

Roberto Gallia

La spesa per infrastrutture degli Enti locali: l'efficacia della programmazione condizionata dalle semplificazioni procedurali

(doi: 10.1444/93417)

Rivista giuridica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9542)

Fascicolo 2, giugno 2019

Ente di afferenza:

(SVIMEZ)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

La spesa per infrastrutture degli Enti locali: l'efficacia della programmazione condizionata dalle semplificazioni procedimentali

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. Pianificazione e programmazione delle infrastrutture. - 2.1. I procedimenti di pianificazione. - 2.2. I procedimenti di programmazione. - 3. La programmazione della spesa per infrastrutture. - 4. Considerazioni «non» conclusive.

1. Premessa

Le infrastrutture, declinate nella loro localizzazione territoriale, costituiscono uno dei pilastri delle politiche di sviluppo economico e di coesione sociale, come si è già avuto modo di argomentare in occasione dei precedenti Seminari, dedicati alla programmazione delle risorse aggiuntive¹ ed alla riforma del codice dei contratti pubblici², durante i quali sono state ricordate anche le problematiche della valutazione della spesa in infrastrutture³, dopo che in precedenza si era evidenziata la possibilità, a fronte della riduzione della spesa pubblica, di mantenere comunque adeguati livelli delle prestazioni essenziali, misurabili in termini di obiettivi dei servizi da fornire alle famiglie e alle imprese, applicando le procedure di valutazione e controllo dell'allocazione delle risorse introdotte a seguito della riforma della finanza pubblica⁴ e ricorrendo a formule innovative di partenariato pubblico privato⁵.

¹ R. Gallia, *Infrastrutture per lo sviluppo: programmare e progettare*, relazione al Seminario SVIMEZ del 3 marzo 2015, in questa «Rivista», vol. XXIX, 2015, n. 3, pp. 439-444.

² R. Gallia, *Programmazione delle infrastrutture, assetto del territorio e politiche urbane*, relazione al Seminario SVIMEZ del 15 marzo 2016, in questa «Rivista», vol. XXX, 2016, n. 3, pp. 781-799.

³ R. Gallia, *Sviluppo economico e attrezzatura del territorio. Alle origini della valutazione nell'amministrazione italiana*, memoria al Seminario SVIMEZ del 7 dicembre 2017, in questa «Rivista», vol. XXXII, 2018, n. 2, pp. 483-505.

⁴ R. Gallia, *Il «come spendere» nella revisione della spesa pubblica*, relazione al Seminario SVIMEZ del 15 marzo 2013, in questa «Rivista», vol. XXVII, 2013, n. 1-2, pp. 149-162.

⁵ R. Gallia, *Il contratto di disponibilità*, relazione al Seminario SVIMEZ del 23 luglio 2013, in questa «Rivista», vol. XXVII, 2013, n. 3, pp. 441-454.

Si propone, in questa occasione dedicata ad una riflessione sui «Corpi Tecnici della pubblica amministrazione», di integrare le precedenti argomentazioni con un esame delle 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 territoriali; semplificazione che, nel continuo prevalere di una cultura contabilistico-giuridica, che prevarica – di fatto – le competenze tecniche, costituisce ostacolo all'esercizio dei doveri (sia politici sia tecnici) in materia di controllo dell'utilità e della fattibilità di una infrastruttura e, quindi, della relativa spesa.

Ricordiamo brevemente che la spesa in infrastrutture rappresenta un significativo moltiplicatore economico, come evidenziato anche nel *Rapporto SVIMEZ 2018*⁶, e che il collegamento fra *deficit* infrastrutturale e *deficit* di sviluppo ha già avuto da tempo il riconoscimento normativo, con l'introduzione nel nostro ordinamento 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 imprese⁷. A tal fine, si è anche disposto che le risorse aggiuntive del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)⁸ siano destinate anche a progetti infrastrutturali «aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale [...] tenendo conto della programmazione degli interventi di carattere ordinario» (art. 4, d.lgs. n. 88/2011) e devono essere 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

⁶ Sintetizzato nella presentazione del direttore Luca Bianchi (*slides al link: http://www.svimez.info/images/RAPPORTO/materiali2018/2018_11_08_rapporto_slides_bianchi.pdf*).

⁷ Art. 22 «Perequazione infrastrutturale» della legge 5 maggio 2009, n. 42 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione», in *G.U.* n. 103 del 6 maggio 2009.

⁸ Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42», in *G.U.* n. 143 del 22 giugno 2011.

termini di convergenza, delle politiche di coesione e della spesa ordinaria destinata alle aree svantaggiate» (art. 5, d.lgs. n. 88/2011).

Ricordiamo inoltre che, come più volte argomentato in passato, nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione si è registrata una evoluzione della nozione di «opera pubblica» per sottolineare la sua natura di «servizio pubblico», con riferimento alla qualità della vita delle famiglie e alle condizioni per lo sviluppo di impresa, e per evidenziarne gli aspetti imprenditoriali⁹. Evoluzione resa evidente dalla definizione, all'interno del QSN 2007-2013, degli «obiettivi di servizio» quali «servizi collettivi ed essenziali per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire, [...] [sui quali] mobilitare il processo politico di decisione» al fine di intervenire sui divari territoriali¹⁰, e dalla definizione, all'interno delle disposizioni attuative in materia di perequazione infrastrutturale¹¹, della innovativa nozione di «infrastruttura pubblica»¹², che integra le nozioni di opera pubblica e di servizio pubblico stabilendo 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.

In merito alla connessione tra la nozione di «infrastruttura» e la nozione di «dotazione territoriale» si è già ampiamente argomentato in occasione dei precedenti seminari, ai quali si rimanda¹³. In questa sede appare opportuno ricordare sinteticamente come le scelte finalizzate a conseguire predeterminati obiettivi di servizio

⁹ R. Gallia, *Infrastrutture e aiuti di Stato*, relazione al Seminario SVIMEZ del 26 novembre 2013, in questa «Rivista», vol. XXVII, 2013, n. 4, pp. 797-810.

¹⁰ R. Gallia, *La geografia dei divari*, in questa «Rivista», vol. XXII, 2008, n. 4, pp. 1131-1150.

¹¹ R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», vol. XXV, 2011, n. 3, pp. 711-722.

¹² Art. 2, comma 2, del d.m. 26 novembre 2010 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42», in *G.U.* n. 75 del 1° aprile 2011.

¹³ R. Gallia, *La politica per le infrastrutture e gli interventi per la coesione territoriale nei recenti provvedimenti per il Mezzogiorno*, relazione al Seminario SVIMEZ del 3 luglio 2017, in questa «Rivista», vol. XXXI, 2017, n. 4, pp. 837-853.

assumano rilievo nella programmazione della spesa per le infrastrutture e nella scelta della loro localizzazione, siano esse opere prioritarie, siano esse opere di interesse locale.

2. Pianificazione e programmazione delle infrastrutture

Più volte, nei precedenti Seminari, 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» (legge n. 109/1994, art. 14) e riproposto senza modificazioni nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006, art. 128), 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, la sua adozione 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 annuale¹⁴, 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 pubblici¹⁵, con le disposizioni dettate nel Titolo III «Pianificazione, programmazione e proget-

¹⁴ 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 ai sensi dell'art. 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni e degli artt. 13 e 271 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207», in *G.U.* n. 55 del 6 marzo 2012.

¹⁵ Decreto legislativo 18 aprile 2010, n. 50 «Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli Enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture», in *S.O.* n. 10 alla *G.U.* n. 91 del 19 aprile 2016; modificato e integrato dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 «Disposizioni

tazione», 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» (che indica gli interventi ritenuti idonei a soddisfare i fabbisogni infrastrutturali e comprende anche l'indicazione degli approfondimenti tecnico-economici-procedurali da effettuare per validare le scelte preliminari), «programmazione» (che sceglie gli investimenti da effettuare e attribuisce il finanziamento alle opere da realizzare) e «progettazione» dell'infrastruttura e avvio a realizzazione.

La nuova definizione dei livelli di progettazione mantiene il «progetto definitivo» e il «progetto esecutivo», mentre 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 economica e finanziaria», 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, con riferimento 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 si indicano gli 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.

2.1. *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 desumibili dalla finalità

integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50», in *S.O.* n. 22 alla *G.U.* n. 103 del 5 maggio 2017.

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, art. 23 Codice). 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 valutazione degli investimenti in infrastrutture risulta disciplinata dal decreto legislativo n. 228/2011¹⁶, il quale dispone di effettuare le scelte sulla base di una verifica della domanda di servizi confrontata con l'offerta esistente¹⁷. Dal combinato disposto delle due norme discende che alla fase di programmazione 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 introduce la definizione del «quadro esigenziale» (lett. *ggggg-nonies*, comma 1, art. 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 [...] [e] 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.

Contestualmente, 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, e la bozza conosciuta al momento in cui si scrive non definisce ulteriormente i contenuti del quadro esigenziale, come prima elencati, limitandosi a richiamare «la eventuale indicazione [...] delle alternative progettuali [...] tra le quali la cosiddetta “opzione zero”» (art. 3).

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.

¹⁶ Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 «Attuazione dell'art. 30, comma 9, lett. a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche», in *G.U.* n. 30 del 6 febbraio 2012.

¹⁷ R. Gallia, *Il «come spendere» nella revisione della spesa pubblica*, cit.

2.2. I procedimenti di programmazione

Il nuovo Codice non modifica 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 dal 2011, come detto in precedenza, anche se introduce alcune novità.

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» (art. 21, comma 2).

Demanda la regolamentazione delle modalità di redazione del programma triennale e dell'elenco annuale ad 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» (art. 21, comma 8).

Il decreto che ne regola l'attuazione¹⁸ riprende sostanzialmente gli schemi già utilizzati in precedenza, inserendo 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» (art. 3, comma 9); lasciando quindi all'Amministrazione la decisione del livello di progettazione da adottare.

Lo stesso criterio vale per l'inserimento di un progetto nell'elenco annuale, applicando la soglia di un milione di euro per rendere obbligatoria la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica (art. 3, comma 10).

La competenza a definire l'ordine di priorità (massima, media, minima), nella realizzazione delle infrastrutture inserite nel pro-

¹⁸ Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, decreto 16 gennaio 2018, n. 14 «Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali», in *G.U.* n. 57 del 9 marzo 2018.

gramma, 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 incompiute, 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» (art. 3, comma 11).

In nessuna parte il decreto in esame richiama il quadro esigenziale e non prescrive né di accertare la coerenza degli interventi (finanziati e inseriti nel programma triennale) con i fabbisogni individuati nella fase di pianificazione, né di verificare le scelte con le risultanze del documento di fattibilità delle alternative progettuali ovvero del progetto di fattibilità tecnica ed economica. I progetti di fattibilità – come detto in precedenza – devono risultare approvati al fine di inserire un’opera nel programma triennale, anche se non viene specificato se la loro approvazione debba avvenire all’interno del procedimento di adozione ed approvazione del programma triennale ovvero con atto autonomo e separato (art. 5).

3. *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 per gli Enti locali, come successivamente integrato, «secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti» (art. 21, comma 1, d.lgs. n. 50/2016).

L’inevitabile incertezza che ne è derivata, per quanto riguarda gli interventi prioritari (nuova denominazione delle infrastrutture strategiche) è stata chiarita – pressoché immediatamente – dall’Allegato infrastrutture al DEF 2016¹⁹, che suddivide l’attività di programmazione e di progettazione (delle infrastrutture per la mobilità)

¹⁹ Ministero dell’economia e delle finanze, *Documento di economia e finanza 2016*, Allegato *Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica*, aprile 2016 (all’indirizzo: http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/W_Del_Allegato_-INFRASTRUTTURE.pdf).

in tre livelli: la «pianificazione», che definisce obiettivi e strategie²⁰, la «programmazione», che – sulla base degli esiti dei progetti di fattibilità – costruisce il Documento pluriennale di pianificazione (DPP)²¹ e stabilisce le priorità di allocazione delle risorse finanziarie²², la «progettazione», che – per conseguire tempi certi e costi congrui, e per tenere conto delle specificità territoriali – attiva consultazioni pubbliche²³ e procede alla revisione della progettazione progressa²⁴.

Per le infrastrutture strategiche risulta quindi acclarato che la fase di pianificazione sia assolta dai programmi settoriali approvati dal decisore politico (come il «Piano generale della logistica e dei trasporti»), mentre la fase di programmazione è eseguita 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», la cui approvazione è demandata al CIPE.

L'assenza di qualsivoglia riferimento ai documenti programmatici degli Enti locali è stata superata dal primo correttivo, aggiungendo che le scelte di programmazione debbano essere assunte nel rispetto delle «norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli Enti». Come successivamente confermato dal regolamento per la redazione del programma triennale e dell'elenco annuale dei lavori pubblici (art. 3, comma 1 del citato d.m. 14/2018), dalla disposizione di legge discende che per gli Enti locali la fase di pianificazione coincide con l'adozione del «Documento unico di programmazione» (DUP), introdotto dal decreto legislativo n. 118/2011 quale «strumento che permette l'attività di guida strategica ed operativa degli Enti locali [...] [e] costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza

²⁰ 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».

²¹ Art. 2 del decreto legislativo n. 228/2011 (vedi precedente nota 16).

²² Sulla base di scelte orientate dalle annunciate «Linee Guida per la valutazione di investimenti in opere pubbliche», che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha pubblicato a giugno 2017 (<http://www.mit.gov.it/node/5272>).

²³ Anche se non citato, il riferimento è al «dibattito pubblico» introdotto dall'art. 22 del nuovo Codice dei contratti pubblici. Al riguardo cfr: R. Gallia, *Il dibattito pubblico. Adempimento burocratico o opportunità per la dotazione infrastrutturale*, in «Quaderni di Legislazione tecnica», n. 1/2018, pp. 51-59.

²⁴ La revisione dei progetti in corso, indicata (anche all'interno del testo del d.lgs. 50/2016) con il discutibile termine di *project review*, fa riferimento – di fatto – all'«elenco-anagrafe delle opere pubbliche incompiute» (art. 44-*bis* della legge n. 214/2011, di conversione del d.l. n. 201/2014 in materia di consolidamento dei conti pubblici).

dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione»²⁵.

L'articolazione del DUP, definita dall'Allegato 4.1 «Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio» del decreto legislativo n. 118/2011, è suddivisa in due sezioni. La Sezione Strategica (SeS) ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo. 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 (paragrafo 8.2). Non risulta specificata la modalità con la quale i programmi settoriali debbano essere inseriti nella programmazione di bilancio, ma appare logico interpretare la prescrizione 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.

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.

Il decreto legislativo n. 126/2014²⁶, che detta disposizioni modificative e integrative del decreto legislativo n. 118/2011, modifica anche il decreto legislativo n. 267/2000 «Testo unico Enti locali», sostituendo rubrica e contenuto dell'art. 170, precedentemente riferito alla «Relazione previsionale e programmatica», per definire la disciplina del «Documento unico di programmazione», che prevede anche che i Comuni con popolazione fino a 5 mila abitanti predispongano il «Documento unico di programmazione semplificato»²⁷.

²⁵ Art. 3, comma 1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», in *G.U.* n. 172 del 26 luglio 2011.

²⁶ Decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 «Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», in *S.O.* n. 73 alla *G.U.* n. 199 del 28 agosto 2014.

²⁷ Il DUP semplificato, indicato al paragrafo 8.4 dell'Allegato 4.1 quale «guida e vincolo ai processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'ente», deve individuare

Il decreto 18 maggio 2018²⁸, in riferimento al Documento unico di programmazione semplificato, 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 29 agosto 2018²⁹, modificando il Paragrafo 8.2 – Parte 2 dell'Allegato 4.1 al decreto legislativo n. 118/2011, prescrive che:

Nel DUP devono essere inseriti tutti quegli ulteriori strumenti di programmazione relativi all'attività istituzionale dell'ente di cui il legislatore, compreso il legislatore regionale e provinciale, 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 per l'adozione e l'approvazione del programma triennale delle opere pubbliche (riproducendo il comma 5 dell'art. 5 del citato d.m. n. 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 approvazione, il programma triennale debba essere inserito nel DUP³⁰.

«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».

²⁸ Ministero dell'economia e delle finanze, decreto 18 maggio 2018 «Semplificazione del Documento unico di programmazione semplificato», in *G.U.* n. 132 del 9 giugno 2018.

²⁹ Ministero dell'economia e delle finanze, decreto 29 agosto 2018 «Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011», in *G.U.* n. 213 del 13 settembre 2018.

³⁰ Altrettanto nebulosa appare la *Nota di orientamento DUP e Programma triennale dei lavori pubblici*, pubblicata da IFEL Informa il 24 luglio 2018 (<https://www.fondazioneifel.it>).

4. *Considerazioni «non» conclusive*

La programmazione delle infrastrutture, sia di interesse nazionale sia di interesse locale, e il buon uso delle risorse finanziarie destinate agli interventi speciali (art. 119, comma 5, Costituzione), fanno parte a pieno titolo delle politiche di sviluppo e coesione.

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 gli obiettivi dettati dai fabbisogni che si vogliono soddisfare, con la fase di programmazione della spesa e di avvio a realizzazione delle scelte, dopo averne accertato l'utilità e la fattibilità.

Il processo di semplificazione, precedentemente descritto, appare impostato (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 fornire e dell'opera da costruire a tal fine). La prevalente attenzione ai procedimenti contabili fa 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 le progettazioni di fattibilità che, verificata l'utilità e la procedibilità delle scelte, consentono 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, sulla base della media del PIL delle Regioni (rilevata nel triennio 2014-2016; vedi fig. 1), per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027 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 la loro manutenzione e/o riconversione), risultano una emergenza nazionale per entità numerica e per i capitali impegnati. I dati diffusi dal MIT³¹ attribuiscono alle opere incompiute di interesse nazionale un valore di circa quattro miliardi di euro; importo 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 gestite direttamente dal Ministero delle infrastrutture e trasporti (vedi tab. 1).

Il recupero del declino economico di Regioni dove l'impoverimento è subentrato ad un precedente benessere, così come la rifunzionalizzazione ed il completamento del patrimonio di opere incompiute, dovrebbero suggerire una più accorta attenzione agli aspetti tecnici nelle scelte delle politiche, sia per la programmazione delle infrastrutture sia per l'allocazione della spesa.

³¹ <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/opere-incompiute-sistema-informativo-di-monitoraggio-delle-opere-incompiute-0>.

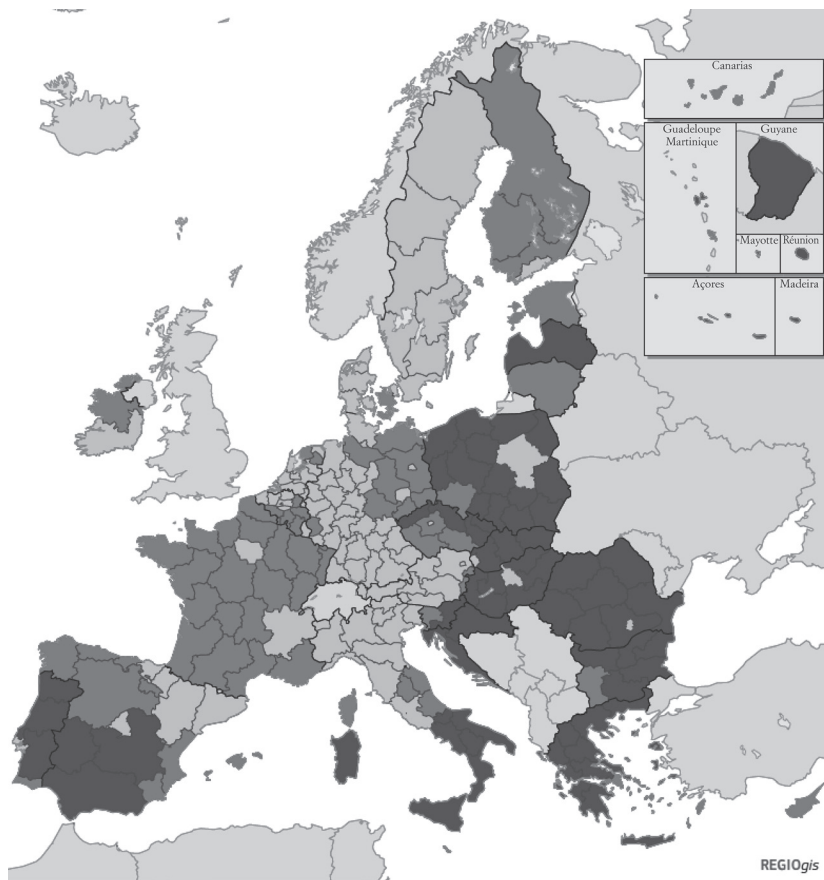


FIG. 1. InfoRegio – PII Regioni UE 27 (media 2014-2016).

Legenda: Media UE 27 = 100; (scuro) ≤ 75 ; (medio) da > 75 a < 100 ; (chiaro) ≥ 100 .

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

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
<i>Centro Nord</i>	<i>174</i>	<i>26,89</i>	<i>100,00</i>	<i>748.196.315</i>	<i>4.299.979</i>	<i>18,79</i>	<i>100,00</i>
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
<i>Mezzogiorno</i>	<i>436</i>	<i>67,39</i>	<i>100,00</i>	<i>1.368.505.191</i>	<i>3.138.773</i>	<i>34,36</i>	<i>100,00</i>
Regioni	610	94,28		2.116.701.506	3.470.002	53,15	
MIT	37	5,72		1.865.574.445	50.420.931	46,85	
<i>Italia</i>	<i>647</i>	<i>100,00</i>		<i>3.982.275.951</i>	<i>6.154.986</i>	<i>100,00</i>	

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

