

Innovazioni nel governo del territorio

Prof. Arch. Simone Ombuen

Seminario

PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE

Roma 27 aprile 2020

A cura di Arch.Prof. Roberto Gallia

L'attività della Pubblica Amministrazione in materia di programmazione è esercitata in riferimento alle misure di finanza pubblica, e riguarda gli aspetti economico-finanziari della spesa pubblica e la definizione del bilancio.

Non contribuiscono alla definizione della spesa i pur richiamati obiettivi generali della programmazione economico-sociale e della pianificazione territoriale, nonostante le infrastrutture, declinate nella loro localizzazione territoriale, costituiscano uno dei pilastri delle politiche per lo sviluppo economico e la coesione sociale, in riferimento alla programmazione delle risorse aggiuntive¹.

La programmazione e la localizzazione territoriale della spesa in infrastrutture, regolamentata nel 1994 con la legge Merloni e aggiornata nel 2016 con la riforma del codice dei contratti pubblici², costituisce un processo complesso che riguarda anche le problematiche di verifica e valutazione³ e gli aspetti procedurali⁴.

Poiché le scelte di localizzazione territoriale della spesa in infrastrutture assumono rilievo in riferimento al superamento dei divari delle "dotazioni territoriali", appare opportuno ricordare come la loro definizione sia stata recepita in maniera eterogenea all'interno delle regolamentazioni urbanistiche, nazionali e regionali, pur finalizzate agli obiettivi di contenimento del consumo di suolo⁵ e di rigenerazione urbana⁶.

¹ R. Gallia, *Infrastrutture per lo sviluppo: programmare e progettare*, relazione al seminario Svimez del 3 marzo 2015, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXIX, 2015, n. 3, pagg. 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, pagg. 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 «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXXII, 2018, n. 2, pagg. 483-505.

⁴ R. Gallia, *La spesa per infrastrutture degli Enti locali: l'efficacia della programmazione condizionata dalle semplificazioni procedurali*, memoria al seminario Svimez del 21 novembre 2018, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXXIII, 2019, n. 2, pagg. 379-393.

⁵ R. Gallia, *Standard urbanistici, dotazioni territoriali, regolamento edilizio unico nazionale*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», 2016, n.1, pagg. 57-61.

⁶ R. Gallia, *La rigenerazione urbana in assenza di politiche per le città e i territori*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», 2019, n.2, pagg. 7-18.

Il mancato collegamento fra l'impiego della spesa pubblica, la promozione di obiettivi economico-sociali e l'attrezzatura del territorio crea ostacolo ad una politica di sviluppo finalizzata al recupero dei divari territoriali. Nel merito occorre evidenziare come, a fronte della contrazione dei finanziamenti pubblici, risulterebbe possibile mantenere adeguati livelli delle prestazioni essenziali (LEP), 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 pubblica⁷, e ricorrendo a formule innovative di partenariato pubblico privato⁸.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016), con i successivi correttivi (d.lgs. 56/2017, legge 55/2019), innova il processo decisionale, precedentemente fondato sul binomio programmazione e progettazione, quindi sostituito con un procedimento tripartito in pianificazione, programmazione e progettazione.

Nel precedente ordinamento la progettazione (di massima, definitiva, esecutiva) veniva avviata a valle della fase programmazione (programma triennale ed elenco annuale), mentre nel nuovo ordinamento il livello iniziale di progettazione (il "progetto di fattibilità tecnica ed economica", al quale il primo correttivo ha affiancato il "documento di fattibilità delle alternative progettuali") non costituisce l'avvio a realizzazione di una infrastruttura, bensì deve essere utilizzato per verificare le decisioni assunte in sede di "pianificazione", in relazione alle «specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire», e valutare - fra alternative possibili - la soluzione che presenti «il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività»⁹. L'esito del progetto di fattibilità (che potrebbe indicare anche l'opzione "zero", cioè di non realizzare l'infrastruttura proposta in sede di pianificazione) viene quindi utilizzato in sede di "programmazione" per assumere le decisioni in merito al finanziamento ed all'avvio a realizzazione dell'infrastruttura. A valle della programmazione si procederà alla progettazione definitiva ed esecutiva e alla cantierizzazione dell'infrastruttura¹⁰.

Il collegamento fra i procedimenti disciplinati dal Codice dei contratti pubblici e i procedimenti in materia di finanza pubblica (legge 196/2009, d.lgs. 118/2011) definiscono gli adempimenti da assumere per l'allocazione delle risorse finanziarie.

Ai fini dell'assetto territoriale, rimangono non definite le scelte per la localizzazione della spesa pubblica, in assenza di una definizione normativa e/o di una prassi di riferimento della analisi dei fabbisogni che dovrebbe dare sostanza al pur indicato quadro di riferimento.

⁷ R. Gallia, *Il "come spendere" nella revisione della spesa pubblica*, relazione al seminario Svimez del 15 marzo 2013, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXVII, 2013, n. 1-2, pagg. 149-162.

⁸ R. Gallia, *Il contratto di disponibilità*, relazione al seminario Svimez del 23 luglio 2013, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol. XXVII, 2013, n. 3, pagg. 441-454.

⁹ R. Gallia, *Il progetto di fattibilità tecnica ed economica nel nuovo Codice degli appalti e delle concessioni*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», 2016, n.3, pagg. 39-47.

¹⁰ R. Gallia, *I livelli di progettazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», 2017, n.1, edizione on line (https://www.legislazionetecnica.it/system/files/prd_allegati/_/17-2/3538032/3538032_Gallia.pdf).

Il procedimento di pianificazione e programmazione delle infrastrutture

La sequenza degli adempimenti del procedimento amministrativo prevede l'adozione di:

a) il «**quadro esigenziale**», che sulla base della ricognizione della dotazione territoriale (nell'ambito di riferimento) individua lo standard di fornitura di ciascuna tipologia di servizio (obbligatoriamente per i servizi essenziali LEP, quale scelta discrezionale dell'Amministrazione procedente per i restanti servizi);

Il “quadro esigenziale” è stato introdotto dal primo correttivo (d.lgs. 56/2017), che lo definisce (articolo 2, lettera *ggggg-nonies*) quale documento «redatto ed approvato dall'amministrazione in fase antecedente alla programmazione dell'intervento», con il compito di individuare, «in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare ..., [e] sulla base dei dati disponibili», gli obiettivi generali da perseguire per ogni intervento, i fabbisogni della collettività in relazione alla specifica tipologia di utenza, le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte. Il “quadro esigenziale” risulta analogo alla “analisi dei fabbisogni” di cui alla legge Merloni, rispetto alla quale - tuttavia - presenta il sostanziale aggiornamento che richiede di valutare i fabbisogni non soddisfatti dalla dotazione esistente e di indicare i livelli che si intendono conseguire nelle prestazioni (quantitative e qualitative) dei servizi da fornire alle famiglie e alle imprese.

Il Codice dei contratti pubblici incardina il quadro esigenziale nella fase di pianificazione, nella quale si accertano i fabbisogni e si scelgono le esigenze da soddisfare, indicando le priorità che, a seguito di successive verifiche ed approfondimenti (demandati al progetto di fattibilità tecnica ed economica e/o al documento delle alternative progettuali), dovrebbero essere - in alternativa - revocate ovvero modificate e/o confermate con l'inserimento nel programma triennale dei lavori pubblici e nel programma biennale degli acquisti di beni e servizi.

Decreto legislativo 2016, n. 50 «Codice dei contratti pubblici»

Articolo 3 “Definizioni”

ggggg-nonies) **«quadro esigenziale»**, il documento che viene redatto ed approvato dall'amministrazione in fase antecedente alla programmazione dell'intervento e che individua, sulla base dei dati disponibili, in relazione alla tipologia dell'opera o dell'intervento da realizzare gli obiettivi generali da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento, i fabbisogni della collettività posti a base dell'intervento, le specifiche esigenze qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte attraverso la realizzazione dell'intervento, anche in relazione alla specifica tipologia di utenza alla quale gli interventi stessi sono destinati;

Articolo 23 “Livelli di progettazione ...”

3. Con il regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies, sono definiti i contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali. **Con il regolamento di cui al primo periodo è, altresì, determinato il contenuto minimo del quadro esigenziale che devono predisporre le stazioni appaltanti. Fino alla data di entrata in vigore di detto regolamento, si applica l'articolo 216, comma 4.**

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. Per i lavori pubblici di importo pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 35 anche ai fini della programmazione di cui all'articolo 21, comma 3, nonché per l'espletamento delle procedure di dibattito pubblico di cui all'articolo 22 e per i concorsi di progettazione e di idee di cui all'articolo 152, il progetto di fattibilità è preceduto dal documento di fattibilità delle alternative progettuali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *ggggg-quater*), nel rispetto dei contenuti di cui al regolamento previsto dal comma 3 del presente articolo. Resta ferma la facoltà della stazione appaltante di richiedere la redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali anche per lavori pubblici di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35. **Nel progetto di fattibilità tecnica ed economica, il progettista sviluppa, nel rispetto del quadro esigenziale, tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti di cui al comma 1, nonché gli elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, secondo le modalità previste nel regolamento di cui al comma 3, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali.** Il progetto di fattibilità tecnica ed economica deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa.

b) il «**documento di pianificazione**», con il quale l'Amministrazione precedente stabilisce gli standard (obiettivi di servizio) da conseguire, in base ai quali individua il fabbisogno delle infrastrutture da realizzare e i costi da sostenere per la redazione del livello minimo di progettazione;

L'esigenza di valutare ex ante un progetto, in merito sia alla coerenza con gli obiettivi strategici (definiti dal programma politico) sia alla fattibilità a garanzia dell'investimento a buon fine, è stata sostanzialmente accolta all'interno del d.lgs. n. 50/2016 che, nell'innovare il Codice dei contratti pubblici, ha distinto il momento della pianificazione, nel quale si operano le scelte in merito al fabbisogno di servizi 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.

Il decreto M.I.T. 14/2018, che regola procedure e schemi-tipo del programma triennale, specifica che per gli enti locali il documento di pianificazione coincide con il Documento Unico di Programmazione (DUP), introdotto dal decreto legislativo 118/2011 in materia di armonizzazione contabile dei bilanci degli enti locali.

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, ...»

Allegato n. 4/1 “Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio”

4.2 Gli strumenti della programmazione degli enti locali

Gli strumenti di programmazione degli enti locali sono:

- a) il Documento unico di programmazione (DUP), presentato al Consiglio, **entro il 31 luglio di ciascun anno**, per le conseguenti deliberazioni. Considerato che l'elaborazione del DUP presuppone una verifica dello stato di attuazione dei programmi, contestualmente alla presentazione di tale documento si raccomanda di presentare al Consiglio anche lo stato di attuazione dei programmi, da effettuare, ove previsto, ai sensi dell'art. 147-ter del TUEL;
- b) l'eventuale nota di aggiornamento del DUP, da presentare al Consiglio **entro il 15 novembre di ogni anno**, per le conseguenti deliberazioni;
- c) lo schema di bilancio di previsione finanziario, da presentare al Consiglio **entro il 15 novembre di ogni anno**. A seguito di variazioni del quadro normativo di riferimento la Giunta aggiorna lo schema di bilancio di previsione in corso di approvazione unitamente al DUP. In occasione del riaccertamento ordinario o straordinario dei residui la Giunta aggiorna lo schema di bilancio di previsione in corso di approvazione unitamente al DUP e al bilancio provvisorio in gestione;

Decreto legislativo 2016, n. 50 «Codice dei contratti pubblici»

Articolo 21 “Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici”

1. Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. **I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti.**

Decreto M.I.T. 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 »

Articolo 3 “Contenuti, livello di progettazione minimo, ordine di priorità del programma triennale dei lavori pubblici, dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti”

1. Le amministrazioni, secondo i propri ordinamenti e fatte salve le competenze legislative e regolamentari delle regioni e delle province autonome in materia, adottano il programma triennale dei lavori pubblici, anche consistenti in lotti funzionali di un lavoro, nonché i relativi elenchi annuali sulla base degli schemi-tipo allegati al presente decreto e parte integrante dello stesso, **nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 21, comma 1, secondo periodo, del codice, e in coerenza con i documenti pluriennali di pianificazione o di programmazione di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 [infrastrutture prioritarie, già strategiche] e al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 [infrastrutture di interesse locale].** A tal fine le amministrazioni, consultano altresì, ove disponibili, le pianificazioni delle attività delle centrali di committenza.

c) il «**bilancio di previsione**», che rende disponibili le risorse finanziarie necessarie per procedere alla redazione del livello minimo di progettazione delle infrastrutture indicate dal documento di pianificazione;

Il decreto MEF 1° marzo 2019, che aggiorna le modalità di redazione del DUP, provvede a distinguere - contabilmente - la spesa riguardante la redazione del livello minimo di progettazione, richiesto ai fini dell'inserimento di un intervento nel programma triennale dei lavori pubblici, che deve essere registrata nel bilancio di previsione prima e/o a prescindere dallo stanziamento riguardante l'opera cui la progettazione si riferisce. Questa puntualizzazione consente, anche in assenza e/o antecedentemente alla allocazione della spesa necessaria alla costruzione di un'opera, di procedere alla progettazione necessaria per effettuare le verifiche necessarie per valutare l'opportunità di realizzare una infrastruttura e verificarne contestualmente la fattibilità. Si instaura, in tal modo, un preciso rapporto di successione temporale tra le determinazioni del DUP, che opera le scelte sotto forma di finanziamento del livello minimo di progettazione, e l'inserimento dell'opera nel programma triennale per il suo avvio a realizzazione. Con l'inserimento del programma triennale approvato nell'aggiornamento del DUP, o in quello dell'annualità successiva, si provvederà a finanziare la costruzione dell'opera.

Decreto M.E.F. 1° marzo 2019 «Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi»

Art. 3 “Allegato 4/2 - Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria”

1. Al Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, sono apportate le seguenti modifiche

g) dopo il paragrafo 5.3.11 sono inseriti i seguenti:

"5.3.12 La registrazione contabile delle spese per il livello minimo di progettazione richiesto per l'inserimento di un intervento nel programma triennale dei lavori pubblici e nell'elenco annuale

La spesa riguardante il livello minimo di progettazione richiesto ai fini dell'inserimento di un intervento nel programma triennale dei lavori pubblici, è registrata nel bilancio di previsione prima dello stanziamento riguardante l'opera cui la progettazione si riferisce.

Per tale ragione, affinché la spesa di progettazione possa essere contabilizzata tra gli investimenti, è necessario che i documenti di programmazione dell'ente, che definiscono gli indirizzi generali riguardanti gli investimenti e la realizzazione delle opere pubbliche (DUP [enti locali], DEFR [Regioni] o altri documenti di programmazione [amministrazioni del settore pubblico allargato]), individuino in modo specifico l'investimento a cui la spesa di progettazione è destinata, prevedendone altresì le necessarie forme di finanziamento.

In tal caso, la spesa di progettazione "esterna", consistente in una delle fattispecie previste dall'art. 24, comma 1, esclusa la lettera a), del d.lgs. n. 50 del 2016, è registrata, nel rispetto della natura economica della spesa, al Titolo II della spesa, alla voce U.2.02.03.05.001 "Incarichi professionali per la realizzazione di investimenti" del modulo finanziario del piano dei conti integrato previsto dall'allegato 6 al presente decreto.

I principi contabili riguardanti la progettazione esterna si applicano anche alle ipotesi di ricorso a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati.

Nel caso di progettazione "interna", di cui al comma 1, lettera a), dell'art. 24, d.lgs. n. 50 del 2016, le relative spese sono contabilizzate secondo la natura economica delle stesse al Titolo I o al Titolo II della spesa.

La capitalizzazione delle spese riguardanti il livello minimo di progettazione è effettuata attraverso le scritture della contabilità economico patrimoniale e non richiede alcuna rilevazione in contabilità finanziaria.

Nel caso in cui la copertura dell'intervento sia costituita da un contributo per il finanziamento dell'opera, comprensivo della spesa di progettazione, concesso nell'esercizio successivo a quello in cui è stata impegnata la spesa concernente la progettazione, per la quota riguardante la progettazione il contributo è gestito come entrata libera, in quanto il relativo vincolo è già stato realizzato, e può essere destinato alla copertura di spese correnti.

d) i «**documenti di indirizzo progettuale**», che, per ogni infrastruttura inserita nel documento di pianificazione, indica le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la redazione della progettazione di fattibilità;

Il Codice prescrive (articolo 23, comma 4 del decreto legislativo 50/2016) l'obbligo, per la stazione appaltante, di indicare «le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione». La definizione di questa funzione con il termine «Documento di indirizzo della progettazione» è contenuta, dapprima, nella bozza del decreto che avrebbe dovuto definire i livelli di progettazione (lettera *m*) dell'articolo 1), quindi nella bozza del regolamento (articolo 14, comma 3), entrambi non formalizzati.

Rimane ancora non chiarito il rapporto che si dovrebbe instaurare tra le risultanze del quadro esigenziale e la fase di pianificazione definita dal DUP, nonché il ruolo che, rispetto ad entrambi, dovrebbe assumere il Documento di indirizzo alla progettazione (DIP), che con il nuovo Codice sostituisce il Documento preliminare alla progettazione introdotto dalla legge Merloni e confermato dal precedente Codice (d.lgs. 163/2004), e per il quale la bozza del regolamento stabilisce che debba esse «redatto ed approvato dalla stazione appaltante prima dell'affidamento della redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, oppure del documento di fattibilità delle alternative progettuali».

Decreto legislativo 2016, n. 50 «Codice dei contratti pubblici»

Articolo 23 “Livelli di progettazione ...”

4. La stazione appaltante, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento, indica le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione. E' consentita, altresì, l'omissione di uno o di entrambi i primi due livelli di progettazione, purché il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso, salvaguardando la qualità della progettazione.

e) i «**documenti di fattibilità delle alternative progettuali**» e/o i «**progetti di fattibilità tecnica ed economica**», devono essere redatti per ogni infrastruttura inserita nel documento di pianificazione e secondo quanto indicato dai documenti di indirizzo progettuale;

A seguito della redazione del quadro esigenziale e dell'espletamento della fase di pianificazione, nella quale si accertano i fabbisogni e si scelgono le esigenze da soddisfare, indicando le priorità, le successive verifiche ed approfondimenti sono demandati al progetto di fattibilità tecnica ed economica e/o al documento delle alternative progettuali,

In esito alla progettazione di fattibilità, le scelte operate nella fase di pianificazione sono - in alternativa - o revocate ovvero modificate e/o confermate con l'inserimento nel programma triennale dei lavori pubblici e/o nel programma biennale degli acquisti di beni e servizi.

Decreto legislativo 2016, n. 50 «Codice dei contratti pubblici»

Articolo 3 "Definizioni"

ggggg-quer) «documento di fattibilità delle alternative progettuali», il documento in cui sono individuate ed analizzate le possibili soluzioni progettuali alternative ed in cui si dà conto della valutazione di ciascuna alternativa, sotto il profilo qualitativo, anche in termini ambientali, nonché sotto il profilo tecnico ed economico;

Articolo 23 "Livelli di progettazione ..."

3. Con il regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies, sono definiti i contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali. Con il regolamento di cui al primo periodo è, altresì, determinato il contenuto minimo del quadro esigenziale che devono predisporre le stazioni appaltanti. Fino alla data di entrata in vigore di detto regolamento, si applica l'articolo 216, comma 4.

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. Per i lavori pubblici di importo pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 35 [soglie di rilevanza comunitaria] anche ai fini della programmazione di cui all'articolo 21, comma 3, nonché per l'espletamento delle procedure di dibattito pubblico di cui all'articolo 22 e per i concorsi di progettazione e di idee di cui all'articolo 152, il progetto di fattibilità è preceduto dal documento di fattibilità delle alternative progettuali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera ggggg-quer), nel rispetto dei contenuti di cui al regolamento previsto dal comma 3 del presente articolo. Resta ferma la facoltà della stazione appaltante di richiedere la redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali anche per lavori pubblici di importo inferiore alla soglia di cui all'articolo 35. Nel progetto di fattibilità tecnica ed economica, il progettista sviluppa, nel rispetto del quadro esigenziale, tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti di cui al comma 1, nonché gli elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, secondo le modalità previste nel regolamento di cui al comma 3, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali. Il progetto di fattibilità tecnica ed economica deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa.

5-bis. Per le opere proposte in variante urbanistica ai sensi dell'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, il progetto di fattibilità tecnica ed economica sostituisce il progetto preliminare di cui al comma 2 del citato articolo 19 ed è redatto ai sensi del comma 5.

6. Il progetto di fattibilità è redatto sulla base dell'avvenuto svolgimento di indagini geologiche, idrogeologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, sismiche, storiche, paesaggistiche ed urbanistiche, di verifiche relative alla possibilità del riuso del patrimonio immobiliare esistente e della rigenerazione delle aree dismesse, di verifiche preventive dell'interesse archeologico, di studi di fattibilità ambientale e paesaggistica e evidenzia, con apposito adeguato elaborato cartografico, le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia; deve, altresì, ricomprendere le valutazioni ovvero le eventuali diagnosi energetiche dell'opera in progetto, con riferimento al contenimento dei consumi energetici e alle eventuali misure per la produzione e il recupero di energia anche con riferimento all'impatto sul piano economico-finanziario dell'opera; indica, inoltre, le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali, la descrizione delle misure di compensazioni e di mitigazione dell'impatto ambientale, nonché i limiti di spesa, calcolati secondo le modalità indicate dal decreto di cui al comma 3, 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.

f) il «**programma triennale**», che, sulla base delle risultanze della progettazione di fattibilità, approva l'elenco delle infrastrutture da avviare a realizzazione;

La duplice programmazione, una per la costruzione delle opere e una per l'acquisizione dei servizi, con diversi orizzonti temporali (triennale la prima, biennale la seconda), risulta incoerente con la definizione di «infrastruttura pubblica» (D.M. 26 novembre 2010), in base alla quale 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 demaniale dell'opera bensì alla finalità di fornire «servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese».

Decreto M.E.F. 26 novembre 2010 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42»

Articolo 2 “Ricognizione infrastrutturale”

2. Ai fini del presente decreto, 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, ricadenti nei settori individuati dall'art. 1 [strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali, nonché i servizi afferenti al trasporto pubblico locale e il collegamento con le isole], indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni.

Decreto legislativo 2016, n. 50 «Codice dei contratti pubblici»

Articolo 3 “Definizioni”

ggggg-sexies) «programma triennale dei lavori pubblici», il documento che le amministrazioni adottano al fine di individuare i lavori da avviare nel triennio, necessari al soddisfacimento dei fabbisogni rilevati e valutati dall'amministrazione preposta;

ggggg-septies) «elenco annuale dei lavori», l'elenco degli interventi ricompresi nel programma triennale dei lavori pubblici di riferimento, da avviare nel corso della prima annualità del programma stesso;

Articolo 21 “Programma degli acquisti e programmazione dei lavori pubblici”

1. Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatici e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti.

2. Le opere pubbliche incompiute sono inserite nella programmazione triennale di cui al comma 1, 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.

3. Il programma triennale dei lavori pubblici e i relativi aggiornamenti annuali contengono i lavori il cui valore stimato sia pari o superiore a 100.000 euro e indicano, previa attribuzione del codice unico di progetto di cui all'articolo 11, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, i lavori da avviare nella prima annualità, per i quali deve essere riportata l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici. Per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 euro, ai fini dell'inserimento nell'elenco annuale, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente il progetto di fattibilità tecnica ed economica. Ai fini dell'inserimento nel programma triennale, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente, ove previsto, il documento di fattibilità delle alternative progettuali, di cui all'articolo 23, comma 5.

4. Nell'ambito del programma di cui al comma 3, le amministrazioni aggiudicatrici individuano anche i lavori complessi e gli interventi suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o di partenariato pubblico privato.

5. Nell'elencazione delle fonti di finanziamento sono indicati anche i beni immobili disponibili che possono essere oggetto di cessione. Sono, altresì, indicati i beni immobili nella propria disponibilità concessi in diritto di godimento, a titolo di contributo, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare in concessione.

g) il «**documento unico di programmazione**», che, con il recepimento del programma triennale, alloca le risorse finanziarie per la realizzazione delle infrastrutture.

A seguito delle determinazioni del DUP, quale documento di pianificazione che opera le scelte sotto forma di finanziamento del livello minimo di progettazione, e dell'inserimento dell'infrastruttura nel programma triennale per il suo avvio a realizzazione, il programma triennale approvato viene inserito nell'aggiornamento del DUP, o in quello dell'annualità successiva, che provvede a finanziare la costruzione dell'opera.