



Dipartimento di Architettura

Innovazioni nel governo del territorio

Prof. Arch. Simone Ombuen

Seminario

PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE

Arch.Prof. Roberto Gallia

Programmazione economica e finanziaria

Strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio

(Articolo 7 legge 196/2009 di contabilità e finanza pubblica)

1. L'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle amministrazioni pubbliche si conforma al **metodo della programmazione**.
2. Gli **strumenti della programmazione** sono:
 - a) il Documento di economia e finanza (DEF),
 - b) la Nota di aggiornamento del DEF,
 - c) il disegno di legge del bilancio dello Stato,
 - d) il disegno di legge di assestamento,
 - e) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica,
 - f) gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.

Riforma finanza pubblica

Razionalizzazione spesa in conto capitale

(legge 196/2009, articolo 30, commi 8-10)

- a) introduzione della **valutazione** nella **fase di pianificazione delle opere** (consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità),
- b) predisposizione di **linee guida** (obbligatorie e standardizzate) per la **valutazione degli investimenti**;
- c) garanzia di indipendenza e professionalità dei **valutatori**;
- d) potenziamento e sistematicità della **valutazione ex post**, (dichiarando gli scostamenti rispetto alle valutazioni ex ante);
- e) **separazione del finanziamento dei progetti** da quello delle **opere** attraverso la costituzione di due appositi fondi.

Principi contabili generali e applicati

Consolidamento e trasparenza conti pubblici (decreto legislativo 118/2011, articolo 3)

1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 2, conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 ed ai seguenti principi contabili applicati, che costituiscono parte integrante al presente decreto:
 - a) della **programmazione** (allegato n. 4/1);
 - b) della contabilità finanziaria (allegato n. 4/2);
 - c) della contabilità economico-patrimoniale (allegato n. 4/3);
 - d) del bilancio consolidato (allegato n. 4/4).

Principio contabile applicato della programmazione di bilancio

Definizioni

(decreto legislativo 118/2011, allegato 4/1)

La programmazione è il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro **le politiche e i piani per il governo del territorio**, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento.

Le Regioni individuano gli **obiettivi generali della programmazione economico-sociale e della pianificazione territoriale** e stabiliscono le forme e i modi della partecipazione degli enti locali all'elaborazione dei piani e dei programmi regionali.

Risorse finanziarie

- **Risorse ordinarie** di bilancio (entrate)
- **Risorse aggiuntive**, nazionali (Fondo Sviluppo Coesione) e comunitarie (fondi strutturali), per l'attuazione degli interventi speciali previsti dal comma 5, articolo 119 Costituzione:

*Per **promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale,***

*per **rimuovere gli squilibri economici e sociali,***

*per **favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona,***

*o per **provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni,***

*lo Stato destina **risorse aggiuntive** ed effettua **interventi speciali** in favore di **determinati** Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.*

Alle origini della programmazione

1944-1945 **Piani di primo aiuto** (programmare l'impiego dei fondi)

1948-1952 **Piano Mashall** (programmi di sostegno alimentare, programmi per la ripresa economica)

1949 **Piano del lavoro** della CGIL (incremento dell'occupazione con investimenti pubblici in agricoltura, edilizia, energia)

La ricostruzione

- 1949-1963 **Piano Ina Casa** (incremento dell'occupazione e costruzione case per i lavoratori)
- 1950-1993 **Cassa per il Mezzogiorno** (interventi nelle Regioni meridionali e nelle aree depresse del Centro-Nord; partire dall'agricoltura [bonifiche e irrigazioni] e sistemi infrastrutturali)
- 1952-1954 **Piano Vanoni – Schema per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito** (reperimento risorse finanziarie all'estero, sviluppo organico lungo periodo, sostegno ai settori agricoltura, imprese pubbliche, opere pubbliche)
- 1956 **Ministero Partecipazioni statali - Comitato permanente** (ruolo industria pubblica)

L'avvio della programmazione

- 1957 **Trattati di Roma** (istitutivi della Comunità Economica Europea e dell'Euratom)
- 1962 **Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano – Nota aggiuntiva** del ministro del bilancio La Malfa (superare i limiti del “miracolo economico”: dualismo produttivo, distorsione dei consumi, divari territoriali)
- 1962 **Commissione nazionale per la programmazione economica (CNPE)**

La stagione della programmazione

- 1964 **Memorandum Giolitti** (impieghi sociali del reddito, riforme di struttura)
- 1964 **Comitati regionali per la programmazione economica (CRPE)**
- 1967 **Segretariato generale della programmazione – Ispe** (legge 48)
- 1967 **Programma economico nazionale (PEN) 1966-70** (legge 685)
- 1969 **Rapporto preliminare al PEN 1971-75 (Rapporto '80)** (delibera Cipe 3 dicembre 1969 n. 40)

Dotazioni territoriali e perequazione infrastrutturale

Ricognizione della **dotazione infrastrutturale** dell'intero territorio nazionale
(legge delega 42/2009, articolo 22)

Recupero del **deficit infrastrutturale** delle diverse aree geografiche del Paese
(D.M. 26/11/ 2010)

Programmazione **Fondo Sviluppo Coesione** per il graduale conseguimento dei **Livelli Essenziali delle Prestazioni** (D.lgs. 88/2011, articolo 5)

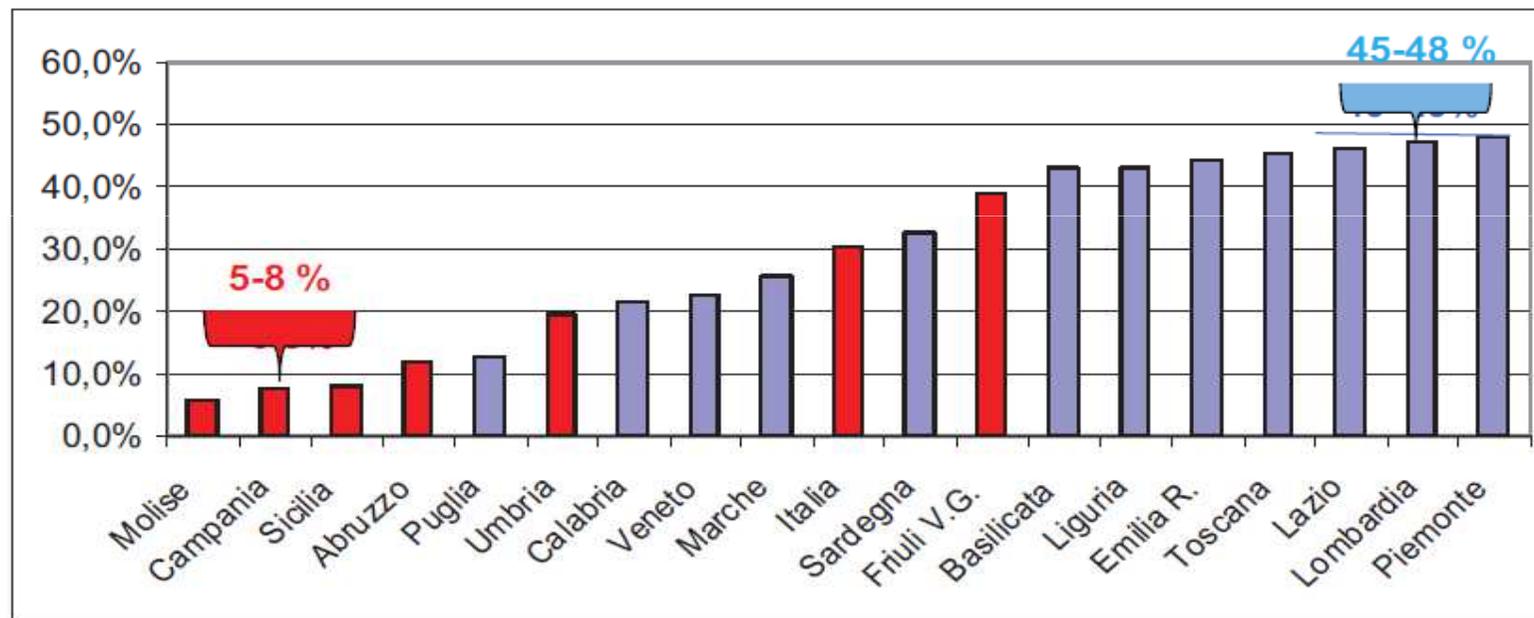
Obiettivi di servizio

**Quadro Strategico Nazionale 2007-2013
(Cipe 82/2007)**

Affida un ruolo centrale alla produzione ed alla promozione di **servizi collettivi ed essenziali** per la qualità della vita dei cittadini e la convenienza delle imprese ad investire

Perequazione infrastrutturale

La quota di classi primarie a tempo pieno (40 ore) nelle regioni italiane



MONITORAGGIO del MIUR effettuato presso 5.986 istituzioni statali la scuola dell'infanzia (non avente natura campionaria) –giugno 2012

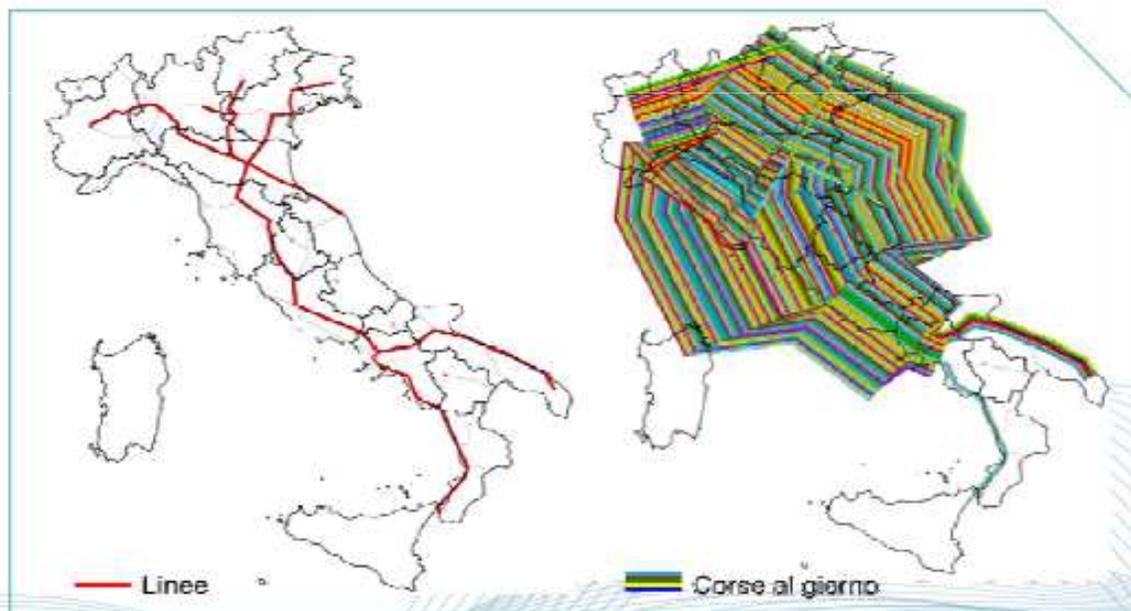


Divari territoriali

Il divario «storico» nei servizi per la mobilità



Fig. 16. Servizi ferroviari (linee e corse giornaliere) ad Alta Velocità (AV)



L'indice sintetico di competitività infrastrutturale (sintesi di dotazioni e qualità del servizio) pone le regioni del Sud mediamente a un livello pari al 50% del valore medio Ue



Pianificazione urbanistica

Il governo della città deve rendere operativa l'evoluzione dello **standard urbanistico** (vincolo preordinato all'esproprio) in **dotazione infrastrutturale** (vincolo conformativo)

Vincoli conformativi

Corte Costituzionale - sentenza n.179 del 20 maggio 1999

Restano al di fuori dell'**ambito della indennizzabilità**:

- i vincoli **incidenti con carattere di generalità** e in modo obiettivo su intere categorie di beni (ivi compresi i vincoli ambientali-paesistici),
- i vincoli derivanti da **limiti non ablatori** posti normalmente nella pianificazione urbanistica,
- i vincoli comunque estesi derivanti da **destinazioni realizzabili anche attraverso l'iniziativa privata in regime di economia di mercato**,
- i vincoli non eccedenti la **durata ritenuta ragionevolmente sopportabile** (periodo di franchigia da indennizzo)

Definizione infrastruttura

D.M. 26/11/2010

«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»

Programmazione delle infrastrutture

Programma triennale dei lavori pubblici

1994: articolo 14 legge “Merloni”

2006: articolo 128 del Codice dei contratti pubblici

«momento attuativo di studi di fattibilità
e di **identificazione e quantificazione dei
propri bisogni**»

Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 50/2016)

Finanziamento e localizzazione delle infrastrutture

Si passa da *due fasi*

Programmazione – Progettazione

a *tre fasi*

Pianificazione/Programmazione/Progettazione

Pianificazione e programmazione

(nel diritto anglosassone)

La **pianificazione** provvede alla scelta degli obiettivi

La **programmazione** provvede ad individuare e predisporre gli strumenti e i mezzi per il conseguimento degli obiettivi

Procedimento decisionale per la realizzazione delle infrastrutture

1. Quadro esigenziale
2. Documento di pianificazione (DUP)
3. Bilancio di previsione
4. Documento di indirizzo progettuale
5. Documenti di fattibilità delle alternative progettuali - progetti di fattibilità tecnica ed economica
6. Programma triennale
7. Documento unico di programmazione (DUP)

Quadro esigenziale

sulla base della **ricognizione della dotazione territoriale** nell'ambito di riferimento

individua lo **standard di fornitura** (quantitativo e qualitativo) di ciascuna tipologia di servizio

obbligatoriamente per i servizi essenziali (LEP)

quale scelta discrezionale per i restanti servizi

Banche dati indicatori territoriali

Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo

([www.istat.it/it /archivio/16777](http://www.istat.it/it/archivio/16777))

Benessere equo e sostenibile dei territori

([www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/gli-indicatori-del-bes](http://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/gli-indicatori-del-bes))

Informazioni statistiche per l'Agenda 2030

(www.istat.it/it/archivio/229565)

Documento di pianificazione

In riferimento al **quadro esigenziale** e con il ricorso a **strumenti di valutazione quantitativa** individua gli obiettivi di soddisfacimento della domanda e del livello di servizio, rispetto alle quali il progetto di fattibilità deve indicare la soluzione che presenti il **miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività**

Bilancio di previsione

Deve prevedere la **spesa di progettazione**
prima e/o a prescindere dallo
stanziamento riguardante l'opera
cui la progettazione si riferisce

Documento di indirizzo progettuale

Indica
caratteristiche, requisiti e elaborati progettuali
necessari per la redazione
della **progettazione di fattibilità**

Documento di fattibilità alternative progettuali
Progetto di fattibilità tecnica ed economica

Sulla base delle
specifiche esigenze da soddisfare
e prestazioni da fornire
definite in sede di pianificazione,
deve individuare
il miglior rapporto tra costi e benefici per la
collettività
da utilizzare in sede di programmazione

Programma triennale

Sulla base degli esiti dei progetti di fattibilità stabilisce le priorità di **allocazione delle risorse finanziarie**

Per le infrastrutture prioritarie (già strategiche) costruisce il **Documento pluriennale di pianificazione (DPP)**

Documento unico di programmazione

Aggiornamento del DUP (documento di pianificazione) ovvero nuovo DUP annuale

Inserisce il programma triennale e aggiorna il bilancio di previsione disponendo il finanziamento per la realizzazione dell'infrastruttura

Affidamento dei contratti pubblici

Appalto

Concessione di partenariato

Concessioni (d.lgs. 50/2016)

Contratti di concessione (Parte III)

- Infrastrutture territoriali (Allegato II)

Contratti di partenariato pubblico privato (Parte IV)

- Finanza di progetto (articolo 183)
- Locazione finanziaria (articolo 187)
- Contratto di disponibilità (articolo 188)
- Interventi di sussidiarietà orizzontale (articolo 189)
- Baratto amministrativo (articolo 190)

Partenariato Pubblico Privato (PPP)

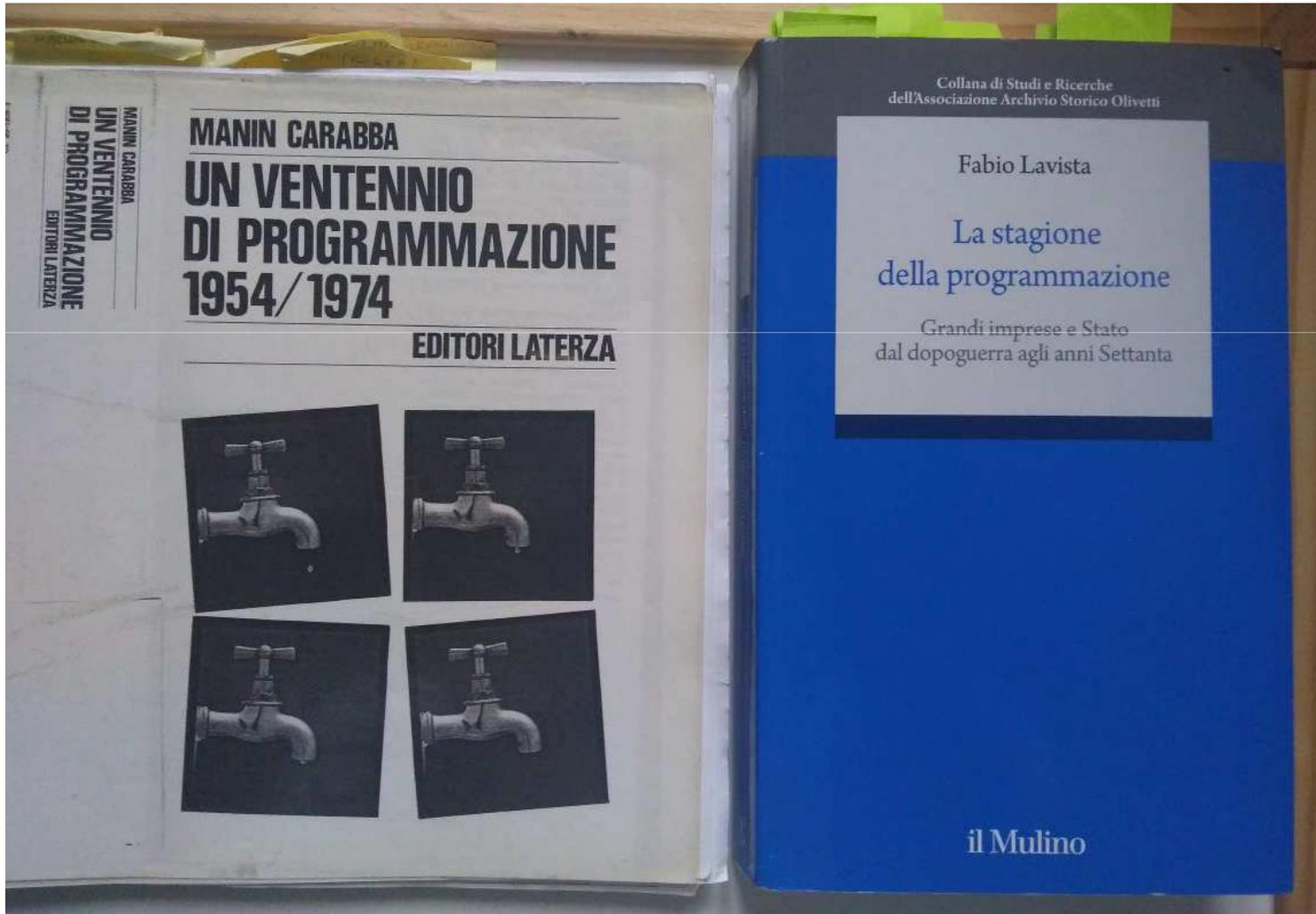
La ripartizione dei rischi nei contratti di Partenariato Pubblico Privato (PPP)

- **Rischio amministrativo**
- **Rischio di costruzione**
- **Rischio di mercato**
- **Rischio di disponibilità**

Contratto di disponibilità

- Investimento fuori dal patto di stabilità
- Il canone di disponibilità classificato come spesa corrente
- Non costituisce una esternalizzazione
- Incrementa i livelli di servizio
- Crea nuove opportunità di impresa

Per approfondire PROGRAMMAZIONE



Per approfondire TERRITORIO



Per approfondire VALUTAZIONE



Grazie per l'attenzione

www.robortogallia.it