

PROF. AVV. EMANUELE BOSCOLO
Professore ordinario di Diritto Amministrativo
Università degli Studi dell'Insubria | Dip. Diritto, Economia e Culture

LA NUOVA STAGIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI

La programmazione



Dall'intervento puntuale alla programmazione

«Decidere sulle decisioni» N. Luhmann

**«disegni ordinati di condotte future... ordinata spaziale... temporale»
(M.S. Giannini)**

**«organizzazione dell'attività amministrativa secondo un
programma» CdS parere 1806/2017: accento circolarità policy cycle**

Correlazione diretta mezzi e obiettivi

Valutazione complessiva di *tutti* gli interessi pubblici da soddisfare

Autolimitate, vincolante (art. 32 codice): non solo indirizzo

Conformazione dell'attività amministrativa successiva (*an e quando*)

Dall'intervento puntuale alla programmazione: il ciclo della *policy*

1. **Determinazione degli obiettivi (politica o amministrazione)**
2. **Valutazione delle alternative (fase decisionale)**
3. **Identificazione delle azioni e attivazione (fase attuativa)**
4. **Controlli - retroazioni – adattamenti (fase della verifica)**

Teorie della razionalità (limitata): rivedibilità (H. Simon)

- ***Procedimentalizzazione – oggettivazione selezione obiettivi (piano servizi art. 9 l.r. 12/2005: coorti situate e analisi di adeguatezza)***
- ***decisione per comparazione scenari (VAS: dir. 42/2001/CE)***
- ***Non previsti controlli di effettiva attuazione dei programmi***
- ***Aggiornamenti annuali: analisi performance o nuove decisioni?***

I precedenti

I. 18 ottobre 1942, n. 1460 parere Consiglio superiore LLPP sui «programmi di nuove opere pubbliche»

L. 142/1990 competenza del Consiglio comunale sui «programmi dei progetti di opere pubbliche»

Art. 14 l. 109/1994: programma triennale (vincolo di approvazione PRG)

L. 415/1998 (Merloni ter): studi di fattibilità - elenco annuale

(Corte cost. 7 novembre 1995: nessuna incostituzionalità del sistema di programmazione dei LLPP per lesione degli spazi riservati alle regioni)

Art. 128 d.lgs. 163/2006

Art. 1, comma 505, l. 28 dicembre 2015 programma biennale acquisti beni e servizi (oltre 1.000.000.000)

Valori da perseguire

Valori immediati

Completamento opere incompiute (SIOI)

Valori di sfondo

Qualificazione della spesa

Raccordo bisogni-interventi

Responsabilizzazione dirigenti (RUP e resp. settori)

Correlazione azione infrastrutturativa con altre politiche

Strategie di approvvigionamento: in house vs. gara | appalti verdi (programma o delibera a contrarre?)

Gli strumenti

Programma biennale degli acquisti di beni e servizi

Art. 3) gggggg-quinquies) «programma biennale degli acquisti di beni e servizi», il documento che le amministrazioni adottano al fine di individuare gli acquisti di forniture e servizi da disporre nel biennio, necessari al soddisfacimento dei fabbisogni rilevati e valutati dall'amministrazione preposta

Programma triennale lavori pubblici

Art. 3) gggggg-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

Gli strumenti

Art. 3 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 annualita' del programma stesso;

Art. 3 ggggg-octies) «elenco annuale delle acquisizioni di forniture e servizi», l'elenco delle acquisizioni di forniture e dei servizi ricompresi nel programma biennale di riferimento, da avviare nel corso della prima annualita' del programma stesso;

Art. 3 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;

Programma triennale lavori

Inserimento necessario (previa ricognizione) delle **opere pubbliche incompiute**:

completamento o individuazione di **soluzioni alternative**: riutilizzo (anche ridimensionato), cessione (per la realizzazione di altra opera pubblica), vendita, demolizione.

Lavori di valore stimato sia pari o superiore a 100.000

Lavori da avviare nella prima annualità (con indicazione mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio)

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

Approvazione preventiva, ove previsto, del **documento di fattibilità delle alternative progettuali** (art. 23).

Lavori complessi e interventi suscettibili di realizzazione attraverso **contratti di concessione o di partenariato pubblico privato** (opere calde e fredde)

Programma acquisti beni e servizi

Acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro

Bisogni che possono essere soddisfatti con capitali privati (terzo settore?)

Comunicazione, entro il mese di ottobre, dell'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi d'importo superiore a 1 milione di euro che prevedono di inserire nella programmazione biennale al Tavolo tecnico dei soggetti di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89

Per le acquisizioni di beni e servizi informatici e di connettività le amministrazioni aggiudicatrici tengono conto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 513, della legge 28 dicembre 2015, n. 208

Temi problematici: bisogni e decisioni

La programmazione: attività del programmare e limitazione reale della discrezionalità (politica) nelle scelte?

Discrezionalità a monte: mancano – ancora – regole sulla rilevazione dei bisogni e sulla discretizzazione rispetto alle risorse disponibili | centralità del momento conoscitivo (predecisionale)

Riserva agli organi elettivi nella verifica dei bisogni, nella fissazione delle priorità (non più indicate nel programma triennale) nelle decisioni di investimento sostenibile | la rappresentatività postula la necessaria politicità?

Il Consiglio comunale partecipa alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica delle linee programmatiche del sindaco

Temi problematici: la partecipazione

Mancanza non di pubblicità (formalmente assicurata) ma di spazi per una autentica partecipazione (post 1998, scompaiono le osservazioni | no accordi | art. 13 l. 241/1990 | nessuna motivazione delle scelte)

Non compreso un dato: le politiche infrastrutturali sono proiezione e presupposto di tutte le politiche e della gestione (sostenibile) del territorio e della città

- Piattaforme erogative (servizi e diritti sociali)
- Opere pro-coesive (periferie, degrado e marginalità socio-territoriale)
- Interventi di riqualificazione (integrazione pubblico-privato - qualità urbana)

Chi ha interesse a partecipare? Residenti, popolazioni turnarie, city users

Dalla democrazia rappresentativa alla democrazia partecipativa

Temi problematici: il dibattito pubblico

Succedaneo ambizioso ma non generalizzabile della partecipazione (NIMBY)

Art. 22 codice: solo grandi opere infrastrutturali e di architettura

- Rilevanza sociale
- Impatto sull'ambiente, sulle città, sull'assetto del territorio (interessi diffusi? legittimi?)

Pubblicazione (sul profilo del committente) progetti di fattibilità

Pubblicazione esiti della consultazione pubblica e resoconti incontri e dibattiti con i portatori di interesse (locali e associazioni rappresentative, settoriali, etc.)

Conclusioni non vincolanti: «sono valutate» nel progetto definitivi e «sono discusse» in conferenza dei servizi | tema delle compensazioni e della perequazione territoriale?

Paradigma francese | l.r. Toscana 69/2007 | il DPCM -> le opere 'minori'?

Temi problematici: le determinanti reali

Inserzione nel programma triennale per decisione politica o per vincolo di finanziabilità?

Lo Stato finanziatore scrive nei fatti l'agenda degli enti locali (deroghe al patto di stabilità – grandi eventi – piani scuole e periferie (le nuove politiche urbane)

Quale grado di effettività della programmazione: quante opere scorrono, secondo le rispettive priorità, negli elenchi annuali?

Le vere ragioni dell'inattuazione dei programmi?

Politica e dirigenza: deferenza o rivendicazione di ruolo?

Per ogni chiarimento o suggerimento

PROF. EMANUELE BOSCOLO

DIPARTIMENTO DIRITTO, ECONOMIA E CULTURE - Via Sant'Abbondio, n. 12 - COMO

emanuele.boscolo@uninsubria.it

