

La bozza del decreto è stata adottata dal Ministero delle infrastrutture e trasmessa al Consiglio di Stato che ha reso parere favorevole (*Consiglio di Stato, Commissione speciale, 13/02/2017, n. 351*) contenente osservazioni volte ad evidenziare l'importanza della programmazione con particolare riguardo alla disciplina delle “opere incompiute”, delle quali si dà conto nel seguito. **Fino alla data di entrata in vigore del provvedimento in commento si applica l'art. 216, comma 3, del Codice**, continuando ad applicarsi gli atti di programmazione già adottati ed efficaci.

PROGRAMMA TRIENNALE DEI LAVORI PUBBLICI - Il programma triennale dei lavori pubblici, ossia il documento che le amministrazioni adottano al fine di individuare i lavori da avviare nel triennio, identifica i fabbisogni delle amministrazioni nell'esercizio delle loro autonome competenze istituzionali.

Modalità di redazione. Lo schema di decreto in esame stabilisce che le amministrazioni redigano il programma triennale dei lavori pubblici con valore stimato pari o superiore a 100 mila euro, oltre ai relativi elenchi annuali, sulla base dei seguenti **schemi-tipo**:

- A. quadro delle risorse necessarie alla realizzazione dei singoli interventi previsti dal programma, articolate per annualità e fonte di finanziamento;
- B. elenco delle opere incompiute;
- C. elenco degli immobili disponibili di cui agli artt. 21, comma 5, e 191 del Codice (immobili che possono essere oggetto di cessione), ivi compresi quelli resi disponibili per insussistenza dell'interesse pubblico al completamento dell'opera incompiuta;
- D. elenco degli interventi del programma, con indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione;
- E. interventi che compongono l'elenco annuale, con indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione;
- F. elenco degli interventi presenti nella precedente programmazione non riproposti o avviati.

Contenuti. Il programma triennale, e i relativi aggiornamenti, riporta i **lavori di valore stimato pari o superiore a 100 mila euro** (evidenziando se si tratta di “*lavoro complesso*”), il relativo **codice CUP** (che deve essere attribuito ad ogni lavoro, salvo quando non sia previsto, e in tal caso sarà sostituito da un numero identificativo attribuito in occasione del primo inserimento nel programma), e indica i **lavori da avviare nella prima annualità**, per i quali devono essere riportati i mezzi finanziari stanziati. Sono, inoltre, compresi nel programma le opere incompiute e gli interventi realizzabili attraverso contratti di concessione o di partenariato pubblico-privato, di cessione del diritto di proprietà o altro titolo di godimento di beni immobili.

Si segnala che per ciascun lavoro o lotto funzionale deve essere indicato il CUP e il RUP.

Elenco annuale. Gli interventi da avviare nel corso della prima annualità del programma costituiscono l'elenco annuale dei lavori pubblici. Sono inclusi in tale elenco i lavori che soddisfano le seguenti condizioni:

- previsione in bilancio della copertura finanziaria;
- avvenuta acquisizione del CUP;
- previsione dell'avvio della procedura di affidamento nel corso della prima annualità del programma;
- rispetto dei livelli minimi di progettazione;
- conformità dell'intervento agli strumenti urbanistici vigenti o adottati.

Viene previsto che, ai fini dell'inserimento nell'elenco annuale, le amministrazioni devono approvare, **per i lavori di importo pari o superiore a 100 mila euro e inferiore a 1 milione di euro**, il **Documento di fattibilità delle alternative progettuali** (tale documento - necessario ai fini dell'inserimento di un intervento nel programma triennale dei lavori pubblici - costituisce la prima fase del progetto di fattibilità tecnica ed economica e contiene gli esiti della

valutazione *ex ante* condotta secondo i principi di appropriatezza e proporzionalità tenuto conto della complessità, dell'impatto e del costo dell'opera); mentre, **per i lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro** devono preventivamente provvedere alla redazione e approvazione dei **progetti di fattibilità tecnica ed economica**.

Ordine di priorità degli interventi. Lo schema di decreto prevede che le amministrazioni devono tener conto di determinate priorità ai fini della realizzazione dei lavori previsti nell'elenco annuale. Sono, infatti, da considerare prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento di opere già iniziate, i progetti definitivi o esecutivi già approvati, gli interventi cofinanziati con fondi europei o con finanziamenti privati. **I lavori di completamento di opere incompiute costituiscono la massima priorità.**

Iter di approvazione del programma triennale. Viene previsto che il Programma debba essere redatto ogni anno, scorrendo l'annualità pregressa e aggiornando i programmi precedentemente approvati. I lavori per i quali sia stata avviata positivamente la procedura di affidamento non devono essere riproposti nel Programma (ma devono essere elencati nello schema tipo suindicato alla lettera F).

Una volta adottato, il programma e il relativo elenco annuale devono essere pubblicati sul profilo del committente in modo da consentire eventuali osservazioni entro 30 giorni dalla pubblicazione. L'approvazione definitiva avviene entro i successivi 30 giorni dalla scadenza della fase di consultazione. Il programma approvato deve poi essere pubblicato in formato *open data* presso i siti informatici del committente, del Ministero delle infrastrutture e dell'Osservatorio dei lavori pubblici di cui all'art. 213 del Codice.

Modalità di aggiornamento e modifica. Viene previsto che il programma ed il relativo elenco annuale sia aggiornato entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di bilancio. In caso di mancato aggiornamento per assenza di lavori, le amministrazioni devono comunque darne notizia sul profilo del committente nella sezione *"Amministrazione trasparente"*.

Si segnala che **in sede di prima applicazione** del provvedimento in commento, l'aggiornamento del programma triennale è effettuato a decorrere dal periodo di programmazione 2018-2020.

Inoltre, lo schema di decreto prevede la possibilità di modificare il programma triennale nel corso dell'anno qualora le modifiche riguardino: la cancellazione o l'aggiunta di uno o più interventi; la sopravvenuta disponibilità di nuovi finanziamenti; l'anticipazione della realizzazione; la modifica del quadro economico.

Viene, inoltre, previsto che un lavoro può essere realizzato, anche se non inserito nell'elenco annuale, esclusivamente quando sia reso necessario da eventi imprevedibili o calamitosi oppure quando sia corredato da un autonomo piano finanziario.

In ogni caso, le modifiche sono soggette agli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 21, comma 7, e 29, commi 1 e 2, del Codice.

OPERE PUBBLICHE INCOMPIUTE - Lo schema di decreto in esame reca, inoltre, criteri e modalità per favorire il completamento delle opere incompiute, prevedendo che ciascuna amministrazione debba inserire nel programma le opere incompiute di propria competenza, secondo l'ordine decrescente di classificazione e le caratteristiche previste dall'art. 4, comma 2, del **D.M. 13/03/2013, n. 42**.

Per ogni opera incompiuta devono essere indicate le modalità, le risorse per il completamento, anche attraverso **soluzioni alternative** (come il cambio di destinazione d'uso o la cessione a titolo di corrispettivo per la realizzazione di altra opera). Nel caso di esigenze di pubblico interesse che non consentano l'adozione di soluzioni alternative, l'amministrazione può prevedere anche la vendita o la demolizione dell'opera.

Viene previsto che le amministrazioni debbano disporre sul completamento e sulla fruibilità di dette opere sulla base degli esiti della valutazione *ex ante* (art. 8, D. Leg.vo 228/2011), tenendo conto della complessità, dell'impatto e del costo dell'opera, anche avvalendosi delle strutture tecniche del Ministero delle infrastrutture.

A seguito della valutazione di cui sopra, sono inserite nel programma triennale dei lavori pubblici le opere per le quali l'amministrazione abbia determinato l'intervento da adottare e abbia individuato la relativa copertura finanziaria. Sono, invece, riportate nell'elenco degli immobili di cui al sopra indicato schema-tipo C, le opere per le quali l'amministrazione abbia valutato l'insussistenza dell'interesse pubblico al completamento dell'opera, la disponibilità a cederne la titolarità, la vendita o la demolizione (in questo ultimo caso devono essere inseriti nel programma triennale gli oneri necessari allo smaltimento dell'opera e alla riqualificazione/bonifica del sito).

Si segnala che il **Consiglio di Stato** con il Parere 351/2017 ha evidenziato l'importanza della programmazione con particolare riguardo alla disciplina delle opere incompiute che, nel passato, sono state causa di un poco efficiente uso delle risorse pubbliche, chiedendo al Governo di introdurre, nel testo definitivo del decreto in esame, **misure adeguate per verificare**, successivamente all'entrata in vigore del provvedimento, **il conseguimento degli obiettivi della programmazione**. In particolare è stata chiesta una maggiore chiarezza nella definizione stessa delle *"opere incompiute"*, al fine di superare le incertezze che caratterizzano la disciplina vigente, ed è stato raccomandato un migliore coordinamento fra la programmazione triennale e la predisposizione dell'elenco delle stesse opere incompiute.

PROGRAMMA BIENNALE DEGLI ACQUISTI DI FORNITURE E SERVIZI - Il programma biennale degli acquisti di forniture e servizi è il documento che identifica i fabbisogni delle amministrazioni nell'esercizio delle loro autonome competenze, a seguito di adeguata valutazione e quantificazione *ex ante* ed *ex post* dei singoli interventi. Sono inseriti nel programma biennale gli acquisti di **forniture e servizi il cui importo unitario stimato sia pari o superiore a 40 mila euro**. Il programma ed i relativi elenchi annuali sono adottati dalle amministrazioni sulla base dei seguenti schemi-tipo:

A. quadro delle risorse necessarie alle singole acquisizioni previste dal programma, articolate per annualità e fonte di finanziamento, con specificazione delle scadenze temporali per l'utilizzo dei medesimi finanziamenti;

B. elenco degli acquisti del programma con indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione;

C. elenco degli acquisti presenti nella precedente programmazione biennale non riproposti o avviati.

Ogni acquisto riportato nel programma deve essere individuato da un numero identificativo attribuito in occasione del primo inserimento nel programma (per l'acquisto di una fornitura o di un servizio ricompreso in un progetto di investimento pubblico è riportato il relativo CUP) e deve essere indicata l'annualità nella quale si intende dare avvio alla procedura di affidamento oppure ricorrere ad una centrale unica di committenza (o ad un soggetto aggregatore).

Il decreto in esame prevede che per gli **acquisti di forniture e servizi di importo pari o superiore a 40 mila euro**, le amministrazioni devono fornire indicazioni in ordine alle caratteristiche tipologiche, funzionali e tecnologiche ed alla relativa stima economica. Invece, per le **acquisizioni di servizi di importo superiore a 1 milione di euro**, da realizzare nella prima annualità del programma, le amministrazioni devono provvedere alla redazione e all'approvazione di progetti di cui all'art. 23, comma 15, del Codice [1].

Si ricorda che l'elenco delle **acquisizioni di forniture e servizi di importo stimato unitario superiore ad 1 milione di euro** - ai sensi dell'art. 21, comma 6, del Codice e dell'art. 1, comma 505, della L. 208/2015 (*legge di stabilità 2016*) - deve essere anticipato, entro il mese di ottobre, dalle amministrazioni al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori di cui all'art. 9, comma 2, del D.L. 66/2014.

Inoltre, viene previsto che le amministrazioni devono indicare nel programma biennale la sussistenza, per ciascun acquisto, dell'obbligo o dell'intenzione di ricorrere ad una centrale unica di committenza (o ad un soggetto aggregatore) per l'espletamento della procedura di affidamento.

Il provvedimento stabilisce anche per il programma biennale degli acquisti di forniture e servizi

che debba essere redatto ogni anno e disciplina le modalità di aggiornamento e di modifica dello stesso, oltre agli ordini di priorità che le amministrazioni devono seguire.

In sede di prima applicazione del provvedimento in esame, l'aggiornamento del programma biennale è effettuato a decorrere dal periodo di programmazione 2018-2019.

Si segnala, infine, che il **Consiglio di Stato**, nel succitato parere, ha posto in evidenza l'importanza di rendere obbligatoria la programmazione anche in questo campo. Per altro verso, il parere ha sottolineato la necessità di coordinare la fase della programmazione con le procedure di evidenza pubblica necessarie per la stipulazione del contratto