

PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI E FUNZIONE DI VIGILANZA DEL REVISORE DEI CONTI



***La programmazione dei lavori
pubblici e il sistema degli appalti***

15.04.2026

avv. Luigi Gili

Gli atti programmatori: una definizione



*«La programmazione indica il complesso di atti mediante i quali l'amministrazione, previa valutazione di una situazione nella sua globalità, individua le **misure coordinate** per intervenire in un dato settore»* (**Casetta, Manuale di diritto amministrativo, 2025**)

Considerazioni giuridiche sulla programmazione (pre COVID e PNRR)

«4. Il punto decisivo che interessa il giurista è quello di **capire la rilevanza giuridica** delle figure indicate e in particolare quella della **programmazione**. Sinora, come già si è detto, si è ritenuto che la sua rilevanza giuridica si ha **solo nel caso in cui la legge vi riconnette determinati effetti**, altrimenti o **rimane ferma nel campo del pregiuridico** oppure ha effetti giuridici indiretti.

In effetti, la programmazione, in quanto concetto essenziale ma invisibile, è ben presente nella scienza giuridica, che ha distinto gli atti programmatici e gli atti di programmazione in senso stretto. Atti programmatici sono la legge, il contratto, la sentenza, il provvedimento amministrativo. Essi sono detti programmatici in quanto vincolano le condotte degli autori e di altri soggetti giuridici.» (G.P. Cirillo, La rilevanza giuridica della programmazione, 2019)

Gli atti programmatori: l'importanza da un punto di vista della contabilità pubblica

art. 10 d.lgs. n. 118/2011

«1. Il bilancio di previsione finanziario è almeno triennale, ha carattere autorizzatorio ed è aggiornato annualmente in occasione della sua approvazione. Le previsioni di entrata e di spesa sono elaborate distintamente per ciascun esercizio, in coerenza con i documenti di programmazione dell'ente, restando esclusa ogni quantificazione basata sul criterio della spesa storica incrementale.»

La programmazione: un'ulteriore definizione

«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» (**Allegato n. 4/1 d.lgs. n. 118/2011, principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio**)

Gli atti programmatori: deroghe

In generale, piani e la programmazione sono sottoposti a **particolari regole procedurali**:

- **artt. 13 e 24 l. n. 241/1990**, prevedono che a detti procedimenti non si applichi il Capo III della l. n. 241/1990, ovvero in tema di partecipazione e di accesso (**ma si veda** l'art. 1, comma 2 All. 4/1 del d.lgs. 118/2011 ed art. 6, comma 1 d.lgs. n. 80/2021, sul «perché» del PIAO)
- **art. 39 d.lgs. n. 33/2013**, dispone che gli atti del governo del territorio hanno efficacia una volta che sono pubblicate

Gli atti programmatori: casistica



Diversi sono i piani ed a tutela di svariati interessi pubblici, tra cui:

- **pianificazioni urbanistiche** (uso del territorio)
- **pianificazioni territoriali**
- **programma triennale dei lavori pubblici e il programma triennale degli acquisti di beni e servizi (art. 37 d.lgs. 36/2023)**
- ma anche **PNRR** e **co-programmazione** da Codice del Terzo settore

La programmazione nel Codice dei contratti pubblici

La parte III del d.lgs. n. 36/2023, artt. 37-40, detta la disciplina della programmazione nell'ambito degli appalti pubblici

L'art. 37, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023 – Programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

Il primo comma dell'art. 37 indica come:

«1. *Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti:*

a) adottano il programma triennale dei lavori pubblici e il programma triennale degli acquisti di beni e servizi. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatici e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme della programmazione economico-finanziaria e i principi contabili;

b) approvano l'elenco annuale che indica i lavori da avviare nella prima annualità e specifica per ogni opera la fonte di finanziamento, stanziata nello stato di previsione o nel bilancio o comunque disponibile.»

L'art. 37, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023 – Programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

Il secondo comma dell'art. 37 indica come: «2. *Il programma triennale dei lavori pubblici e i relativi aggiornamenti annuali contengono i lavori, **compresi quelli complessi e da realizzare tramite concessione o partenariato pubblico-privato**, il cui importo si stima pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 50, comma 1, lettera a). I lavori di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza europea di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), sono inseriti nell'elenco triennale dopo l'approvazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali e nell'elenco annuale dopo l'approvazione del documento di indirizzo della progettazione. I lavori di manutenzione ordinaria superiori alla soglia indicata nel secondo periodo sono inseriti nell'elenco triennale anche in assenza del documento di fattibilità delle alternative progettuali. I lavori, servizi e forniture da realizzare in amministrazione diretta non sono inseriti nella programmazione.»*

L'art. 37, commi 3-5, del d.lgs. n. 36/2023 – Programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

I commi 3-5 dell'art. 37 indicano come:

- «3. Il programma triennale di acquisti di beni e servizi e i relativi aggiornamenti annuali indicano gli acquisti di importo stimato pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 50, comma 1, lettera b).*
- 4. Il programma triennale e i relativi aggiornamenti annuali sono pubblicati sul sito istituzionale e nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici.*
- 5. Il presente articolo non si applica alla pianificazione delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza.»*

L'art. 37, commi 3-5, del d.lgs. n. 36/2023 – Programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

Il sesto comma dell'art. 37 indica come: «6. Con l'allegato I.5 sono definiti:

- a) gli schemi tipo, gli ordini di priorità degli interventi, comprensivi del completamento delle opere incompiute e dell'effettuazione dei lavori programmati e non avviati, e la specificazione delle fonti di finanziamento;*
- b) le condizioni che consentono di modificare la programmazione e di realizzare un intervento o procedere a un acquisto non previsto nell'elenco annuale;*
- c) le modalità di raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza ai quali le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono delegare le attività.»*

L'allegato I.5 , art. 3, comma 3, al d.lgs. 36/2025 – Elementi per la programmazione dei lavori e dei servizi. Schemi tipo

In particolare l'art. 3 comma 1 dell'allegato I.5 dispone come: «1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, secondo i propri ordinamenti e fatte salve le competenze legislative e regolamentari delle regioni e delle province autonome in materia, adottano il programma triennale dei lavori pubblici, anche consistenti in lotti funzionali di un lavoro, nonché i relativi elenchi annuali sulla base degli schemi-tipo allegati annessi al presente allegato e parte integrante dello stesso, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 37 del codice, e in coerenza con i documenti pluriennali di pianificazione o di programmazione di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 e ai principi contabili di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. A tal fine le stazioni appaltanti e gli enti concedenti consultano altresì, ove disponibili, le pianificazioni delle attività delle centrali di committenza.»

L'allegato I.5 , art. 5, comma 11, al d.lgs. 36/2025 – Elementi per la programmazione dei lavori e dei servizi. Schemi tipo

Per quanto riguarda gli **interventi di somma urgenza** il parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 4016/2026 sottolinea come «L'art. 5, comma 11, dell'Allegato I.5 al D.Lgs. 36/2023 **consente la realizzazione di lavori non inseriti nell'elenco annuale quando siano resi necessari da eventi imprevedibili o calamitosi o da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari.** Le Istruzioni ITACA del 21 marzo 2024 chiariscono che, in tali casi, è possibile avviare la procedura di affidamento senza dover preventivamente aggiornare il Programma Triennale, rinviando tale adempimento a un momento successivo. Tuttavia, la formulazione “senza necessariamente dare avvio alle procedure finalizzate al successivo e comunque necessario aggiornamento” non esonera dall'obbligo di inserimento nel Programma, che rimane un atto dovuto ai fini della completezza della fase di programmazione purchè l'intervento sia di importo superiore a quello previsto per l'inserimento nel programma.

segue



A tal fine si segnala che i sensi dell'art. 37 del Codice appalti e delle Istruzioni ITACA, l'inserimento nel Programma Triennale è obbligatorio per lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro, mentre gli interventi di importo inferiore possono essere gestiti senza preventiva programmazione triennale, fermo restando l'obbligo di coerenza con gli strumenti finanziari dell'ente. Per gli interventi di somma urgenza ex art. 140, anche se l'affidamento può avvenire immediatamente, l'inserimento nel Programma resta obbligatorio qualora l'importo superi la soglia dei 150.000 euro, mediante aggiornamento successivo del Programma e dell'Elenco Annuale. Pertanto, anche per gli interventi di somma urgenza ex art. 140 superiori alle soglie di cui all'art. 37 sopra richiamato, l'affidamento può avvenire immediatamente, ma deve essere seguito da una variazione del Programma che ne formalizzi l'inserimento a posteriori.»

Giurisprudenza

(in tema dei «futuri ed eventuali» contributi)

In relazione all'art. 37 del d.lgs. n 36/2023, la giurisprudenza ha affermato che *«Il principio di coerenza implica **una considerazione "complessiva e integrata" del ciclo di programmazione**, sia economico che finanziario, e un raccordo stabile e duraturo tra i diversi aspetti quantitativi e descrittivi delle politiche e dei relativi obiettivi - inclusi nei documenti di programmazione. In particolare il bilancio di previsione, momento conclusivo della fase di previsione e programmazione, deve rappresentare con chiarezza non solo gli effetti contabili delle scelte assunte, ma anche la loro motivazione e coerenza con il programma politico dell'amministrazione, con il quadro economico-finanziario e con i vincoli di finanza pubblica»*, in una logica di **progressività** dei contenuti e loro **continuo aggiornamento** (**Corte Conti Veneto, Sez. contr., deliberazione 21.01.2026, n. 16**)



www.odcec.torino.it

www.linkedin.com/company/odcec-torino/

www.youtube.com/channel/UCBUHnLEOEHA6YY-MLr8vG8A/videos