

di

**ROBERTO GALLIA**

Architetto; membro esterno del CRpT del Lazio; 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 AR1800

**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)
- *Il venir meno del progetto di fattibilità tecnica ed economica*, QLT n. 1/2019  
(Fast Find AR1581)
- *Programmazione delle infrastrutture: riflessioni sul futuro*, QLT n. 3/2019  
(Fast Find AR1654)

Foto: adelier49



## OPERE PUBBLICHE

## LE INFRASTRUTTURE NEL PNRR. SPENDERE «IN FRETTA» O SPENDERE «MEGLIO».

*Nel recente passato ci siamo dovuti chiedere se, nella realizzazione delle infrastrutture, fosse superabile l'antagonismo fra spendere «meno» e spendere «meglio», imposto da una ristrettezza di risorse finanziarie. Oggi, a fronte dell'ampia disponibilità di risorse finanziarie collegate all'attuazione del PNRR, occorre domandarsi se nel loro impiego occorra privilegiare una rapida realizzazione della spesa, ovvero si possa perseguire una stabile e duratura crescita economica e sociale, tramite scelte consapevoli e una oculata programmazione.*

## PREMESSA

Nel recente passato ci siamo dovuti chiedere (AR691) se, nella realizzazione delle infrastrutture, fosse superabile l'antagonismo fra spendere «meno» e spendere «meglio», imposto da una asserita ristrettezza di risorse finanziarie.

Oggi, a fronte dell'ampia disponibilità di risorse finanziarie collegate all'attuazione del «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza» (PNRR) e del «Piano nazionale per gli investimenti complementari» (PNC), occorre domandarsi se la finalità del loro impiego debba essere una rapida realizzazione della spesa, tramite procedimenti di natura più propriamente congiunturale, ovvero possa perseguire una stabile e duratura crescita economica e sociale, operando scelte consapevoli da attuare tramite una oculata programmazione.

L'asserita semplificazione dei procedimenti, che coinvolgono il settore delle costruzioni e dei contratti pubblici, continua a manifestarsi con una produzione normativa che continua ad apparire inconsapevole di finalità ed obiettivi, nonostante sia ormai diffusamente riconosciuto che le infrastrutture, declinate nella loro localizzazione territoriale, costituiscono uno dei fattori dello sviluppo economico e sociale (AR1581).

Richiamando cose già dette in precedenza, si vuole ricordare come nel nostro ordinamento la convergenza delle norme di finanza pubblica (D.Lgvo 118/2011) con le norme del codice dei contratti pubblici (D.Lgvo 50/2016) ha ormai definito un procedimento coerente per verificare le scelte delle infrastrutture che si propone di realizzare, accertando preliminarmente la loro utilità e fattibilità, e procedere quindi, a ragion veduta, alla quantificazione e localizzazione della spesa pubblica necessaria per la loro realizzazione. Senza tuttavia nascondere il permanere di una regolamentazione attuativa che, con una pluralità di atti a volte incongrui e non coordinati, metta continuamente a rischio una applicazione

certa e celere 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 (AR1654). In questa occasione vengono illustrate le «Linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC» (FL6560). Questo provvedimento, predisposto dal MIMS in attuazione delle norme disposte per la velocizzazione delle spese in infrastrutture, anche se riferito ad interventi di significativa dimensione, comunque potrebbe e dovrebbe orientare anche gli enti territoriali (Regioni e Comuni, in particolare), indirizzandoli a concorrere alla realizzazione di una strategia nazionale.

## UNO SGUARDO AL FUTURO

Già più volte in passato si è avuto modo di ricordare come la localizzazione territoriale delle infrastrutture costituisca uno dei fattori dello sviluppo economico e sociale, e come questo ruolo sia stato riconosciuto nel nostro ordinamento con l'introduzione dell'istituto della «perequazione infrastrutturale» (articolo 22 legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale), finalizzato a contrastare le divergenze delle dotazioni territoriali dei servizi disponibili per le famiglie e le imprese, riscontrabile sia tra le diverse Regioni sia all'interno di una medesima Regione.

Dopo una lunga disattenzione, la disciplina è stata aggiornata con la legge di bilancio 2021 (Legge 178/2020) e quindi innovata all'interno delle disposizioni per l'attuazione del PNRR (D.L. 77/2021, convertito dalla Legge 108/2021), con una norma stralciata in sede di conversione e quindi riproposta, con alcune modifiche e precisazioni, nel cd «decreto infrastrutture» (articolo 15 D.L. 121/2021, convertito dalla Legge 156/2021).

Le finalità, definite all'interno dei procedimenti per l'attuazione del PNRR, è quella di ridurre il divario infrastrutturale, in ambito nazionale fra le diverse Regioni e in ambito regionale fra le diverse aree subregionali, con l'obiettivo di una convergenza degli standard quantitativi e qualitativi dei servizi resi disponibili per le famiglie e le imprese. A tal fine, entro la fine del corrente anno dovrebbe essere effettuata «una ricognizione delle strutture sanitarie, assistenziali e scolastiche, nonché del numero e dell'estensione, con indicazione della relativa classificazione funzionale, delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, idriche», in maniera distinta fra infrastrutture statali e infrastrutture non statali. A seguito di questa ricognizione dovrebbero essere stabiliti «i criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario infrastrutturale e di sviluppo risultante

LA FINALITÀ DELLA PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE, DEFINITA ALL'INTERNO DEI PROCEDIMENTI PER L'ATTUAZIONE DEL PNRR, È QUELLA DI RIDURRE IL DIVARIO INFRASTRUTTURALE, IN AMBITO NAZIONALE FRA LE DIVERSE REGIONI E IN AMBITO REGIONALE FRA LE DIVERSE AREE SUBREGIONALI.

dalla ricognizione predetta, avuto riguardo alle carenze infrastrutturali, anche con riferimento agli aspetti prestazionali e qualitativi, sussistenti in ciascun territorio».

Le risorse finanziarie disponibili dovrebbero essere localizzate sulla base di quanto emerso da questo procedimento, sicuramente complesso.

Il «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza» (PNRR) è il documento predisposto dal Governo italiano (link: <https://www.governo.it/it/articolo/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza/16782>) per accedere ai fondi del «Next Generation EU» (NGEU), strumento dall'Unione europea per la ripresa post pandemia Covid-19, che ha reso disponibili 750 miliardi di euro a vantaggio degli Stati membri. Il PNRR italiano prevede investimenti per un totale di 222,1 miliardi di euro, dei quali 191,5 miliardi di euro finanziati dall'Unione europea e ulteriori 30,6 miliardi di risorse nazionali (PNC) derivanti dalla costituzione di un Fondo complementare (D.L. 59/2021, convertito dalla Legge 101/2021).

## LA PROGRAMMAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE (REPETITA IUVA)

Prima di procedere appare opportuno ricordare (ancora una volta) che, con l'introduzione della perequazione infrastrutturale, si è registrata una evoluzione delle nozioni di «opera pubblica» e di «servizio pubblico», riunificate nella innovativa nozione di «infrastruttura pubblica» (articolo 2 Decreto MEF 26 novembre 2010; NN10582), disponendo 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.

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 siano esse opere di interesse locale, e come nel tempo si siano succedute norme che assumevano queste finalità, ma la cui attuazione le ha vanificate.

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, 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 (decreto legislativo 50/2016) apporta sostanziali innovazioni nel procedimento di programmazione e nella definizione dei livelli di progettazione. Il processo per l'allocatione 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 finanziata 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.

Il primo correttivo al Codice (decreto legislativo 56/2017) introduce il «quadro esigenziale» (lettera gggggnonies 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.

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, e demanda la regolamentazione delle modalità di redazione 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» (articolo 21, comma 8).

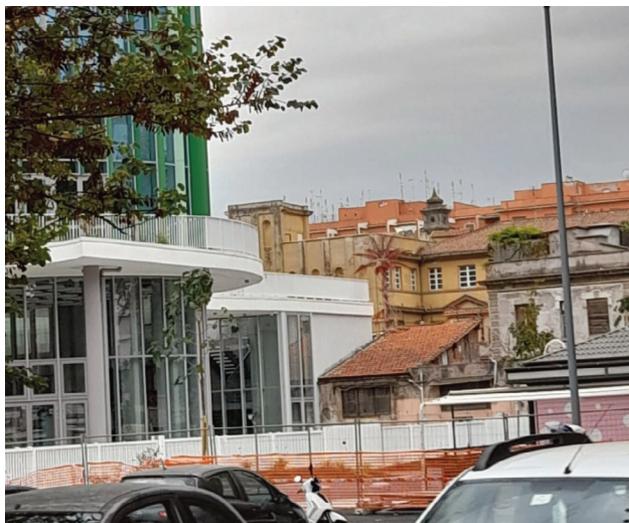
Il decreto MIT 14/2018 (NN16464), che regola procedure e schemi-tipo del programma triennale, riprende sostanzialmente gli schemi già utilizzati in precedenza, innovati con l'inserimento delle tabelle relative alle opere incompiute e agli immobili pubblici disponibili, «ivi compresi quelli resi disponibili per insussistenza dell'interesse pubblico al completamento di un'opera pubblica incompiuta».

Il medesimo decreto stabilisce che 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).

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 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» (articolo 3, comma 11).

Nel definire le modalità di redazione e di approvazione del programma triennale (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.

Contemporaneamente, con una serie di provvedimenti disposti dal MEF per l'attuazione dei procedimenti di finanza pubblica, autonomi ma di fatto collegati alla pro-



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.

grammazione delle infrastrutture (descritti nei richiamati articoli collegati), viene definito il procedimento che gli Enti territoriali devono mettere in atto per programmare e realizzare le infrastrutture di propria competenza.

Il quadro normativo definisce il procedimento per il finanziamento e la realizzazione di una infrastruttura come una sequenza di atti, che prevede la redazione a cascata di:

- a) il «quadro esigenziale», che sulla base della ricognizione della dotazione territoriale delle infrastrutture di servizio (nell'ambito di riferimento) individua i livelli delle prestazioni, cioè lo standard di fornitura di ciascuna tipologia di servizio, in atto e da conseguire;
- b) il «documento di pianificazione», con il quale l'Amministrazione precedente stabilisce gli obiettivi di servizio, cioè lo standard di fornitura da conseguire (obbligatorio per i servizi per i quali risultino definiti i Livelli Essenziali delle Prestazioni; quale scelta dell'Amministrazione precedente per i restanti servizi), in base ai quali indica il fabbisogno di infrastrutture da realizzare e i costi da sostenere per la redazione del livello minimo di progettazione;
- 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;
- d) i «documenti di indirizzo progettuale», che, per ogni infrastruttura inserita nel documento di pianificazione, indicano le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la redazione della progettazione di fattibilità;
- e) i «documenti di fattibilità delle alternative progettuali» e/o i «progetti di fattibilità tecnica ed economica», elaborati per ogni infrastruttura inserita

nel documento di pianificazione e secondo quanto indicato dai documenti di indirizzo progettuale;

- f) il «programma triennale», che, sulla base delle risultanze della progettazione di fattibilità, approva l'elenco delle infrastrutture da avviare a realizzazione;
- g) il «documento unico di programmazione», che, con il recepimento del programma triennale, alloca le risorse finanziarie per la realizzazione delle infrastrutture;
- h) i «documenti di indirizzo progettuale», che, per ogni infrastruttura inserita nel programma triennale, indicano le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la redazione della progettazione definitiva ed esecutiva.

Tutte le fasi risultano sostanzialmente disciplinate nei rispettivi contenuti, salvo il quadro esigenziale, che, quale momento di avvio del procedimento complesso prima ricordato, dovrebbe suggerire e sostenere le scelte, e consentire di indirizzare la progettazione di fattibilità al fine di verificare l'utilità delle infrastrutture di servizio proposte e la conseguente loro procedibilità.

## LE LINEE GUIDA PER LA REDAZIONE DEL PROGETTO DI FATTIBILITÀ TECNICA ED ECONOMICA

All'interno del cd «Decreto semplificazioni -bis» (D.L. 77/2021, convertito dalla Legge 108/2021) vengono dettate una serie di deroghe a quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici, per l'attuazione delle «*procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea*» (articolo 48).

Fra le deroghe risulta inserita anche la modalità del rilascio del parere «*sui progetti di fattibilità tecnica ed economica di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50 per cento dallo Stato*» da parte del Consiglio Superiore dei LL.PP., che a tal fine deve definire le modalità di presentazione del progetto e indicare «*il contenuto essenziale dei documenti e degli elaborati ... occorrenti per l'espressione del parere*».

In adempimento di queste prescrizioni sono state elaborate le «Linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC», approvate all'unanimità dall'Assemblea Generale del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con il voto n. 66 espresso nel corso della seduta del 29 luglio 2021 (FL6560).

Le Linee guida, elaborate con l'obiettivo dichiarato di contribuire a realizzare «*Infrastrutture efficienti sotto il profilo tecnico-economico e sostenibili sotto i profili am-*

*bientale e sociale*», definiscono innanzitutto i contenuti essenziali del PFTE, secondo i seguenti principi:

1. semplificazione delle procedure;
2. rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale;
3. previsione dei contratti collettivi nazionali e territoriali di settore;
4. inclusione di micro, piccole e medie imprese;
5. digitalizzazione dei processi.

Nelle Linee guida l'inquadramento generale del PFTE è suddiviso in due fasi, riferite a due distinti obiettivi, indicati in:

- *definizione del "CHE COSA" debba essere progettato in una cornice più generale di promozione dello sviluppo sostenibile. (Figura 1 a pagina seguente);*
- *definizione del "COME" pervenire ad una efficiente progettazione dell'opera, così come individuata nella prima macro-fase, tenendo conto degli elementi qualificativi di **sostenibilità** dell'opera stessa lungo l'intero ciclo di vita (Figura 2 a pagina seguente).*

A seguire sono richiamati i contenuti del "Documento di indirizzo progettuale", al quale è attribuita una doverosa importanza, nonché gli argomenti dei vari capitoli che costituiscono il PFTE, illustrati prevalentemente nei loro riferimenti normativi piuttosto che nei requisiti tecnici.

Anche se non deve essere sottovalutata l'importanza di rendere esplicito e immediatamente comprensibile il quadro normativo di riferimento, tuttavia dalle linee guida ci si dovrebbe aspettare anche un indirizzo alla compilazione tecnica di un progetto.

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

Fra gli aspetti che appaiono elusi dalle Linee guida, ci concentriamo sommariamente su due ritenuti (arbitra-



riamente) rilevanti.

Per quanto riguarda gli aspetti economici e finanziari, le Linee guida ricordano che il DIP deve indicare «i limiti finanziari da rispettare», mentre il PFTE deve contenere il «piano economico e finanziario di massima, per le opere da realizzarsi mediante Partenariato Pubblico-Privato». Questa ultima limitazione non discende da una prescrizione normativa, legislativa o regolamentare, che le Linee guida sono chiamate ad attuare. Inoltre, sembra che non sia stata presa in seria considerazione l'evidenza che una delle cause fondamentali delle opere incomplete e/o abbandonate è da ricercare proprio nella mancata valutazione dei costi di gestione. Considerazione valida soprattutto per le infrastrutture di competenza degli Enti locali, per i quali il Testo Unico degli Enti Locali pone l'obbligo di «accertare l'equilibrio economico finanziario dell'investimento e della connessa gestione» prima di finanziare infrastrutture di importo superiore a 500 mila euro (articolo 201 D.Lgvo 267/2000).

È vero che, in proposito, le Linee guida richiamano l'analisi costi-benefici (ACB), con riferimento sia alle «Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche» approvate dal MIT nel 2016 sia alla «Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020» approvata dalla Commissione Europea nel 2014. Ma è anche vero che la complessità, teorica e applicativa, dell'analisi costi-benefici appare sproporzionata rispetto all'obiettivo di fornire all'Amministrazione locale la consapevolezza delle problematiche gestionali e dei costi da affrontare per rendere un servizio alla collettività.

La consapevolezza nel decidere quali infrastrutture di servizio avviare a realizzazione dovrebbe derivare da una corretta analisi dei fabbisogni e delle dotazioni, facendo discendere dall'evidenza della domanda insoddisfatta la scelta dello standard di fornitura da adottare. In questo consiste il «Quadro esigenziale» che, come abbiamo visto, è l'adempimento dal quale prende avvio il

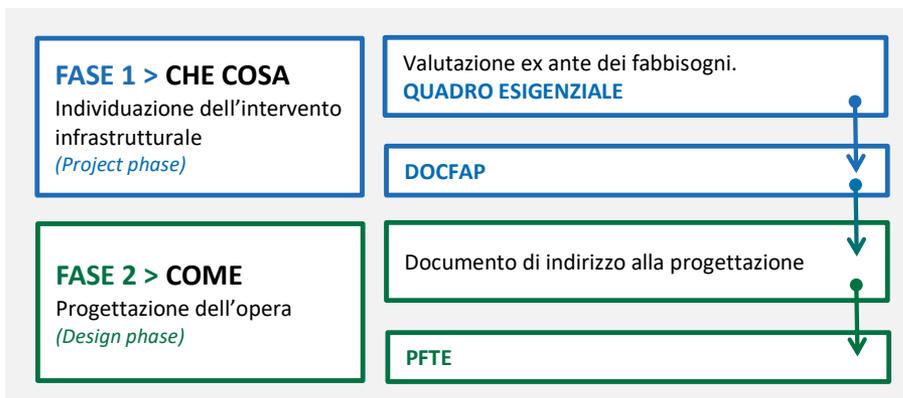


Figura 1.

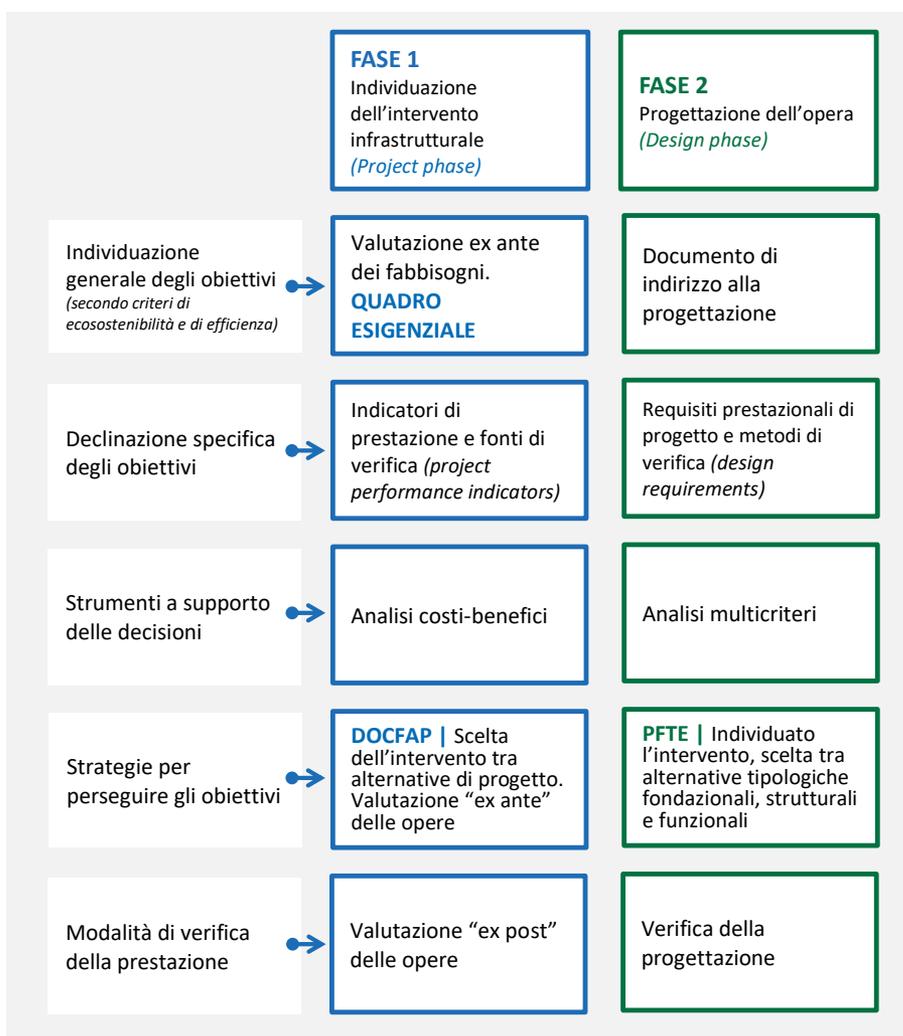


Figura 2.

procedimento di pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture. Adempimento che, anche se previsto a partire dalla legge “Merloni” del 1994, è stato costantemente eluso. Proprio per questo sarebbe stato opportuno che le Linee guida, di cui stiamo parlando, avessero affrontato in termini operativi il problema, non limitandosi a richiamare i contenuti già elencati nelle definizioni del Codice dei contratti pubblici.

In passato, probabilmente, l'assenza di indagini mirate alla costruzione di banche dati e di indicatori sui servizi, pubblici o di interesse pubblico, ha contribuito a far disattendere l'obbligo (o meglio, a giustificare l'elusione) di eseguire le analisi empiriche dei fabbisogni di infrastrutture.

Attualmente l'Istat ha consolidato la produzione di indicatori riferiti alle politiche di sviluppo, che potrebbero contribuire alla costruzione dei quadri esigenziali previsti dal Codice, distinti per i diversi ambiti territoriali (regionali, provinciali e comunali, ovvero non coincidenti con confini amministrativi). In particolare, risultano appropriate le banche dati dell'Istat riferite a:

- gli «Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo» (link: <https://www.istat.it/it/archivio/16777>),



banca dati le cui serie storiche partono dal 1995, la cui costituzione è stata organizzata e finanziata nell'ambito delle politiche comunitarie di sviluppo, a partire dal periodo di programmazione 2000-2006;

- gli indicatori del «Benessere equo e sostenibile dei territori» (link: [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/gli-indicatori-del-bes](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/gli-indicatori-del-bes)), banca dati inserita nel circuito internazionale BES, con rilevazioni riferite alle province e alle città metropolitane, utilizzata anche nella predisposizione annuale del Documento di economia e finanza (DEF);
- le «Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia» (link: <https://www.istat.it/it/archivio/SDGs>), che costituiscono il contributo nazionale al «Rapporto sui Sustainable Development Goals (SDGs)», che verifica l'andamento dei 17 indicatori definiti nel 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con l'Agenda 2030, adottati con l'obiettivo di porre fine alla povertà, proteggere il pianeta e assicurare prosperità a tutti entro il 2030.

Probabilmente il singolo Comune può incontrare difficoltà a elaborare i dati territoriali e trasformarli in un quadro previsionale. Ma le Regioni e lo Stato (nelle sue varie articolazioni) non trovano giustificazione alcuna all'elusione di una analisi territoriale, richiesta anche dai procedimenti di perequazione infrastrutturale inseriti nelle norme di attuazione del PNRR.

In tal senso l'elaborazione delle Linee guida per la redazione del PFTE costituiscono un'altra occasione mancata.

È vero che queste linee guida sono riferite ai progetti di infrastrutture, di competenza dello Stato o finanziate per almeno il 50% con fondi statali, di importo superiore a 100 milioni di euro, e quindi di dimensione rilevante, ma è anche vero che, per le opere al di sotto di questa soglia, il parere obbligatorio (prescritto dall'articolo 215 del D.Lgvo 50/2016) è stato sospeso solo in via temporanea (fino al 31 dicembre 2026).

Termine lungo, ma che non esclude la possibilità (e, soprattutto, l'opportunità e la necessità) di incentivare gli Enti locali a familiarizzare con i procedimenti di pianificazione della spesa e di programmazione dei lavori, con l'obiettivo di dotare il proprio territorio di servizi per migliorare la qualità della vita di chi ci vive e di chi ci lavora, e per favorire l'insediamento e lo sviluppo di attività produttive.