



# La programmazione tra Codice dei Contratti e Tuel

---

Profili gestionali e giuridici

# Pianificazione



Francesco Tramontana La programmazione tra  
Codice dei Contratti e Tuel

# Planning & control



- Relazione previsionale e programmatica (1983)
- Linee generali di mandato (1990)
- Programma triennale opere pubbliche (1994)
- Piano esecutivo di gestione (1995)
- Controllo di gestione (1999)
- Ciclo della performance (2009)
- Contabilità armonizzata (2011)
- Programma biennale acquisti (2015)



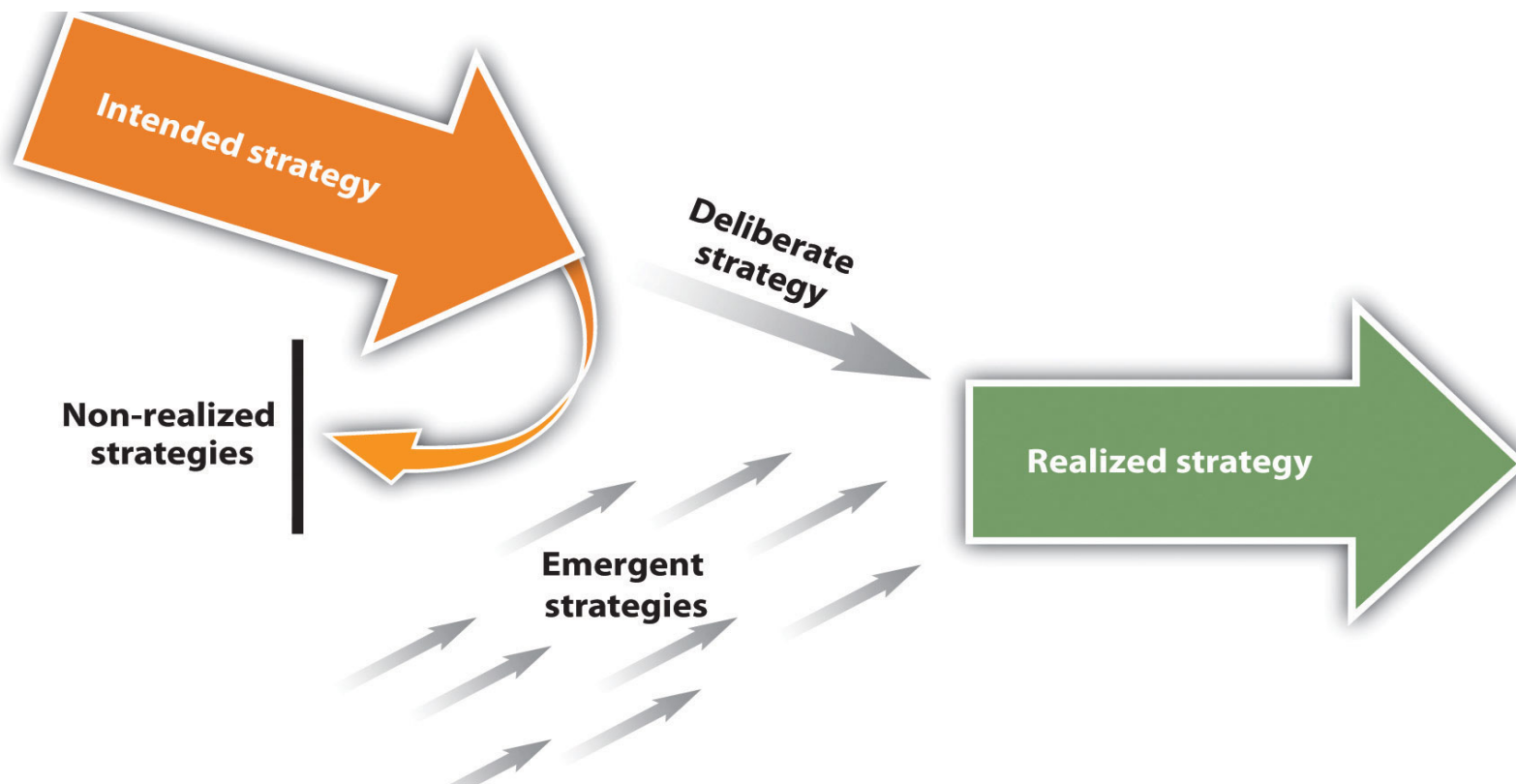
# Contesto

---

## ■ Riforme anni 90/2000:

- da un'amministrazione **di funzioni** a un'amministrazione di **servizi**;
- il **NPM** e l'idea di **Best Value** quale risultato dell'azione pubblica misurabile non solo in termini di legittimità dell'attività amministrativa, ma come **impatto valoriale (outcome)** sul tessuto sociale;
- art. 1 l. 241/90 **parametri econometrici** (efficacia, efficienza, economicità) diventano parametri di verifica della legittimità dell'azione amministrativa e quando PA opera non autoritativamente utilizza **strumenti di diritto privato**;
- introduzione di strumenti aziendali: **controllo di gestione, contabilità integrata, budgetizzazione** della programmazione.

# Pianificazione strategica




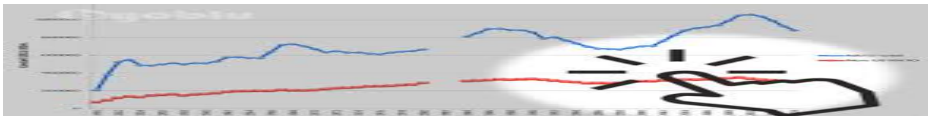

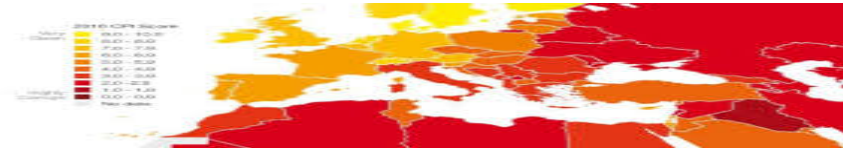


# 1. Quattro linee di indagine

---

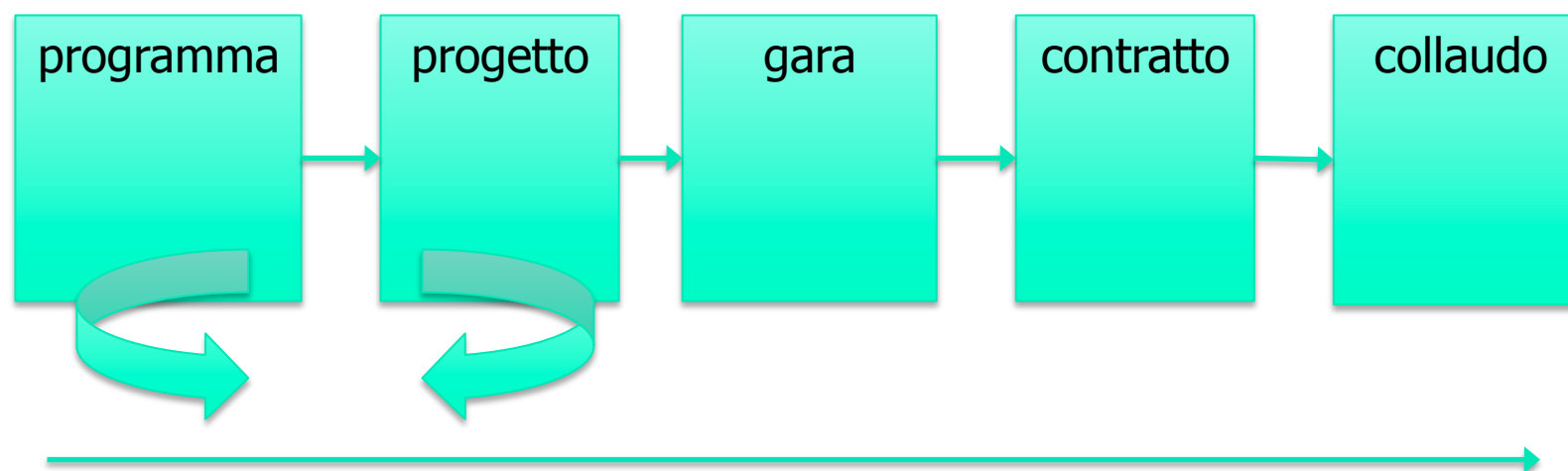


# Linee direttrici

- A. Grandezza vettoriale che segna l'incipit del percorso pianificazione  collaudo.
- B. Strumento di controllo della spesa pubblica. 
- C. Parametro di monitoraggio della performance. 
- D. Supporto per le politiche di prevenzione della corruzione. 

# A. Segmento procedimentale

## Processo plurifase







# Segmento procedimentale

---

- La presenza di un segmento procedimentale pianificatorio non è accentuata né dalle direttive 23 e 24 né dalla legge delega 11/2014.



# Direttiva appalti (24/2014)/1

---

- Articolo 40, Consultazioni preliminari di mercato: utilizzabili nella **pianificazione** e nello svolgimento della procedura di appalto.



# Direttiva appalti (24/2014)/2

---

- Articolo 83: “gli stati membri provvedono affinché (...) sia disponibile il **sostegno** alle amministrazioni aggiudicatrici per quanto riguarda la **pianificazione** e la conduzione delle procedure di appalto”



# Legge delega/1

---

- La legge 11 del 2016 contiene due deleghe:
  - entro 18/4/16: **attuazione delle direttive** 23, 24, 25/2014/Ue;
  - entro 31/7/16: **riordino complessivo della disciplina** vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.
- Buona parte della disciplina in tema di **pianificazione** può essere fatta risalire alla **seconda delega**.



# Legge delega/2

---

- Articolo 1, c.1,
  - lett. bb): **riorganizzazione** delle funzioni delle stazioni appaltanti con particolare riferimento alle **fasi** di **programmazione** e controllo;
  - lett. ppp): **trasparenza** nella **partecipazione** dei portatori qualificati di interesse nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla **programmazione** e all'aggiudicazione di appalti pubblici e contratti di concessione nonché nella fase di esecuzione del contratto.

# Codice dei contratti

- Evidente **incardinamento procedimentale**:
  - Parte I: Ambito di applicazione, principi, ecc.
    - Titolo I: Principi generali
    - Titolo II: Contratti esclusi
    - Titolo III: Pianificazione, programmazione e progettazione
      - Art. 21: Le amministrazioni aggiudicatrici **adottano** il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici
    - Titolo IV: Modalità di affidamento.



# Pianificazione cogente?/1

- Quanto rileva l'omessa pianificazione?
- La pianificazione è, da sé sola, in grado di **ledere posizioni giuridiche soggettive**?
- Arresti giurisprudenziali:
  - Consiglio di Stato tra **mero atto di impulso a fini programmatori e sollecitatori** (IV, 6917/2002) vincolante solo per il Comune e **inidoneo a produrre effetti sui privati** (IV, 651/2016) e (V, 5824/2002) atto autonomamente impugnabile in quanto **potenzialmente lesivo di interessi sia pretensivi** (rivolti all'inclusione di un'opera nel programma) che **oppositivi** (propri di chi si oppone all'inserimento di un'opera nel programma).

# Pianificazione cogente?/2

- Duplice rilievo della **omessa o irregolare pianificazione**:
  - alterazione della tipicità del procedimento?
  - violazione delle regole di programmazione dettate per gli enti locali?
- Rilievo della **struttura plurifase** della programmazione dei lavori rispetto a quella afferente ai beni e servizi.





# Pianificazione cogente?/3

- Quale **nesso di presupposizione** sussiste tra atto di programmazione e provvedimento attuativo?
- La mancanza o l'insufficienza del primo rispetto al secondo genera un **effetto caducante** o un **effetto viziante**?
- Consiglio di Stato, V, 10/4/18 n. 2168: l'effetto caducante ricorre nella sola evenienza in cui l'atto successivo venga a porsi nell'ambito della medesima sequenza procedimentale quale **inevitabile conseguenza dell'atto anteriore, senza necessità di ulteriori valutazioni.**

## B. Controllo della spesa



Francesco Tramontana La programmazione tra  
Codice dei Contratti e Tuel



# Obiettivo della legge delega

---

- Art. 1, c. 1, lett. bb): razionalizzazione delle **procedure di spesa** (...) prevedendo la **riorganizzazione delle stazioni appaltanti** con particolare riguardo alle **fasi di programmazione e controllo**

# Contratti e spesa pubblica

- Rilievo della legislazione extra codice in tema di controllo della spesa per acquisto di beni e servizi:
  - rilievo dei parametri prezzo/qualità (art. 1, c 449 l.296/06);
  - obbligo di **ricorrere a centrali di committenza** per alcune categorie merceologiche;
  - strumenti di tutela in grado di determinare la **risoluzione del contratto** a seguito di emanazione prezzi Consip.



# Ruolo di Anac

---

- Art. 9, c. 7, dl 66/14, conv. l. 89/14: Anac (...) **pubblica** sul proprio sito web i **prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti di tali beni e servizi**. I prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità e dalla stessa aggiornati entro il 1° ottobre di ogni anno, sono **utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione** e costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione.



## C. Monitoraggio degli obiettivi

---

PERFORMANCE



# Linee guida Anac 5/2013

---

- Anac denuncia **l'assenza di un'adeguata fase di programmazione** e progettazione e auspica tre passaggi virtuosi:
  - analisi delle esigenze da soddisfare;
  - qualificazione dell'oggetto del contratto;
  - valutazione delle alternative contrattuali possibili.
- Si tratta di paradigmi gestionali insiti nell'architettura istituzionale degli enti locali.



# Attuazione linee programmatiche

---

- Programmazione come tassello di un più ampio percorso che “spacchetta” le **linee programmatiche** relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato (art. 46, c. 3, Tuel) in obiettivi strategici e obiettivi operativi (d.lgs. 150/09).



# Zona di confine



Zona intermedia: non più programma di mandato,  
non ancora pianificazione triennale/biennale.

## Tra programmazione generale e di settore/1

- Art. 3, c. 1, lett. gggggg-nonies) codice: «**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 (1) gli **obiettivi generali** da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento, (2) i **fabbisogni della collettività posti a base dell'intervento**, (3) le **specifiche esigenze** qualitative e quantitative che devono essere soddisfatte attraverso la realizzazione dell'intervento, anche in relazione alla **specifico tipologia di utenza alla quale gli interventi stessi sono destinati**.



## Tra programmazione generale e di settore/2

- Art. 3, c. 1, lett. gggggg-quater) codice: «**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.
- Anche ai fini dell'esercizio del potere ablatorio?



# Ruolo del Rup/codice

---

- Art. 31, c. 4, lett. a): il Rup formula proposte e fornisce dati e informazioni **al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici** [quindi prima di esso] e dei relativi aggiornamenti annuali, nonché **al fine della predisposizione di ogni altro atto di programmazione di contratti pubblici di servizi e di forniture** e della predisposizione dell'avviso di preinformazione.

# Ruolo del Rup/LG Anac n. 3

- Paragrafo 5.1.2: “nella **fase antecedente alla programmazione**, il Rup, qualora già nominato, formula **proposte e fornisce dati e informazioni utili alla predisposizione del quadro esigenziale**”.
- Paragrafo 5.1.4.e: “per la progettazione dei lavori [il Rup] **fornisce indirizzi**, formalizzandoli in apposito documento, in ordine agli **obiettivi generali da perseguire, alle strategie per raggiungerli, alle esigenze e ai bisogni da soddisfare**, fissando i limiti finanziari da rispettare e indicando i possibili sistemi di realizzazione da impiegare, anche al fine della predisposizione del **documento di fattibilità delle alternative progettuali** di cui all’art. 3, c. 1, lett. ggggg) quater del codice e del capitolato prestazionale di cui all’art. 3, c. 1, lett. ggggg) decies”.



# Ruolo del Rup/Tuel

- **Controllo strategico** (147 ter): *“rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici”*.
- Il Rup partecipa quindi al processo di programmazione e controllo strategico dell'ente **sin dal momento** in cui l'opera, la fornitura o il servizio **costituiscono solo un'idea strumentale al perseguimento dei fini enunciati nelle linee programmatiche di governo**.

## D. Prevenzione corruzione



Francesco Tramontana La programmazione tra  
Codice dei Contratti e Tuel



# Piani prevenzione corruzione

---

- Legge 190/2012, articolo unico, comma 8:
  - piani triennali per la prevenzione della corruzione coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale.



## Prevenzione corruzione/Anac PNA 2015

- Mappatura dei processi tramite scomposizione del sistema di affidamento





# Dal PNA al PTPC

---

- Gestione della programmazione a fini di prevenzione della corruzione (par. 4.1 det. Anac 12/2015):
  - Individuazione dei processi rilevanti
  - Eventi rischiosi
  - Anomalie significative
  - Indicatori
  - Misure di prevenzione e mitigazione.



# PTCP ante litteram: LG Avcp 5/2013

- In un contesto normativo di pianificazione solo in parte obbligatoria obbligatoria le LG affermavano:
  - “l’importanza della fase di programmazione appare con maggior evidenza ove si consideri che dalle attività di vigilanza dell’Autorità è emerso che negli appalti di servizi e forniture, la carenza di programmazione da parte delle stazioni appaltanti genera criticità, quali la (i) **frammentazione degli affidamenti**, il frequente (ii) **ricorso a proroghe contrattuali illegittime**, l’avvio di (iii) **procedure negoziate senza bando motivate dalla mera urgenza di provvedere**, (iv) **l’imprecisa definizione dell’oggetto del contratto** con riguardo alle specifiche tecniche e/o alle quantità, la (v) **perdita di controllo della spesa**”.

## 2. La specificità degli enti locali



Francesco Tramontana La programmazione tra  
Codice dei Contratti e Tuel



# Salvaguardia normativa

## ■ Art. 1 Tuel:

- 3. La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite **enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa**. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili. Gli enti locali adeguano gli statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette.
- 4. [Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione] le leggi della Repubblica **non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni. [ancora vigente?]**



# Funzioni amministrative

## ■ Art. 118 Cost.

- Le **funzioni amministrative** sono attribuite ai Comuni salvo che, per **assicurarne l'esercizio unitario**, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.
- I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di **funzioni amministrative proprie e di quelle conferite** con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

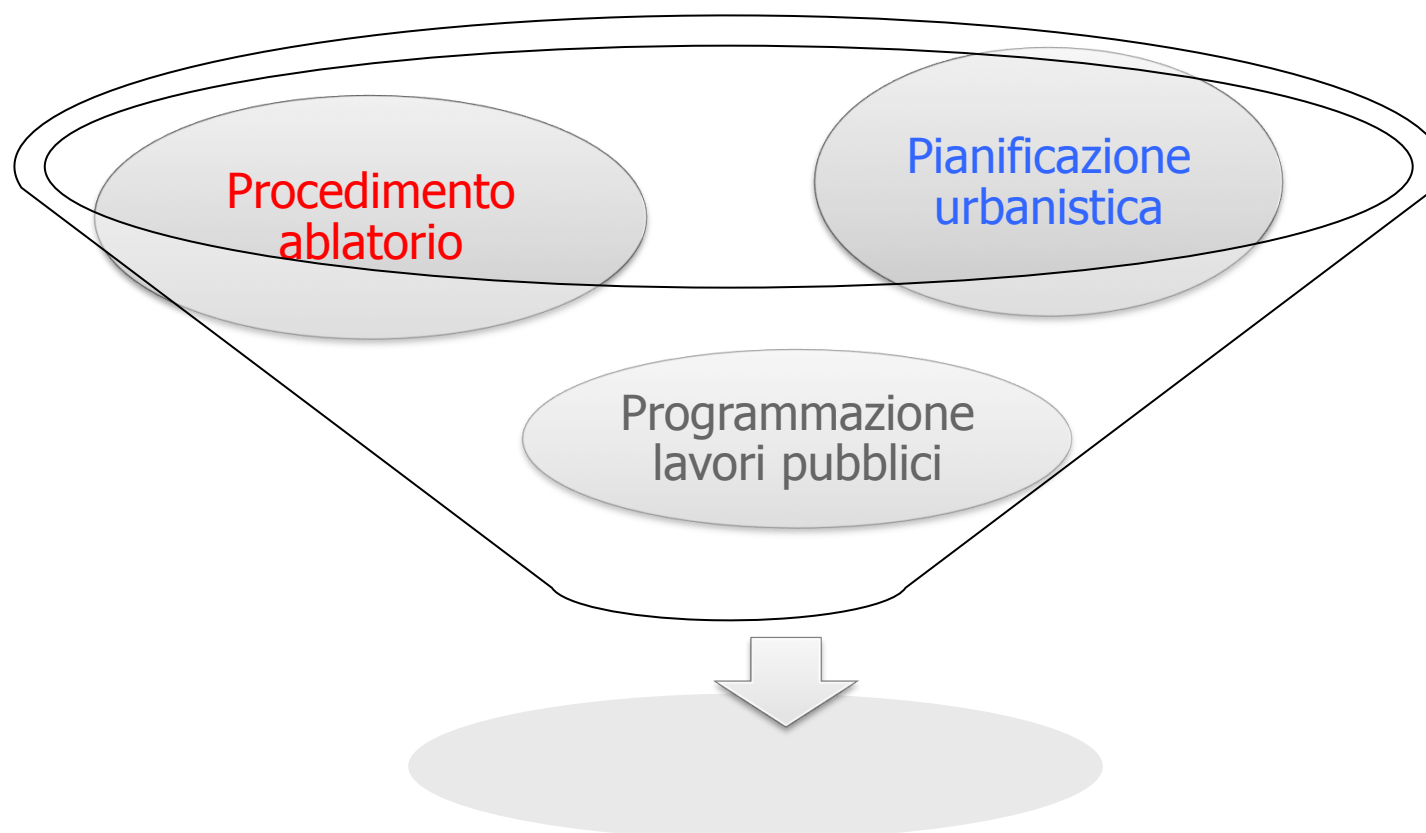
## A. Rapporti con la pianificazione urbanistica



Francesco Tramontana La programmazione tra  
Codice dei Contratti e Tuel



# Nesso interprocedimentale



Francesco Tramontana La programmazione tra  
Codice dei Contratti e Tuel





# Espropri e giusto procedimento

- Consiglio di Stato, Ad Plen. 2/2000: prima dell'approvazione del progetto definitivo che equivale a dichiarazione di pubblica utilità si deve svolgere il **giusto procedimento** secondo la sequenza **deposito atti/osservazioni/decisioni**.
- L'articolo 11 del DPR 327/2001 prevede questa sequenza anche per la fase precedente, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio.
- Ci troviamo nella fase antecedente alla progettazione.
- Qual è il **veicolo che garantisca, in questa fase, il giusto procedimento**? probabilmente il **documento di fattibilità delle alternative progettuali**



## Prima della progettazione/Art. 23, c. 5, codice/1

- Il progetto di fattibilità tecnica ed economica **individua, tra più soluzioni**, quella che presenta il **miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività** **[tenendo conto anche del sacrificio per la proprietà privata?]**, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire.
- Ai soli fini delle **attività di programmazione triennale dei lavori** pubblici e dell'espletamento delle procedure di dibattito pubblico di cui all'articolo 22 nonché dei concorsi di progettazione e di idee di cui all'articolo 152, il progetto di fattibilità può essere **articolato in due fasi** successive di elaborazione. In tutti gli altri casi, il progetto di fattibilità è sempre redatto in un'unica fase di elaborazione.



## Prima della progettazione/Art. 23, c. 5, codice/2

- Nel caso di elaborazione in due fasi, **nella prima fase il progettista, individua ed analizza le possibili soluzioni progettuali alternative**, (...) e redige il documento di fattibilità delle alternative progettuali (...).
- Nella seconda fase di elaborazione, ovvero nell'unica fase, (...) il progettista incaricato sviluppa (...) tutte le indagini e gli studi necessari (...) nonché elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare e le relative stime economiche, ivi compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali. **Il progetto di fattibilità deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa.**



# DFAP e vincolo espropriativo/1

- Il **documento di fattibilità delle alternative progettuali** (DFAP) si colloca in una fase antecedente al progetto di fattibilità (PF).
- Quindi:
  - se **Progetto Fattibilità** -----> **correlato alla variante allo strumento urbanistico (art. 19, c.2, TUE),**
  - **DFAP** -----> **correlabile alla fase antecedente, cioè all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio?**
- E ancora: **il DFAP può collocarsi nella fase di interlocuzione con il soggetto privato destinata all'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio?**



# DFAP e vincolo espropriativo/2

- Possibile ipotizzare che il documento di fattibilità delle alternative progettuali tenga conto dell'esigenza di soddisfare l'interesse pubblico comportando anche il minor sacrificio per la proprietà privata?
- Il giusto procedimento di cui all'art. 11 c. 2 Tue può incardinarsi nell'ambito della fase di predisposizione del DFAP?

# Vincolo preordinato all'esproprio/Tue

- Art. 10, c. 1. Se la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità non è prevista dal piano urbanistico generale, il vincolo preordinato all'esproprio può essere disposto, ove espressamente se ne dia atto, su richiesta dell'interessato (...), ovvero su iniziativa dell'amministrazione competente all'approvazione del progetto.
- Art. 11, c. 1. Al proprietario, del bene sul quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio, va inviato l'avviso dell'avvio del procedimento.
- Art. 11, c. 2. L'avviso deve precisare dove e con quali modalità può essere consultato il piano o il progetto. **Gli interessati possono formulare entro i successivi trenta giorni osservazioni che vengono valutate dall'autorità espropriante ai fini delle definitive determinazioni.**
- Art. 19, c. 2. L'approvazione del progetto preliminare progetto di fattibilità (...) da parte del consiglio comunale, costituisce adozione della variante allo strumento urbanistico.

## Vincolo espropriativo, PTOP e Piano dei servizi

- Legge regionale 12/2005, articolo 9:
  - I vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione (...) di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi hanno la durata di cinque anni, decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso.
  - Detti vincoli decadono qualora, **entro tale termine**, l'intervento cui sono preordinati **non sia inserito**, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, [**non nell'elenco annuale, ma**] **nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento**---> **5+3** ?
  - La realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, **diverse da quelle specificamente previste dal piano dei servizi**, non comporta l'applicazione della procedura di variante al piano stesso ed è autorizzata previa deliberazione motivata del consiglio comunale.

## B. Programmazione coordinata



Francesco Tramontana La programmazione tra  
Codice dei Contratti e Tuel



# Enti locali: strumenti di pianificazione

## Art. 21 d.lgs. 50/16

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.

## Art. 128 d.lgs. 163/06

L'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici deve essere **approvato unitamente al bilancio preventivo**, di cui **costituisce parte integrante**, e deve contenere 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, già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci.



# Articoli 151 e 170 Tuel

- Gli enti locali ispirano la propria gestione al **principio della programmazione.**
- Le previsioni del bilancio sono elaborate sulla base delle **linee strategiche contenute nel documento unico di programmazione.**
- Il Documento unico di programmazione è composto dalla Sezione strategica, della durata pari a quelle del mandato amministrativo, e dalla Sezione operativa di durata pari a quello del bilancio di previsione finanziario.
- Il Documento unico di programmazione ha carattere generale e costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente.
- Il Documento unico di programmazione costituisce **atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione.**



# Principio contabile/programmazione

---

- Il contenuto minimo della **Sezione Operativa del Dup** è costituito:
  - i) dalla **programmazione dei lavori pubblici** svolta in conformità ad un programma triennale e ai suoi aggiornamenti annuali;
  - j) dalla programmazione del fabbisogno di personale a livello triennale e annuale;
  - k) dal piano delle alienazioni e valorizzazioni dei beni patrimoniali.

# Distonie/1

Tuel/principio contabile	Codice contratti/DM n. 14 del 16.1.18
<p>Il Documento unico di programmazione costituisce <b>atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione.</b></p> <p>Il <b>contenuto minimo</b> della Sezione Operativa del <b>Dup</b> è costituito:</p> <p>i) dalla <b>programmazione dei lavori pubblici</b> svolta <b>in conformità</b> ad un programma triennale e ai suoi aggiornamenti annuali</p>	<p>I programmi sono <b>approvati nel rispetto</b> dei documenti programmatori e <b>in coerenza</b> con il bilancio (art. 21 codice).</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Adozione schema</li> <li>2) Osservazioni</li> <li>3) Approvazione entro 30 giorni dalla scadenza delle consultazioni ed <b>"entro 90 giorni dalla data di decorrenza degli effetti del proprio bilancio"</b> (DM 14/2018).</li> </ol>

# Distonie/2

## Codice contratti (art. 21 c. 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 (...) i lavori da **avviare nella prima annualità**, per i quali [**e solo per questi**] deve essere riportata **l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati** (...) sul proprio bilancio.

## Tuel (art. 162 c.1)/d.lgs 118/11

Gli enti locali **deliberano annualmente** il bilancio di previsione finanziario **riferito ad almeno un triennio**, comprendente le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi.

Il **bilancio di previsione finanziario è almeno triennale**, ha carattere autorizzatorio ed è aggiornato annualmente in occasione della sua approvazione.



# Distonie/3.1

- E il **programma degli acquisti**?
  - non è prevista l'adozione finalizzata alla partecipazione, ma è confermata l'approvazione "entro 90 giorni dalla data di decorrenza degli effetti del proprio bilancio";
  - Il DM non reca più la disposizione contenuta nella prima bozza (art. 6, c. 7): *"un servizio o una fornitura possono essere inseriti nel programma biennale degli acquisti di forniture e servizi (...) purché con riferimento all'intero acquisto sia stata approvata la progettazione di cui all'art. 23, c. 14 e 15"*.

## Distonie/3.2

- Disciplina tarata su lavori pubblici. Evidenti, tuttavia, le differenze:

Lavori	Beni e servizi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Più livelli di progettazione.</li> <li>• Primo livello finalizzato alla partecipazione dei portatori d'interesse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unico livello di progettazione (art. 23, c. 14).</li> <li>• Contenuti progettuali nettamente <b>finalizzati al procedimento di gara</b> e alla gestione del rapporto contrattuale (art. 23, c. 15): capitolato, costo del lavoro, oneri sicurezza.</li> </ul>



## Distonie/3.3

---

- Conseguenze:
  - Depauperamento procedimentale e partecipativo.
  - Incidenza sul mercato dei partenariati pubblico-privato.





## Distonie/4

---

- I soggetti diversi dalle amministrazioni statali **approvano il programma entro novanta giorni dalla decorrenza degli effetti del proprio bilancio** (DM 14/2018: art. 5, c. 6, per i lavori, art. 7, c. 6, per beni e servizi).
- Ma per le amministrazioni locali i programmi fanno parte della **sezione strategica del Dup.**



# Rilievo del Dup e procedibilità degli atti

- Art. 170, c. 7 Tuel: “nel regolamento di contabilità sono previsti i casi di **inammissibilità** e di **improcedibilità** per le deliberazioni del Consiglio e della Giunta che **non sono coerenti** con le previsioni del Documento unico di programmazione”.
- Atti inammissibili:
  - cui contenuti e finalità in contrasto con contenuti del Dup;
  - cui attuazione incompatibile con risorse umane e strumentali.
- Atti improcedibili:
  - cui contenuti in contrasto con previsioni degli atti di pianificazione;
  - cui attuazione non dotata di copertura finanziaria.



# Possibile soluzione pluridisciplinare

---

- *La coerenza di un sistema formale è indimostrabile all'interno del sistema stesso o, in altri termini, non esiste un sistema formale capace di produrre tutte le verità aritmetiche.*

Kurt Gödel



## 1) Il codice dei contratti (art. 21 c. 1)

---

- 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.



## 2) Il regolamento di contabilità (art. 152 Tuel)

---

- Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili (...) con modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità, ferme restando le disposizioni previste dall'ordinamento per **assicurare l'unitarietà ed uniformità del sistema finanziario e contabile**.
- I regolamenti di contabilità sono approvati nel rispetto delle norme della parte seconda del presente testo unico, da considerarsi come principi generali con valore di limite inderogabile



## 3) Il Tuel (art. 170 c. 1)

---

- Entro il 31 luglio di ciascun anno la Giunta presenta al Consiglio il Documento unico di programmazione per le conseguenti deliberazioni.



## 4) Il decreto attuativo 14/2018 (art. 5 c. 4)

---

- Nel rispetto di quanto previsto dall'art. 21 c. 1 del codice [e quindi fatte salve le peculiarità degli enti locali] sono adottati lo schema del programma triennale dei lavori pubblici e l'elenco annuale.



## 5) Il decreto attuativo (art. 5 c. 6 e 7 c. 6)

---

- [Gli enti locali] approvano [il programma triennale dei lavori pubblici e il programma biennale degli acquisti] entro 90 giorni dalla data di decorrenza degli effetti del proprio bilancio.



# Una possibile riscrittura dell'iter logico



Francesco Tramontana La programmazione tra  
Codice dei Contratti e Tuel

# Autoregolamentazione

Adozione da parte della giunta del Dup contenente gli schemi dei programmi e presentazione al Consiglio

**31 luglio**

Pubblicazione e osservazioni

**Entro il 30 settembre**

Approvazione da parte del Consiglio comunale del Dup contenente i programmi

**31 dicembre**