



.....OMISSIS.....

## Oggetto

.....OMISSIS..... – Programma triennale ed elenco annuale dei lavori 2024-2026 – Programma triennale degli acquisti di beni e servizi 2024-2026 - richiesta di parere - vs. rif. Prot.n. 0006702 del 03.07.2025.  
UPREC-CONS-0132-2025  
**FUNZ CONS 44-2025**

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 3 luglio 2025, acquisita al prot. Aut. n. 97647, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 17 giugno 2024, si comunica che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 22 ottobre 2025, ha approvato le seguenti considerazioni.

Si rappresenta preliminarmente che esula dalla sfera di competenza di questa Autorità il rilascio di pareri preventivi in ordine ad atti e provvedimenti delle stazioni appaltanti, nonché alla stipula di contratti d'appalto o di concessione, fatto salvo l'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici ai sensi del relativo Regolamento. Pertanto, il presente parere è volto a fornire un indirizzo generale sulla questione sollevata nell'istanza, esclusivamente sulla base degli elementi forniti nella stessa.

Con la nota sopra indicata, il Commissario Straordinario in sostituzione del Consiglio Comunale del .....OMISSIS..... – ente in stato di dissesto dal 14 dicembre 2023 - comunica all'Autorità che durante l'esercizio finanziario 2024 non è stato redatto dall'ente il Programma Triennale dei lavori pubblici e l'elenco annuale dei lavori 2024-2026, nonché il Programma triennale degli acquisti di beni e servizi 2024-2026; atti più volte sollecitati dallo stesso Commissario Straordinario, così come sollecitata è stata l'adozione degli atti contabili dell'ente (rendiconto, Bilancio stabilimente riequilibrato con relativo DUP, Rendiconto e Programma OOPP e servizi per gli anni 2023-2024-2025-2026) nei termini indicati nell'istanza di parere. In tale contesto, il Commissario straordinario - verificato che il responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale avrebbe proposto numerose delibere/determine di approvazione di lavori pubblici in assenza della preventiva adozione degli atti propedeutici, tra i quali il Programma OOPP e Servizi – ha espresso riserve con apposite note indirizzate agli organi rappresentativi dell'ente e ai competenti Uffici interni, a seguito delle quali, tuttavia, non è seguita l'adozione di alcun atto di indirizzo e/o correzione dell'azione amministrativa da parte della struttura. Il richiedente comunica, inoltre, che è stato presentato allo stesso il Programma OOPP e Servizi 2024-2026 nel mese di giugno 2025 e che tale documento, che rappresenta un importante atto di indirizzo e programmazione, dovrebbe essere approvato in sanatoria.

In relazione a quanto sopra, quindi, il Commissario Straordinario chiede all'Autorità di esprimere avviso sui seguenti aspetti: (i) se possa ritenersi consentito per lo stesso Commissario Straordinario, procedere mediante adozione di un "mero atto ricognitivo e di presa di atto in sanatoria riconfermando le riserve già espresse" sugli aspetti sopra indicati; (ii) ove ritenuta non percorribile tale soluzione, se sia consentito approvare il Programma OOPP e Servizi 2024/2026 in sanatoria; (iii) se sia consentito

apportare modifiche agli atti proposti e sopra indicati; (iv) indicare le conseguenze derivanti per i progetti/servizi e relativi affidamenti già approvati dall'Amministrazione.

In merito ai quesiti posti e limitatamente ai profili di competenza di questa Autorità, si osserva in via generale che ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. 36/2023, 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».

Il comma 2 della stessa disposizione – “ispirato ad una finalità di semplificazione” (secondo la Relazione illustrativa del d.lgs. 36/2023) – aggiunge che «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 a 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». Ai sensi del successivo comma 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)».

Lo stesso art. 37, al comma 4 dispone la pubblicazione, sul sito istituzionale dell'ente e nella banca dati nazionale dei contratti pubblici, del programma triennale e dei relativi aggiornamenti annuali, rinviando nel comma 6, alle previsioni contenute nell'Allegato I.5 del Codice in relazione ai seguenti aspetti «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».

Per quanto di interesse ai fini del parere, l'Allegato I.5 (che riprende il contenuto del d.m. 14/2018, senza variazioni particolarmente rilevanti, salvi gli adattamenti alle nuove terminologie e ai nuovi istituti introdotti dal nuovo Codice), disciplina le modalità di redazione, approvazione, aggiornamento e modifica del programma triennale dei lavori pubblici e del relativo elenco annuale, nonché i relativi obblighi informativi e di pubblicità, stabilendo (tra l'altro) all'art. 3, comma 1, che «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».

Secondo il comma 8 dello stesso art. 3, i lavori, anche consistenti in lotti funzionali, da avviare nella prima annualità del programma di cui al comma 7, costituiscono l'elenco annuale dei lavori pubblici. Sono inclusi in tale elenco i lavori, compresi quelli di cui all'articolo 4, comma 4, che soddisfano le seguenti

condizioni: a) previsione in bilancio della copertura finanziaria; b) previsione dell'avvio della procedura di affidamento nel corso della prima annualità del programma; c) rispetto dei livelli di progettazione minimi di cui all'articolo 37, comma 2, del codice; d) conformità dei lavori agli strumenti urbanistici vigenti o adottati. La disposizione evidenzia, inoltre, che il programma triennale dei lavori pubblici riporta la priorità dei lavori, secondo le indicazioni riportate ai commi 10, 11 e 12.

Analoghe disposizioni in tema di programmazione triennale e annuale per l'acquisto di beni e servizi sono contenute nell'art. 6 dello stesso All. 1.5.

Con specifico riferimento al quesito posto, sembra opportuno richiamare, infine, l'art.5 del predetto Allegato (art. 7 per la programmazione degli acquisti di beni e servizi), il quale disciplina le modalità di redazione, approvazione, aggiornamento e modifica del programma triennale dei lavori pubblici e del relativo elenco annuale, nonché gli obblighi informativi e di pubblicità.

In particolare, la disposizione prevede al comma 9 che «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». I programmi, aggiornati secondo le previsioni del comma 9, sono pubblicati con le medesime modalità di cui al comma 5 e sono trasmessi alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (comma 10).

Il comma 11 aggiunge che «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».

Analoghe previsioni rispetto a quelle richiamate sono contenute, per il programma triennale e l'elenco annuale degli acquisiti di beni e servizi, all'art. 7 dello stesso All. 1.5.

Dalle disposizioni citate deriva quindi, in primo luogo, il carattere cogente della programmazione triennale e annuale di opere pubbliche e dell'acquisto di beni e servizi, come previsto dall'art. 37 del Codice, che impone alle stazioni appaltanti l'adozione di tali atti, 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. La cogenza della programmazione è quindi funzionale al razionale utilizzo delle risorse economiche e di bilancio stabilite per la realizzazione delle opere pubbliche e per l'acquisto di beni e servizi (in tal senso anche Atto del Presidente 26.7.2023).

È quanto può desumersi dalla Relazione Illustrativa del nuovo Codice secondo la quale «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. Sotto tale profilo, si registra piena coerenza con il principio, già postulato nel vigente codice dei contratti, che prescrive di identificare, quale condizione per l'approvazione, i mezzi finanziari destinati alla copertura dei lavori inseriti nell'elenco annuale».

Come osservato dall'Autorità «l'art. 37 del d.lgs. n. 36 del 2023 ..., in continuità con l'art. 21 del d.lgs. n. 50 del 2016, conferma il ruolo essenziale della programmazione per le amministrazioni aggiudicatrici quale momento fondamentale dell'iter di approvvigionamento di un servizio o di un bene; tale fase, infatti, rappresenta un prius logico-giuridico mediante il quale le stazioni appaltanti definiscono gli obiettivi concreti da raggiungere in coerenza con i bisogni della collettività. Una adeguata programmazione, infatti, dovrebbe tendenzialmente garantire la corretta allocazione delle risorse finanziarie essendo la stessa finalizzata a razionalizzare le scelte strategiche delle stazioni appaltanti in funzione degli obiettivi da perseguire, anche in aderenza con quanto disposto dall'art. 97 della Carta Costituzionale» (delibera n. 150/2025).

Le predette finalità della programmazione, sono state sottolineate da questa Autorità già con determinazione n. 5/2013 (riferita al previgente d.lgs. 50/2016 ma con considerazioni ancora attuali), nella quale è stato evidenziato che «(...) la programmazione non è solo un momento di chiarezza fondamentale per la determinazione del quadro delle esigenze, la valutazione delle strategie di approvvigionamento, l'ottimizzazione delle risorse ed il controllo delle fasi gestionali, ma costituisce concreta attuazione dei principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa. In questo senso, la fase della programmazione e quella della progettazione appaiono funzionali a garantire una visione di insieme dell'intero ciclo di realizzazione dell'appalto, migliorando le chance di un'efficiente gestione dello stesso, a partire dall'individuazione dei fabbisogni fino alla verifica del corretto svolgimento della prestazione; tale verifica può ritenersi effettiva, infatti, solo ove la stazione appaltante sia in grado di confrontare le prestazioni eseguite con i livelli quantitativi e qualitativi promessi in sede di gara e definiti nel contratto, secondo il corrispettivo e la tempistica pattuiti» (anche parere Funz Cons 47/2023).

Ciò che occorre sottolineare ai fini del parere, è che dall'impianto normativo del d.lgs. 36/2023 come sopra illustrato, deriva l'intenzione del legislatore di condizionare l'esperimento di una procedura di affidamento di un contratto pubblico all'inclusione del relativo fabbisogno negli atti di programmazione, adottati nel rispetto dell'art. 37 del Codice e delle procedure stabilite nel correlato All. I.5.

Inoltre, viste le finalità perseguite con l'adozione degli atti di programmazione in esame (strettamente connessi alla programmazione finanziaria dell'ente, nei termini indicati nella Relazione Illustrativa del Codice), lo stesso legislatore – oltre ad aver espressamente disciplinato ed indicato, nell'All. I.5, i casi e le modalità per procedere alla modifica/aggiornamento degli atti di programmazione – ha stabilito che i lavori (ma anche gli acquisiti di beni e servizi), non previsti nel programma triennale e annuale delle opere pubbliche, possono essere realizzati solo in casi eccezionali, espressamente stabiliti dall'art. 5, comma 11, del citato All. I.5, ossia "quando sia reso necessario da eventi imprevedibili o calamitosi o da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari", nonché in presenza "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"; è necessario, in tali casi, avviare le procedure di aggiornamento della programmazione.

Le disposizioni richiamate quindi non prevedono la possibilità di procedere all'approvazione "in sanatoria" dei predetti atti programmatori, secondo quanto richiesto nell'istanza di parere, tenuto conto sia delle finalità perseguite con l'attività di programmazione – quale momento prodromico rispetto agli acquisiti di beni e servizi e funzionale al razionale utilizzo delle relative risorse economiche e di bilancio dell'ente – sia della specifica procedura di adozione degli stessi stabilita nell'Allegato I.5. Inoltre, tali

disposizioni non stabiliscono in maniera espressa, le conseguenze derivanti dalla mancata programmazione di opere pubbliche o dell'acquisto di beni e servizi da parte della stazione appaltante.

Come osservato dal giudice amministrativo, ancorché in relazione al regime delineato dal d.lgs. 50/2016, è indubbio che 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 [oggi art. 37 del d.lgs. 36/2023] 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. Almeno in questi termini il motivo appare dunque fondato, come pure in ragione della mancata indicazione delle ragioni che consentivano (a termini dell'art. 7 del d.m. n. 14 del 2018) di effettuare servizi e forniture non inserite nell'elenco» (Consiglio di Stato n. 5561/2021).

Per quanto sopra, in risposta ai quesiti sollevati nell'istanza di parere e limitatamente ai profili di competenza dell'Autorità, oltre alle considerazioni già svolte, si ribadisce che gli atti di programmazione triennale e annuale delle OOPP e dei beni/servizi, quali atti prodromici all'indizione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici e funzionali al razionale utilizzo delle relative risorse economiche e di bilancio dell'ente, hanno carattere obbligatorio per la stazione appaltante e devono essere adottati, secondo quanto stabilito dal Codice, prima dello svolgimento delle suindicate procedure di gara.

I casi in cui è consentito procedere all'affidamento di contratti pubblici in difetto di programmazione, da intendersi come eccezionali in quanto derogatori all'obbligo stabilito dall'art. 37 del Codice, sono esclusivamente quelli indicati nell'All. I.5 (art. 5, comma 11 e art. 7, comma 9).

Si richiama, quindi per il futuro, l'Amministrazione ad una attenta programmazione degli acquisti di beni e servizi ai sensi delle disposizioni sopra richiamate, la quale costituisce un obbligo imposto dal Codice e si invita la stessa ad adottare ogni iniziativa e ogni provvedimento ritenuto idoneo per ricondurre l'attività contrattuale e programmatoria dell'ente nel rispetto delle disposizioni del d.lgs. 36/2023.

A tal riguardo si evidenzia all'Amministrazione richiedente che dal 1° gennaio 2024 ha acquisito piena efficacia la disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici, che prevede la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici. La digitalizzazione si applica a tutti i contratti sottoposti alla disciplina del Codice, ossia contratti di appalto o concessione, di qualunque importo, nei settori ordinari e nei settori speciali, pertanto, le fasi di programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione devono essere gestite mediante piattaforme di approvvigionamento digitale certificate.

Con specifico riguardo alla fase di programmazione, si evidenzia che secondo i chiarimenti forniti dall'Autorità con Comunicato adottato, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con la delibera n. 582 del 13 dicembre 2023, «La pubblicazione dei programmi triennali dei lavori pubblici e dei programmi triennali delle forniture e servizi sulla BDNCP, ai fini di trasparenza, ai sensi del comma 1 dell'articolo 28 e del comma 4 dell'articolo 37 del Codice, continuerà ad essere effettuata attraverso la piattaforma Servizio Contratti Pubblici (SCP) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui all'articolo 223, comma 10 del Codice. Saranno quindi mantenute, anche dopo il 31/12/2023, le modalità di comunicazione in essere, dal momento che la piattaforma SCP è conforme alla disciplina di cui all'articolo 26 del Codice ed è da considerarsi inclusa nell'ambito dell'ecosistema di approvvigionamento digitale di cui all'articolo 22, comma 1. Detta piattaforma è alimentata anche tramite la rete dei sistemi informativi regionali ad essa interconnessi e ai quali la stessa reindirizza le amministrazioni. La piattaforma SCP, oltre all'interfaccia web per consentire l'immissione dei dati e con essa la generazione digitale degli atti dei Programmi di cui all'articolo 37 del Codice nel rispetto delle modalità di cui all'allegato I.5 del Codice, rende disponibili servizi di interoperabilità tramite i quali gli Enti possono trasmettere direttamente i programmi

redatti nelle proprie piattaforme di approvvigionamento. I dati di programmazione acquisiti attraverso la piattaforma SCP saranno raccolti nella BDNCP per consentirne la pubblicazione ai sensi del citato comma 4 dell'articolo 37 del Codice e nel rispetto delle disposizioni di cui alla delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023, articolo 10, comma 1, lettera a) (...). Per le modalità di accesso per le amministrazioni alla piattaforma è possibile consultare la pagina web raggiungibile al seguente link: [https://www.serviziocontrattipubblici.it/SPInApp/it/access\\_administrations.page](https://www.serviziocontrattipubblici.it/SPInApp/it/access_administrations.page). (...).

Nella stessa delibera è stato, inoltre, evidenziato che «La richiesta di CIG per procedure assoggettate al decreto legislativo n. 36/2023, pubblicate a partire dal 01/01/2024, avviene attraverso le piattaforme di approvvigionamento digitale certificate mediante interoperabilità con i servizi erogati dalla PCP attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)» (sul tema si rinvia alla sezione dedicata alla "digitalizzazione contratti pubblici" presente sul sito istituzionale).

Sulla base delle considerazioni che precedono, si rinvia quindi alle indicazioni contenute nella delibera citata e nella specifica sezione presente sul sito dell'Anac e si rimette a codesta Amministrazione ogni valutazione in ordine agli atti ed ai provvedimenti da adottare nella fattispecie oggetto della richiesta di parere, sulla base dell'indirizzo generale sopra illustrato.

*Avv. Giuseppe Busia*

Firmato digitalmente