioni, come in occasione della sagra della semplificazione edilizia (come più volte si è argomentato su questi Quaderni), in questo caso potrebbe trovare una qualche giustificazione nella mancata consapevolezza delle avvenute esequie del progetto di fattibilità. Motivo di più per uno scatto di orgoglio nel consolidare i propri saperi e pretendere che la politica, quale cura del comune benessere, trovi alimento nel cervello e non nella pancia. ■

## NOTE

- <sup>1</sup> Il FSC, istituito dal D. Leg.vo 88/2011 (Fast Find NN10794) in continuità con il preesistente Fondo per le aree svantaggiate (FAS), programma l'uso e la localizzazione delle risorse finanziarie destinate alla realizzazione di interventi speciali finalizzati a eliminare i divari di sviluppo (come prescritto dall'articolo 109, comma 5, della Costituzione), che, insieme ai fondi comunitari (Fesr, Fse, ecc.), alimenta le politiche di sviluppo finalizzate alla rimozione degli squilibri economici e sociali fra le diverse aree geografiche del Paese.
- <sup>2</sup> Articolo 2, comma 2, del D.M. 26 novembre 2010 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (Fast Find NN10582).
- <sup>3</sup> Di competenza del Ministero dei lavori pubblici prima e quindi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; ultimo della serie (prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 50/2016) è il decreto ministeriale 11 novembre 2011 «Procedura e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori pubblici e per la redazione e la pubblicazione del programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi ...» (Fast Find NN11335).
- <sup>4</sup> Per un approfondimento si rimanda al volume *Programmare e progettare*, Legislazione Tecnica 2016.
- <sup>5</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, *Documento di economia e finanza 2016*, Allegato *Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica*, aprile 2016: ([http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/W\\_Del\\_Allegato\\_INFRASTRUTTURE.pdf](http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/W_Del_Allegato_INFRASTRUTTURE.pdf)).
- <sup>6</sup> Viene richiamata la necessità dell'utilizzo di «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».
- <sup>7</sup> Sulla base di scelte orientate dalle «Linee Guida per la valutazione di investimenti in opere pubbliche», che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha pubblicato a giugno 2017 (link: <http://www.mit.gov.it/node/5272>).
- <sup>8</sup> Il DUP semplificato, «guida e vincolo ai processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'ente», deve individuare «le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato» (paragrafo 8.4 dell'Allegato 4.1 D. Leg.vo 118/2011 e s.m.i.).
- <sup>9</sup> link: <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/opere-incompiute-sistema-informativo-di-monitoraggio-delle-opere-incompiute-0>.