

# **La pianificazione triennale dei lavori pubblici e la nuova normativa sugli appalti**

**Corso di formazione per Revisori degli Enti Locali**

**PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO NEGLI ENTI LOCALI:  
STRUMENTI, STRATEGIE E RUOLO DELLA REVISIONE**

**7 maggio 2025**

**avv. Luigi Gili**

# L'attività contrattuale della p.a. da monitorare

**Art. 239 d.lgs. n. 267/2000**

## Funzioni dell'organo di revisione

1. L'organo di revisione svolge le seguenti funzioni:

(...)

c) **vigilanza** sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica **della gestione relativamente** all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, **all'attività contrattuale**, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità; l'organo di revisione svolge tali funzioni anche con tecniche motivate di campionamento.

## Le varie tipologie di contratti della p.a. (cenni)

**Diverse sono le classificazioni dei contratti** che la p.a. può sottoscrivere:

### ► **contratti attivi/passivi**

I primi comportano una spesa per la p.a. (appalto pubblico), i secondi un'entrata economica (alienazione, contratto di locazione)

### ► **contratti di diritto comune/speciale**

I primi fanno riferimento al codice civile e alle leggi che operano per i privati, i secondo a discipline per l'appunto speciali (quale è il Codice dei contratti pubblici, ora d.lgs. n. 36/2023)

## Le varie tipologie di contratti della p.a. (cenni)

Attenzione, dunque, che **il codice dei Contratti pubblici non è l'unico testo normativo operante per i contratti della p.a.**

### Art. 13 d.lgs. n. 36/2023

Ambito di applicazione

1. Le disposizioni del codice si applicano ai **contratti di appalto e di concessione**.
2. Le disposizioni del codice **non si applicano** ai **contratti esclusi**, ai **contratti attivi** e ai **contratti a titolo gratuito**, anche qualora essi offrano opportunità di guadagno economico, anche indiretto.
3. Le disposizioni del **codice non si applicano** ai **contratti di società** e alle **operazioni straordinarie** che non comportino nuovi affidamenti di lavori, servizi e forniture. **Restano ferme le disposizioni del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica**, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 in materia di scelta del socio privato e di cessione di quote o di azioni.

## Le varie tipologie di contratti della p.a. (cenni)

Le caratteristiche dei contratti della p.a. a regime speciale, come gli appalti e le concessioni, sono diverse: una di queste è che **il contraente privato deve essere scelto tramite procedura pubblica**, competitiva (salvo l'affidamento diretto: **art. 50 d.lgs. n. 36/2023**)

Invero, **anche i contratti attivi** dei Comuni e delle Province (**art. 12, comma 2 l. 127/1997**) richiedono il rispetto dei principi di pubblicità e di trasparenza, oltre che di buona amministrazione (perizia, avviso pubblico, tendenzialmente confronto tra più soggetti interessati)

## Le varie tipologie di contratti della p.a. cenni)

«l Comune di (...) ha alienato la **striscia di terreno** di cui al mappale 1228, attraverso la **procedura di vendita diretta** con il solo controinteressato, in violazione degli artt. 11 del Regolamento per l'alienazione del patrimonio immobiliare comunale, 37 e 41 del Regio decreto n. 827/1924, 3 del Regio decreto n. 2440/1923 e 12, comma 2, della legge n. 127/1997.

Al riguardo, è utile rammentare che: ai sensi dell'**articolo 3, comma 1, del R.D. n. 2440 del 1923**: "i contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, salvo che per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinare con il regolamento, l'amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione ovvero nei casi di necessità alla trattativa privata";

a sua volta, l'**articolo 37, comma 1, del R.D. n. 827 del 1924**, prevede che "tutti i contratti dai quali derivi entrata o spesa dello Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, eccetto i casi indicati da leggi speciali e quelli previsti nei successivi articoli";

nel contempo, l'**articolo 12, comma 2, della l. n. 127 del 1997**, fatti salvi i principi generali desumibili dalle norme sopra richiamate, prevede che: "i Comuni e le Province possono procedere alle alienazioni del proprio patrimonio immobiliare anche in deroga alle norme di cui alla L. 24 dicembre 1908, n. 783 e successive modificazioni ed al regolamento approvato con R.D. 17 giugno 1909, n. 454 e successive modificazioni, nonché alle norme sulla contabilità generale degli enti locali, fermi restando i principi generali dell'ordinamento giuridico contabile. A tal fine sono assicurati criteri di trasparenza e adeguate forme di pubblicità per acquisire e valutare concorrenti proposte di acquisto, da definire con regolamento dell'ente interessato (...)»

→ Tar Lombardia, Milano, Sez. V, 19.07.2024, n. 2262

## Il d.lgs. n. 36/2023

L'attuale Codice dei contratti pubblici è **entrato in vigore il 1.04.2023**, ed ha subito un previsto *maquillage* con il d.lgs. 31.12.2024, n. 209 (il «Correttivo»)

**Le novità più significative** del d.lgs. n. 36/2023:

- **previsione di 12 principi, di cui 3 «super principi»** (principio del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato: **artt. 1, 2 e 3**)
- **superato il modello regolatorio basato sulle Linee guida ANAC**, particolare importanza ora agli Allegati al Codice

## Il d.lgs. n. 36/2023

- **digitalizzazione** del ciclo di vita dei contratti (**artt. 19 - 36**)
- maggiore spazio di azione all'**affidamento diretto** (**art. 50**)
- **due livelli di progettazione** (fattibilità tecnico ed economica ed esecutivo), eliminato il progetto definitivo
- implementazione dell'**appalto integrato** (**art. 44**)
- **nuova disciplina sulla revisione prezzi**, con doveroso appostamento, previsione di ricorse già in sede di progettazione (**art. 60**)
- estensione della disciplina delle **riserve anche agli appalti di servizi e forniture** (**art 115 comma 2**)

## Le novità portate del Correttivo

- corrispettivi in materia di servizi di ingegneria e di architettura, tenendo (in parte) conto della normativa sull'**equo compenso** (**art. 41**)
- nuove regole in materia di **applicazione dei CCNL ed equipollenza** (**art. 11 e nuovo Allegato I.01**)
- modifica regolazione **incentivi funzioni tecniche** (**art. 45**; si v. anche *infra*)
- specificazione circa la **deroga al principio di rotazione**, a fronte di puntuale motivazione (**art. 49, comma 3**)
- specificazione della **disciplina sulla revisione prezzi** (art. 60 e nuovo **Allegato II 2-bis**)

## Le novità portate del Correttivo

- modifica regime **qualificazione stazioni appaltanti** (**art. 62**)
- introduzione dell'**accordo collaborazione plurilaterale** (**art. 82 bis e nuovo Allegato II. 6 - bis**)
- modifica disciplina **finanza di progetto**; su iniziativa privata, possibile anche se intervento non previsto nel piano di programmazione triennale (**art. 93, comma 1**)

## IL DUP e la programmazione dei contratti pubblici

Svolta come sopra una (sintetica) disamina sulla materia dei contratti della p.a. e sui contratti pubblici (appalti e PPP) previsti dal d.lgs. n. 36/2023, così come modificato dal d.lgs. n. 209/2024, entrando in *medias res*, il **Documento Unico di Programmazione - DUP** comprende come è noto la programmazione triennale dei lavori pubblici e quella degli acquisti di beni e servizi, oltre quella annuale (**principio contabile Allegato 4/1 d.lgs. n. 118/2011**)

Di sicuro riferimento è il documento di ricerca della **Fondazione Nazionale dei Commercialisti**, *La revisione negli enti locali: area «attività contrattuale e appalti»*, 31 gennaio 2024, il quale propone *check list* e modello di verbale

## Relazione allo schema di Codice dei contratti pubblici, *sub art. 37*

*«Al comma 1 si introduce una programmazione triennale anche per gli acquisti di beni e servizi (nel vigente codice dei contratti aveva durata biennale) in modo da allineare l'orizzonte temporale della programmazione degli acquisiti a quella dei lavori nonché degli atti di programmazione economico-finanziaria (DUP e bilancio di previsione). Viene, inoltre, inserito un riferimento ai principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011, tenuto conto dello stretto collegamento tra programmazione gestionale (acquisti, lavori) e programmazione finanziaria alla luce della necessità di stanziamento delle risorse a bilancio (che ha natura autorizzatoria della spesa). L'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, che disciplina il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, individua nel rispetto delle compatibilità economico-finanziarie e nella verifica della possibile evoluzione della gestione dell'ente due fondamentali presupposti per assicurare che la programmazione dei lavori e degli acquisti sia funzionale al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale. (...) »*

# La programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

## Articolo 37

Programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

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 programmatori 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.

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). [euro 150.000]** I lavori di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza europea di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a) **[euro 5.382.000.]**, 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.

# La programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

## Articolo 37

Programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

**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). **[euro 140.000]**

**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.

**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.

# La programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

## Allegato I.5 art. 3

Contenuti, livello di progettazione minimo, ordine di priorità del programma triennale dei lavori pubblici, dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti.

**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 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.

**1-bis.** In caso di ricorso a centrali di committenza, enti aggregatori o stazioni appaltanti qualificate per la progettazione e affidamento di lavori, nonché in tutti i casi di delega delle predette funzioni, l'adozione del programma triennale dei lavori di cui al comma 1 spetta all'amministrazione ricorrente o delegante.

.

# La programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

Allegato I.5 art. 3

**2. Gli schemi-tipo** per la programmazione triennale dei lavori pubblici di cui all'articolo 37 del codice **sono costituiti dalle seguenti schede:**

- a) A: **quadro delle risorse necessarie** alla realizzazione dei lavori previsti dal programma, articolate per annualità e fonte di finanziamento;
- b) B: **elenco delle opere pubbliche incompiute**;
- c) C: **elenco degli immobili disponibili che possono essere oggetto di cessione**, ivi compresi quelli resi disponibili per insussistenza dell'interesse pubblico al completamento di un'opera pubblica incompiuta. Sono, altresì, indicati i beni immobili nella disponibilità della stazione appaltante o dell'ente concedente concessi in diritto di godimento, a titolo di contributo, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare in concessione;
- d) D: **elenco dei lavori del programma** con indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione;
- e) E: **lavori che compongono l'elenco annuale**, con indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione;
- f) F: elenco dei lavori presenti nel precedente elenco annuale nei casi previsti dall'articolo 5, comma 3.

(...)

# La programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

**Allegato I.5 art. 5** (rif. precedente decreto MIT 16 gennaio 2018, n. 14)

Modalità di redazione, approvazione, aggiornamento e modifica del programma triennale dei lavori pubblici e del relativo elenco annuale. Obblighi informativi e di pubblicità.

- 1. Il programma di cui all'articolo 3 è redatto ogni anno**, scorrendo l'annualità pregressa e aggiornando i programmi precedentemente approvati.
- 2. I lavori per i quali sia stata avviata la procedura di affidamento non sono riproposti nel programma successivo.**
- 3.** La scheda F di cui all'articolo 3, comma 2, lettera f), riporta l'elenco dei lavori presenti nel precedente elenco annuale e non riproposti nell'aggiornamento del programma per motivi diversi da quelli di cui al comma 2, ovvero per i quali si è rinunciato all'attuazione.
- 4.** Nel rispetto di quanto previsto all'articolo 37, comma 1, del codice, nonché dei termini di cui ai commi 5 e 6 del presente articolo, sono adottati lo schema del programma triennale dei lavori pubblici e l'elenco annuale dei lavori pubblici proposto dal referente responsabile del programma.

# La programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

## Allegato I.5 art. 5

**5.** Successivamente alla adozione, **il programma triennale e l'elenco annuale sono pubblicati sul sito istituzionale nella sezione Amministrazione Trasparente (AT)** di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e sono trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici.))

**Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono consentire la presentazione di eventuali osservazioni entro trenta giorni dalla pubblicazione di cui al primo periodo. L'approvazione definitiva del programma triennale, unitamente all'elenco annuale dei lavori avviene entro i successivi trenta giorni dalla scadenza delle consultazioni,** ovvero, comunque, in assenza delle consultazioni, entro sessanta giorni dalla pubblicazione di cui al primo periodo, nel rispetto di quanto previsto dal comma 4, e con pubblicazione sul sito istituzionale nella sezione Amministrazione Trasparente (AT) di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e con comunicazione alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

Le stazioni appaltanti o gli enti concedenti possono adottare ulteriori forme di pubblicità purché queste siano predisposte in modo da assicurare il rispetto dei termini di cui al presente comma.

**6.** Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti che siano amministrazioni dello Stato procedono all'aggiornamento del programma triennale dei lavori pubblici e del relativo elenco annuale. **Le altre stazioni appaltanti e gli altri enti concedenti approvano i medesimi documenti entro novanta giorni dalla data di decorrenza degli effetti del proprio bilancio o documento equivalente,** secondo l'ordinamento proprio di ciascuna amministrazione. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 172 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

# La programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

## Allegato I.5 art. 5

**7.** Nel caso di regioni o di enti locali, ove risulti avviata la procedura di approvazione dell'aggiornamento annuale del programma triennale e dell'elenco annuale e nelle more della conclusione della medesima, le amministrazioni, secondo i loro ordinamenti, possono, motivatamente, autorizzare l'avvio delle procedure relative a un lavoro previsto dalla seconda annualità di un programma triennale approvato e dall'elenco annuale dello schema di programma triennale adottato.

**8.** Nei casi in cui le stazioni appaltanti o gli enti concedenti non provvedano alla redazione del programma triennale dei lavori pubblici, per assenza di lavori, *((questi ne danno comunicazione sul proprio sito istituzionale))* nella sezione «Amministrazione trasparente» di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e ne danno comunicazione alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

**9.** I programmi triennali di lavori pubblici sono modificabili nel corso dell'anno, previa apposita approvazione dell'organo competente, da individuarsi, per gli enti locali, secondo la tipologia della modifica, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 37, comma 1, del codice, qualora le modifiche riguardino:

- a) la cancellazione di uno o più lavori già previsti nell'elenco annuale;
- b) l'aggiunta di uno o più lavori in conseguenza di atti amministrativi adottati a livello statale o regionale;
- c) l'aggiunta di uno o più lavori per la sopravvenuta disponibilità di finanziamenti all'interno del bilancio non prevedibili al momento della prima approvazione del programma, ivi comprese le ulteriori risorse disponibili anche a seguito di ribassi d'asta o di economie;
- d) l'anticipazione della realizzazione, nell'ambito dell'elenco annuale di lavori precedentemente previsti in annualità successive;
- e) la modifica del quadro economico dei lavori già contemplati nell'elenco annuale, per la quale si rendano necessarie ulteriori risorse.

# La programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi

## Allegato I.5 art. 5

**10.** I programmi, aggiornati a seguito delle modifiche di cui al comma 9, sono pubblicati con le medesime modalità di cui al comma 5 e sono trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

**11. Un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere realizzato quando sia reso necessario da eventi imprevedibili o calamitosi o da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari.** Un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere altresì realizzato sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari della stazione appaltante o dell'ente concedente al momento della formazione dell'elenco, avviando le procedure di aggiornamento della programmazione.

**12.** Il CIPESS, al fine di disporre di un quadro programmatico generale di riferimento, può chiedere alle amministrazioni centrali che vigilano su enti tenuti a predisporre i programmi triennali dei lavori pubblici e i relativi aggiornamenti di trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, una relazione che sintetizzi la distribuzione territoriale e per tipologia dei lavori inseriti nel complesso dei piani triennali degli organismi vigilati riguardanti il triennio di riferimento e i relativi contenuti finanziari.

## La programmazione dei contratti pubblici e la giurisprudenza

*Non sussiste una giurisprudenza consolidata sull'efficacia della **programmazione** degli acquisiti e dunque sulle conseguenze dell'assenza della medesima; è però indubbio che l'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 ne enuclea una **portata obbligatoria, con un'evidente finalità di pianificazione e di trasparenza.***

*Anche a postularne un'efficacia di mera programmazione, di strumento di **pianificazione della spesa, con carattere cogente nei soli confronti dell'amministrazione** (in termini Cons. Stato, IV, 18 febbraio 2016, n. 651), non può negarsi l'incidenza della stessa sotto il profilo dell'**impiego razionale delle risorse**, e dunque, per coerenza, ammettersi che la carenza di programmazione possa riflettersi sulla frammentazione degli affidamenti.*

→ Cons. Stato, Sez. V, 27.7.2021, n. 5561

## La programmazione dei contratti pubblici e la giurisprudenza

*E' infatti noto che la carenza originaria o sopravvenuta della copertura finanziaria rappresenti una valida ragione per disporre la revoca dell'affidamento di un appalto pubblico, anche all'indomani della stipula di quest'ultimo e, quindi, a fortiori allorquando il contratto non sia stato ancora concluso.*

*30. Ciò senza tralasciare di considerare che le condotte stigmatizzate da parte appellante - ovvero il **ritardo dell'(...) nella stipula dei contratti e nella definizione dei progetti**, oltre la totale chiusura dalla stessa dimostrata alla ricerca di una soluzione concordata, che consentisse la realizzazione almeno di alcuni interventi - avuto riguardo alla circostanza che in relazione ai lotti oggetto di aggiudicazione a (...) non era stata presentata alcun'altra domanda e che era impossibile bandire una nuova gara, stante la tempistica degli interventi per l'utilizzo del superbonus, non si sono rilevate dal tutto in linea con il **principio del risultato**.*

→ Cons. Stato, Sez. V, 13.9.2024, n. 7571

## La programmazione dei contratti pubblici e la giurisprudenza

*Nell'ambito delle procedura di evidenza pubblica, l'»obbligazione giuridicamente perfezionata» - richiesta dall'art. 183 Tuel ai fini dell'assunzione dell'impegno – sorge **solo con la stipula del contratto**, che consente la **trasformazione della spesa in impegno definitivo***

→ Corte dei Conti, Sez. controllo Molise, parere 7.12.2024 n. 163

**Grazie per l'attenzione !**