



COMUNE DI PALERMO

AREA RAGIONERIA GENERALE

Via Roma, n. 209 – 90133 PALERMO
Tel. 0917403681- 0917403668
MAIL: ufficioimpegni@comune.palermo.it
Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Il responsabile del procedimento: dott.ssa Rosalia La Rosa

Al Sig. Segretario/Direttore Generale

Ai Sigg.ri Dirigenti

A tutti gli Uffici e Servizi

e,p.c.

Al Sig. Sindaco
c/o il capo di Gabinetto

Al Sig. Presidente del Consiglio comunale

ai Sigg.ri Assessori

al Collegio dei Revisori

OGGETTO: norme di interesse degli Enti locali per l'accelerazione della relativa spesa degli interventi inseriti nel PNRR al fine del raggiungimento degli obiettivi entro il 2026 – avvio delle procedure relative ad un lavoro pubblico ai sensi dell'5, comma 7, del D.M. n.14 del 16.01.2018.

Per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR entro l'anno 2026, il legislatore ha previsto una serie di norme speciali e derogatorie, aventi l'obiettivo di rendere più semplice possibile dal punto di vista contabile la gestione della relativa spesa.

Le prime rilevanti semplificazioni risalgono al DL 77/2021. L'articolo 15, comma 4, del DL 77/2021 citato ha stabilito, in deroga al disposto di cui al punto 3.6 del principio contabile 2, allegato 4.2 al D.lgs 118/2011 ⁽¹⁾, che gli enti possono accertare le entrate derivanti dal trasferimento delle risorse del PNRR

⁽¹⁾ Punto 3.6 "in caso di trasferimenti a rendicontazione erogati da un'amministrazione che adotta il principio della competenza finanziaria potenziato, l'amministrazione beneficiaria del contributo accerta l'entrata con imputazione ai medesimi esercizi in cui l'amministrazione erogante ha registrato i corrispondenti impegni. La delibera con cui un ente decide di erogare contributi "a rendicontazione" a favore di altri enti, per la realizzazione di determinate spese, costituisce un'obbligazione giuridicamente perfezionata, anche se condizionata alla realizzazione della spesa, a seguito della quale:

e del PNC sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo a proprio favore, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità ivi previsti.

L'articolo 2 del DM 11.10.2021 ⁽²⁾ ha, inoltre, previsto che le risorse del PNRR saranno rese disponibili dal servizio centrale in favore dell'amministrazione titolare dell'intervento, mediante una anticipazione del 10 per cento (elevabile in casi eccezionali), previa semplice attestazione dell'avvio di operatività dell'intervento stesso, ovvero dell'avvio delle procedure propedeutiche alla fase di operatività. Le risorse successive saranno erogate per quote intermedie fino al 90 per cento massimo del totale con il rimborso delle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali. Il saldo sarà erogato sulla base della richiesta di pagamento finale attestante la conclusione dell'intervento o la messa in opera della riforma e il raggiungimento dei milestone e dei target.

La quota di anticipo del 10 per cento, qualora incassata in un esercizio precedente a quello di esigibilità della spesa, potrà finanziare la spesa negli anni di sua esigibilità attraverso la costituzione del fondo pluriennale vincolato al ricorrere dei presupposti del principio contabile ⁽³⁾.

Laddove non possa costituirsi il fondo pluriennale vincolato, le somme confluiranno nella quota vincolata del risultato di amministrazione ⁽⁴⁾ che è utilizzabile, come stabilito dal comma 3, dell'articolo

-
- l'ente erogante è tenuto ad impegnare l'intera spesa prevista nella delibera, con imputazione agli esercizi in cui è prevista la realizzazione delle spese da parte dell'ente beneficiario (cronoprogramma). L'individuazione degli esercizi cui imputare la spesa per trasferimenti è effettuata sulla base dei programmi presentati dagli enti finanziati per ottenere il contributo;
 - l'ente beneficiario ha titolo ad accertare le entrate, con imputazione ai medesimi esercizi cui sono stati registrati gli impegni.

⁽²⁾ Art 2 DM 11.10.2021 “Il Servizio centrale per il PNRR provvede a rendere disponibili le risorse con le seguenti modalità: anticipazione fino ad un massimo del 10 per cento del costo del singolo intervento del PNRR, tenuto conto del relativo cronoprogramma di spesa e, comunque, nel limite della disponibilità di cassa assegnata ai sensi dell'art. 1, comma 2. L'importo dell'anticipazione può essere maggiore al citato 10 per cento in casi eccezionali, debitamente motivati dall'amministrazione titolare dell'intervento. Ai fini dell'erogazione dell'anticipazione, l'amministrazione titolare dell'intervento deve attestare l'avvio di operatività dell'intervento stesso, ovvero l'avvio delle procedure propedeutiche alla fase di operatività;

una o più quote intermedie, fino al raggiungimento (compresa l'anticipazione) del 90 per cento dell'importo della spesa dell'intervento, sulla base delle richieste di pagamento presentate dalle amministrazioni centrali titolari, a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali come risultanti dal sistema informatico di cui all'art. 1, comma 1043 della legge 30 dicembre 2020, n. 178;

una quota a saldo pari al 10 per cento dell'importo della spesa dell'intervento, sulla base della presentazione della richiesta di pagamento finale attestante la conclusione dell'intervento o la messa in opera della riforma, nonché il raggiungimento dei relativi target e milestone, in coerenza con le risultanze del sistema di monitoraggio di cui all'art. 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

⁽³⁾ Punto 5.1.3 principio contabile 2 “Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata”

⁽⁴⁾ Punto 5.4.6 principio contabile 2 “6 Nel caso in cui, alla fine dell'esercizio, l'entrata sia stata accertata o incassata e la spesa non sia stata impegnata, tutti gli stanziamenti cui si riferisce la spesa, compresi quelli relativi al fondo pluriennale, iscritti nel primo esercizio del bilancio di previsione, costituiscono economia di bilancio e danno luogo alla formazione di una quota del risultato di amministrazione dell'esercizio da destinarsi in relazione alla tipologia di entrata accertata

15 del DL 77/2021 ⁽⁵⁾, in deroga ai limiti previsti per gli enti in disavanzo (articolo 1, comma 897-898, della legge 160/2019).

Un'altra rilevante semplificazione introdotta dal DL 77/2021 interessa gli enti che si trovano a operare in esercizio provvisorio o gestione provvisoria. Il comma 4-bis del medesimo articolo 15 ⁽⁶⁾, infatti, come noto ⁽⁷⁾, permette di iscrivere nel bilancio di previsione i finanziamenti di derivazione statale ed europea per investimenti, in deroga alla regola dell'articolo 163 del DLgs 267/2000 e del principio contabile allegato 4/2 al DLgs 118/2011.

Il legislatore regionale, tuttavia, già con il comma 1, dell'art 5 della legge 13/2021 ⁽⁸⁾ rubricato *“Norme in materia di variazioni di bilancio dei comuni in gestione provvisoria o in esercizio provvisorio”*, aveva previsto la possibilità per gli enti locali in esercizio provvisorio o in gestione provvisoria di effettuare variazioni di bilancio con delibera di Giunta Municipale da ratificarsi a pena decadenza da parte del Consiglio Comunale con l'obiettivo del pieno utilizzo delle risorse di derivazione statale o europeo ⁽⁹⁾.

V'è di più, a seguito di esplicita richiesta formulata dallo scrivente sulle possibilità di effettuare variazioni di bilancio in gestione provvisoria a valere su fondi extracomunali di derivazione europea e/o statale, il Collegio dei Revisori ⁽¹⁰⁾ ha ritenuto *“di potere condividere quanto posto dal quesito del Sig. Ragioniere Generale al fine della piena utilizzazione dei fondi del PNRR” ... e “che il Comune di Palermo, al fine di conseguire il pieno utilizzo dei fondi extracomunali ed evitare, la revoca degli stessi, possa procedere ad eseguire variazioni di bilancio anche relativamente alle annualità successive all'ultima risultante nell'ultimo bilancio approvato dal Consiglio Comunale, che è relativo al triennio 2020/2022, provvedendo alla iscrizione di tutti gli interventi finanziati a valere su fondi nazionali ed Europei”* ⁽¹¹⁾.

Le norme richiamate, tuttavia, non chiariscono se la possibilità di operare variazioni al bilancio provvisorio per inserire le opere del PNRR consenta anche di derogare al divieto operante in esercizio provvisorio di impegnare le spese di investimento (fatte alcune eccezioni). Tenendo conto che la finalità della stessa è quella di accelerare l'esecuzione dei progetti

⁽⁵⁾ Art 15 comma 3 DL 77/2021 *“Gli enti di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 utilizzano le risorse ricevute per l'attuazione del PNRR e del PNC che a fine esercizio confluiscono nel risultato di amministrazione, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.*

⁽⁶⁾ Art 15 comma 4-bis D.L. 77/2021 *“Gli enti locali che si trovano in esercizio provvisorio o gestione provvisoria sono autorizzati, per gli anni dal 2021 al 2026, a iscrivere in bilancio i relativi finanziamenti di derivazione statale ed europea per investimenti mediante apposita variazione, in deroga a quanto previsto dall'articolo 163 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dall'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”.*

⁽⁷⁾ Cfr. Circolare prot. AREG/876778/2021 del 12/08/2021.

⁽⁸⁾ Comma 1, Art 5 della L.R. n.13/2021, *“Per il triennio 2021-2023, per conseguire l'obiettivo del pieno utilizzo delle risorse di derivazione statale o europea destinate alla realizzazione di interventi la cui attuazione è affidata agli enti locali, i comuni in sede di esercizio provvisorio o di gestione provvisoria, limitatamente alle suddette risorse, sono autorizzati ad effettuare variazioni di bilancio con delibera della giunta, da ratificarsi a pena di decadenza da parte del consiglio ai sensi dell'articolo 175 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni”.*

⁽⁹⁾ Circolare N. prot. AREG/744863/2021 del 18/06/2021.

⁽¹⁰⁾ Cfr. nota prot. n. 422 del 23.11.2021.

⁽¹¹⁾ Cfr. nota prot. n. 422 del 23.11.2021.

rientranti nel PNRR, detta finalità sarebbe vana se si consentisse di iscrivere gli stanziamenti degli interventi in bilancio, accertare la relativa entrata ma non anche di prenotare o impegnare la spesa per dare avvio agli investimenti.

Nei superiori termini è l'avviso della Ragioneria Generale, salvo l'eventuale diverso motivato parere che con la presente si chiede venga espresso, anche in relazione alle funzioni di coordinamento affidate, dal Sig. Segretario/Direttore Generale.

Un'altra norma di rilievo specifica per i progetti del PNRR è quella contenuta nell'articolo 9, comma 6, del DL 152/2021 ⁽¹²⁾. La disposizione consente al Ministero dell'Economia e delle Finanze di disporre anticipazioni da destinare ai soggetti attuatori dei progetti, ivi compresi gli enti territoriali, sulla base di motivate richieste presentate dalle amministrazioni titolari degli interventi del PNRR.

La norma ha specificato che: «*per i soggetti attuatori, le anticipazioni di cui al presente comma costituiscono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi PNRR*». In altri termini, gli enti beneficiari devono contabilizzare gli anticipi come trasferimenti e non come anticipazioni di liquidità. L'anticipo, infatti, non deve essere rimborsato dall'ente beneficiario, ma sarà reintegrato dall'amministrazione centrale

Il DL 152/2021 spinge inoltre verso l'accelerazione della realizzazione delle opere del PNRR, già a partire dalla prima fase di progettazione, come si evince dall'articolo 6-bis ⁽¹³⁾, il quale consente di espletare le procedure per l'affidamento dell'attività di progettazione richiesta per la partecipazione ai bandi per l'assegnazione delle risorse del PNRR o del PNC anche se non vi è una specifica previsione nei documenti di programmazione previsti dall'articolo 21 del Dlgs 50/2016 (programma triennale opere pubbliche, piano biennale per l'acquisto di beni, servizi e forniture).

Va richiamata, inoltre, la recente circolare n 4 del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 18/01/2022 (**allegato 1**) emanata con la finalità di esplicitare le modalità, le condizioni ed i criteri in base ai quali le amministrazioni titolari di interventi possono imputare nel quadro economico dei progetti i

⁽¹²⁾ Comma 6, art 9 del DL 152/2021 “*Al fine di consentire il tempestivo avvio ed esecuzione dei progetti PNRR finanziati a valere su autorizzazioni di spesa del bilancio dello Stato, ((il Ministro dell'economia e delle finanze)), nell'ambito delle disponibilità del conto corrente di tesoreria centrale «Ministero dell'economia e delle finanze - Attuazione dell'Next Generation EU-Italia - Contributi a fondo perduto», di cui all'articolo 1, comma 1038, della legge 30 dicembre 2020, n. 178,((con proprio decreto,)) può disporre anticipazioni da destinare a soggetti attuatori dei progetti, ivi compresi gli enti territoriali, sulla base di motivate richieste presentate dalle amministrazioni centrali titolari degli interventi PNRR. ((Gli schemi dei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze adottati ai sensi del primo periodo sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, che sono resi entro sette giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali i decreti possono essere comunque adottati)). Per i soggetti attuatori, le anticipazioni di cui al presente comma costituiscono trasferimenti di risorse per la realizzazione tempestiva degli interventi PNRR.*”.

⁽¹³⁾ *Al fine di promuovere la massima partecipazione ai bandi per l'assegnazione delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza o del Piano nazionale per gli investimenti complementari destinate alla realizzazione di opere pubbliche, le procedure di affidamento dell'attività di progettazione richiesta dai predetti bandi possono essere espletate anche in mancanza di una specifica previsione nei documenti di programmazione di cui all'articolo 21 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*

costi per il personale “*specificatamente destinato a realizzare i progetti*” a mente del comma 1 dell’art 1 del DL 80/21.

La circolare chiarisce quali costi non possono essere imputati al PNRR e quali spese invece sono ammissibili a rendiconto a valere sul PNRR, fornendo un’elencazione di attività espletabili dal personale incaricato tra le quali figurano a titolo esemplificativo gli incarichi di progettazione, i servizi di direzione dei lavori, servizi di architettura e di ingegneria etc....

Ancora, con la circolare n. 6 del 24.01.2022 (**allegato 2**), il Ministero dell’Economia e delle Finanze fornisce soluzioni in merito al finanziamento delle spese non ammissibili al PNRR (servizi di assistenza tecnica quali spese di personale per monitoraggio controllo audit e valutazione studi analisi etc.; in particolare è stato previsto che l’assistenza tecnica possa essere fornita dalla CDP s.p.a e da Sogei spa e Studiare Sviluppo srl, con cui la RGS ha sottoscritto apposite convenzioni. Nella superiore circolare si forniscono indicazioni sulle modalità di accesso alla detta assistenza tecnica i cui costi sono fronteggiati dallo Stato attraverso il Programma Operativo Complementare.

Infine, nel superiore contesto, una menzione particolare merita il contenuto della previsione di cui all’art. 5, comma 7, del D.M. n.14 del 16.01.2018, a mente della quale “*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 ad un lavoro previsto dalla seconda annualità di un programma triennale approvato e dall’elenco annuale dello schema di programma triennale adottato*”.

L’art. 5, comma 7, citato prevede, dunque, che le amministrazioni possano avviare le procedure di gara nel caso in cui siano state avviate le procedure di aggiornamento del programma triennale e dell’elenco annuale, ed al riguardo, richiamando le previsioni di cui sopra, è stato chiarito ⁽¹⁴⁾ che “*tali procedure di affidamento non possano comunque concludersi, con l’aggiudicazione, prima dell’avvenuta approvazione del programma [...]*. Ed ancora, le FAQ dell’ANAC relative ai casi in cui è possibile avviare le procedure di affidamento in assenza di approvazione del programma triennale (cfr. punto 33) chiariscono che “*L’inciso “e nelle more della conclusione della procedura di approvazione dell’aggiornamento annuale del programma” contenuto nei commi citati, implicitamente dispone che tali procedure di affidamento non possano comunque concludersi, con l’aggiudicazione, prima dell’avvenuta approvazione del programma [...]*”.

Sull’argomento si segnala anche la circolare del Sig. Direttore Generale prot. n. 87201 del 03/02/2022 che, ad ogni buon fine, si allega (**allegato 3**).

⁽¹⁴⁾ ITACA par. 11 secondo periodo delle “Istruzioni per la redazione del programma triennale dei lavori pubblici e del programma biennale degli acquisti di forniture e servizi di cui all’art.21 D.LGS.50/2016 e s.m.i.

All'evidenza, al rigoroso ricorrere di tutte le superiori condizioni e presupposti, la disciplina richiamata ed i relativi chiarimenti forniti si devono ritenere applicabili anche alle OO.PP. inserite nell'elenco annuale 2021 – già avviate proprio ai sensi dell'art.5, comma 7, del D.M. n.14/2018 – in corso di discussione presso il Consiglio comunale nell'ambito della proposta di deliberazione prot. PROCON/155/2022 del 24/02/2022.

La presente è inviata per opportuna conoscenza al Sig. Presidente del Consiglio comunale in relazione alla proposta di deliberazione di approvazione del P.T.OO.PP. 2021/2023. prot. PROCON/155/2022 del 24/02/2022, la quale contempla OO.PP. il cui *iter* è stato avviato ai sensi del richiamato art. 5 c. 7 del D.M. n. 14/2018, e le relative gare bandite nell'anno 2021, in quanto rientranti nella prima annualità del P.T.OO.PP. adottato con deliberazione di G.C. n. 316 del 7/12/2021.

IL VICE RAGIONIERE GENERALE

Dott. R.G. Pulizzi

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. B. Basile



Prefettura di Palermo

Ufficio Territoriale del Governo

Ai Sigg. Sindaci e Commissari Straordinari
dei Comuni della Provincia di
PALERMO

OGGETTO: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR. Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 18 gennaio 2022, n. 4 .

Con riferimento alla tematica in oggetto si trasmette, in allegato, la Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dip. della Ragioneria Generale dello Stato del 18 gennaio 2022, n. 4 concernente la disciplina per il riconoscimento, nell'ambito dei progetti del PNRR, delle spese sostenute dalle Amministrazioni titolari di interventi per il reclutamento delle risorse umane necessarie all'attuazione dei singoli progetti.

Al riguardo si evidenzia che sono da considerare *“ammissibili al finanziamento a valere sulle risorse del PNRR i costi riferiti alle attività, anche espletate da esperti esterni, specificatamente destinate a realizzare i singoli progetti ... se ciò è essenziale per l'attuazione della riforma o dell'investimento proposto”*.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, possono essere posti a carico del PNRR, nei limiti indicati nella predetta Circolare, le attività concernenti:

- a) incarichi di progettazione, servizi di direzione lavori, servizi di architettura e ingegneria;
- b) collaudo tecnico-amministrativo;
- c) incarichi per indagini geologiche e sismiche, incarichi per le operazioni di bonifica archeologica;
- d) incarichi in commissioni giudicatrici;
- e) altre attività tecnico-operative strettamente finalizzate alla realizzazione dei singoli progetti finanziati dal PNRR.



Prefettura di Palermo

Ufficio Territoriale del Governo

Ciascun soggetto titolare di progetto (Amministrazione centrale, Regione, Comune, Città metropolitana, etc..), individua il fabbisogno di personale necessario all'attuazione degli stessi e include le relative spese nel quadro economico del progetto, dandone adeguata evidenza.

Nel richiamare l'attenzione delle SS.LL. sul contenuto dell'allegata Circolare, si evidenzia l'importanza strategica del citato Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR per lo sviluppo economico del territorio.

Il Prefetto
(Forlani)

CIRCOLARE N. 4



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
SERVIZIO CENTRALE PNRR
UFFICIO II

Roma,

Alle Amministrazioni centrali titolari di Intervento
PNRR

e per conoscenza

Alla PCM – Segreteria tecnica Cabina di regia PNRR

Alla PCM - Dipartimento della Funzione Pubblica

LORO SEDI

OGGETTO: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – articolo 1, comma 1 del decreto-legge
n. 80 del 2021 - Indicazioni attuative

Premessa

L'art. 1 del decreto-legge n. 80 del 2021, convertito con modificazioni in legge n. 113 del 2021, stabilisce le condizioni per il riconoscimento, nell'ambito del PNRR, delle spese sostenute dalle Amministrazioni titolari degli interventi per il reclutamento delle risorse umane necessarie all'attuazione dei singoli progetti.

In particolare, il comma 1 del citato articolo 1 del decreto-legge n. 80 del 2021 dispone, tra l'altro, che *“le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR possono porre a carico del PNRR esclusivamente le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto”*. [...]

Al fine di chiarire l'ambito di applicazione della citata disciplina e fornire indicazioni puntuali per il relativo rispetto da parte delle Amministrazioni interessate ed in adempimento a quanto previsto al citato comma 1 dell'art. 1 del decreto-legge n. 80 del 2021, con la presente circolare sono stabiliti le modalità, le condizioni e i criteri in base ai quali le amministrazioni titolari dei singoli interventi possono imputare nel relativo quadro economico i costi per il predetto personale da rendicontare a carico del PNRR.

Preliminarmente, si evidenzia che per “*Amministrazioni titolari di interventi del PNRR*” si intendono tutte le Amministrazioni, centrali e territoriali, che, quali soggetti attuatori, hanno la titolarità di progetti e azioni finanziati con le risorse indicate nel PNRR, laddove invece, con la dizione “*Amministrazione centrale titolare dell'intervento*” di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, si intende ciascuna Amministrazione centrale responsabile dell'attuazione delle linee di intervento censite nel PNRR, come indicato nella tabella A allegata al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 e sue successive modifiche e integrazioni.

1. Costi di personale ammissibili al PNRR

Lo strumento del Recovery and Resilience Facility (RRF) non prevede la possibilità di attivare iniziative di assistenza tecnica finanziabili a valere sulla dotazione di risorse assegnata agli Stati membri sui rispettivi PNRR.

Al riguardo si precisa che con il termine “*assistenza tecnica*” devono intendersi tutte le azioni di supporto finalizzate a garantire lo svolgimento delle attività richieste nel processo di attuazione complessiva dei PNRR e necessarie a garantire gli adempimenti regolamentari prescritti. Come specificato all'articolo 6, paragrafo 2 del Regolamento (UE) 2021/241, fanno parte di questa categoria le attività di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione, in particolare: studi, analisi, attività di supporto amministrativo alle strutture operative, azioni di informazione e comunicazione, consultazione degli *stakeholders*, spese legate a reti informatiche destinate all'elaborazione e allo scambio delle informazioni. I costi per l'espletamento di tutte queste attività non possono essere imputati alle risorse del PNRR e, quindi, non possono formare oggetto di rendicontazione all'Unione europea.

Parimenti, non possono essere imputati alle risorse del PNRR e, quindi, non sono rendicontabili alla UE, i costi relativi all'espletamento delle funzioni ordinarie delle strutture amministrative interne delle Amministrazioni titolari di interventi cui vengono affidati compiti connessi con attivazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del PNRR, essendo tali costi *correntemente* sostenuti dagli enti, ovvero connessi con il loro funzionamento ordinario e, in quanto tali, devono essere posti a carico dei bilanci delle singole Amministrazioni.

Conseguentemente, non è mai ammessa la rendicontazione di quota parte di costi del personale, anche se assunto a tempo determinato, per lo svolgimento di attività ordinarie, nè per il rafforzamento delle strutture amministrative, anche se connesse con progettualità finanziate dal PNRR

(es. per attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo tipiche delle strutture di *governance* politico-amministrativa).

Diversamente dai costi per l'espletamento delle predette attività, sono invece da considerare ammissibili al finanziamento a valere sulle risorse del PNRR i costi riferiti alle attività, anche espletate da esperti esterni, specificatamente destinate a realizzare i singoli progetti. Come chiarito anche dai Servizi della Commissione europea, l'attività di supporto operativo alle strutture interne può essere inclusa come parte del costo delle riforme o degli investimenti *“se ciò è essenziale per l'attuazione della riforma o dell'investimento proposto”*.

In questa categoria rientrano le spese per il personale incaricato di espletare funzioni e attività strettamente necessarie a realizzare progetti finanziati dal PNRR e proveniente da reclutamenti a tempo determinato secondo quanto previsto dal citato decreto-legge n. 80 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 113 del 2021. Si precisa in ogni caso che tali spese potranno avere ad oggetto esclusivamente nuove assunzioni, non potendosi procedere al finanziamento di spese relative al personale già incluso nella pianta organica delle amministrazioni titolari di interventi PNRR.

A titolo esemplificativo e non esaustivo, si riporta di seguito un elenco di attività espletabili dal personale in questione che, qualora riferite a specifici progetti finanziati dal PNRR, possono formare oggetto di rendicontazione all'Unione europea:

- *incarichi di progettazione, servizi di direzione lavori, servizi di architettura e ingegneria;*
- *collaudo tecnico-amministrativo;*
- *incarichi per indagini geologiche e sismiche, incarichi per le operazioni di bonifica archeologica;*
- *incarichi in commissioni giudicatrici;*
- *altre attività tecnico-operative strettamente finalizzate alla realizzazione dei singoli progetti finanziati dal PNRR.*

I costi di cui sopra possono essere posti a carico del PNRR *“nei limiti degli importi specifici previsti dalle corrispondenti voci del quadro economico”*, calcolati sulla base di quanto indicato nella presente circolare.

Si precisa che, per ogni singola progettualità, tali spese non potranno superare le percentuali del relativo costo totale (IVA inclusa in quanto ammissibile) e dovranno rientrare all'interno dei limiti

massimi previsti, per l'intera durata del progetto, per le quattro fasce finanziarie di progetto per come riportato nella tabella che segue.

Valori in Euro

Fascia	Percentuale	Fascia finanziaria di progetto (costo totale ammesso a finanziamento)	Massimale costo personale da imputare al progetto
A	10	Fino a 5.000.000	250.000
B	5	da 5.000.001 fino a 15.000.000	600.000
C	4	da 15.000.001 a 50.000.000	1.500.000
D	3	da 50.000.001	3.000.000

In caso di eventuali ulteriori esigenze le amministrazioni interessate potranno chiedere il superamento di detti limiti con le modalità previste nel successivo paragrafo.

2. Modalità di verifica dell'ammissibilità dei costi

Al fine di dare concreta attuazione alla suddetta procedura, le Amministrazioni centrali titolari delle singole linee di intervento del PNRR, nel rispetto di quanto previsto dalla presente circolare, - all'interno dei bandi/avvisi pubblici e degli altri strumenti o disposizioni amministrative attraverso cui attivano i finanziamenti del PNRR e/o selezionano le proposte progettuali di competenza (avviso pubblico, legge di finanziamento, circolare, decreto ministeriale o direttoriale, accordo di cooperazione istituzionale, etc...) - potranno stabilire specifiche modalità, condizioni e criteri in base ai quali le Amministrazioni titolari dei singoli progetti possono imputare nel relativo quadro economico i costi per il personale da rendicontare a carico del PNRR.

L'Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR, in tali casi, dovrà indicare puntualmente nei dispositivi citati:

- le specifiche attività e il valore da assegnare alla voce costo del personale di cui all'art. 1, comma 1, del decreto-legge 80/2021;

- i limiti in termini di percentuale rispetto al quadro economico dei progetti, anche eventualmente differenziandoli, con adeguata motivazione, per classi o categorie di progetti.

Gli atti dispositivi richiamati, prima della relativa adozione, dovranno essere trasmessi a cura dell'Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Servizio centrale per il PNRR, per acquisire il relativo parere favorevole. Se del caso, il suddetto parere potrà essere reso unitamente alla valutazione preliminare di coerenza con i requisiti del PNRR di cui alla circolare RGS del 14 ottobre 2021, n. 21.

Nei citati provvedimenti e atti emanati dalle Amministrazioni centrali titolari degli interventi del PNRR sono altresì stabiliti i requisiti di ammissibilità delle spese relative alle attività di supporto e consulenza esterni di cui all'articolo 1 comma 1 del decreto-legge n. 80 del 2021, rispetto ai quali viene parimenti reso il parere favorevole del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con le medesime citate modalità.

Ogni eventuale esigenza di superamento dei limiti massimi sopra evidenziati, riportati nei dispositivi emanati dalle Amministrazioni centrali titolari di intervento per l'attivazione degli stessi, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, quarto periodo, del decreto-legge n. 80 del 2021, dovrà essere specificamente sottoposta, da parte della singola Amministrazione interessata, alla valutazione dell'Amministrazione centrale titolare di intervento, ai fini della verifica di ammissibilità di concerto con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

3. Modalità di imputazione al PNRR dei costi ex articolo 1 del decreto-legge n. 80 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 113 del 2021

Ai fini dell'imputazione al PNRR delle spese per il personale impiegato nella realizzazione del progetto individuato in relazione a quanto previsto nei precedenti paragrafi e sulla base dei criteri e alle condizioni stabilite nell'atto dispositivo dell'Amministrazione centrale titolare di intervento, ciascun soggetto titolare di progetto (Amministrazione centrale, Regione, Comune, Città metropolitana, etc.), individua il fabbisogno di personale necessario all'attuazione degli stessi e include le relative spese nel quadro economico del progetto, dandone adeguata evidenza.

In relazione ai parametri a cui attenersi per quantificare tali spese, si deve fare riferimento a quanto disposto dalla normativa nazionale (D.lgs. n. 50 del 2016), dai dispositivi attuativi pertinenti (come ad esempio nel caso in cui gli stessi prevedano il ricorso a parametri standard: "costi standard

unitari”) in relazione alla tipologia e alla natura degli interventi da realizzare. A tal proposito, si sottolinea che i costi devono essere sostenuti al solo scopo del raggiungimento degli obiettivi e dei risultati del progetto, nel rispetto dei principi di economicità e di efficienza e gli stessi devono essere determinati entro i limiti indicati negli atti dispositivi dell’Amministrazione centrale titolare di intervento previsti nel PNRR, in modo da garantire la corretta ed efficace attuazione del progetto a partire dal conseguimento dei target e milestone di pertinenza.

Per quanto concerne il reclutamento di personale con specifico riferimento al PNRR, si precisa che lo stesso è effettuato in deroga ai limiti di spesa di cui all’articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ed a quelli relativi alla dotazione organica delle Amministrazioni interessate.

I contratti di lavoro a tempo determinato e i contratti di collaborazione eventualmente attivati possono essere stipulati per un periodo complessivo non superiore a trentasei mesi, sono eventualmente prorogabili nei limiti della durata di attuazione dei progetti di competenza delle singole Amministrazioni e comunque non oltre il 31 dicembre 2026.

Nel caso di ricorso ad esperti esterni dovrà, comunque, essere effettuata la previa verifica dell’impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno e seguire le ulteriori prescrizioni previste dall’art. 7 comma 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Al fine di garantire la semplificazione e l’accelerazione delle procedure di selezione, si potrà fare ricorso agli strumenti e agli albi di esperti già disponibili, a partire dalla piattaforma “InPA” del Dipartimento della Funzione Pubblica¹.

Infine, giova richiamare alle Amministrazioni in indirizzo quanto disposto dalla normativa vigente in materia di responsabilità per irregolarità nell’ambito dell’attuazione degli interventi del PNRR e conseguenti obblighi di recupero e restituzione delle risorse indebitamente utilizzate.

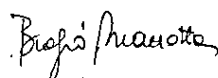
A tale riguardo, sarà cura dell’Amministrazione centrale titolare di intervento, a partire dalla valutazione del progetto o delle sue successive rimodulazioni, nonché in fase di realizzazione dello stesso, fino alla chiusura, verificare il rispetto delle disposizioni richiamate ed eventualmente, nel caso in cui in cui siano accertate specifiche irregolarità o non conformità alle prescrizioni riportate, procedere con le azioni di recupero previste dalla regolamentazione comunitaria e nazionale vigente.

¹ Cfr. <https://www.inpa.gov.it/>

Si precisa che alle spese per assunzioni di personale effettuate a valere sulle risorse oggetto di recupero non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 57, comma 3-*septies*, del decreto-legge n. 104 del 2020.

Nell'ambito del piano delle verifiche annuali disposte dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, in particolare per le esigenze di rendicontazione e controllo, a cura del Servizio Centrale PNRR e dell'Unità di Audit del PNRR, saranno previsti specifici accertamenti riguardo al rispetto degli adempimenti previsti dalla presente circolare, con conseguente richiesta di misure correttive nel caso di non conformità sanabili, ovvero con il recupero dei fondi erogati nel caso di irregolarità non sanabili, suscettibili di pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

Il Ragioniere Generale dello Stato



ISTRUZIONI PER LA REDAZIONE DEL PROGRAMMA TRIENNALE DEI LAVORI PUBBLICI E DEL PROGRAMMA BIENNALE DEGLI ACQUISTI DI FORNITURE E SERVIZI DI CUI ALL'ART.21 D.LGS.50/2016 E S.M.I.

A cura del gruppo di lavoro ITACA - Osservatori Regionali Contratti Pubblici
Roma, 2018

Aggiornato al 10 settembre 2019

Hanno collaborato alla stesura, fra i rappresentanti del GDL:

Andrea Bertocchini (Coordinatore, Regione Toscana)

Patrizia Macaluso e Roberto Zeppetti (Regione Umbria)

Glenda Zanolla (Regione Friuli Venezia Giulia)

Cesare Vergottini (Regione Lombardia)

Cristiano Digilio e Francesca Ansaldi (Regione Piemonte)

Lorenzo Smaniotto, Viktor Falkensteiner, Paride Paternoster (Provincia Autonoma di Bolzano)

Paola Noemi Furlanis (Regione Veneto)

INDICE

ISTRUZIONI PER LA REDAZIONE DEL PROGRAMMA TRIENNALE DEI LAVORI PUBBLICI E DEL PROGRAMMA BIENNALE DEGLI ACQUISTI DI FORNITURE E SERVIZI DI CUI ALL'ART.21 D.LGS.50/2016 E S.M.I.		1
Premessa.....		6
Definizioni		6
Ambito soggettivo.....		6
Ambito oggettivo		7
Procedure		8
Valori e importi.....		9
Codici identificativi e Banche Dati		9
1. Ambito soggettivo.....		11
1.1 Unicità del programma delle amministrazioni aggiudicatrici		11
2. Ambito oggettivo		11
2.1 Interventi e acquisti: la diversa natura dell'oggetto della programmazione dei lavori e delle forniture e servizi		12
2.2 Programma triennale dei lavori pubblici		13
2.2.1 Definizione di intervento quale unità (oggetto) della programmazione		14
2.2.2 Condizioni per l'inserimento di un intervento		15
2.2.3 Condizioni per l'inserimento di un' Opera incompiuta		17
2.2.4 Condizioni per l'inserimento di immobile disponibile		19
2.3 Programma biennale degli acquisti di forniture e servizi		22
2.3.1 Definizione di acquisto quale unità (oggetto) della programmazione		22
2.3.2 Condizioni per l'inserimento di un acquisto		24
2.4 Interventi o acquisti oggetto di concessione, di partenariato pubblico privato o comunque realizzati con apporto di capitale privato		25
3. Individuazione di interventi e acquisti attraverso i codici CUI e CUP		26
3.1 Il codice Unico di intervento (CUI)		26
3.2 Il codice Unico di Progetto (CUP)		27
4. Criteri di determinazione del valore dell'intervento o acquisto ai fini dell'inclusione nel programma e per l'indicazione degli importi.....		28
4.1 Il valore stimato dell'intervento o acquisto.....		28
4.2 Gli importi da riportare nelle schede del programma		29
4.2.1 Programma triennale dei lavori.....		29
4.2.2 Programma biennale forniture e servizi		30

4.2.3. Il caso delle concessioni di lavori o servizi.....	30
4.3 Il dettaglio della stima del valore e l'articolazione del quadro economico e del prospetto economico	32
5. Assegnazione dell'annualità dell'intervento o dell'acquisto	34
5.1 procedure annullate o deserte.....	35
5.2 Annualità ed interventi e acquisti non avviati e non riproposti	35
6. Ripartizione degli importi	38
6.1 Ripartizione degli importi fra le annualità del programma.....	38
6.2 Ripartizione degli importi fra le fonti di finanziamento	39
7. Connessioni fra programmazione lavori pubblici e programmazione beni e servizi: i servizi e le forniture connessi a lavori ed altri acquisti	40
8. Ordini di priorità	41
8.1 Ordini di priorità programma triennale lavori.....	41
8.2 Ordini di priorità programma biennale forniture e servizi.....	42
9. Tempistica di adozione, approvazione e pubblicità	42
9.1 Programmazione e Documento Unico di Programmazione negli Enti locali	42
9.2 Programma triennale lavori pubblici.....	43
9.2.1 Adozione dello schema e approvazione del Programma triennale lavori pubblici.....	43
9.2.2 La tempistica di adozione e approvazione del Programma.....	44
9.3 Programma biennale forniture e servizi	47
9.3.1 La tempistica delle fasi di formazione ed approvazione del Programma	47
9.3.2 La pubblicità del Programma degli acquisti di forniture e servizi.....	48
9.3.3 Schema riassuntivo della tempistica delle fasi di formazione ed approvazione e pubblicità del Programma biennale degli acquisti di beni e servizi.....	49
9.4 Obblighi di pubblicità in caso di non avvenuta redazione del programma.....	50
9.5 Ambito nazionale e regionale: quale sistema utilizzare per gli obblighi di cui al comma 7 art.21 del D.Lgs.50/2016	50
10. Modalità di aggiornamento in corso d'anno	51
11. Avvio delle procedure di affidamento nelle more dell'approvazione del programma	53
12. Il raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza	54
12.1 L'elenco delle acquisizioni d'importo superiore a 1 milione di euro chesi prevedono di inserire nella programmazione biennale di forniture e servizi.....	54
12.2 Raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza	55
13. Disposizioni particolari per gli enti centrali.....	57

14.	Ruoli: il RUP e il referente del programma.	57
14.1	Compiti del referente del programma	57
14.2	Il Responsabile (RUP) dell'intervento o dell'acquisto	58

Premessa

In attuazione dell'articolo 21, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante “Codice dei contratti pubblici”, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, n°14 del 16 gennaio 2018, è stato adottato il “Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali”.

Detto Regolamento – che si compone di 11 articoli e degli Allegati I e II recanti, rispettivamente, gli schemi tipo per la programmazione triennale dei lavori pubblici, di cui uno riferito all'elenco annuale, e gli schemi tipo per la programmazione biennale degli acquisti di forniture e servizi– ha introdotto alcune novità riguardanti le procedure e gli schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali. Ha, inoltre, individuato i criteri di inclusione delle opere pubbliche incompiute nei programmi triennali di lavori pubblici e nei relativi elenchi annuali.

Le presenti istruzioni, curate dal Gruppo di Lavoro “Osservatori Contratti Pubblici” dell'Associazione ITACA, forniscono indicazioni e chiarimenti in ordine al sopra citato Regolamento con particolare riguardo alle modalità di compilazione degli schemi-tipo per la programmazione.

In particolare intendono riportare e ricollegare fra loro in maniera organica le disposizioni dell'art.21 del D.Lgs.50/2016 (da ora “Codice dei Contratti Pubblici” o più semplicemente “codice”) e dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 14/2018 di cui al comma 8 dello stesso articolo (da ora anche “Regolamento”), integrandole con ogni ulteriore necessario richiamo o riferimento normativo e con le istruzioni operative per la redazione del programma.

Il presente “manuale” è articolato per tema ed è inoltre corredato da un allegato contenente gli “indirizzi operativi per il calcolo del valore stimato dell'appalto e per la redazione del prospetto economico degli appalti di servizi e forniture”, curato dal Sottogruppo “Programmazione” del Tavolo dei Soggetti aggregatori regionali.

Definizioni

(Art.3 comma 1 D.Lgs.50/2016 e s.m.i.; art.2 DM 14/2018)

Per rendere più chiara la lettura di questo manuale, con finalità ricognitiva o integrativa di quanto definito dal Codice dei contratti pubblici e dall'art. 2 del decreto ministeriale 14/2018, viene formato il seguente elenco di definizioni:

Ambito soggettivo

- a) Amministrazioni aggiudicatrici: le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti;
- b) Centrale di Committenza (CdC): un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che fornisce attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie;
- c) Referente del Programma: soggetto incaricato dall'Amministrazione alla redazione del Programma, ovvero colui che riceve le proposte, i dati e le informazioni fornite dai RUP

ai fini del coordinamento delle proposte da inserire nella programmazione e provvede ad accreditarsi presso gli appositi siti informatici di cui agli articoli 21, comma 7 e 29 del codice;

- d) RUP: responsabile unico del procedimento di cui all'articolo 31 del codice;
- e) Soggetto aggregatore: centrali di committenza iscritte nell'elenco istituito ai sensi dell'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89;
- f) Pianificazione delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza: documento di ciascun soggetto aggregatore o ciascuna centrale di committenza contenente indicazioni circa le attività di centralizzazione delle committenze previste nel periodo di riferimento;
- g) Stazioni appaltanti: amministrazioni aggiudicatrici, gli enti aggiudicatori, i soggetti aggiudicatori e gli altri soggetti aggiudicatori di cui alle lettere a), e) f), g) del comma 1 art.3 del D.Lgs.50/2016.

Ambito oggettivo

- h) Acquisto: unità oggetto di programmazione di beni e servizi, univocamente individuata con il CUI;
- i) Acquisto aggregato: aggregazione di più acquisti di beni o servizi di categorie omogenee; Beni e servizi connessi ad interventi di lavori pubblici, beni e servizi che rientrano o sono in previsione di rientrare nell'importo dell'intervento riportato in programma e che saranno oggetto di separata procedura di affidamento;
- j) Immobili disponibili: beni immobili che possono essere oggetto di cessione ovvero concessi in diritto di godimento, a titolo di contributo, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare in concessione (art.21 D.Lgs.50/2016);
- k) Intervento: lavoro o suo lotto funzionale incluso in programmazione, ovvero l'unità, univocamente individuata con il CUI, oggetto di programmazione;
- l) Lavori: attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione urbanistica ed edilizia, sostituzione, restauro, manutenzione di opere (art.3 comma 1 lett.nn del codice). Ai fini della programmazione, il lavoro si identifica con l'intero progetto, individuato, laddove previsto, da un CUP e che può essere realizzato, ovvero riportato in programmazione, anche suddiviso in lotti funzionali;
- m) Lavori, beni e servizi connessi ad altri acquisti di beni e servizi: interventi di lavori o acquisti che rientrano o sono in previsione di rientrare nel prospetto economico di un altro acquisto previsto dal programma e che saranno oggetto di separata procedura di affidamento;
- n) Lavori complessi: lavori che superano la soglia di 15 milioni di euro e sono caratterizzati da particolare complessità in relazione alla tipologia delle opere, all'utilizzo di materiali e componenti innovativi, alla esecuzione in luoghi che presentano difficoltà logistiche o particolari problematiche geotecniche, idrauliche, geologiche e ambientali (art.3 comma 1 lett.mm del codice);
- o) Lotto funzionale: specifico oggetto di appalto da aggiudicare anche con separata ed autonoma procedura, ovvero parte di un lavoro o servizio generale la cui progettazione e realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti (art.3 comma 1 lett.qq del codice).
- p) Opera: risultato di un insieme di lavori, che di per sé espliciti una funzione economica o tecnica. Le opere comprendono sia quelle che sono il risultato di un insieme di lavori edilizi o di genio civile, sia quelle di difesa e di presidio ambientale, di presidio agronomico e forestale, paesaggistica e di ingegneria naturalistica; (art.3 comma 1 lett.pp del codice);

- q) Opere Incompiute: opere pubbliche di cui al decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 13 marzo 2013, n. 42 che definisce (art.1 comma 1) “opera pubblica incompiuta ogni opera pubblica che risulta non completata per una o più delle seguenti cause: a) mancanza di fondi; b) cause tecniche; c) sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge; d) fallimento, liquidazione coatta e concordato preventivo dell'impresa appaltatrice, risoluzione del contratto ai sensi degli articoli 135 e 136 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, o di recesso dal contratto ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di antimafia; e) mancato interesse al completamento da parte della stazione appaltante, dell'ente aggiudicatore o di altro soggetto aggiudicatore, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163”. Ai sensi del comma 2 art.1 del citato DM 42/2013, “Si considera non completata (...) un'opera non fruibile dalla collettività, caratterizzata da uno dei seguenti stati di esecuzione: a) i lavori di realizzazione, avviati, risultano interrotti oltre il termine contrattualmente previsto per l'ultimazione; b) i lavori di realizzazione, avviati, risultano interrotti entro il termine contrattualmente previsto per l'ultimazione, non sussistendo, allo stato, le condizioni di riavvio degli stessi; c) i lavori di realizzazione, ultimati, non sono stati collaudati nel termine previsto in quanto l'opera non risulta rispondente a tutti i requisiti previsti dal capitolato e dal relativo progetto esecutivo, come accertato nel corso delle operazioni di collaudo.”

Procedure

- r) Accordo quadro: accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.
- s) Appalti pubblici di lavori: contratti stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici aventi per oggetto: 1) l'esecuzione di lavori relativi a una delle attività di cui all'allegato I; 2) l'esecuzione, oppure la progettazione esecutiva e l'esecuzione di un'opera; 3) la realizzazione, con qualsiasi mezzo, di un'opera corrispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore che esercita un'influenza determinante sul tipo o sulla progettazione dell'opera;
- t) Appalti pubblici di forniture: contratti tra una o più stazioni appaltanti e uno o più soggetti economici aventi per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di prodotti. Un appalto di forniture può includere, a titolo accessorio, lavori di posa in opera e di installazione;
- u) Appalti pubblici di servizi: contratti tra una o più stazioni appaltanti e uno o più soggetti economici, aventi per oggetto la prestazione di servizi diversi da quelli di cui alla lettera ll) (appalti pubblici di servizi);
- v) Concessioni di lavori: contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori (ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori) ad uno o più operatori economici riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere;
- w) Concessioni di servizi: contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi.

Valori e importi

- x) Costi della sicurezza: costi previsti dagli articoli 26 e 100 del decreto legislativo 81/2008;
- y) Oneri aziendali della sicurezza: oneri riconducibili agli adempimenti delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro di cui al decreto legislativo 81/2008;
- z) Quadro economico dell'intervento: articolazione del costo complessivo dell'opera di cui al decreto ex art.23 comma 3 D.Lgs.50/2016. Il quadro economico è predisposto con progressivo approfondimento in rapporto al livello di progettazione di cui fa parte e presentale necessarie specificazioni e variazioni in relazione alla specifica tipologia e categoria dell'opera o dell'intervento stesso, nonché alle specifiche modalità di affidamento dei lavori ai sensi del codice;
- aa) Prospetto economico dell'acquisto: strumento per gli acquisti di beni e servizi equivalente al quadro economico dei lavori che contiene gli importi a base d'asta soggetti a ribasso, gli importi non soggetti a ribasso, le c.d. opzioni e i premi e tutte quelle voci residuali che devono trovarsi nella disponibilità finanziaria della stazione appaltante committente per consentire alla stessa di effettuare le acquisizioni programmate;
- bb) Valore stimato di un appalto pubblico: risultato ottenuto dall'applicazione del metodo di calcolo di cui all'art.35 comma 4 del codice: "Il calcolo del valore stimato di un appalto pubblico di lavori, servizi e forniture è basato sull'importo totale pagabile, al netto dell'IVA, valutato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore. Il calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di eventuali opzioni o rinnovi del contratto esplicitamente stabiliti nei documenti di gara. Quando l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore prevedono premi o pagamenti per i candidati o gli offerenti, ne tengono conto nel calcolo del valore stimato dell'appalto;
- cc) Valore stimato di una concessione: "valore costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA, stimato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi" (comma 1 art.167 D.Lgs.50/2016).

Codici identificativi e Banche Dati

- dd) AUSA: anagrafe unica delle stazioni appaltanti di cui all'articolo 33-ter del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221;
- ee) BDAP: banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229;
- ff) Codice Identificativo Gara (CIG): codice alfanumerico generato dal sistema SIMOG dell'ANAC che identifica univocamente la procedura di affidamento di ogni singolo lotto con tre funzioni principali: consentire l'identificazione univoca delle gare, dei loro lotti e dei contratti, consentire la contribuzione posta a carico dei soggetti pubblici e privati sottoposti alla vigilanza dell'Autorità, individuare univocamente (tracciare) le movimentazioni finanziarie degli affidamenti di lavori, servizi o forniture, indipendentemente dalla procedura di scelta del contraente adottata, e dall'importo dell'affidamento stesso ai sensi della legge n. 136/2010;
- gg) CUI: codice unico ed univoco dell'intervento o dell'acquisto attribuito in occasione del primo inserimento nel programma e mantenuto inalterato dallo stesso intervento o acquisto nei successivi programmi;
- hh) CUP: codice unico di progetto di cui all'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, che identifica univocamente ogni progetto di investimento pubblico nel quale i singoli lavori o acquisti, anche frazionati in lotti funzionali, sono eventualmente ricompresi. La richiesta del CUP è obbligatoria per tutta la "spesa per lo sviluppo", inclusi i progetti realizzati

utilizzando risorse provenienti da bilanci di enti pubblici o di società partecipate, direttamente o indirettamente, da capitale pubblico e quelli realizzati con operazioni di finanza di progetto, “pura” o “assistita”, o comunque che coinvolgono il patrimonio pubblico, anche se realizzati con risorse private. Per i lavori pubblici il CUP è obbligatorio salvo il caso di lavori di manutenzione ordinaria. Il CUP è richiesto come obbligatorio anche ai fini della tracciabilità dei pagamenti di cui alla Legge 136/2010 e s.m.i.;

- ii) CUP Master: CUP che collega tra di loro diversi progetti di investimento pubblico che riguardino il medesimo "oggetto progettuale" (nel caso del sottoinsieme di riferimento "Lavori Pubblici", l'oggetto progettuale è rappresentato dalla struttura/infrastruttura sulla quale insiste l'intervento). Il CUP Master è il codice del primo progetto registrato all'interno della Banca Dati afferente allo stesso oggetto progettuale. Tutti i progetti che fanno parte della "catena" hanno lo stesso livello di importanza e non c'è alcun rapporto gerarchico nella correlazione tra gli stessi ed il Master;
- jj) Simog: Sistema Informativo Monitoraggio Gare dell'Autorità Nazionale Anticorruzione
Sistema che consente alle Stazioni Appaltanti di richiedere il codice identificativo gara (CIG) e di trasmettere, anche tramite i sistemi informatizzati delle sezioni regionali dell'Osservatorio ANAC, le comunicazioni obbligatorie ai fini del monitoraggio di cui al comma 8 art.213 D.Lgs.50/2016;
- kk) Sistemi informatizzati regionali: sistemi informativi delle Regioni e delle Province autonome attraverso i quali le stazioni appaltanti provvedono all'assolvimento degli obblighi informativi e di pubblicità disposti dal codice in materia di contratti ed investimenti pubblici ai sensi del comma 4 art.29 del codice, garantendo, anche tramite piattaforme telematiche di e-procurement ad essi interconnesse, l'interscambio delle informazioni e l'interoperabilità, con le banche dati dell'ANAC, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il Servizio Contratti Pubblici è il sistema di rete fra i sistemi informatizzati regionali ed il sistema informatizzato del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che consente, tra gli altri, la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici e del programma biennale degli acquisti di beni e servizi, nonché i relativi aggiornamenti annuali pubblicati ai sensi del comma 7 dell'art.21 del Codice.

1. Ambito soggettivo

(Art.21 commi 1 e 8 bis D.Lgs.50/2016, art.5 comma 7 e art.7 comma 4 DM 14/2018)

Sono tenute a redigere, approvare e pubblicare il programma triennale dei lavori pubblici ed il programma biennale degli acquisti di beni e servizi, le amministrazioni aggiudicatrici nelle quali rientrano, ai sensi del comma 1 lettera a) dell'art.3 del codice: gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti.

Ai sensi del comma 7 art.5 e del comma 4 art.7 del DM 14/2018, nei casi in cui le amministrazioni non provvedano alla redazione del programma triennale dei lavori pubblici e/o del programma biennale delle forniture e servizi, per assenza di lavori e/o di acquisti, *“ne danno comunicazione sul profilo del committente nella sezione “Amministrazione trasparente” di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e sui corrispondenti siti informatici di cui agli articoli 21, comma 7 e 29 del codice”* secondo le modalità di cui al successivo paragrafo dedicato alla pubblicazione del programma

Ai sensi del comma 8 bis dell'art.21 del Codice, i Soggetti aggregatori e le Centrali di Committenza, pur tenuti ad una pianificazione della propria attività di cui dovranno tenere conto le amministrazioni nella propria attività programmatica, sono tenuti a redigere il programma triennale dei lavori ed il programma biennale degli acquisti con esclusivo riferimento ad interventi o acquisti, per i quali possiedono autonomia finanziaria, atti a soddisfare il solo fabbisogno interno.

Nel caso ad esempio una Centrale di Committenza preveda per esigenze interne di effettuare un acquisto ricorrendo ad una convenzione o accordo quadro da lei stipulati, riporterà nel programma la sola quota parte relativa alla propria adesione alla stessa convenzione o accordo quadro. La predisposizione del programma è infatti connessa alla capacità di spesa della Centrale di Committenza, che si comporta, in questi casi, come una qualsiasi altra stazione appaltante.

1.1 Unicità del programma delle amministrazioni aggiudicatrici

(art.21 comma 1 bis D.Lgs.50/2016, art.3 comma 14 e art.6 comma 13 DM 14/2018)

Per quanto non indicato espressamente, dalla norma si deduce che sia il programma triennale dei lavori che il programma biennale degli acquisti, debba essere unico per l'intera amministrazione aggiudicatrice. Quanto sopra anche in considerazione dell'uso del “singolare” nell'art.3 comma 14 (lavori) e l'art.6 comma 13 (acquisti) del DM 14/2018 che dispongono di individuare, nell'ambito della propria amministrazione, “la struttura” e “il soggetto referente” per la redazione del programma.

Centri di costo dotati di un bilancio separato, possono altresì essere autorizzati a procedere in modo autonomo alla redazione, adozione (solo lavori) e approvazione della propria quota parte di programma, fermo restando tuttavia l'obbligo di individuarlo come tale ovvero farlo confluire, ultimati i processi di tutti i centri di costi, nel programma unico dell'Amministrazione.

2. Ambito oggettivo

(Artt.5-21 D.Lgs.50/2016)

Rientrano obbligatoriamente nell'ambito della programmazione i lavori e gli acquisti di beni e servizi che saranno oggetto di contratti d'appalto o concessione ad eccezione di quelli esclusi in tutto o in parte dall'applicazione del codice di cui agli artt.5-20 dello stesso D.Lgs.50/2016 come le concessioni e gli appalti da aggiudicare ad una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato che soddisfino alle condizioni di cui al comma 1 art.5 della stessa norma (affidamenti a

Società in house). Qualora ricomprese nell'ambito soggettivo di cui al capitolo 1, anche le Società in house, sono soggetti, per gli interventi e gli acquisti propri, agli obblighi di programmazione di cui all'art.21 del codice.

2.1 Interventi e acquisti: la diversa natura dell'oggetto della programmazione dei lavori e delle forniture e servizi

Per la redazione dei programmi si deve tenere conto di una parziale distinzione fra la natura dell'oggetto, inteso come "unità" di programmazione, di quelli dei lavori e di quelli delle forniture e servizi.

Assumeremo di seguito il termine "intervento" per indicare l'unità (=singola riga delle schede D,E,F) del programma dei lavori pubblici ed il termine "acquisto" per indicare l'unità (=singola riga delle schede B,C) del programma delle forniture e servizi.

Nel caso dei lavori pubblici, l'intervento può prevedere l'espletamento di più gare o procedure di affidamento, ovvero appalti da aggiudicare in tempi diversi (e pertanto, ai sensi dell'art.35 del Codice, oggetto di separata e distinta stima di valore). Esso infatti ricomprende l'insieme dei lavori e degli acquisti di servizi e forniture connessi (comma 6 art.6 del DM 16/2018, vedi oltre par.7), come nell'esempio della progettazione, necessari alla realizzazione dell'opera e ricompresi nello stesso quadro economico.

Il più utile riferimento normativo è l'art.23 del Codice. Nel caso dei lavori l'oggetto della programmazione si può infatti far coincidere con l'intero progetto identificato dal Codice Unico di Progetto (CUP) con le uniche eccezioni dei casi in cui:

- il progetto-lavoro sia realizzato per lotti funzionali secondo la definizione dell'art.3 comma 1 let.qq del codice, e dia luogo a due interventi distinti (che condividere ranno il cd. CUP Master e che possono presentare lo stesso CUP);
- il lavoro, in quanto relativo a manutenzione ordinaria, non sia identificabile come progetto e pertanto non richieda un CUP.

Risponde alla stessa logica del progetto espletabile tramite gare successive e separate il caso degli acquisti di servizi che prevedono servizi tecnici (vale ancora l'esempio della progettazione) ricompresi nello stesso prospetto economico.

In tutti i casi diversi di acquisto di servizi e nel caso degli acquisti di beni, ai fini della programmazione, l'acquisto corrisponde a ciò che sarà ricompreso in ogni singola gara o procedura di affidamento, articolata in uno o più lotti.

Il più utile riferimento normativo è l'art.35 del Codice. L'oggetto della programmazione si può infatti far coincidere con quello della stima del valore complessivo dell'appalto nel quale, mutuando i commi 9 e 10 del citato articolo, sono ricompresi "gli appalti aggiudicati contemporaneamente per lotti distinti" cui possono dare luogo "prestazioni di servizi" e "progetti volti ad ottenere forniture omogenei". Per quanto sopra, di norma ad ogni acquisto riportato nel programma di forniture e servizi che sarà individuato da un Codice Unico di Intervento (CUI) corrisponderà, al momento dell'avvio della gara o procedura di affidamento, un Codice Gara (idGara) rilasciato dal sistema Simog di Anac.

Sono fatti salvi i casi di adesione a strumenti di acquisto o negoziazione di cui alla parte seconda titolo terzo capo I sezione seconda del Codice ("tecniche e strumenti per gli appalti elettronici ed aggregati"), che potranno essere aggregati per categorie omogenee.

Più in generale l'aver inserito in programmazione un acquisto non può essere considerato vincolante rispetto al fatto che ad esso si debba procedere tramite singola gara o affidamento. Nulla osta a procedere diversamente laddove successivamente si verificasse la necessità o l'opportunità di aggregare più acquisti in un'unica procedura di affidamento o di procedere per affidamenti separati dei suoi eventuali lotti. Quanto sopra illustrato deve essere pertanto considerato come regola di riferimento ai fini dell'inclusione dell'acquisto in programma e non, ribadiamo, come vincolo per la procedura di affidamento.

Tenuto conto di quest'ultima avvertenza e fatte salve le eccezioni individuate, quanto sopra circa l'oggetto della programmazione e le sue corrispondenze, si può così riservare in forma schematica:

- ✓ L'intervento (programma dei lavori) corrisponde all'intero progetto di investimento pubblico così come individuato dal codice CUP;
- ✓ L'acquisto (programma forniture e servizi) corrisponde all'oggetto della singola procedura di affidamento ancorché articolata in lotti.

2.2 Programma triennale dei lavori pubblici

(Art. 21 comma 3, D.Lgs.50/2016; Art.3 commi 1,4,5,6,7,8,9,10 DM 14/2018)

Il programma dei lavori pubblici riporta l'elenco dei lavori o loro lotti funzionali rispondenti all'elenco delle condizioni sotto richiamate e riconducibili (elenco annuale) o che si prevede di ricondurre (seconda e terza annualità) ad un medesimo quadro economico, obbligatoriamente se di valore, stimato in base ai criteri di cui all'art.35, in caso di appalti, e all'art. 167 del codice, in caso di concessioni, pari o superiore a 100.000€. Per i criteri di determinazione del valore dell'intervento o acquisto ai fini dell'inclusione nel programma e per l'indicazione degli importi si rimanda allo specifico capitolo 4.

Quanto al lotto funzionale, secondo la definizione dell'art.3 comma 1 lett. gg del codice, oltre che essere "specifico oggetto di appalto da aggiudicare anche con separata ed autonoma procedura" deve configurarsi come parte "di un lavoro o servizio generale la cui progettazione e realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti". In base a tale definizione, i lotti funzionali appartenenti ad uno stesso lavoro condividono i livelli minimi di progettazione di cui ai commi 8 e 9 art.3 del DM 14/2018 che devono essere relativi all'intero lavoro.

Il decreto ministeriale 14/2018 ribadisce che l'oggetto del programma triennale dei lavori pubblici non è costituito dai soli interventi (lavori o loro lotti funzionali), ma anche:

- dagli immobili disponibili che, tramite la vendita o cessione di diritto di godimento, a titolo di contributo, possono contribuire alla copertura finanziaria di un intervento ricompreso nel programma;
- dalle Opere incompiute, così come definite dall'art.1 del DM 42/2013, indipendentemente dal loro valore;

Il programma deve essere pertanto redatto quando è presente anche solo uno dei seguenti oggetti:

- ✓ interventi (lavori o loro lotti funzionali) di importo stimato pari o superiore a 100mila € (scheda D) ai quali potranno eventualmente essere collegati uno o più immobili (scheda C) che verranno posti nella disponibilità dell'operatore economico o venduti al fine di finanziare in tutto o in parte la realizzazione degli interventi del programma;
- ✓ Opere incompiute a prescindere dall'importo (scheda B);

- ✓ interventi previsti nell'elenco annuale del precedente programma triennale e non riproposti o non avviati (scheda F).

2.2.1 Definizione di intervento quale unità (oggetto) della programmazione

(Art.3 commi 1,5,6,8,9,10 DM 14/2018)

Per intervento si intende l'unità di programmazione ovvero l'oggetto cui si riferiscono le informazioni delle singole "righe" delle schede D (interventi del programma triennale), E (interventi dell'elenco annuale) ed F (elenco degli interventi presenti nell'elenco annuale del precedente programma, non riproposti e non avviati) dell'allegato I. Come tale l'intervento è univocamente individuato da un Codice Unico (CUI).

L'intervento comprende, come detto, anche le forniture e i servizi cosiddetti "connessi" di cui al comma 11 dell'art.23 del codice e quelli ulteriori necessari alla realizzazione dello stesso. L'intervento coincide quindi con l'intero lavoro con la sola eccezione del caso in cui il lavoro sia frazionato in più lotti funzionali da intendersi secondo la definizione dell'art.3 comma 1 lettera qq) del Codice.

Salvo il caso della manutenzione ordinaria, che non essendo configurata come investimento non rientra nell'ambito di obbligatorietà del CUP, il lavoro coincide di norma con l'intero il progetto individuato univocamente dal Codice Unico di Progetto rilasciato dal DIPE. Nel caso in cui il lavoro sia frazionato in più lotti funzionali, gli stessi presenteranno dunque lo stesso CUP. Nelle eccezioni consentite dalle disposizioni in materia, relative in particolare alla possibilità che uno o più lotti funzionali di uno stesso progetto siano finanziati in tempi successivi e comportino pertanto la richiesta di Cup distinti, gli stessi potranno altresì presentare CUP diversi comunque collegati ad un medesimo cosiddetto CUP-Master (tipologia di CUP tuttavia non individuata come tale all'interno del programma triennale dei lavori).

Ciascun intervento potrà essere realizzato attraverso più procedure di affidamento (come nel caso tipico dell'appalto separato per la realizzazione dell'opera e per l'affidamento di servizi connessi come l'incarico di progettazione) e pertanto successivamente dare luogo a più contratti di appalto o concessione.

2.2.1.1 Oneri di urbanizzazione a scomputo

Il richiamo alla corrispondenza fra l'intervento e il progetto di investimento pubblico come individuato da un codice CUP implica che tale debba essere considerato, e quindi incluso in programmazione, anche il caso delle Opere di urbanizzazione realizzate, anche in parte, a scomputo di oneri di concessione. E ciò anche nel caso in cui la responsabilità della richiesta del Cup ricada sul soggetto privato.

Si ricorda in merito (vedi faq all'indirizzo <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/sistema-mipcup/faq/>) che "il CUP deve essere richiesto poiché si tratta di progetti che, sebbene finanziati con risorse private, implicano indirettamente il coinvolgimento di risorse pubbliche comportando un mancato introito per l'Erario. La responsabilità della richiesta del codice CUP ricade sull'Amministrazione concedente che, in sostanza, affida direttamente l'esecuzione dei lavori al soggetto concessionario. Qualora però, per la realizzazione di dette opere, si debba ricorrere a procedure di gara ad evidenza pubblica, la responsabilità della richiesta del CUP è in carico al privato che funge da stazione appaltante".

Per quanto a rigore la spesa corrisponda al "mancato introito" dell'amministrazione e pertanto da considerare alla stregua di una risorsa finanziaria propria, nella scheda D dell'allegato I del DM 14/2018, l'opera a scomputo dovrà essere indicata come caso di apporto di capitale privato (in

particolare selezionando la voce “altro” della tabella D.4). Non potendo richiamare una effettiva uscita di bilancio, ci si riferirà pertanto a chi effettua l’esborso.

2.2.2 Condizioni per l’inserimento di un intervento

(Art.21 comma3, art.35 comma 4, D.Lgs.50/2016; Art.3 commi 1,5,6,8,9,10 DM 14/2018)

Gli interventi, per essere inseriti nel programma triennale (scheda D all.I) ed essere eventualmente inclusi nell’elenco annuale (scheda E all.I), devono rispondere contemporaneamente alle condizioni che si riassumono di seguito in forma schematica. I requisiti specifici per l’inclusione dell’intervento nell’elenco annuale, sono elencati nel comma 8 dell’art.3 del DM 14/2018.

tipologia criterio	prima annualità (elenco annuale)	seconda e terza annualità
valore stimato	pari o superiore a 100mila € del valore stimato ai sensi dell’art.35 (appalti) o dell’art.167 (concessioni) del codice	
coerenza con atti di programmazione	coerenza con i documenti pluriennali di pianificazione o di programmazione di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 e al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118	
coerenza con il bilancio	previsione in bilancio della copertura finanziaria, ovvero apporto capitale privato o corrispettivo immobile disponibile	
previsione avvio procedura di affidamento	previsione avvio nella prima annualità	previsione avvio nella seconda o terza annualità
livello di progettazione	rispetto dei livelli di progettazione minimi di cui all’articolo 21, comma 3, secondo periodo, del codice e al comma 10 art.3 DM 14/2018;	livelli di progettazione minimi di cui al comma 9 art.3 DM 14/2018
conformità urbanistica	conformità dei lavori agli strumenti urbanistici vigenti o adottati.	

Ciascuna condizione è oggetto di successivo approfondimento.

2.2.2.1 Coerenza con gli atti di programmazione e con il bilancio e tempi di approvazione

(Art.21 comma 1 D.Lgs.50/2016; Art.3 comma 1, art.6 commi, 4,5,6 DM 14/2018)

Una volta stimato il valore, tema cui è dedicato ampio paragrafo successivo, prima condizione da verificare ai fini del comma 1 art.21 del codice, a prescindere dall’annualità nella quale l’intervento è riferito, è la coerenza “con i documenti pluriennali di pianificazione o di programmazione” che nel comma 1 dell’art.3 del DM 14/2018 più puntualmente sono definiti come quelli di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228¹, per i Ministeri, ed al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118² per le Regioni, gli Enti locali e i loro organismi.

È invece requisito specifico degli interventi ricompresi nell’elenco annuale, e per questo richiamato nel comma 8 dell’art.3 del DM 14/2018, quello della coerenza con il bilancio (comma 1 dell’art.21

¹<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/11/22/12A12337/sg;jsessionid...ntc-as1...>

²<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/07/26/011G0160/sg>

del codice) che corrisponde all'obbligo della previsione in bilancio della copertura finanziaria necessaria alla realizzazione dei lavori e delle forniture e servizi connessi previsti dall'intervento. La coerenza, per gli stessi interventi, dovrà essere garantita anche relativamente alla ripartizione per annualità degli importi indicati nel programma, ovvero nella scheda D dell'allegato I.

La coerenza, e quindi la previsione in bilancio della copertura finanziaria, è richiesta nei casi in cui l'intervento sia finanziato in tutto o in parte con somme in bilancio e non invece con esclusivo ricorso all'apporto di capitali privati e/o alla cessione in disponibilità dell'immobile ai sensi del comma 4 dell'art.3 del DM 14/2018.

L'arco temporale all'interno del quale il programma triennale di lavori deve essere approvato è individuato dal comma 1 dell'art.21 del codice e dal comma 6 dell'art.5 del DM 14/2018: il comma 1 dell'art.21, del codice, disponendo la necessaria coerenza fra il programma e il bilancio, indica implicitamente che l'approvazione del primo non possa precedere quella del secondo; il comma 6 dell'art.5 del DM 14/2018 definisce il termine massimo disponendo che il programma, per le amministrazioni diverse dai Ministeri, debba essere "approvato" entro novanta giorni dalla data di decorrenza degli effetti del bilancio.

La coerenza con il bilancio, anche dalla lettura del secondo periodo del comma 1 dell'art.21 del codice, è da intendersi riferita alla sola approvazione del programma e non necessariamente anche all'adozione dello schema di programma di cui al comma 4 dell'art.5 del DM 14/2018. Il richiamo, in tale ultimo comma, al rispetto al citato comma 1 dell'art.21 ed ai successivi commi 5 e 6 del DM, deve essere interpretato come mera raccomandazione di tenere conto che un eventuale ritardo nei tempi di adozione dello schema di programma, cui potrebbe fare seguito un ulteriore periodo dedicato alla presentazione di osservazioni, rischierebbe di pregiudicare il rispetto del termine di 90 giorni fra decorrenza del bilancio e approvazione del programma.

Quanto sopra per non escludere l'eventualità che, specie in caso di gravi ritardi nell'approvazione del bilancio, lo schema di programma possa essere adottato in coerenza con un bilancio "in costruendo", ovvero in parallelo alla sua definizione. E così anche per la presentazione e l'esame delle eventuali osservazioni che potrebbero dare luogo a modifiche dello schema di programma con possibili riflessi sullo stesso bilancio ancora da approvare.

Per Regioni ed enti locali il programma, nell'elencazione degli immobili disponibili di cui alla scheda C, deve trovare coerenza anche con il Piano delle Alienazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione di cui all'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (vedi par.2.1.4).

2.2.2.2 Livelli minimi di progettazione

(Art.3 commi 9,10 DM 14/2018, DM ex comma 3 art.23 D.Lgs.50/2016 in attesa di emanazione)

Relativamente ai livelli minimi di progettazione richiesti, nello schema successivo si riepilogano per annualità e classe di importo le disposizioni di cui ai commi 9 e 10 art.3 del DM 14/2018. Per il necessario coordinamento con l'emanando Decreto ex art.23 comma 3 del Codice con il relativo approfondimento sul contenuto e le specificazioni degli elaborati progettuali da considerare ai fini dell'inclusione dell'intervento in programmazione, si rimanda a successivo aggiornamento del presente manuale.

Si sottolinea ancora che, in caso di frazionamento del lavoro in lotti funzionali, le condizioni devono riferirsi all'intero lavoro.

Quanto alla collocazione dell'intervento al di sopra o al di sotto della soglia del milione di euro, si dovrà fare riferimento agli stessi criteri di stima utilizzati ai fini della valutazione del superamento di quella dei 100mila € per l'inclusione dell'intervento nel programma di cui allo specifico

paragrafo al quale si rimanda. Ovvero ai criteri di cui all'art.35 e dell'art.167 del codice rispettivamente per gli appalti e per le concessioni di lavori.

classe di importo	prima annualità (elenco annuale)	seconda e terza annualità
lavori o lotti funzionali di lavori di importo compreso fra 100mila e un milione di euro	documento di fattibilità delle alternative progettuali dell'intero lavoro, quantificando le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dell'intero lavoro.	per l'intero lavoro: documento di fattibilità delle alternative progettuali, ovvero, secondo le previsioni del decreto di cui all'articolo 23 comma 3 del Codice, progetto di fattibilità tecnica ed economica, quantificando le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dell'intero lavoro.
lavori o lotti funzionali di lavori di importo pari o superiore a un milione di euro	progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'intero lavoro, quantificando le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dell'intero lavoro.	

2.2.2.3 Conformità con gli strumenti urbanistici

(Art.3 comma8 DM 14/2018)

L'obbligo di conformità dei lavori previsti negli interventi del programma con gli strumenti urbanistici vigenti adottati è richiamato nel comma 8 dell'art.3 del DM 14/2018 e non necessita di particolari delucidazioni. Il Rup dell'intervento è tenuto ad assicurarla al momento dell'inoltro della proposta al referente del programma, e il referente stesso dovrà eventualmente poterla verificare. La stessa inclusione dell'intervento nel programma vale come dichiarazione di possesso del requisito e non vi è pertanto necessità di riportare l'informazione delle schede.

2.2.3 Condizioni per l'inserimento di un' Opera incompiuta

(Art.21 comma 2 D.Lgs.50/2016; Art.4 DM 14/2018; DM 42/2016³)

Le Opere incompiute dovranno essere ricomprese nel programma (scheda B), indipendentemente dal loro valore, e quindi anche se di valore stimato inferiore a 100mila €, se rispondenti alla definizione di cui all'art.1 del DM42/2013⁴.

³<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/04/24/13G00083/sg>

⁴ DM 42/2013 art.1

1. Si definisce «opera pubblica incompiuta» ogni opera pubblica che risulta non completata per una o più delle seguenti cause:

- a) mancanza di fondi;
- b) cause tecniche;
- c) sopravvenute nuove norme tecniche o disposizioni di legge;

- d) fallimento, liquidazione coatta e concordato preventivo dell'impresa appaltatrice, risoluzione del contratto ai sensi degli articoli 135 e 136 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, o di recesso dal contratto ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di antimafia;

- e) mancato interesse al completamento da parte della stazione appaltante, dell'ente aggiudicatore o di altro soggetto aggiudicatore, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163.

2. Si considera non completata ai sensi dell'articolo 44-bis, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, un'opera non fruibile dalla collettività, caratterizzata da uno dei seguenti stati di esecuzione:

- a) i lavori di realizzazione, avviati, risultano interrotti oltre il termine contrattualmente previsto per l'ultimazione;

A tale definizione, come importante specificazione contenuta in apposita FAQ del Ministero delle Infrastrutture, è da aggiungere che non si considerano incompiute le Opere che risultino interamente fruibili, mentre lo sono quelle che lo siano solo parzialmente.

La scheda B dell'allegato I e le collegate schede C, D ed E dello stesso allegato, sono state definite in modo da consentire la rispondenza al contenuto dell'elenco anagrafe delle Opere Incompiute di cui al DM 42/2013. E' per tale motivo che, nella versione dell'applicativo software reso disponibile per la pubblicazione del programma sul sito del Ministero delle Infrastrutture anche tramite i sistemi informatizzati delle Regioni e Province Autonome di cui al comma 2 e 4 art.29 del Codice, all'interno della scheda B, sono richieste alcune informazioni aggiuntive per le opere incompiute di importo inferiore alla soglia dei 100mila €. Il Ministero delle Infrastrutture provvederà infatti a riallineare le disposizioni dei due decreti ministeriali 42/2013 e 14/2018 al fine di consentire alle stazioni appaltanti di assolvere all'obbligo di rilevazione delle opere incompiute di cui al primo decreto, direttamente tramite la trasmissione e pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici.

Le Opere Incompiute per le quali si intende procedere al completamento, e, laddove necessario, a tale fine si sia provveduto ad una rideterminazione dei lavori e ad individuare le risorse finanziarie, sono inserite nell'elenco di interventi di cui alla scheda D all.I e, qualora ricorrano i requisiti di cui al comma 8 dell'art.3 del DM 14/2018, nell'elenco annuale di cui alla scheda E dello stesso all.I del DM 14/2018.

Tale ultima disposizione, in coerenza con il comma 3 dell'art.21 del codice, è tuttavia da intendersi obbligatoria per i soli interventi il cui "valore stimato" necessario al completamento, ai sensi dell'art.35 dello stesso codice, sia pari o superiore a 100mila €. Si rimarca pertanto che ai fini dell'inclusione fra gli interventi di cui alla scheda D ed eventuale scheda E, si considera il solo valore dei lavori necessari per il completamento e non quello dell'intera Opera così come risultante dal quadro economico dell'ultimo progetto approvato. Come detto, in caso tali lavori di completamento siano inferiori ai 100mila € dovranno essere fornite alcune ulteriori informazioni, relative in particolare alla localizzazione, alla tipologia ed al settore di intervento, da inserire nel riquadro "*Ulteriori dati (campi da compilare resi disponibili in banca dati ma non visualizzati nel Programma triennale)*" della scheda B dell'allegato I.

Tali informazioni aggiuntive non saranno visualizzate nel programma ma saranno acquisite dal Ministero delle Infrastrutture e dalle Regioni e Province Autonome ai fini della redazione dell'elenco anagrafe delle Opere Incompiute di cui all'art.4 comma 1 del DM 42/2013.

Il comma 5 art.4 del DM 14/2018 rappresenta casi di soluzioni alternative al completamento già richiamate al comma 1 del medesimo articolo. In particolare, se non si intende procedere al completamento:

-
- b) i lavori di realizzazione, avviati, risultano interrotti entro il termine contrattualmente previsto per l'ultimazione, non sussistendo, allo stato, le condizioni di riavvio degli stessi;
 - c) i lavori di realizzazione, ultimati, non sono stati collaudati nel termine previsto in quanto l'opera non risulta rispondente a tutti i requisiti previsti dal capitolato e dal relativo progetto esecutivo, come accertato nel corso delle operazioni di collaudo.

- ✓ nel caso in cui si intenda rendere l'immobile disponibile per la realizzazione o il finanziamento di un altro intervento del programma, lo si elencherà, al pari degli altri di cui al comma 4 art.3 del DM 14/2018, fra quelli di cui alla scheda C, indipendentemente dal suo valore stimato;
- ✓ nel caso in cui si intenda procedere alla demolizione, si riporterà fra gli interventi del programma ed eventualmente dell'elenco annuale ma obbligatoriamente solo se il valore stimato dei lavori di demolizione siano pari o superiori a 100mila €.

Nei rimanenti casi le soluzioni alternative di cui al comma 1 dell'art.4 del DM 14/2018 si desumono dalle informazioni fornite nella scheda C all.I del DM 14/2018.

In schema si riportano le operazioni relative alle diverse possibili soluzioni, distinte per classe di importo del valore stimato.

Soluzione	Intervento di completamento o demolizione di importo inferiore a 100mila €	Intervento di completamento o demolizione di importo pari o superiore a 100mila €
si intende procedere al completamento	scheda B (Opere Incompiute)	scheda B (Opere Incompiute), scheda D (interventi) ed eventuale E (elenco annuale)
si intende procedere alla demolizione		
si intende cedere la titolarità dell’opera ad altro ente pubblico o ad un soggetto esercente una funzione pubblica ovvero procedere alla vendita dell’opera sul mercato	scheda B (Opere Incompiute), scheda C (immobili)	

In caso di intervento di demolizione, a prescindere dall'importo, nella scheda B, in aggiunta ai costi gli oneri necessari per lo smantellamento dell'opera (da intendersi come costi di demolizione) dovranno essere riportati negli appositi specifici campi, anche di quelli per la rinaturalizzazione, riqualificazione ed eventuale bonifica del sito. Come tutti gli altri importi da riportare nelle schede, anche tali costi, in quanto riferibili ad un quadro economico, sono da intendersi, al lordo dell'IVA.

2.2.4 Condizioni per l'inserimento di immobile disponibile

(Art.21 comma 5, art.191 D.Lgs.50/2016; Art.3 comma 4 DM 14/2018; D.L.310/90; L.403/90; DL. 112/2008; L.133/2008)

Gli immobili saranno ricompresi nel programma (scheda C all.I), indipendentemente dal loro valore (superiore o meno ai 100mila €), qualora rientrino in una delle categorie sotto elencate in quanto direttamente connessi al finanziamento o alla realizzazione di un intervento ricompreso nel programma:

- ✓ oggetto di cessione ai sensi dell'articolo 191 del codice⁵, ovvero beni di proprietà dell'amministrazione oggetto di trasferimento a titolo di corrispettivo totale o parziale, della proprietà;
- ✓ la cui alienazione consenta finanziamenti acquisibili ai sensi dell'articolo 3 del decreto legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403, e successive modificazioni⁶, ovvero alienati per il finanziamento e la realizzazione di opere pubbliche;
- ✓ concessi in diritto di godimento, a titolo di contributo, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare in concessione, come indicato nel comma 5 art.21 del codice.

Ai fini della richiesta coerenza con il bilancio di cui al comma 1 art.21, nel caso gli immobili di cui sopra siano fra quelli ricadenti nel territorio di competenza di Regioni ed enti locali, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione, di cui all'articolo 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133⁷, devono trovare riscontro nel Piano delle Alienazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione.

⁵D.Lgs.50/2016, Art. 191. Cessione di immobili in cambio di opere

1. Il bando di gara può prevedere a titolo di corrispettivo, totale o parziale, il trasferimento all'affidatario o, qualora l'affidatario vi abbia interesse, a soggetto terzo da questo indicato, purché in possesso dei prescritti requisiti di cui all'articolo 80, della proprietà di beni immobili appartenenti all'amministrazione aggiudicatrice, già indicati nel programma triennale per i lavori o nell'avviso di pre informazione per i servizi e le forniture e che non assolvono più, secondo motivata valutazione della amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, funzioni di pubblico interesse. disposizione modificata dal DLgs 56-2017 in vigore dal 20-5-2017.

2. Possono formare oggetto di trasferimento anche i beni immobili già inclusi in programmi di dismissione, purché prima della pubblicazione del bando o avviso per l'alienazione, ovvero se la procedura di dismissione ha avuto esito negativo.

2-bis. Il valore dei beni immobili da trasferire a seguito della procedura di gara è stabilito dal RUP sulla base del valore di mercato determinato tramite i competenti uffici titolari dei beni immobili oggetto di trasferimento.

3. Il bando di gara può prevedere che il trasferimento della proprietà dell'immobile e la conseguente immissione in possesso dello stesso avvengano in un momento anteriore a quello dell'ultimazione dei lavori, previa presentazione di idonea garanzia fideiussoria per un valore pari al valore dell'immobile medesimo. La garanzia fideiussoria, rilasciata dai soggetti di cui all'articolo 93, comma 3, prevede espressamente la rinuncia al beneficio della preventiva escussione del debitore principale, la rinuncia all'eccezione di cui all'articolo 1957, comma 2 del codice civile, nonché l'operatività della garanzia medesima entro 15 giorni a semplice richiesta scritta della stazione appaltante. La fideiussione è progressivamente svincolata con le modalità previste con riferimento alla cauzione definitiva. disposizione modificata dal DLgs 56-2017 in vigore dal 20-5-2017.

⁶Decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403, Art. 3. Alienazione del patrimonio disponibile degli enti locali

1. Le province, i comuni, le comunità montane e i loro consorzi sono autorizzati ad alienare il patrimonio disponibile per la realizzazione di opere pubbliche o per il finanziamento delle perdite di gestione delle aziende pubbliche di trasporto, o per i fini indicati agli articoli 24 e 25 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144 (a) e al comma 3 dell'articolo 1- bis del decreto-legge 1 luglio 1986, n. 318, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 1986, n. 488.

⁷Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, Art. 58. Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, comuni ed altri enti locali.

1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, ciascun ente con delibera dell'organo di Governo individua, sulla base e nei limiti della

L'elenco degli immobili da considerare nella disponibilità per il finanziamento del programma rientranti nelle casistiche elencate secondo le indicazioni del comma 4 art.3 del DM 14/2018 è riportato nella scheda C dell'allegato I con indicazione, per ciascun immobile, dell'intervento (CUI) del quale costituiscono fonte diretta (vendita) o indiretta (cessione diritto di godimento a titolo di contributo) di finanziamento.

Il valore dell'immobile ai sensi di quanto sopra è *“stabilito dal RUP sulla base del valore di mercato determinato tramite i competenti uffici titolari dei beni immobili oggetto di trasferimento”*.

L'importo da riportare nella scheda C allegato I e che dovrà essere imputato alla annualità nella quale si prevede che il bene sarà ceduto o trasferito nella disponibilità del concessionario, dovrà essere relativo all'ammontare con il quale l'immobile contribuirà a finanziare l'intervento. Corrisponderà pertanto al valore dell'immobile da trasferire, e dunque, qualora parziale, solo alla quota parte oggetto di cessione o trasferimento ovvero, nel caso, al valore del titolo di godimento oggetto di cessione.

Nel caso l'immobile sia alienato ed il corrispettivo sia utilizzato come fonte di finanziamento per la realizzazione dell'opera, l'importo dovrà essere imputato con riferimento all'annualità nella quale tale finanziamento (risorsa) sarà utilizzata, ovvero resa disponibile in bilancio.

2.2.4.1 Relazione fra l'immobile disponibile e l'intervento programmato

(Art.3 comma 4 DM 14/2018; D.L.310/90; L.403/90; DL. 112/2008; L.133/2008)

Corre la necessità di richiamare ancora che, oltre a quelli connessi ad un'opera incompiuta per la quale sia venuto meno l'interesse al completamento, l'obbligo di riportare l'immobile disponibile, nell'elenco di cui alla scheda C dell'allegato I del DM 14/2018, sussiste esclusivamente per quelli direttamente connessi al finanziamento o alla realizzazione di un intervento ricompreso nel programma ed il cui valore dovrà essere riportato nella voce *“risorse derivanti da trasferimento di immobili ex art.191 D.Lgs. 50/2016”* delle fonti di finanziamento⁸.

Non dovranno pertanto essere riportati in elenco (scheda C), gli immobili (come ad esempio quelli ricompresi in altri specifici atti dell'amministrazione come *“Piano delle alienazioni”*) che contribuiranno ad alimentare una *“entrata”* di bilancio da utilizzare in modo distribuito o generico su più interventi. L'importo che, per ciascun intervento, sarà attinto da tale *“entrata”*, dovrà essere indicato, fra le fonti di finanziamento, nella voce *“finanziamenti acquisibili ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403”*.

Quanto sopra è deducibile dalla scheda C (e relative note) allorché chiede indicare il CUI dell'intervento al quale l'immobile è connesso lasciando la possibilità di non indicarlo ai soli casi in cui l'immobile sia invece connesso ad un'opera incompiuta la cui rinuncia al completamento renda

documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il Piano delle Alienazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione.

⁸ Nell'applicativo software del Servizio Contratti Pubblici ITACA-MIT e negli applicativi dei sistemi regionali, l'importo di tale voce è calcolato in automatico come somma degli importi degli immobili collegati all'intervento indicati nella scheda C dello stesso allegato I.

disponibile l'immobile per la cessione o vendita (nel qual caso dovrà essere indicato il CUP dell'opera incompiuta in modo da consentire il collegamento con l'elenco di cui alla scheda B).

2.3 Programma biennale degli acquisti di forniture e servizi

(Art. 21 comma 6, D.Lgs.50/2016; Art.6 commi 1,4,5,6,7 DM 14/2018)

Il programma biennale delle forniture e dei servizi riporta l'elenco degli acquisti di valore stimato pari o superiore a 40mila € (vedi oltre per i criteri di determinazione).

Il programma delle acquisizioni di forniture e servizi non prevede un "elenco annuale" distinto, ovvero oggetto di una separata scheda del programma, ma classifica gli acquisti in base all'annualità (prima o seconda) nella quale si prevede di dare avvio alla procedura di affidamento. Per acquisti della "prima annualità" (che nel DM 14/2018 vengono in alcuni casi menzionati come "elenco annuale") si intende pertanto il sottoinsieme dei costi dell'acquisto riportati all'interno nella scheda B (acquisti del programma) nella colonna dedicata al primo anno del biennio.

Per quanto la norma ed il decreto non lo richiedano, articolare l'elenco degli acquisti per annualità consente un immediato raffronto con il bilancio dell'ente ai fini della prevista verifica di coerenza.

2.3.1 Definizione di acquisto quale unità (oggetto) della programmazione

(Art. 21 comma 6, D.Lgs.50/2016; Art.6 comma 1,4,5,6,7,9,12 DM 14/2018)

Per acquisto si intende l'unità di programmazione ovvero l'oggetto cui si riferiscono le informazioni delle singole "righe" della scheda B (acquisti del programma) e della scheda C (elenco degli acquisti presenti nella prima annualità del precedente programma, non riproposti e non avviati) dell'allegato II.

L'acquisto, ai fini della programmazione, corrisponde a ciò che sarà ricompreso in ogni singola procedura di affidamento, articolata in uno o più lotti. L'oggetto della programmazione si può dunque far coincidere con quello della stima del valore complessivo dell'appalto di cui all'art.35 del codice nel quale sono ricompresi "gli appalti aggiudicati contemporaneamente per lotti distinti" cui possono dare luogo "prestazioni di servizi" e "progetti volti ad ottenere forniture omogenee". Per quanto sopra, di norma ad ogni acquisto riportato nel programma di forniture e servizi, che sarà individuato da un Codice Unico di Intervento (CUI), corrisponderà, al momento dell'avvio della gara o procedura di affidamento, un Codice Gara (idGara) rilasciato dal sistema Simog di ANAC.

Il programma, secondo il comma 6 art.6 del DM 14/2018, "contiene altresì i servizi di cui al comma 11 dell'articolo 23 del codice nonché le ulteriori acquisizioni di forniture e servizi connessi alla realizzazione di lavori previsti nella programmazione triennale dei lavori pubblici o di altre acquisizioni di forniture e servizi previsti nella programmazione biennale". L'ultimo caso di forniture e servizi connessi ad altri acquisti (vedi par.2.1) è da considerare circoscritto ai servizi nel cui medesimo prospetto economico siano ricompresi servizi tecnici da affidare con distinte procedure di affidamento.

È prevista altresì la possibilità, in considerazione del richiamo presente nel comma 9 dell'art.6 del DM 14/2018, che un acquisto possa anche essere inserito in programma suddiviso in lotti funzionali. È da intendere tuttavia che tale circostanza, in base alla definizione dell'art.3 comma 1 lett.qq) del codice, sia ammessa in particolare per "servizi generali la cui progettazione e realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti" ed inoltre nel solo caso in cui tali "servizi generali" siano ricompresi in uno stesso progetto di investimento, altrimenti non vi sarebbe ragione di considerarli lotti funzionali e non semplicemente acquisti distinti. Un esempio potrebbe essere rappresentato

dall'affidamento di servizi di gestione di strutture o infrastrutture realizzate a loro volta per lotti funzionali.

In ultimo si sottolinea che le opzioni di rinnovo espresso e di proroga tecnica di un contratto, essendo la relativa spesa già contenuta nella stima del valore dell'acquisto originario, non costituiscono acquisto a se stante ai fini della programmazione e non devono pertanto essere oggetto di nuova programmazione distinta.

2.3.1.1 Acquisto relativo a nuovo affidamento di contratto in essere

(Scheda B all. II DM 14/2018)

All'interno della scheda B allegato II del DM 14/2018 è richiesto di indicare se l'acquisto sia relativo a nuovo affidamento di contratto in essere. Si intendono per tali, come specificato nella nota 8 della stessa scheda che richiama l'art.35 comma 12 del Codice, quei "servizi o forniture che presentano caratteri di regolarità o sono destinati ad essere rinnovati entro un determinato periodo".

Ci si riferisce ad esempio a quei servizi di durata già attivi e la cui tempestiva programmazione della nuova procedura di affidamento sia motivata da un interesse specifico come, ad esempio, quello di evitare l'interruzione di un pubblico servizio. Si sottolinea che l'informazione è da intendere come volontà di procedere a nuova gara e non ad un rinnovo o ad una proroga. Rinnovi e proroghe non sono infatti oggetto di programmazione a se stante, ma bensì voci da ricomprendere nel prospetto economico dell'appalto.

2.3.1.2 L'aggregazione degli acquisti rilevati in fase di ricognizione del fabbisogno e l'unità dell'elenco degli acquisti di importo superiore al milione di euro

(Art. 21 comma 6, D.Lgs.50/2016; Art.6 comma 12 DM 14/2018)

L'acquisto indicato nelle schede di programmazione dovrà essere il risultato di una aggregazione di fabbisogni di beni e servizi omogenei provenienti da settori e uffici (centri di costo) di una stessa stazione appaltante, qualora si intenda procedere attraverso una unica procedura di affidamento. Ciò che dovrà essere la regola salvo che il singolo ufficio sia responsabile in modo indipendente della procedura di acquisto e abbia di conseguenza una autonoma capacità di spesa nella misura necessaria a dare completa esecuzione all'acquisto.

Richiamando ancora l'art.35 per la coincidenza fra l'acquisto da riportare in programmazione e l'oggetto della stima dell'appalto, è di riferimento il comma 5 che recita "se un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore sono composti da unità operative distinte, il calcolo del valore stimato di un appalto tiene conto del valore totale stimato per tutte le singole unità operative. Se un'unità operativa distinta è responsabile in modo indipendente del proprio appalto o di determinate categorie di esso, il valore dell'appalto può essere stimato con riferimento al valore attribuito dall'unità operativa distinta."

Considerata la citata possibilità che l'acquisto riportato nel programma sia il risultato dell'aggregazione di fabbisogni di beni e servizi omogenei rilevati presso uffici diversi (centri di costo), è consigliabile che la ricognizione dei fabbisogni da trasmettere al referente del programma ricomprenda anche quelli relativi ad acquisti di importo inferiore ai 40mila euro che, a seguito dell'eventuale successiva aggregazione, possano concorrere ai fini dell'adozione del programma alla formazione di un acquisto unico di importo pari o superiore a detta soglia.

L'individuazione di forniture o servizi omogenei avverrà valutando la possibilità di essere ricompresi in una unica procedura di affidamento ancorché oggetto di lotti distinti della stessa procedura di gara. Tale possibilità è normalmente valutata facendo riferimento alla codifica CPV (Common Procurement Vocabulary), standard di classificazione europeo delle categorie

merceologiche, che deve contraddistinguere in modo univoco, quantomeno relativamente alla cosiddetta CPV principale, ciascun singolo lotto di una procedura di affidamento.

Si suggerisce in particolare di considerare omogenei gli acquisti rientranti nello stesso “gruppo”, identificato dalle prime tre cifre del codice CPV.

Come già indicato nel paragrafo 2.1, un caso particolare è rappresentato dalle adesioni a strumenti di acquisto o negoziazione di cui alla parte seconda titolo terzo capo I sezione seconda del Codice che potranno essere aggregati in un unico acquisto, sempre che relativi a forniture omogenee secondo i criteri di cui sopra, anche laddove dette adesioni siano effettuate in tempi diversi. Ciò onde evitare, in specie in comparti quali quello della sanità, l’elencazione di ogni singolo di bene puntuale.

2.3.2 Condizioni per l’inserimento di un acquisto

(Art. 21 commi 1,6;D.Lgs.50/2016; Art.6 commi 1,4,5,6,7,9,12 DM 14/2018)

Il programma biennale delle acquisizioni di forniture e servizi dovrà essere redatto in caso di presenza:

- ✓ di almeno un acquisto di valore stimato pari o superiore a 40mila € (scheda B all.II), anche se connesso ad un intervento già oggetto della programmazione triennale di lavori pubblici;
- ✓ di acquisti previsti nella prima annualità del precedente programma biennale e non riproposti o non avviati (scheda C all.II).

Di seguito si riporta il quadro schematico dei requisiti per l’inserimento di un acquisto nel programma.

tipologia criterio	prima annualità	seconda annualità
valore stimato	pari o superiore a 40mila € del valore stimato ai sensi dell'art.35 (appalti) e dell'art.167 (concessioni) del codice	
coerenza con atti di programmazione	rispetto dei documenti programmatori	
coerenza con il bilancio	previsione in bilancio della copertura finanziaria, ovvero apporto capitale privato	
previsione avvio procedura di affidamento	previsione avvio nella prima annualità	previsione avvio nella seconda annualità
caratteristiche tipologiche	fornire adeguate indicazioni in ordine alle caratteristiche tipologiche, funzionali e tecnologiche delle acquisizioni da realizzare ed alla relativa quantificazione economica	
raccordo pianificazione CDC e soggetti aggregatori	consultazione della pianificazione dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza e, nel caso, acquisizione di preventivo assenso o verifica capienza per il soddisfacimento del proprio fabbisogno.	

Ciascuna condizione è oggetto di successivo approfondimento. Ci si limita qui a richiamare l’attenzione sul fatto che la discriminante fra le due annualità è rappresentata, oltre alla data nella quale si prevede di dare avvio alla procedura di affidamento dell’acquisto, solo dall’obbligo, per quelli del primo anno, della previsione in bilancio della copertura finanziaria.

2.3.2.1 Coerenza con gli atti di programmazione e con il bilancio e tempi di approvazione (Art. 21 comma 1, D.Lgs.50/2016, art.6 comma 1 e art.7 comma 6 DM 14/2018)

Contrariamente al programma triennale dei lavori, per il quale si esplicita l'obbligo della "previsione in bilancio della copertura finanziaria" (art.3, comma 8, lettera a)), il DM 14/2018 non detta alcuna puntuale disposizione ulteriore a quella contenuta nel comma 1 dell'art.21 del codice, circa l'obbligo che il programma biennale di forniture e servizi sia approvato "in coerenza" con il bilancio. Ciò non di meno è da ritenere valida, per estensione, nell'ambito di una più generale coerenza con il bilancio, la disposizione che, quantomeno per gli acquisti previsti nella prima annualità, sia prevista la necessaria copertura. Quest'ultima è da intendersi, come per i lavori, relativa alla quota parte non eventualmente finanziata con l'apporto di capitali privati (es. concessione di servizi).

Quanto ai vincoli nei tempi di approvazione, l'unico da considerare, per gli Enti diversi dai Ministeri, è quello di cui al comma 7 dell'art.6 secondo il quale il programma biennale deve essere approvato entro novanta giorni dalla data di decorrenza degli effetti del proprio bilancio. Non essendo prevista, per il programma forniture e servizi, né una fase di adozione né una fase per l'eventuale presentazione di osservazioni da parte della cittadinanza, tale termine è da considerarsi ampiamente cautelativo. Per tutto quanto sopra, non è esclusa ed è anzi auspicabile, la possibilità che programma e bilancio siano approvati contestualmente.

2.3.2.2 Caratteristiche tipologiche, funzionali e tecnologiche (Art.6 comma 9 DM 14/2018)

Per gli acquisti del programma biennale non è prevista la preliminare redazione di alcun progetto e dunque, nelle schede di programmazione, non sono richieste informazioni specifiche in merito. Il DM 14/2018 si limita ad indicare che le amministrazioni dovranno fornire "adeguate indicazioni in ordine alle caratteristiche tipologiche, funzionali e tecnologiche delle acquisizioni da realizzare ed alla relativa quantificazione economica", disposizione che si può intendere come un obbligo a rendere accessibili e disponibili agli interessati le informazioni ulteriori rispetto a quelle, limitate, desumibili dal contenuto della scheda B all.II del DM 14/2018.

2.4 Interventi o acquisti oggetto di concessione, di partenariato pubblico privato o comunque realizzati con apporto di capitale privato (Art.21 comma 4, art.167 D.Lgs.50/2018, art.3 comma 7 DM 14/2018)

Il programma triennale dei lavori pubblici deve contenere anche "gli interventi suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o partenariato pubblico privato, ovvero quelli nei quali sia previsto l'apporto di capitale privato".

Nel caso del programma biennale degli acquisti di forniture e servizi, sulla base dei principi che regolano l'intera attività programmatoria e considerato che il comma 1 dell'art.21 del codice individua l'oggetto del programma negli "acquisti di beni e servizi" senza distinguere se questi siano approvvigionati tramite procedure di appalto o di concessione, si ritiene che, per quanto non esplicitamente disposto dalla norma, come invece avviene per i lavori al comma 4 art.21, il programma debba ricomprendere anche gli acquisti "suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o partenariato pubblico privato". Se ne ha indiretta conferma dal fatto che l'ammontare dell'apporto di capitale privato è richiesto anche nelle schede A e B all.II del DM 14/2018.

Fra le fattispecie da ricomprendere nel programma dei lavori e nel programma degli acquisti rientrano in particolare (vedi tabella D.4 all. I e tabella B1.bis all. II): la finanza di progetto; la concessione di costruzione e gestione ovvero la concessione di forniture e servizi; la

sponsorizzazione; gli interventi realizzati dalle società partecipate o di scopo; la locazione finanziaria; i contratti di disponibilità.

Fra le “altre modalità” rientrano le Opere di urbanizzazione realizzate a scomputo di oneri di concessione per le quali si rimanda al precedente paragrafo 2.2.1.1.

La componente del finanziamento relativa all’apporto di capitale privato è ovviamente sottratta all’obbligo di verifica di coerenza con il bilancio dell’amministrazione.

La concessione, sia questa di lavori che di servizi, implica una specificità nelle modalità di stima del valore dell’intervento o dell’acquisto che richiamano l’art.167 del Codice e per le quali rimandiamo al successivo paragrafo 4.1.3.

3. Individuazione di interventi e acquisti attraverso i codici CUI e CUP

(Art.11 legge 3/2003; art.3 commi, 2, 5, art. 6 comma 2,4 DM 14/2018)

3.1 Il codice Unico di intervento (CUI)

(Art.3 commi, 2, 5, art. 6 comma 2,4 DM 14/2018)

Ogni singolo intervento (programma triennale lavori) o acquisto (programma biennale forniture e servizi) è individuato univocamente dal Codice unico di intervento (CUI), codice alfanumerico composto da quattro parti:

- a) un suffisso che indica se è relativo al programma di lavori (“l”) o di forniture (“f”) e servizi (“s”);
- b) il codice fiscale dell’amministrazione;
- c) l’indicazione dell’anno relativo alla prima annualità del programma (biennale o triennale) nel quale l’intervento o acquisto è stato inserito;
- d) un numero progressivo di cinque cifre, quindi sino al valore massimo di 99.999.

Nel caso un lavoro o un acquisto, presente come oggetto unitario in un precedente programma, sia incluso in programma successivo frazionato in lotti funzionali (lavori o servizi generali), sarà identificato da altrettanti nuovi CUI che, laddove ne siano dotati, conserveranno lo stesso Codice Unico di Progetto.

Nel caso in cui un acquisto, inserito come acquisto unico nella seconda annualità del programma antecedente, sia successivamente suddiviso in due o più acquisti, vedrà assegnati nel nuovo programma due nuovi CUI, salvo il caso in cui un acquisto ricomprenda una quota parte preponderante di quello precedentemente programmato.

Il codice CUI che individua univocamente ciascuna unità(riga) del programma, è assegnato in automatico dall’applicativo software reso disponibile dai sistemi informatizzati regionali e dal sistema Contratti Pubblici del MIT, salva la possibilità di modificarlo o inserirlo manualmente nel caso in cui ciò si renda necessario al fine di recuperare CUI assegnati nei programmi antecedenti redatti utilizzando software diversi.

Si sottolinea che non vi è alcun obbligo che la sequenza dei CUI, ovvero dell’ultima parte del codice composto dal numero progressivo di cinque cifre, sia continua, ovvero che non possa presentare interruzioni o salti. Unica prerogativa è infatti che il CUI sia una chiave identificativa univoca.

La progressione della (ultima parte della) numerazione del CUI può essere interrotta ad esempio, per necessità operative, quando:

- ✓ il programma sia compilato separatamente da uffici diversi e solo successivamente assemblato ai fini dell'azione o approvazione (si potrà infatti preassegnare ad ogni ufficio un intervallo definito di numeri progressivi anche per individuarlo (es. ufficio A assegna progressivo a partire da 1000; ufficio B da 2000 etc.);
- ✓ il Cui sia assegnato già in fase di ricognizione dei fabbisogni e sia pertanto attribuito ad una "richiesta di intervento/lavoro o acquisto" che non sia successivamente accettata per l'inserimento in programmazione;
- ✓ un intervento o acquisto, incluso nel programma, sia per qualsiasi motivo successivamente eliminato, come ad esempio, nel caso dei lavori pubblici, nella fase che intercorre fra l'adozione e la successiva approvazione o fra un programma approvato ed un suo successivo aggiornamento in corso d'anno.

Per le modalità di dettaglio dell'assegnazione e della modifica del CUI si rimanda alle istruzioni operative sull'utilizzo degli applicativi software, di Regioni e MIT, di cui al comma 7 dell'art.21 e al comma 2 dell'art.29 del codice.

3.2 Il codice Unico di Progetto (CUP)

(Art.11 legge 3/2003; art.3 commi, 2, 5, art. 6 comma 2,4 DM 14/2018)

Il Codice Unico di Progetto (CUP) è il codice che identifica un progetto d'investimento pubblico e deve essere pertanto riportato nel programma per tutti gli interventi e acquisti che coincidono o rientrano, anche come quota parte di realizzazione, in un progetto di investimento. La sua richiesta è obbligatoria per tutta la "spesa per lo sviluppo", inclusi i progetti realizzati utilizzando risorse provenienti da bilanci di enti pubblici o di società partecipate, direttamente o indirettamente, da capitale pubblico e quelli realizzati con operazioni di finanza di progetto, "pura" o "assistita", o comunque che coinvolgono il patrimonio pubblico, anche se realizzati con risorse private. I progetti rientranti nella spesa per lo sviluppo possono consistere", per quanto qui di interesse, in: "lavori pubblici; acquisto o realizzazione di servizi (ad esempio corsi di formazione e progetti di ricerca); acquisto di beni finalizzato allo sviluppo."⁹

Il CUP dovrà essere quindi preventivamente richiesto e riportato in programma:

- per tutti gli interventi di lavori diversi da quelli di manutenzione ordinaria;
- per le forniture e servizi che rientrano in progetti di investimento pubblico, ovvero finalizzati allo sviluppo, secondo le disposizioni del Comitato Interministeriale per la programmazione economica deputato al rilascio del codice.

Secondo le attuali disposizioni, nei casi in cui è obbligatorio, il CUP può essere richiesto solo se sia stata individuata la necessaria copertura finanziaria per la realizzazione del progetto, copertura che, ai fini dell'inclusione nel programma, è requisito indispensabile ai fini dell'inserimento dell'intervento o acquisto per la sola prima annualità del programma. Per consentire, come richiesto ai sensi del comma 5 dell'art.3 e del comma 4 dell'art.6 del DM 14/2018, di riportare un CUP anche per gli interventi ricompresi nella seconda o nella terza annualità, dovrà essere pertanto richiesto un CUP di programma o "programmatico" che individui univocamente l'"idea progettuale" e che preceda il/i CUP ordinario/i o definitivo/i che da essa si origineranno.

⁹<http://www.programmazioneeconomica.gov.it/sistema-mipcup/che-cose-il-cup/>

Non avendo il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) ancora provveduto alla definizione di tale nuova tipologia di CUP e pertanto anche delle regole e le modalità di rilascio, l'indicazione del CUP nella scheda D all.I (elenco degli interventi del programma) e nella scheda B all.II (elenco degli acquisti del programma), per i casi in cui è previsto, è da intendersi subordinata all'avvenuta individuazione della copertura finanziaria, che ricordiamo obbligatoria ai fini dell'inclusione dell'intervento o dell'acquisto, nell'elenco annuale o prima annualità del programma.

Nel caso un lavoro o un servizio sia suddiviso in lotti funzionali, tali lotti potranno:

- ✓ condividere lo stesso CUP, in quanto identificati come parti di un unico progetto;
- ✓ presentare CUP diversi in quanto registrati come singoli progetti di investimento pubblico che riguardino il medesimo "oggetto progettuale" (es. struttura/infrastruttura sulla quale insiste l'intervento). In tal caso condivideranno il cd. CUP Master che è il codice del primo progetto afferente allo stesso oggetto progettuale che garantirà (sulla Banca Dati Dipe, non essendo riportato nelle schede del programma) il collegamento fra i lotti.

4. Criteri di determinazione del valore dell'intervento o acquisto ai fini dell'inclusione nel programma e per l'indicazione degli importi

(Art.21 commi 3 e 6, art.35 comma 4 D.Lgs.50/2018, art.3 comma 6 e art.6 commi 5 e 6 DM 14/2018)

L'art.21 del d.lgs. 50/2016 dispone che il programma triennale dei lavori pubblici (comma 3) ed il programma biennale di forniture e servizi (comma 6), oltre ai loro aggiornamenti annuali, contengono rispettivamente i lavori di importo stimato pari o superiore a 100mila € e gli acquisti di importo pari o superiore a 40mila €. Tale disposizione è da intendersi come un obbligo che lascia alle amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di includere nei programmi anche interventi o acquisti di importo inferiore alle soglie indicate.

Quanto ai criteri per la determinazione del valore stimato da considerare ai fini dell'ambito di obbligatorio, ovvero al fine di verificare la sussistenza dell'obbligo di inclusione dell'intervento/acquisto nel programma, si sottolinea che questi non coincidono con quelli da considerare per la determinazione del valore complessivo stimato per la realizzazione del lavoro (art. 3, comma 6) o per effettuare gli acquisti (art.6, comma 5) da riportare nelle diverse schede di cui agli allegati I e II del DM 14/2018. Il valore stimato ai fini dell'inclusione non comprende infatti voci, come tipicamente l'IVA, incluse invece nell'importo complessivo per il lavoro o per l'acquisto. Un lavoro, ad esempio, il cui valore stimato per la realizzazione superi i 100mila€ solo per effetto dell'IVA, non dovrà essere obbligatoriamente incluso nel programma.

4.1 Il valore stimato dell'intervento o acquisto

(Art.21 commi 3 e 6, art.35, art.167 D.Lgs.50/2018; art.3 comma 6 e art.6 commi 5 e 6 DM 14/2018)

In caso di affidamento mediante appalto, il valore stimato di cui al comma 3 ed al comma 6 dell'art.21 del Codice da considerare ai fini dell'inclusione segue il metodo di calcolo di cui al comma 4 dell'art.35 dello stesso codice che recita: *“Il calcolo del valore stimato di un appalto pubblico di lavori, servizi e forniture è basato sull'importo totale pagabile, al netto dell'IVA, valutato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore. Il calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di eventuali opzioni o rinnovi del*

contratto esplicitamente stabiliti nei documenti di gara. Quando l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore prevedono premi o pagamenti per i candidati o gli offerenti, ne tengono conto nel calcolo del valore stimato dell'appalto."

Nel caso l'intervento preveda più di un appalto, come laddove si prevedano appalti separati e autonomi per l'affidamento di servizi e forniture connessi, il valore da considerare ai fini dell'inclusione nel programma sarà dato dal valore stimato dell'appalto principale di realizzazione dei lavori così come calcolato ai sensi dell'art.35 comma 4 del Codice, non includendo pertanto quello degli appalti distinti che saranno invece da ricomprendere nella stima dei costi (importi) da riportare nelle schede (vedi par.4.1).

Nel caso in cui l'affidamento avvenga mediante una concessione (di lavori o di servizi) e non tramite un appalto, il valore stimato da considerare ai fini dell'inclusione segue il metodo di cui all'art. 167 del codice (Metodi di calcolo del valore stimato delle concessioni). In questo caso le voci da considerare dovranno almeno comprendere quelle indicate nel comma 4 del medesimo articolo.

Da sottolineare in ultimo che i criteri per il calcolo del valore stimato valgono non solo ai fini dell'inclusione dell'intervento o acquisto nel programma ma anche negli altri casi in cui, all'interno delle disposizioni dell'art.21 del codice e del relativo decreto, vi si faccia riferimento. In particolare gli stessi criteri valgono anche per l'individuazione della soglia del milione di euro prevista sia in relazione ai livelli minimi di progettazione richiesti per i lavori ai sensi dei commi 9 e 10 dell'art.3 che per l'elenco delle acquisizioni da trasmettere al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori di cui al comma 5 dell'art.6 del DM 14/2018.

4.2 Gli importi da riportare nelle schede del programma

(Art.21 commi 3 e 6, art.35 comma 4, art.167 D.Lgs.50/2018; art.3 comma 6 e art.6 commi 5 e 6 DM 14/2018)

Il valore complessivo da riportare nelle schede, suddiviso in importi annuali, risponde ai criteri distinti, per lavori e per forniture e servizi, di cui ai paragrafi che seguono.

4.2.1 Programma triennale dei lavori

(Art.21 comma 3, art.35 comma 4, art.167 D.Lgs.50/2018; art.6 commi 5 e 6 DM 14/2018)

Per i lavori, secondo l'art.3, comma 6 del DM 14/2018, il valore da considerare ai fini dell'ammontare da riportare nelle schede, coincide con *"l'importo complessivo stimato necessario per la realizzazione di detto lavoro, comprensivo delle forniture e dei servizi connessi alla realizzazione dello stesso, inseriti nella programmazione biennale di cui all'articolo 6"*. Tale disposizione è completata dalla ulteriore specificazione contenuta nello stesso comma, che recita: *"nell'elenco annuale per ciascun lavoro è riportato l'importo complessivo del relativo quadro economico"*, intendendo per tale il quadro economico di cui al DM progettazione in corso di emanazione.

Si tratta di due indicazioni in qualche modo complementari e la cui lettura integrata conduce alle seguenti argomentazioni:

- a) l'importo da riportare per ciascun intervento nelle schede del programma è dato dal valore calcolato ai sensi del comma 4 dell'art.35 del codice (già considerato ai fini della valutazione dell'inserimento dell'intervento nel programma) integrato dalle ulteriori voci, come tipicamente l'IVA, ricomprese nel quadro economico dell'intervento;
- b) nei casi in cui l'intervento includa più appalti, il valore da riportare nelle schede è dato dalla somma dei valori di ogni singolo appalto calcolato secondo il criterio di cui alla lettera a);

- c) per gli interventi inseriti nella seconda e terza annualità del programma per i quali il quadro economico non sia stato già definito, il calcolo degli importi da riportare nelle schede è effettuato con riferimento ad una previsione del successivo quadro economico. Per quanto indicato alla lettera a) tale indicazione corrisponde ad aggiungere l’IVA, se prevista, all’importo stimato ai sensi del comma 4 dell’ art.35 del codice.

Un caso particolare è rappresentato dai costi di progettazione di un lavoro che sia suddiviso in lotti funzionali. Il DM 14/2018 richiede infatti che vi sia un livello di progettazione minimo relativamente all’intero lavoro. Può dunque presentarsi la circostanza che si sia provveduto ad un incarico di progettazione unico per due o più lotti funzionali. In tale caso, i costi della progettazione, quale servizio connesso ai sensi del comma 6 dell’art.3, potranno essere imputati a discrezione:

- su uno dei lotti (ad es. sul lotto funzionale principale, se individuabile o sul lotto che si prevede di realizzare per primo);
- in quota parte sui singoli lotti funzionali laddove i costi siano ripartibili in base a parametri certi (es. km di strade o mq di superficie).

Entrambe le ipotesi si ritengono ammissibili anche in considerazione del fatto che detta progettazione sarà comunque distinto oggetto, se di importo pari o superiore a 40mila €, del programma biennale delle forniture e servizi.

4.2.2 Programma biennale forniture e servizi

(Art.21 comma 6, art.35 comma 4, art.167 D.Lgs.50/2018; art.6 commi 5 e 6 DM 14/2018)

Per i servizi e le forniture, secondo l’art.6 comma 5 del DM 14/2018, quelli da riportare nel programma coincidono con “*gli importi degli acquisti di forniture e servizi risultanti dalla stima del valore complessivo*”, ma anche in questo caso l’indicazione si completa con la successiva contenuta nello stesso comma: “*per gli acquisti di forniture e servizi ricompresi nell’elenco annuale, (sono riportati) gli importi del prospetto economico delle acquisizioni medesime*”.

In analogia con i lavori e non considerando qui la possibilità, eccezionale, che un acquisto preveda più di un appalto, si può riassumere che:

- a) l’importo da riportare per ciascun acquisto nelle schede del programma è dato dal valore calcolato ai sensi del comma 4 dell’art.35 del codice (già considerato ai fini della valutazione dell’inserimento dell’intervento nel programma) integrato dalle ulteriori voci, come tipicamente l’IVA, ricomprese nel prospetto economico dell’intervento;
- b) Per gli acquisti inseriti nella seconda annualità del programma per i quali il prospetto economico non sia stato già definito, il calcolo degli importi da riportare nelle schede dovrà essere effettuato con riferimento ad una previsione del successivo prospetto economico. Per quanto indicato alla lettera a) tale indicazione corrisponde ad aggiungere quantomeno l’Iva prevista all’importo stimato ai sensi del comma 4 art.35 del codice.

4.2.3. Il caso delle concessioni di lavori o servizi

(Art.21 commi 3,4,6, art.167 D.Lgs.50/2018, art.3 comma 6 e art.6 commi 5 e 6 DM 14/2018)

Relativamente agli importi da riportare nelle schede del programma, nel caso delle concessioni si dovrà fare riferimento al loro valore stimato ai sensi dell’art.167 del codice¹⁰ incrementato, al pari

¹⁰ D.Lgs.50/2016 Art.167 (Metodi di calcolo del valore stimato delle concessioni)

degli appalti, dell'Iva, delle eventuali altre imposte e delle altre spese (spese tecniche, incentivi, spese per commissioni aggiudicatrici, contributo Anac, spese per pubblicità etc.).

Nella suddivisione delle fonti di finanziamento saranno individuate:

- ✓ come risorse pubbliche:
 - a) i pagamenti o qualsiasi vantaggio finanziario conferito al concessionario, in qualsivoglia forma, dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore o da altre amministrazioni pubbliche, incluse le compensazioni per l'assolvimento di un obbligo di servizio pubblico e le sovvenzioni pubbliche di investimento;
 - b) il valore delle sovvenzioni o di qualsiasi altro vantaggio finanziario in qualsivoglia forma conferiti da terzi per l'esecuzione della concessione;
 - c) il valore dell'insieme delle forniture e dei servizi messi a disposizione del concessionario dalle amministrazioni aggiudicatrici o dagli enti aggiudicatori, purché siano necessari per l'esecuzione dei lavori o la prestazione dei servizi;
 - d) ogni premio o pagamento o diverso vantaggio economico comunque denominato ai candidati o agli offerenti.
- ✓ come apporto di capitali privati:
 - a) gli introiti derivanti dal pagamento, da parte degli utenti dei lavori e dei servizi, di tariffe e multe diverse da quelle riscosse per conto dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore;
 - b) le entrate derivanti dalla vendita di elementi dell'attivo facenti parte della concessione.

1. Il valore di una concessione, ai fini di cui all'articolo 35, è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA, stimato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi.

2. Il valore stimato è calcolato al momento dell'invio del bando di concessione o, nei casi in cui non sia previsto un bando, al momento in cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore avvia la procedura di aggiudicazione della concessione.

3. Se il valore della concessione al momento dell'aggiudicazione è superiore di più del 20 per cento rispetto al valore stimato, la stima rilevante è costituita dal valore della concessione al momento dell'aggiudicazione.

4. Il valore stimato della concessione è calcolato secondo un metodo oggettivo specificato nei documenti della concessione. Nel calcolo del valore stimato della concessione, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori tengono conto, se del caso, in particolare dei seguenti elementi: a) il valore di eventuali forme di opzione ovvero di altre forme comunque denominate di protrazione nel tempo dei relativi effetti; b) gli introiti derivanti dal pagamento, da parte degli utenti dei lavori e dei servizi, di tariffe e multe diverse da quelle riscosse per conto dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore; c) i pagamenti o qualsiasi vantaggio finanziario conferito al concessionario, in qualsivoglia forma, dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore o da altre amministrazioni pubbliche, incluse le compensazioni per l'assolvimento di un obbligo di servizio pubblico e le sovvenzioni pubbliche di investimento; d) il valore delle sovvenzioni o di qualsiasi altro vantaggio finanziario in qualsivoglia forma conferiti da terzi per l'esecuzione della concessione; e) le entrate derivanti dalla vendita di elementi dell'attivo facenti parte della concessione; f) il valore dell'insieme delle forniture e dei servizi messi a disposizione del concessionario dalle amministrazioni aggiudicatrici o dagli enti aggiudicatori, purché siano necessari per l'esecuzione dei lavori o la prestazione dei servizi; g) ogni premio o pagamento o diverso vantaggio economico comunque denominato ai candidati o agli offerenti. (...)

7. Quando un'opera o un servizio proposti possono dar luogo all'aggiudicazione di una concessione per lotti distinti, è computato il valore complessivo stimato della totalità di tali lotti.

8. Quando il valore complessivo dei lotti è pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 35 il presente codice si applica all'aggiudicazione di ciascun lotto.

4.3 Il dettaglio della stima del valore e l'articolazione del quadro economico e del prospetto economico

(Art.21 commi 3 e 6, art.35 comma 4, art.23 comma 3 D.Lgs.50/2018, art.3 comma 6 e art.6 commi 5 e 6 DM 14/2018, art.16 DPR 201/2010)

Il valore stimato di un appalto di lavori viene determinato sulla base del calcolo di cui all'articolo 35, comma 4 del codice e secondo le indicazioni dei commi seguenti del medesimo articolo, da integrare, per quanto attiene alla determinazione del quadro economico dell'intervento o dell'opera, con le voci previste dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti di cui all'art.23 comma 3 del D.Lgs.50/2016 (definizione dei contenuti di progettazione nei tre livelli progettuali). In attesa dell'emanazione di detto decreto, occorre fare riferimento all'art.16 del regolamento 207/2010 di attuazione del previgente "codice" (D.Lgs.163/2006).

Il valore stimato di un appalto di forniture e servizi viene determinato sulla base del calcolo di cui all'articolo 35, comma 4 e secondo le indicazioni dei commi seguenti del medesimo articolo, da integrare per quanto attiene alla determinazione del prospetto economico dell'intervento con tutte quelle voci residuali che devono trovarsi nella disponibilità finanziaria della stazione appaltante committente per dare piena copertura finanziaria al contratto e ai costi procedurali connessi.

Il valore stimato di una concessione viene determinato sulla base del calcolo di cui all'articolo 167 e secondo le indicazioni in esso contenute.

Sintetizzando quanto indicato dalle disposizioni richiamate, in previsione dei contenuti del DM ex art.23 comma 3 del codice per l'articolazione del quadro economico dei lavori (in attesa del quale si rimanda comunque all'art.16 del DPR 207/2010, ed in assenza di una disciplina ad hoc per la redazione del prospetto economico degli appalti di forniture e servizi, si forniscono i seguenti elenchi voci come guida sintetica per il calcolo delle diverse stime.

A) Valore stimato dell'appalto (lavori e forniture e servizi)
A1. Importo a base d'asta soggetto a ribasso
A2. Importo oneri per la sicurezza da DUVRI/PSC
A3. Premi per candidati o offerenti
A4. Pagamenti per candidati o offerenti
A5. Opzioni ex art.63 comma 3 lettera b) e comma 5 (analoghi/complementari)
A6. Clausole contrattuali (se monetizzabili) ex art. 106 co. 1 lett. a)
A7. Modifiche non sostanziali (se monetizzabili) ex art.106 comma 1 lettera d)
A8. Proroga tecnica (art.106 comma 11)
A9. Rinnovi espressi (come da bando tipo n. 1/2017)
B) Prospetto economico appalto di forniture e servizi
A1-A9 = valore stimato dell'appalto
B1 – IVA ed eventuali altre imposte
B2 - altre spese (spese tecniche, incentivi, spese per commissioni aggiudicatrici, contributo Anac, spese per pubblicità etc.)
C) Quadro economico dell'intervento
C.a - lavori a corpo, a misura

C.b - costi della sicurezza non soggetti a ribasso d'asta
C.c - somme a disposizione della stazione appaltante per:
C.c1 - lavori in amministrazione diretta previsti in progetto ed esclusi dall'appalto, ivi inclusi i rimborsi previa fattura;
C.c2a - rilievi, accertamenti e indagini da eseguire ai diversi livelli di progettazione a cura e spese della stazione appaltante;
C.c2b - rilievi, accertamenti e indagini da eseguire ai diversi livelli di progettazione a cura del progettista;
C.c.3 - allacciamenti ai pubblici servizi e superamento eventuali interferenze ai sensi dell'articolo 27 commi 3, 4, 5 e 6 del codice;
C.c.4 - imprevisti;
C.c.5 - accantonamenti in relazione alle modifiche di cui all'articolo 106, comma 1 lettera a) del codice;
C.c.6 - acquisizione aree o immobili, indennizzi;
C.c.7 - spese tecniche relative alla progettazione, alle attività preliminari, ivi compreso l'eventuale monitoraggio di parametri necessari ai fini della progettazione ove pertinente, al coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, alle conferenze dei servizi, alla direzione lavori e al coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, all'assistenza giornaliera e contabilità, supporto al RUP e verifica preventiva della progettazione;
C.c.7bis - incentivo di cui all'articolo 113 comma 2 del codice, nella misura corrispondente alle prestazioni che dovranno essere svolte dal personale dipendente;
C.c.8 - qualora dipendenti dell'amministrazione, spese per attività tecnico-amministrative e strumentali connesse alla progettazione, di supporto al responsabile del procedimento qualora si tratti di personale dipendente, di assicurazione dei progettisti qualora dipendenti dell'amministrazione, ai sensi dell'articolo 24 comma 4 del codice nonché per la verifica preventiva della progettazione ai sensi dell'articolo 26 del codice;
C.c.9 - spese di cui all'articolo 113, comma 4 del codice, nonché le spese di carattere strumentale sostenute dalle amministrazioni aggiudicatrici in relazione all'intervento;
C.c.10 - spese per commissioni giudicatrici;
C.c.11 - spese per pubblicità;
C.c.12 - spese per prove di laboratorio, accertamenti e verifiche tecniche obbligatorie o specificamente previste dal capitolato speciale d'appalto, di cui all'articolo 111, comma 1 bis, del codice, nonché per l'eventuale monitoraggio successivo alla realizzazione dell'opera, ove prescritto;
C.c.13 - spese per collaudo tecnico-amministrativo, collaudo statico ed altri eventuali collaudi specialistici;
C.c.14 - spese per la verifica preventiva dell'interesse archeologico, di cui all'articolo 25, comma 12 del codice;
C.c.15 - spese per Parte III - Titolo I - capo II - Rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale;
C.c.16 - nei casi in cui sono previste, spese per le opere artistiche di cui alla legge 20 luglio 1949, n. 717 e successive modifiche e integrazioni;
C.c.16bis - importo relativo all'aliquota per l'attuazione di misure volte alla prevenzione e repressione della criminalità e tentativi di infiltrazione mafiosa, di cui all'art.194 comma 20 del codice, non soggetto a ribasso;
C.c.16ter - opere di mitigazione e di compensazione dell'impatto ambientale e sociale di cui all'art.23 comma 6 del codice, nella misura minima dell'1% del costo complessivo dell'opera o dell'intervento ed eventuali costi per i monitoraggio ambientale;
C.c.17 - I.V.A ed eventuali altre imposte tra cui i tributi speciali per conferimento a discarica;
C.c.18 - Oneri previdenziali e fiscali per le attività di cui ai punti 7,13 e 14 nonché IRAP per personale dipendente che beneficia dell'incentivo di cui all'art.113 comma 2 del codice.

D) Valore stimato della concessione di lavori o servizi (art.167 del Codice)

D1 - valore di eventuali forme di opzione ovvero di altre forme comunque denominate di protrazione nel tempo dei relativi effetti
D2 - introiti derivanti dal pagamento, da parte degli utenti dei lavori e dei servizi, di tariffe e multe diverse da quelle riscosse per conto dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore
D3 - pagamenti o qualsiasi vantaggio finanziario conferito al concessionario, in qualsivoglia forma, dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore o da altre amministrazioni pubbliche, incluse

le compensazioni per l'assolvimento di un obbligo di servizio pubblico e le sovvenzioni pubbliche di investimento
D4 - valore delle sovvenzioni o di qualsiasi altro vantaggio finanziario in qualsivoglia forma conferiti da terzi per l'esecuzione della concessione
D5 - entrate derivanti dalla vendita di elementi dell'attivo facenti parte della concessione
D6 - valore dell'insieme delle forniture e dei servizi messi a disposizione del concessionario dalle amministrazioni aggiudicatrici o dagli enti aggiudicatori, purché siano necessari per l'esecuzione dei lavori o la prestazione dei servizi
D7 - ogni premio o pagamento o diverso vantaggio economico comunque denominato ai candidati o agli offerenti

E) Quadro economico concessione di lavori / Prospetto economico concessioni di servizi
D1-D7 = valore stimato della concessione
B1 – IVA ed eventuali altre imposte
B2 - altre spese (spese tecniche, incentivi, spese per commissioni aggiudicatrici, contributo Anac, spese per pubblicità etc.)

5. Assegnazione dell'annualità dell'intervento o dell'acquisto

(Art.5 commi 1,2,3, art.7 commi 1,2,3,8 DM 14/2018)

L'intervento o l'acquisto oggetto di programmazione è assegnato all'annualità nella quale si prevede di dare avvio alla procedura di affidamento, la cui data si può far coincidere con quella prevista per il perfezionamento del Codice Identificativo di gara (CIG).

Per quanto sopra, un intervento o un acquisto dovrà essere inserito nella annualità corrispondente alla previsione dell'avvio della procedura di affidamento anche nel caso in cui i relativi costi siano previsti a partire dall'annualità successiva.

Tutti gli interventi assegnati alla prima annualità del programma triennale dei lavori rientrano nell'elenco annuale e devono pertanto essere ricompresi, oltre che nella scheda D, nella scheda E dell'all.I del DM 14/2018. Non è infatti prevista la possibilità che per un intervento per il quale si può ipotizzare l'avvio nella prima annualità del programma, non sussistano le condizioni di cui all'art.3 comma 8 del regolamento: 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 21, comma 3, secondo periodo, del codice e al comma 10 dello stesso art.4; d) conformità dei lavori agli strumenti urbanistici vigenti o adottati.

Ne consegue che non è possibile avviare nel primo anno una procedura per un intervento che non sia ricompreso nell'elenco annuale e che dunque detto intervento debba essere posto quantomeno in seconda annualità sino a maturazione di tutti i requisiti cui al comma 8 art.3 del DM 14/2018, ovvero sino a quando potrà essere reso disponibile per l'avvio nel primo anno ma solo dopo aver provveduto ad aggiornare il programma avvalendosi della disposizione dell'art.5 comma 9 lettera d) del DM: "anticipazione della realizzazione, nell'ambito dell'elenco annuale di lavori precedentemente previsti in annualità successive".

Analogamente nel caso del programma biennale di forniture e servizi, saranno considerati come appartenenti alla prima annualità tutti gli acquisti contrassegnati come tali nella scheda B all.II del DM 14/2018.

Nel caso di ricorso a centrale di committenza o a soggetto aggregatore si dovrà distinguere fra adesione ad accordo quadro o convenzione e ricorso alla procedura in delega:

- a) nel primo la procedura di acquisto sarà riferita all'adesione all'accordo quadro-convenzione da parte della stazione appaltante (ovvero dell'amministrazione che programma) e dunque la data da considerare sarà quella del perfezionamento della richiesta del CIG cosiddetto "figlio" o "derivato";
- b) quando invece la stazione appaltante (ovvero l'amministrazione che programma) abbia delegato la procedura di affidamento a una Centrale di committenza o Soggetto aggregatore, la data di avvio della procedura di acquisto coinciderà con quella di prelevamento del codice CIG da parte della Centrale di Committenza delegata che provvede all'indizione della gara.

In caso di lavori con servizi e forniture connessi, ovvero che saranno realizzati tramite diverse procedure di affidamento, si considera l'annualità di previsto avvio dell'intervento principale di realizzazione dei lavori.

Gli stessi criteri di individuazione delle date di riferimento sono utilizzate anche ai sensi del comma 2 dell'art.5 per i lavori e del comma 2 art.7 per gli acquisti, per individuare quegli interventi e acquisti per i quali, essendo stata avviata la procedura di affidamento, non sono da riproporre nel programma successivo.

L'intervento o acquisto dovrà pertanto essere invece riproposto nel caso un previsto avvio nella prima annualità del programma sia slittato ad annualità successiva ricompresa nel nuovo programma.

5.1 procedure annullate o deserte

Può presentarsi invero il caso in cui una procedura, avviata, sia interrotta per mancanza di offerte o sia comunque annullata per altri motivi. Tale circostanza, se nota al momento di redazione e approvazione del nuovo programma, darà luogo ad una nuova successiva procedura di affidamento e l'intervento o acquisto dovrà quindi essere considerato come "non avviato" e pertanto dovrà essere riproposto nel nuovo programma.

Per gli acquisti di forniture e servizi, nel caso di una gara con più lotti alcuni dei quali siano andati deserti o comunque non aggiudicati per altri motivi, essendo da considerarsi comunque già avviata la procedura di affidamento, non è richiesta la riproposizione in programma dei lotti non aggiudicati.

Fa eccezione a quanto sopra il caso in cui, nel procedere a nuova gara, sia stato modificato il prospetto economico dell'acquisto. In tale caso:

- ✓ se la nuova gara sarà effettuata nella stessa annualità dovrà essere aggiornato il programma nella sua prima annualità ai sensi del dell'art.7 comma 8,9,10 DM 14/2018;
- ✓ se la nuova gara sarà stata prevista in annualità successiva, la stessa gara dovrà essere riportata come acquisto nell'annualità corrispondente del programma successivo.

Qualora per i lotti andati deserti o non aggiudicati si decida di rinunciare all'acquisto, gli stessi dovranno essere riportati nella scheda C dell'all.II del DM 14/2018, indicando nelle motivazioni la quota parte (lotti) dell'acquisto cui si è rinunciato.

5.2 Annualità ed interventi e acquisti non avviati e non riproposti

(Art.3 comma 1,2, art.5 comma 1,2,3 DM 14/2018)

Nella scheda F dell'allegato I per i lavori e nella scheda C dell'allegato II per gli acquisti di forniture e servizi, devono essere riportati gli interventi o acquisti ricompresi nell'elenco annuale o

prima annualità dell'anno precedente e per i quali non si sia provveduto al previsto avvio della procedura di affidamento, non per slittamento dei tempi (nel qual caso l'acquisto o l'intervento andrebbe riproposto nel nuovo programma) ma per rinuncia a realizzare l'intervento.

Fra gli interventi o acquisti per i quali si sia rinunciato sono da considerare anche quelli relativi a gare o procedure avviate e successivamente annullate in via definitiva, intendendo per tali quelle per le quali non si intenda procedere a nuovo affidamento.

La rinuncia ricomprende anche il caso in cui l'avvio del procedimento sia stato posticipato oltre il termine di riferimento temporale del programma (triennio per i lavori e biennio per forniture e servizi). Il termine "rinunciato all'attuazione" con il quale si chiude il comma 3 dell'art.5 del DM 14/2018, deve pertanto essere riferito all'arco temporale del programma, ovvero essere inteso come "rinunciato all'attuazione entro il termine temporale (triennio o biennio) coperto dal programma".

La possibilità - prevista per i lavori (art. 5, comma 9, lettera a) del DM 14/2018), e per le forniture e i servizi (art. 7, comma 8, lettera a) dello stesso decreto) - di aggiornare in corso d'anno il programma a seguito della cancellazione di uno o più interventi o acquisti già previsti nell'elenco annuale, non esime dall'obbligo di riportare gli stessi interventi o acquisti "cancellati" fra quelli non riproposti e non avviati del successivo programma. La scheda F (lavori) e C (forniture e servizi) devono, pertanto, riportare interventi e acquisti non riproposti e non avviati se presenti anche in un solo elenco annuale delle possibili diverse versioni approvate del precedente programma.

Per i lavori l'obbligo di compilazione della scheda F si intende vigente già a partire dalla programmazione triennale 2019-2021, ovvero la prima cui si applica il DM 14/2018. Non si ravvisa come motivo di impedimento la necessità di fare riferimento ad un elenco annuale del programma precedente, compilato secondo le previgenti disposizioni normative.

Analogamente deve intendersi che, anche per il programma delle forniture e servizi, la disposizione valga già per quella relativa al biennio 2019-2020 laddove l'amministrazione abbia comunque provveduto a dotarsi di un precedente programma nel quale siano individuabili gli acquisti della prima annualità.

Le disposizioni dei primi due commi dell'art.5 e dei primi tre commi dell'art.7 di cui ai paragrafi precedenti, si possono così riassumere schematicamente:

intervento o acquisto programma precedente	Evento	esito ai fini della nuova programmazione
compreso nella seconda o terza annualità	è confermata l'annualità nella quale si prevede l'avvio della procedura	è riproposto con scorrimento dell'annualità
	è modificata l'annualità nella quale si prevede l'avvio della procedura	è riproposto con riallocazione dell'annualità se l'annualità rientra nelle tre (lavori) o due (forniture e servizi) del programma
	si è rinunciato all'intervento o acquisto	non è riproposto
compreso nell'elenco annuale	la procedura è stata avviata	non è riproposto
	è stata posticipata di non oltre tre anni del programma lavori o di non oltre due anni del programma forniture e servizi, l'annualità nella quale si prevede l'avvio	è riproposto con riallocazione dell'annualità se l'annualità rientra nelle tre/due del programma

	della procedura	
	l'annualità nella quale si prevede l'avvio della procedura è stata posticipata oltre i tre/due anni del programma	è riportato nella scheda F (lavori) o C (forniture e servizi) con la relativa motivazione
	si è rinunciato all'intervento, anche avendo provveduto a cancellazione in aggiornamento al precedente programma	è riportato nella scheda F (lavori) o C (forniture e servizi)

6. Ripartizione degli importi

(schede A, C, D, E allegato I, schede A,B allegato II DM 14/2018)

6.1 Ripartizione degli importi fra le annualità del programma

Premesso che gli anni ai quali si riferiscono i relativi campi della scheda D dell' allegato I (lavori) e della scheda B dell'allegato II (forniture e servizi) del DM 14/2018 sono da ricollegare alle annualità del programma (ad es. per primo anno del programma 2019-2021 si intenderà il 2019 e non il primo anno nel quale si prevede di dare avvio all'intervento o all'acquisto), gli importi relativi alla stima dei costi per la realizzazione dell'intervento o dell'acquisto devono essere ripartiti in base alla distribuzione effettiva o prevista della spesa fra le diverse annualità del bilancio sulla base del criterio di competenza, cumulando insieme (colonna "annualità successive") quella posteriore all'arco temporale di riferimento del programma.

In particolare, in corrispondenza del primo anno andranno allocati gli importi relativi alla copertura finanziaria presente nella corrispondente annualità del bilancio. Sul secondo anno (e nel terzo per i lavori), laddove non si possa fare riferimento ad una disponibilità di bilancio pluriennale, si riporteranno gli importi che si prevede di allocare nei successivi corrispondenti bilanci annuali. Lo stesso criterio si seguirà per indicare l'ammontare della spesa prevista per l'insieme degli anni successivi all'arco temporale di riferimento del programma.

Gli importi di tutte le annualità del programma ricomprenderanno gli eventuali apporti di capitali privati e/o, per i lavori, dal valore degli immobili resi disponibili a seguito di alienazione o cessione di diritto di godimento di cui alla scheda C all.Idel DM 14/2018). Sia per i capitali privati che per gli immobili, gli importi dovranno essere imputati sull'annualità corrispondente a quella nella quale saranno utilizzati quale finanziamento alla realizzazione dell'opera, ovvero, nel caso di cessione o trasferimento dell'immobile nella disponibilità del concessionario, all'annualità nella quale avverrà la messa in disponibilità in bilancio.

L'importo complessivo finale dell'intervento dovrà inoltre comprendere, oltre alla somma degli importi distribuiti fra le diverse annualità del programma e di quelle delle annualità successive, anche le eventuali spese già sostenute, anche per interventi o acquisti accessori, che utilizzano importi stanziati e impegnati su bilanci antecedenti e che dunque non hanno riscontro nel bilancio "attuale". Tali spese non sono evidenziate nelle schede oggetto di pubblicazione, ma sono ricomprese nella voce "importo complessivo".

Si noti bene che il caso di anticipazione di una spesa utilizzando risorse stanziato nella prima annualità del programma, vanno computate in queste ultime.

Esempio tipico di quanto sopra è costituito dai costi relativi alla progettazione di un lavoro, da intendersi quali servizi connessi ai sensi del comma 11 dell'art. 23 del codice, ricompresi nel quadro economico di un lavoro da avviare e che, in base alle disposizioni del comma 6, dell' art. 6 del DM 14/2018, saranno stati, se di importo pari o superiore a 40mila €, oggetto anche di programmazione separata nell'ambito degli acquisti di servizi (vedi paragrafo successivo).

Gli importi relativi alla somma delle risorse necessarie alla realizzazione del programma, di cui alla scheda A ("quadro delle risorse necessarie alla realizzazione del programma") di entrambi gli allegati, sono calcolati, per ciascuna annualità, come somma degli importi riportati negli elenchi di dettaglio di cui, rispettivamente per lavori e per forniture e servizi, alla scheda D dell'allegato I ed alla scheda B dell'allegato II ed in questo ultimo caso al netto dei servizi e delle forniture "connessi" di cui al comma 6 dell' art.6 del DM 14/2018. Il totale delle risorse di cui all'ultima

colonna di ciascuna scheda A è calcolato invece come somma delle annualità della medesima essendo riferita alle spese necessarie a soddisfare le esigenze del biennio (forniture e servizi) o triennio (lavori pubblici) e non al completamento di tutti gli interventi previsti in programma.

La ripartizione degli importi fra le annualità del programma può essere sintetizzata come da schema che segue.

Anno	Importi
primo anno	copertura finanziaria prevista nella corrispondente annualità del bilancio oltre eventuali apporti di capitale privato e (per i lavori) valore degli immobili resi disponibili
secondo anno, terzo anno per i lavori ed annualità successive	previsione di copertura finanziaria prevista nella futura corrispondente annualità del bilancio oltre eventuali apporti di capitale privato e (per i lavori) valore degli immobili resi disponibili
Importo complessivo	somma delle annualità e degli eventuali costi già sostenuti o comunque relativi ad importi stanziati e impegnati in annualità antecedenti a quelle del programma

6.2 Ripartizione degli importi fra le fonti di finanziamento

Relativamente a ciascuna annualità, nella scheda D allegato I (lavori) e nella scheda B allegato II (acquisti di forniture e servizi), gli importi devono essere distribuiti per “tipologia di risorsa”, o “fonte di finanziamento”, in modo da consentire il calcolo dei valori da riportare nella scheda A di entrambi gli allegati. Per ciascuna annualità, la somma degli importi per tipologia di risorse deve dunque coincidere con il totale degli importi riportato come stima dei costi nella colonna corrispondente all’annualità.

Le voci relative alle fonti di finanziamento sono identiche per la scheda D dell’allegato I e per la scheda B dell’allegato II, e pertanto nella scheda A di entrambi gli allegati.

Di seguito si propone una breve descrizione delle tipologie in oggetto.

- ✓ Risorse derivanti da entrate aventi destinazione vincolata per legge: risorse di derivazione comunitaria, statale, regionale o proprie dell’Ente nella misura in cui le stesse vengono utilizzate per l’espressa finalizzazione per le quali sono state trasferite;
- ✓ Risorse derivanti da entrate acquisite mediante contrazione di mutuo: risorse reperite mediante la stipulazione di un contratto di mutuo finalizzato al finanziamento dell’iniziativa da inserire in programmazione;
- ✓ Risorse acquisite mediante apporti di capitali privati: risorse private reperite nell’ambito di contratti di project financing, di concessioni di servizi, di sponsorizzazione o aventi ad oggetto la locazione finanziaria, attraverso il finanziamento di società partecipate o di scopo oppure da altra tipologia di finanziamento con capitale privato. Fra queste ultime sono ad esempio da considerare le opere di urbanizzazione realizzate da operatori privati a scomputo di oneri di concessione (vedi par.2.2.2.1);
- ✓ Stanziamenti di bilancio: risorse proprie dell’Ente a destinazione non vincolata;
- ✓ Finanziamenti acquisibili ai sensi dell’articolo 3 del dl 31 ottobre 1990, n. 310: la norma richiamata (vedi anche nota 6 par.2.2.4) autorizza le province, i comuni, le comunità montane e i loro consorzi ad alienare il patrimonio disponibile, fra gli altri per la

realizzazione di opere pubbliche o per il finanziamento delle perdite di gestione delle aziende pubbliche di trasporto. Devono essere qui riportati gli importi relativi alla disponibilità finanziaria liberata dall'alienazione di immobili la cui vendita non sia direttamente connessa alla realizzazione dello specifico intervento, ovvero di quegli immobili, per le motivazioni illustrate nel par.2.2.4, non siano stati inseriti nell'elenco di cui alla scheda C dell'allegato I del DM 14/2018.

Il richiamo a tale fonte di finanziamento non è pertinente nella scheda di programmazione relativa a beni e servizi in quanto la disposizione normativa in oggetto limita l'utilizzo dei proventi della vendita ai citati casi di realizzazione di opere pubbliche e di finanziamento delle perdite di gestione delle aziende pubbliche di trasporto;

- ✓ Risorse derivanti da trasferimento di immobili: i valori da riportare in tale voce corrispondono alla somma degli importi relativi agli immobili riportati nella scheda C dell'allegato I associati all'intervento. Sono pertanto calcolati in automatico da sistema. Anche questa tipologia di risorsa non è pertinente per il programma biennale degli acquisti di forniture e servizi in quanto il codice e il DM 14/2018 non contemplano i trasferimenti di immobili tra le fonti di finanziamento di acquisizioni di beni e servizi (manca infatti nell'allegato II una scheda corrispondente alla scheda C, immobili disponibili, dell'allegato I).

7. Connessioni fra programmazione lavori pubblici e programmazione beni e servizi: i servizi e le forniture connessi a lavori ed altri acquisti

(Art.3 comma 6, art. 6 commi 6,7 DM 14/2018, art.23 D.Lgs.50/2016)

Come previsto dal comma 6, dell'art.6, del DM 14/2018, “il programma biennale di forniture e servizi contiene altresì i servizi di cui al comma 11 dell'articolo 23 del codice nonché le ulteriori acquisizioni di forniture e servizi connessi alla realizzazione di lavori previsti nella programmazione triennale dei lavori pubblici o di altre acquisizioni di forniture e servizi previsti nella programmazione biennale. Gli importi relativi a tali acquisizioni, qualora già ricompresi nell'importo complessivo o nel quadro economico del lavoro o acquisizione ai quali sono connessi, non sono computati ai fini della quantificazione delle risorse complessive del programma di cui alla scheda A dell'Allegato II.

Nel caso un acquisto rientri nella categoria di cui sopra, dovrà essere indicato a quale altro lavoro presente in programmazione triennale o a quale altro acquisto presente in programmazione biennale è connesso. Ciò in modo da escluderlo in automatico dal computo/somma degli importi necessari alla realizzazione del programma essendo, tali importi, già ricompresi in quelli degli interventi o acquisti ai quali sono connessi.

Si possono tuttavia verificare alcuni casi particolari:

- a) l'acquisto del programma forniture e servizi è “connesso” ad un intervento di lavori non ancora programmato (es. affidamento di indagini preliminari di vario genere), ovvero non ancora presente nel parallelo programma di lavori (es. biennale 2018-19, triennale 2018-2020): in questo caso si dovrà indicarlo nella scheda B del programma forniture e servizi riportando nel campo “CUI dell'intervento cui l'acquisto è connesso”, il testo standard “non ancora attribuito”;
- b) l'acquisto del programma forniture e servizi è “connesso” ad un intervento che, in quanto avviato nella sua componente principale di realizzazione, sia uscito già dalla parallela programmazione dei lavori: in questo caso l'acquisto dovrà comunque essere indicato come connesso riportando il CUI dell'intervento lavori. Ciò consentirà di non imputare la relativa

spesa nel computo degli importi necessari alla realizzazione del programma. Con l'avvio del lavoro, e quindi con l'esclusione della riproposizione del lavoro in successivi programmi triennali, è infatti da intendere espunta l'intera cifra indicata originariamente in programma per la realizzazione dell'intervento;

- c) gli acquisti di forniture o servizi connessi a lavori siano ricompresi in un acquisto (gara o procedura di affidamento) più ampio, ovvero unitamente ad altri acquisti non tutti connessi o comunque connessi allo stesso lavoro. In questo caso:
1. se tutti gli acquisti dell'appalto sono relativi a servizi o forniture connessi ma riferiti a lavori diversi, si potrà riportare nel campo "CUI dell'intervento cui l'acquisto è connesso", il testo standard "interventi o acquisti diversi".
 2. se solo parte degli acquisti dell'appalto sono relativi a servizi o forniture connessi, si dovranno scorporare e riportare separatamente in programma quelli connessi e quelli "non connessi" con i relativi importi al fine di potere escludere solo i primi dal computo delle risorse necessarie alla realizzazione del programma.

8. Ordini di priorità

(Art.3 comma 11, art. 6 commi 10,11 DM 14/2018)

Gli interventi del programma dei lavori e del programma delle forniture e servizi devono essere classificati secondo un preciso ordine di priorità. Agli ordini di priorità è possibile derogare solo in caso di lavori o acquisti imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, nonché da modifiche dipendenti da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari ovvero da atti amministrativi adottati a livello statale o regionale. Nei paragrafi che seguono si riportano i livelli di priorità previsti e la relativa tipologia di intervento rispettivamente per il programma dei lavori e per il programma delle forniture e servizi.

8.1 Ordini di priorità programma triennale lavori

(Art.3 comma 11 DM 14/2018)

Livello	Ordine priorità	Tipologia
livello 1	Massima	Lavori di ricostruzione, riparazione e ripristino conseguenti a calamità naturali
livello 2		Lavori di completamento di opere pubbliche incompiute
livello 3	Media	Lavori di manutenzione e di recupero del patrimonio esistente
		Lavori con progetti definitivi o esecutivi già approvati
		lavori cofinanziati con fondi europei
		Lavori per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario
livello 4	Minima	Altri lavori

Di tali livelli si dovrà tenere conto nel ripartire gli interventi secondo un ordine di priorità "massima", "media" e "minima" come richiesto nella scheda D, considerando che: i livelli 1 e 2 rientrano sempre in priorità massima; il livello 3 può rientrare in priorità massima in specie nel caso

di assenza di interventi di livelli 1 e 2, altrimenti in priorità media; gli interventi di livello 4 sono distribuiti in priorità media e minima se i livelli 1-2-3 sono raggruppati in priorità massima, altrimenti rientrano tutti in priorità minima.

8.2 Ordini di priorità programma biennale forniture e servizi

(Art. 6 commi 10,11 DM 14/2018)

Livello/ordine priorità	Tipologia
livello 1 / massima	servizi e forniture necessari in conseguenza di calamità naturali
	servizi e forniture per garantire gli interessi pubblici primari
	acquisti aggiuntivi per il completamento di forniture o servizi
	forniture e i servizi cofinanziati con fondi europei
	forniture e i servizi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.
	servizi connessi al completamento di un'opera incompiuta
livello 2 / media-minima	altri servizi e forniture

Di tali livelli si dovrà tenere conto nel ripartire gli interventi secondo un ordine di priorità “massima”, “media” e “minima” come richiesto nella scheda D, assegnando priorità massima agli acquisti di livello 1 e distribuendo gli ulteriori (livello 2) fra la priorità media e la priorità minima.

Per quanto non esplicitati nel DM 14/2018, si ritiene dover indicare quali prioritari anche i servizi connessi al completamento di un'opera incompiuta come già quelli connessi a lavori conseguenti calamità naturali.

9. Tempistica di adozione, approvazione e pubblicità

(Art.5 commi 4,5,6,7,8, art.7 commi 4,5,6,7 DM 14/2018 DM 14/2018)

9.1 Programmazione e Documento Unico di Programmazione negli Enti locali

(Decreto Ministero Economia e Finanze 18/5/2018)

Il Decreto Ministero Economia e Finanze 18/5/2018 “Semplificazione del Documento unico di programmazione semplificato”, contiene disposizioni riguardanti il programma triennale dei lavori pubblici ed il programma biennale di forniture e servizi laddove recita che: “fatti salvi gli specifici termini previsti dalla normativa vigente, si considerano approvati, in quanto contenuti nel DUP, senza necessità di ulteriori deliberazioni, i seguenti documenti:

- a) programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici, di cui all'art. 21 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e regolato con Decreto 16 gennaio 2018 n. 14 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ne definisce le procedure per la redazione e la pubblicazione;
- b) (...)
- c) programma biennale di forniture e servizi, di cui all'art.21, comma 6, del D.Lgs. n. 50/2016 e regolato con Decreto 16 gennaio 2018 n. 14 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ne definisce le procedure per la redazione e la pubblicazione.”

Negli enti locali il Documento unico di programmazione è lo strumento che permette l'attività di guida strategica ed operativa e costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione. Come indicato nell'art.1 del Decreto del Ministero Economia e Finanze del 18 maggio 2018, il DUP “è guida e vincolo ai processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'ente” ed “individua le principali scelte che caratterizzano il programma dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo e gli indirizzi generali di programmazione riferiti al periodo di mandato”.

Per quanto qui interessa, “con riferimento all'arco temporale di riferimento del bilancio di previsione almeno triennale, il DUP deve definire gli indirizzi generali in relazione:

- alle spese con particolare riferimento alla spesa corrente, con specifico rilievo alla programmazione degli acquisti di beni e servizi;
- agli investimenti e alla realizzazione delle opere pubbliche con indicazione del fabbisogno in termini di spesa per ciascuno degli anni dell'arco temporale di riferimento.

In quanto documento di indirizzo strategico ed operativo, il DUP rientra fra i documenti programmatori nel rispetto dei quali, ai sensi dell'art.21 comma 1 del codice, il programma dei lavori e il programma delle forniture e servizi devono essere approvati.

Tale rispetto non implica alcun vincolo di coerenza “economica finanziaria” come invece è richiesto verso un bilancio che, al momento dell'approvazione del DUP, dovrà ancora essere definito.

Dovendo fare valere gli specifici termini previsti implicitamente dal comma 1 dell'art.21 del codice, secondo i quali i programmi dei lavori e delle forniture e servizi non potranno essere approvati prima del bilancio dell'Ente, si ritiene che non possa di fatto essere applicabile la disposizione contenuta nel citato Decreto MEF del 18 maggio 2018, già riportata al primo periodo, circa l'approvazione, in quanto contenuti nel DUP e senza necessità di ulteriori deliberazioni del programma triennale ed elenco annuale dei lavori pubblici e del programma biennale di forniture e servizi di cui all'art. 21 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Si sottolinea peraltro come la disposizione del decreto MEF non tenga conto della fase di adozione dello schema di programma richiesta nel caso del programma dei lavori pubblici anche al fine di consentire la presentazione di eventuali osservazioni entro trenta giorni dalla pubblicazione dello schema adottato. Adozione che pertanto, in quanto comunque obbligatoria, dovrebbe essere avvenuta antecedentemente, ed almeno trenta giorni prima, della redazione del DUP.

9.2 Programma triennale lavori pubblici

(Art.21 comma 1 D.Lgs.50/2018; art.5 commi 4,5,6,7,8DM 14/2018)

Per il programma triennale dei lavori è prevista sia una adozione che una approvazione, fasi al termine delle quali è previsto un obbligo di pubblicazione dei relativi atti e fra le quali deve intercorrere un periodo di tempo massimo durante il quale le amministrazioni possono consentire la presentazione di eventuali osservazioni.

9.2.1 Adozione dello schema e approvazione del Programma triennale lavori pubblici

(art.5 commi 4,5,6,7,8DM 14/2018)

L'adozione dello schema del programma triennale dei lavori di cui al comma 4 art.5 del DM 14/2018 è da ritenere obbligatoria anche nel caso in cui l'amministrazione non intenda consentire la presentazione di eventuali osservazioni di cui al comma 5 dello stesso articolo.

Le modalità di adozione degli schemi di programma e dell'approvazione del programma sono rimesse all'amministrazione "secondo il proprio ordinamento", così come all'autonomia organizzativa della stessa sono rimesse le modalità di raccolta e valutazione delle osservazioni al programma.

L'adozione dello schema non rende il programma efficace o applicabile, essendo necessaria la successiva approvazione, ma laddove, come pare corretto, si consideri l'adozione come parte del più ampio processo di approvazione dell'aggiornamento annuale del programma triennale e dell'elenco annuale, le Regioni e gli Enti locali potranno comunque dare avvio alle procedure di affidamento degli interventi previsti qualora ricorrano le circostanze previste dal comma 7 art.5 del DM14/2018, fra le quali rientra la stessa avvenuta adozione dello schema. Tale comma infatti dispone che, ove risulti avviata tale procedura e nelle more della sua conclusione, tali "amministrazioni possono, motivatamente, autorizzare l'avvio delle procedure relative ad un lavoro previsto nella seconda annualità di un programma triennale approvato e inserito nell'elenco annuale dello schema di programma adottato".

9.2.2 La tempistica di adozione e approvazione del Programma

(art.5 commi 4,5,6,7,8DM 14/2018)

L'arco temporale all'interno del quale il programma triennale di lavori deve essere approvato, il relazione all'approvazione del bilancio, è individuato dal comma 1, dell'art.21 del codice e dal comma 6 dell'art.5 del DM 14/2018: il comma 1 dell'art.21, disponendo la necessaria coerenza fra il programma e il bilancio, stabilisce implicitamente il termine minimo indicando che l'approvazione del primo non possa precedere quella del secondo: il comma 6 art.5 del decreto definisce invece il termine massimo disponendo che il programma, per le amministrazioni diverse dai Ministeri, debba essere "approvato" entro novanta giorni dalla data di decorrenza degli effetti del bilancio.

Si ritiene di escludere la possibilità che tale intervallo di riferimento si riduca di fatto per un parallelo obbligo di procedere all'adozione dello schema di programma solo a bilancio approvato. La coerenza con il bilancio, anche dalla lettura del secondo periodo del comma 1 dell'art.21 del codice, è da intendersi infatti riferita alla sola approvazione del programma e non necessariamente anche all'adozione dello schema di programma di cui al comma 4 art.5 del DM 14/2018. Il richiamo, in tale ultimo comma, al rispetto al citato comma 1 dell'art.21 ed ai successivi commi 5 e 6 del decreto, deve essere interpretato come mera raccomandazione di tenere conto che un eventuale ritardo nei tempi di adozione dello schema di programma, cui potrebbe fare seguito un ulteriore periodo dedicato alla presentazione di osservazioni, potrebbe pregiudicare il rispetto del termine di 90 giorni fra decorrenza del bilancio e approvazione del programma.

Quanto sopra per non escludere l'eventualità che, in specie in caso di ritardo nell'approvazione del bilancio, lo schema di programma possa essere adottato in coerenza con un bilancio "in costruendo", ovvero in parallelo alla sua definizione. E così anche per la presentazione e l'esame delle eventuali osservazioni che potrebbero dare luogo a modifiche dello schema di programma con possibili riflessi sullo stesso bilancio ancora da approvare.

L'approvazione del programma, oltre che rispetto all'approvazione (ed alla data di decorrenza degli effetti) del bilancio, deve ovviamente avvenire successivamente all'adozione ed alla eventuale raccolta delle osservazioni. Il comma 5, dell'art.5 definisce tali tempi anche disponendo che l'approvazione definitiva del programma debba avvenire entro 30 giorni dalla conclusione delle

eventuali consultazioni e comunque entro 60 giorni dalla data di pubblicazione dello schema adottato.

Riassumendo, devono essere soddisfatte contemporaneamente le seguenti tempistiche¹¹:

A) il programma deve essere approvato:

1. nel periodo fra la data di approvazione del bilancio ed i successivi 90 giorni (comma 6 art.5 del Regolamento);
2. in caso si preveda la presentazione di osservazioni, fra il 31esimo e il sessantesimo giorno successivo alla data di pubblicazione dello schema di programma adottato (comma 5 art.5 del Regolamento);
3. in caso non si preveda la presentazione di osservazioni, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione dello schema di programma adottato (comma 5 art.5 del Regolamento);

B) lo schema di programma dovrà essere pubblicato, pena l'impossibilità di rispettare i termini di cui al punto A, non prima dei 60 giorni antecedenti e non oltre i 30 giorni successivi all'approvazione del bilancio.

In sintesi il programma deve essere approvato all'interno dell'intersezione fra la finestra dei 30 (A.2) o 60 giorni (A.3) a partire dalla data di pubblicazione dello schema di programma adottato, e la finestra dei 90 giorni successivi alla data di approvazione del bilancio¹².

In ultimo, qualora la programmazione di un'amministrazione aggiudicatrice o di un ente aggiudicatore sia redatta da unità operative distinte e sia adottata e/o approvata in tempi diversi per

¹¹ In formule, ponendo

A= data pubblicazione schema di programma adottato; B= data approvazione (decorrenza degli effetti) del bilancio;

P= data approvazione del programma, le condizioni da rispettare sono:

a1. $B \leq P \leq B + 90 \text{gg.}$;

a2. $A + 30 \text{gg.} \leq P \leq A + 60 \text{gg.}$;

a3. $A \leq P \leq A + 60 \text{gg.}$;

b. $B - 60 \text{gg.} \leq A \leq B + 30 \text{gg.}$

¹² Si vedano i due seguenti esempi relativi a casi in cui si prevede la presentazione di osservazioni:

1) con uno schema di programma pubblicato il 15esimo giorno successivo all'approvazione del bilancio, l'approvazione del programma dovrà avvenire fra il 45esimo e il 75esimo giorno dall'approvazione del bilancio;

2) con uno schema di programma pubblicato il 45esimo giorno antecedente all'approvazione del bilancio, l'approvazione del programma dovrà avvenire entro i primi 15 giorni dall'approvazione del bilancio.

Con riferimento alla legenda di cui alla nota precedente, i due esempi possono essere così rappresentati graficamente

Esempio 1

	B																															
finestra A	-60	-55	-50	-45	-40	-35	-30	-25	-20	-15	-10	-5	0	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	
	A																															
finestra B	-60	-55	-50	-45	-40	-35	-30	-25	-20	-15	-10	-5	0	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	
																					P											
intervallo utile	-60	-55	-50	-45	-40	-35	-30	-25	-20	-15	-10	-5	0	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90	

Esempio 2

	B																																					
finestra A	-60	-55	-50	-45	-40	-35	-30	-25	-20	-15	-10	-5	0	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90							
	A																																					
finestra B	-60	-55	-50	-45	-40	-35	-30	-25	-20	-15	-10	-5	0	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90							
													P													P												
intervallo utile	-60	-55	-50	-45	-40	-35	-30	-25	-20	-15	-10	-5	0	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55	60	65	70	75	80	85	90							

ciascuna unità operativa, i tempi indicati dal DM 14/2018 dovranno essere rispettati con riferimento all'ultimo atto di programmazione adottato o approvato, ovvero all'avvenuta adozione ed approvazione del programma completo.

9.2.2.1 La pubblicità del Programma dei lavori

(Art.21 comma 7, art.29 commi 1,2 D.Lgs.50/2018; art.5 commi 5,8 DM 14/2018)

Il programma triennale dei lavori è soggetto agli obblighi di pubblicità di cui al comma 7 art.21 del codice e contestualmente, in quanto atto relativi alla programmazione, anche a quelli di cui al comma 1 art.29 della stessa norma.

Gli obblighi di pubblicazione sul profilo del committente e sui siti di cui all'art.21 comma 7 e art.29 comma 2 del codice, sono estesi anche ai relativi aggiornamenti in corso d'anno.

Ai fini del comma 1 e 2 dell'art.29 del codice, contestualmente al programma, dovranno essere pubblicati gli atti (delibere o altro) di adozione o approvazione.

Per lo schema del programma triennale dei lavori pubblici ed elenco annuale, il comma 5 dell'art.5 del DM 14/2018 dispone l'obbligo di pubblicazione sul solo profilo del committente della stazione appaltante. Si ritiene qui tuttavia che lo schema adottato debba essere ricompreso fra gli atti relativi alla programmazione di cui al comma 1 art.29 del codice e che pertanto sia soggetto anch'esso agli obblighi di pubblicazione sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e sulla piattaforma digitale istituita presso ANAC, anche tramite i sistemi informatizzati regionali, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo. E' fatta comunque salva ogni ulteriore forma di pubblicità integrativa dello "schema" al fine di consentire la massima trasparenza nonché, in particolare, la massima partecipazione per la presentazione delle eventuali osservazioni di cui al comma 5 art.5 del DM 14/2018.

Per le modalità di assolvimento degli obblighi di pubblicità si rimanda alle istruzioni operative dell'apposito applicativo software del Ministero delle Infrastrutture e dei sistemi informatizzati delle regioni e delle province autonome di cui al comma 2 art.29 del codice.

9.2.2.2 Schema riassuntivo della tempistica di adozione, approvazione e pubblicità del Programma triennale dei lavori

(Art.21 comma 7, art.29 commi 1,2 D.Lgs.50/2018; art.5 commi 4,5,6,7,8 DM 14/2018)

Le disposizioni relative alla tempistica di adozione dello schema e di approvazione del programma contenute nel codice e nel DM 14/2018 si possono riportare alle fasi di cui allo schema che segue, nel quale, per completezza del processo, si considera anche la pre-fase della raccolta delle proposte (fabbisogni) ed il necessario raccordo con la pianificazione delle centrali di committenza e dei Soggetti aggregatori che, nel caso dei lavori, si sostanzia nella necessità di acquisire da tali soggetti, l'assenso alla presa in carico di procedure di affidamento in delega (su questo specifico punto si rimanda al paragrafo 12).

fase	Descrizione	Tempi
0	ricognizione dei fabbisogni	In tempi utili all'adozione dello schema di programma
1	adozione dello schema del programma triennale dei lavori pubblici e dell'elenco annuale dei lavori pubblici	In tempi utili al rispetto dei vincoli della successiva pubblicazione

2	pubblicazione dello schema adottato sui siti informatici di cui agli articoli 21 comma 7 e 29 commi 1 e 2 del codice	Successivamente all'adozione e fra il 60esimo giorno antecedente e il 30esimo giorno successivo all'approvazione del bilancio
3	eventuale presentazione di osservazioni	30 gg successivi alla pubblicazione dello schema di adozione
4	acquisizione assenso delle centrali di committenza e/o dei soggetti aggregatori per presa in carico eventuali procedure in delega previste in elenco annuale o prima annualità	Prima dell'approvazione del programma e, di norma, antecedentemente alla pianificazione delle centrali di committenza e/o dei soggetti aggregatori interessati
4	approvazione del programma triennale dei lavori pubblici e dell'elenco annuale dei lavori pubblici	Contestualmente o successivamente all'approvazione del bilancio ed entro 30 gg dalla conclusione dei termini di presentazione delle eventuali osservazioni e comunque entro 60 giorni dalla pubblicazione dello schema adottato ed entro 90 dalla decorrenza degli effetti del proprio bilancio
5	pubblicazione del programma approvato sul profilo del committente e sui siti informatici di cui agli articoli 21 comma 6 e 29 commi 1 e 2 del codice	Successivamente all'approvazione
6	pubblicazione della modifica del programma a seguito di aggiornamento in corso d'anno, sul profilo del committente e sui siti informatici di cui agli articoli 21 comma 6 e 29 commi 1 e 2 del codice	Successivamente alla modifica in corso d'anno

Per facilitarne la lettura, a seguito di modifica del programma in corso d'anno si suggerisce di pubblicare l'intero programma così come variato e non le sole modifiche apportate.

9.3 Programma biennale forniture e servizi

(art.7 commi 4,5,6; art.8 DM 14/2018)

Per il programma biennale degli acquisti di beni e servizi è prevista solo una approvazione. Una volta approvato il programma è soggetto ad un obbligo di pubblicazione.

9.3.1 La tempistica delle fasi di formazione ed approvazione del Programma

(art.7 commi 4,5,6; art.8 DM 14/2018)

Per il programma biennale degli acquisti l'unico vincolo temporale esplicito richiamato dal DM 14/2018 è rappresentato dall'approvazione entro i novanta giorni dalla decorrenza degli effetti del proprio bilancio o documento equivalente. Non essendo prevista, per il programma forniture e servizi, né una fase di adozione né una fase per l'eventuale presentazione di osservazioni da parte della cittadinanza, tale termine è da considerarsi ampiamente cautelativo e non esclude la possibilità che programma e bilancio siano approvati contestualmente.

È tuttavia utile ricostruire la tempistica dell'intero processo di formazione e approvazione del programma tenendo conto anche dell'obbligo di anticipazione al Tavolo dei soggetti aggregatori

dell'elenco degli acquisti di importo superiore al milione di euro che vi si prevede di inserire e del necessario raccordo con la pianificazione degli acquisti delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori. Va precisato che tale processo va necessariamente integrato con le diverse attività ricomprese dell'ampia fase di ricognizione ed individuazione dei fabbisogni che è preliminare all'approvazione del programma.

Oltre al vincolo, per l'approvazione, dei 90 giorni dalla decorrenza degli effetti del bilancio, ai fini della ricostruzione di un cronoprogramma dell'insieme delle attività finalizzate all'approvazione del programma biennale, si dovrà dunque tenere conto:

- a) dell'obbligo di trasmettere entro il 30 ottobre di ogni anno al tavolo dei Soggetti aggregatori l'elenco delle acquisizioni di importo superiore al milione di euro che si prevede di inserire nel programma;
- b) dell'obbligo di acquisire il preventivo assenso della centrale di committenza o soggetto aggregatore o, in alternativa,
- c) dell'obbligo di verificare la capienza della pianificazione dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza per il soddisfacimento del proprio fabbisogno.

Ai fini della ricostruzione della scansione temporale delle diverse attività è dirimente il momento nel quale sarà disponibile la pianificazione delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori. Le attività A) e B) di cui sopra, essendo finalizzate a fornire a Soggetti aggregatori o a CDC informazioni utili alla loro pianificazione, non potranno dunque che precedere la stessa. Da un punto di vista sistematico quindi la pianificazione delle attività dei soggetti che svolgono funzioni di centralizzazione delle committenze, dovendo raccordarsi con le necessità espresse dalle amministrazioni, dovrà essere adottata solo successivamente. Non essendoci una disposizione *ad hoc*, appare verosimile che il termine per l'adozione di detta pianificazione debba tener conto da un lato del tempo necessario all'elaborazione da parte dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza di riferimento dei dati pervenuti, e dall'altro del termine del 31 dicembre previsto dall'articolo 9, comma 3 del DL 66/2014 per l'adozione del DPCM contenente le categorie merceologiche per le quali è fatto obbligo di ricorso ai soggetti aggregatori.

Tali considerazioni ci portano ad individuare lo stesso 30 ottobre come data consigliata entro la quale inoltrare al soggetto aggregatore o alla centrale di committenza di riferimento la richiesta di assenso all'espletamento della procedura di affidamento di cui all'articolo 8, comma 1, del DM 14/2018.

E' importante sottolineare che l'attività C), ovvero la verifica della capienza effettiva – disponibilità del bene - degli strumenti di acquisto o negoziazione di Soggetti aggregatori o CDC ai quali l'Amministrazione intenda ricorrere, non può che avvenire al momento dell'adesione. La disposizione del comma 8 art.1 pare dunque da interpretare come una verifica da effettuare in fase di redazione del programma e che potrà dare esito negativo al momento della successiva adesione, senza peraltro in questo caso comportare un aggiornamento del programma.

Tale verifica "preventiva" non potrà comunque che completarsi successivamente alla disponibilità della pianificazione delle centrali di acquisto.

9.3.2 La pubblicità del Programma degli acquisti di forniture e servizi

(Art.21 comma 7, art.29 commi 1,2 D.Lgs.50/2018; art.7 comma 4 DM 14/2018)

Il programma biennale degli acquisti di beni e servizi nonché i relativi aggiornamenti annuali sono soggetti agli oneri pubblicitari di cui agli articoli 21, comma 7 e 29, comma 2 del codice.

Gli obblighi di pubblicazione sul profilo del committente e sui siti di cui all'articolo 21, comma 7 e articolo 29, comma 2, del codice, sono estesi anche alle modifiche del programma in corso d'anno (su questo specifico punto si rimanda al paragrafo 10).

Ai fini del comma 1 e 2 dell'art.29 del codice, contestualmente al programma, dovranno essere pubblicati gli atti (delibere o altro) di approvazione.

Per le modalità di assolvimento degli obblighi di pubblicità si rimanda alle istruzioni operative dell'apposito applicativo software del Ministero delle Infrastrutture e dei sistemi informatizzati delle regioni e delle province autonome di cui al comma 2 art.29 del codice.

9.3.3 Schema riassuntivo della tempistica delle fasi di formazione ed approvazione e pubblicità del Programma biennale degli acquisti di beni e servizi

(Art.21 comma 7, art.29 commi 1,2 D.Lgs.50/2018; art.7 comma 4,5,6 DM 14/2018)

Le disposizioni relative alla tempistica di approvazione del programma contenute nel codice e nel DM 14/2018 si possono riportare alle fasi di cui allo schema che segue, nel quale, per completezza del processo, si considera anche la pre-fase della raccolta delle proposte (fabbisogni) ed il necessario raccordo con la pianificazione delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori (su questo specifico punto si rimanda al paragrafo 12).

fase	Descrizione	Tempi
0	ricognizione dei fabbisogni	In tempi utili alla redazione dell'elenco degli acquisti oltre il milione di euro da trasmettere al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori entro il 30 ottobre di ogni anno
1	redazione e trasmissione dell'elenco degli acquisti oltre il milione di euro al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori	30 ottobre
2	acquisizione assenso delle centrali di committenza e/o dei soggetti aggregatori per presa in carico eventuali procedure in delega	prima dell'approvazione del programma e, di norma, antecedentemente alla pianificazione delle centrali di committenza e/o dei soggetti aggregatori interessati
3	verifica "preventiva" capienza negli accordi quadro, convenzioni ed altri strumenti delle centrali di committenza e/o dei soggetti aggregatori	successivamente alla pianificazione delle centrali di committenza e/o dei soggetti aggregatori interessati
4	approvazione del programma biennale delle forniture e servizi	entro 90 dalla data di decorrenza degli effetti del proprio bilancio o documento equivalente
5	pubblicazione del programma approvato sul profilo del committente e sui siti informatici di cui agli articoli 21, comma 7 e 29, commi 1 e 2 del codice	successivamente all'approvazione
6	pubblicazione della modifica del programma a seguito di aggiornamento in corso d'anno, sul profilo del committente e sui siti informatici di cui agli articoli 21 comma 6 e 29 commi 1 e 2 del codice	successivamente alla modifica in corso d'anno

9.4 Obblighi di pubblicità in caso di non avvenuta redazione del programma

(art. 5 comma 8, art.7 comma 4 DM 14/218)

Nei casi in cui le amministrazioni non provvedano alla redazione del programma triennale dei lavori o del programma biennale degli acquisti di forniture e servizi, per assenza di interventi o di acquisti di forniture e servizi che rispondono ai requisiti necessari alla loro inclusione, le stesse, quale “atto di programmazione da ricomprendere fra quelli di cui all’art.29 comma 1 del Codice, sono tenute a darne comunicazione sul profilo del committente nella sezione “Amministrazione trasparente” di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e sui corrispondenti siti informatici di cui agli articoli 21, comma 7 e 29, comma 2, del codice.

La comunicazione può essere dunque effettuata come avviso nel quale si rende noto di non aver provveduto alla redazione del programma, con le relative motivazioni, utilizzando gli applicativi e relative funzionalità per la pubblicazione degli atti di cui all’art.29 comma 1 del Codice.

Alternativamente, l’applicativo SCP (Servizio Contratti Pubblici) Itaca-MIT ed alcuni sistemi regionali, consentono pubblicare un “programma senza interventi”, ovvero un file in formato .pdf nel quale, in calce alla scheda A, comparirà la scritta “non sono previsti interventi per il triennio/biennio”;

Per quanto non esplicitato dal DM 14/2018, è da intendersi che la comunicazione della non avvenuta redazione del programma ricomprenda anche l’elenco degli eventuali interventi o acquisti non avviati fra quelli presenti rispettivamente nel precedente elenco annuale (programma triennale lavori) o nella prima o nella prima annualità (programma biennale forniture e servizi) del programma precedente. Tale obbligo può essere assolto con la compilazione e pubblicazione della scheda F dell’allegato I o della scheda C dell’allegato II in allegato alla comunicazione della mancata redazione del programma.

9.5 Ambito nazionale e regionale: quale sistema utilizzare per gli obblighi di cui al comma 7 art.21 del D.Lgs.50/2016

(art.21 comma 7 D.Lgs.50/2016, art.2 comma 1 DM 42/2013)

La distinzione fra ambito nazionale o regionale è richiamata dal Servizio Contratti Pubblici gestito dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti in collaborazione con ITACA per l’assolvimento degli obblighi di pubblicità del programma di cui al comma 7 art.21 del Codice, al fine di reindirizzare le amministrazioni “di ambito regionale” ai rispettivi sistemi informativi regionali.

Queste ultime si definiscono come quelle che hanno sede ed operano sul territorio regionale ad esclusione dei soggetti, classificabili come nazionali o sovraregionali, individuati all’art. 117 comma 2 lettera g) della Costituzione. In caso di amministrazione con operatività interregionale, l’attribuzione al sistema regionale di competenza potrà essere individuata in base all’ubicazione della propria sede legale.

Le indicazioni di cui sopra hanno una valenza prettamente operativa. L’interconnessione in cooperazione applicativa fra sistemi regionali e “sito del Ministero del Infrastrutture” di cui al comma 2 art.29 del Codice, consentirà eventuali eccezioni che Regioni e Ministero potranno concordare anche in riferimento situazioni specifiche.

10. Modalità di aggiornamento in corso d'anno

(art. 5 comma 9, 10,11; art.7 comma 8,9,10 DM 14/2018; art.31 comma 1 D.Lgs.50/2016)

L'art.5, comma 9 e l'articolo 7, comma 8 del DM 14/2018 riportano, rispettivamente per il programma triennale dei lavori e per il programma biennale di forniture e servizi, l'elenco dei casi nei quali è possibile, previa apposita approvazione dell'organo competente, la modifica del programma in corso d'anno.

I successivi comma 11, dell'art.5 e comma 9, dell'art.7 indicano invece i casi nei quali gli interventi o gli acquisti possono comunque essere realizzati anche qualora non inseriti nel programma, in particolare in quanto resi necessari da eventi imprevedibili o calamitosi o da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari.

I casi per i quali è consentita la modifica del programma (relativamente alla sola prima annualità e alle altre annualità del programma) sono riepilogati nei prospetti che seguono e che comprendono anche quello, disciplinato dal secondo periodo del comma 11, dell'art.5 e del comma 9, dell'art.7, in cui l'aggiornamento sia comunque obbligatorio a posteriori rispetto alla realizzazione di un acquisto o lavoro urgente in quanto "realizzati sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco, avviando le procedure di aggiornamento della programmazione".

Modifica del Programma triennale lavori pubblici:

prima annualità (elenco annuale)	seconda e terza annualità
cancellazione di uno o più lavori già previsti	
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	
anticipazione della realizzazione, nell'ambito dell'elenco annuale di lavori precedentemente previsti in annualità successive	
modifica del quadro economico dei lavori già contemplati nell'elenco annuale, per la quale si rendano necessarie ulteriori risorse	
aggiornamento ex post a seguito realizzazione sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco	

Modifica del Programma biennale forniture e servizi:

prima annualità	seconda annualità
cancellazione di uno o più acquisti già previsti	
aggiunta di uno o più acquisti in conseguenza di atti amministrativi adottati a livello statale o regionale	

aggiunta di uno o più acquisti 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	
anticipazione alla prima annualità dell'acquisizione di una fornitura o di un servizio ricompreso nel programma biennale degli acquisti	
modifica del quadro economico degli acquisti contemplati nella prima annualità, per i quale si rendano necessarie ulteriori risorse	
aggiornamento ex post a seguito di acquisto sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco	

Relativamente ai casi nei quali è consentita la realizzazione dell'intervento o l'acquisto anche senza necessario aggiornamento del programma, dalle disposizioni del comma 11, dell'art.5 e del comma 9, dell'art.7, si deve dedurre che:

- ✓ per i lavori, i servizi e le forniture resi necessari da eventi imprevedibili o calamitosi o da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari, si possa avviare la procedura di acquisto senza necessariamente dare avvio alle procedure finalizzate al successivo comunque necessario aggiornamento del programma;
- ✓ per gli ulteriori interventi o acquisti dotati di piani finanziari autonomi si possa avviare la realizzazione nelle more di una modifica dell'elenco annuale del programma che comunque risulta necessaria anche se successiva.

L'ultimo punto pare dunque estendere l'elenco dei motivi di modifica del programma previsti nel comma 9, dell'art.7 (lavori) e nel comma 8, dell'art.7 (forniture e servizi) per quanto limitandolo al solo caso dell'elenco annuale, ovvero alla prima annualità del programma, lasciando tuttavia la possibilità che la modifica possa concludersi anche successivamente, e dunque dopo aver avviato le procedure di aggiornamento.

La modifica del programma è evidentemente consentita quando si verifica almeno una delle condizioni richieste. In caso ne sussistano più di una, nelle schede del programma potrà essere indicata quella ritenuta prevalente o, in assenza, una qualsiasi in quanto comunque condizione (necessaria e) sufficiente per dimostrare che si è agito secondo norma.

Dall'elencazione delle circostanze che consentono un aggiornamento del programma in corso d'anno si deve dedurre *a contrariis* che il modificarsi di tutte le informazioni richieste nel programma non legate alla natura, alla tipologia ed al valore (importo) dell'intervento o dell'acquisto, non richiedano un necessario aggiornamento e possano pertanto essere "corrette" in occasione del primo aggiornamento utile, se non nel programma successivo nel quale l'intervento o acquisto sia eventualmente riproposto.

Ci si riferisce, a titolo di esempio:

- ✓ al caso di sostituzione del RUP dell'acquisto o dell'intervento, disciplinato anche nel comma 1, dell'art.31, del Codice a seguito del correttivo, che recita "la sostituzione del RUP individuato nella programmazione di cui all'art.21, comma 1, non comporta modifiche alla stessa";

- ✓ al caso in cui si segnali nel programma l'intenzione di ricorrere ad un soggetto aggregatore o ad una centrale di committenza ma che, per indisponibilità dell'iniziativa, l'amministrazione sia costretta: a rivolgersi ad altra centrale di committenza; a posticipare l'acquisto o la realizzazione dell'intervento; ad attivare in proprio una procedura di affidamento laddove consentito anche ai sensi degli articoli 37 e 38 del codice.

11. Avvio delle procedure di affidamento nelle more dell'approvazione del programma

(art.5 comma 7, art.7 comma 7 DM 14/2018)

Al fine di evitare il rischio che ritardi nell'approvazione del programma, dovuti anche a ritardi nell'approvazione dei bilanci rispetto ai quali è richiesta "coerenza", si traducano in un blocco dell'attività contrattuale dell'amministrazione tale da pregiudicare il tempestivo soddisfacimento del fabbisogno, il DM 14/2018, al comma 7, dell'art.5 (lavori) ed al comma 7, dell'art.7 (forniture e servizi), ha previsto la possibilità che, motivando e ferme restando alcune condizioni, le procedure di affidamento siano comunque avviate.

In merito alle condizioni legittimanti, va innanzitutto precisato che tali disposizioni di salvaguardia sono riservate alle sole Regioni ed Enti Locali. In secondo luogo, l'inciso "e nelle more della conclusione della procedura di approvazione dell'aggiornamento annuale del programma" contenuto nei commi citati, implicitamente dispone che tali procedure di affidamento non possano comunque concludersi, con l'aggiudicazione, prima dell'avvenuta approvazione del programma. Nel merito, per dare avvio alla procedura di affidamento, le disposizioni sopra richiamate prevedono che siano realizzate contemporaneamente tutte le seguenti condizioni:

- a) risulti "avviata la procedura di approvazione dell'aggiornamento del programma", intendendo per tale il triennale e l'elenco annuale per i lavori e il biennale per forniture e servizi;
- b) l'intervento o acquisto sia stato previsto nella seconda annualità del programma precedente, intendendo per tale quello vigente sino all'approvazione del nuovo programma e che abbia l'anno in corso come seconda annualità del biennio (forniture e servizi) o del triennio (lavori);
- c) per i soli lavori, che l'intervento sia altresì previsto dall'elenco annuale dello schema di programma adottato, con ciò chiarendo che l'avvio della procedura non possa essere comunque antecedente all'adozione dello schema stesso;
- d) si provveda ad autorizzare espressamente l'avvio della procedura di affidamento con atto che contenga le specifiche motivazioni sottese all'avvio anticipato.

Relativamente al primo punto, nel caso dei lavori la procedura di approvazione del programma, accogliendo una accezione ampia dell'iter, si può considerare già avviata con l'avvio della procedura di adozione dello schema di programma che è ulteriore condizione al terzo punto.

Quanto al secondo, niente pare ostare alla possibilità che, qualora l'acquisto o intervento non sia stato previsto nella seconda annualità del programma precedente, si provveda *ad hoc*, in caso di necessità, all'aggiornamento dello stesso programma precedente con l'inclusione dell'intervento o acquisto di interesse.

In merito, in ultimo, alle motivazioni, il DM 14/2018 non detta alcun preciso indirizzo e quindi alcun limite. Le "libere motivazioni" potranno dunque riguardare ad esempio: uno stato di necessità, se non di urgenza; il rischio di non rispettare tempi imposti per accedere a

finanziamenti; l'esigenza di pianificare l'attività degli uffici preposti alla gestione delle procedure di affidamento dell'Ente.

Fra i casi per i quali è ammesso l'avvio della procedura di affidamento nelle more dell'approvazione del nuovo programma, non è apparso necessario contemplare espressamente, nel regolamento, quello relativo ad interventi ed acquisti ricompresi nella prima annualità del programma antecedente. Tali interventi ed acquisti possono infatti essere avviati, pur in ritardo rispetto ai tempi previsti, sino a che il programma antecedente è vigente (ovvero sino all'approvazione del nuovo) senza ulteriore condizione se non quella di essere riportati anche nella prima annualità del nuovo programma.

12. Il raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza

12.1 L'elenco delle acquisizioni d'importo superiore a 1 milione di euro chesi prevedono di inserire nella programmazione biennale di forniture e servizi

(art.21 comma 6 D.Lgs.50/2016, art.8 comma 1 DM 14/2018)

La compilazione dell'”elenco delle acquisizioni di forniture e servizi d'importo superiore a un milione di euro” che le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare “entro il mese di ottobre al Tavolo tecnico dei Soggetti aggregatori che li utilizza ai fini dello svolgimento dei compiti e delle attività ad esso attribuiti”, in quanto relative a quegli acquisti che “prevedono di inserire nella programmazione biennale”, è da intendersi a tutti gli effetti come una pre-redazione, o redazione provvisoria del programma e non come l'anticipazione di una parte del programma stesso.

Non si ravvisa infatti alcun vincolo sul fatto che gli acquisti previsti in tale elenco debbano essere poi effettivamente inclusi nel programma che sarà successivamente approvato, né si ritiene che quest'ultimo non possa includere acquisti di importo superiore al milione di euro non prevedibili al momento di formazione dell'elenco.

Si ritiene che tale eventuale disallineamento possa dipendere:

- a) da un effettivo mutamento dell'interesse pubblico cui il soddisfacimento di un fabbisogno è preordinato;
- b) dalla mancata allocazione in bilancio della necessaria copertura finanziaria verificabile definitivamente solo a seguito dell'approvazione dello stesso;
- c) dalla impossibilità di un perfetto raccordo con la successiva pianificazione dell'attività delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori.

L'ultimo punto è relativo in particolare alla eventualità:

- c1) di un successivo mancato assenso della centrale di committenza o Soggetto aggregatore al quale si intenda rivolgersi per delegare la procedura di affidamento;
- c2) che a seguito della consultazione della pianificazione dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza si verifichi l'insussistenza della capienza necessaria al soddisfacimento del fabbisogno;
- c3) che a seguito delle circostanze di cui a uno dei due punti precedenti l'amministrazione decida di rinunciare all'acquisto o di posticiparlo oltre il periodo di riferimento del programma nel quale l'acquisto non sarà dunque inserito.

Tutto quanto sopra presuppone che, proprio in quanto pre-redazione o redazione provvisoria di una parte (acquisti superiori al milione di euro) del programma biennale, l'elenco sia definito:

- a seguito della conclusione di una ricognizione dei fabbisogni, ovvero quantomeno di una prima fase di ricognizione comunque completa (ovvero effettuata presso tutte le unità organizzative di una stazione appaltante) auspicabilmente estesa anche agli acquisti di importo inferiore a 40mila € che possano comunque concorrere all'individuazione di acquisti aggregati di importo superiore al milione di euro;
- verificando comunque per ogni acquisto elementare (ovvero anche disaggregato) la sussistenza delle condizioni per l'inclusione nel futuro programma, quantomeno sulla base delle informazioni al momento disponibili (inclusa l'intenzione delle unità organizzative responsabili di proporre in sede di formazione del successivo bilancio la necessaria copertura finanziaria);
- approvando con atto formale i suoi contenuti.

Tornando sul punto relativo alla possibilità che l'elenco ricomprenda anche l'aggregazione di acquisti di forniture o servizi omogenei segnalati separatamente da centri di costo diversi, si può qui solo suggerire che l'operazione sia eseguita con riferimento allo standard europeo di classificazione delle tipologie merceologiche CPV (Common Procurement Vocabulary) ed assumendo in particolare che siano definiti omogenei gli acquisti che rientrano nello stesso "gruppo", identificato dalle prime tre cifre del codice CPV.

Da ricordare che nella formazione dell'elenco *“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”* che recita: *“L'Agenzia per l'Italia digitale (Agid) predispone il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione che è approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato. Il Piano contiene, per ciascuna amministrazione o categoria di amministrazioni, l'elenco dei beni e servizi informatici e di connettività e dei relativi costi, suddivisi in spese da sostenere per innovazione e spese per la gestione corrente, individuando altresì i beni e servizi la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica.*

Per la redazione dell'elenco degli acquisti oltre il milione di euro da trasmettere al Tavolo dei soggetti aggregatori, gli applicativi del Ministero delle Infrastrutture e dei sistemi informatizzati delle Regioni metteranno a disposizione le stesse identiche funzionalità che saranno successivamente utilizzate per redazione del programma biennale delle forniture e servizi. Gli stessi consentiranno altresì la trasmissione di detti elenchi facendosi carico, secondo le modalità che saranno concordate con il destinatario finale, del loro inoltro al Tavolo tecnico dei Soggetti aggregatori.

12.2 Raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza

(art.8 DM 14/2018)

Sia il programma biennale di forniture e servizi limitatamente agli acquisti ricompresi nella prima annualità, che il programma triennale dei lavori, limitatamente all'elenco annuale, devono riportare indicazioni sul raccordo con la pianificazione delle attività delle centrali di committenza e dei soggetti aggregatori, i quali ultimi provvedono alla redazione dei loro piani anche sulla base delle segnalazioni delle acquisizioni di importo superiore al milione di euro raccolte dal proprio Tavolo tecnico e di cui al paragrafo precedente.

In particolare nell'articolo 8, comma 1, del DM 14/2018 si richiama la necessità di consultare i documenti di pianificazione dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza, ciò che, in assenza di una disciplina circa la redazione e messa a disposizione di tali atti di pianificazione, è da intendere quale consultazione nella libera forma nella quale ad oggi sono prodotti e resi disponibili dagli stessi soggetti. Tuttavia, con riferimento esclusivo alle categorie di merceologiche oggetto dell'obbligo di acquisto tramite i Soggetti aggregatori (articolo 9, comma 3 DL 66/2014), le stazioni appaltanti dovranno consultare, dal sito www.acquistinretepa.it, la pagina dedicata ai soggetti aggregatori che riporta l'elenco delle iniziative, con l'evidenza del relativo stato.

I tempi entro i quali le amministrazioni acquisiscono le informazioni necessarie ad indicare il ricorso ad una centrale di committenza o a un soggetto aggregatore, sono illustrati nel paragrafo 9.1.2 dedicato alla tempistica di approvazione del programma ed al quale si rimanda limitandosi qui a richiamare la distinzione fra il caso della raccolta dell'assenso, ovvero della disponibilità della centrale acquisto di farsi carico della procedura in delega, che deve necessariamente precedere la pianificazione delle attività della stessa CDC o Soggetto aggregatore e quello della verifica preventiva della capienza di accordi quadro o convenzioni, che si basano sulla consultazione di detta pianificazione e che non può pertanto che essere successiva alla stessa.

Il ricorso a centrale di committenza o soggetto aggregatore dovrà essere indicato per gli acquisti della prima annualità del programma biennale di forniture e servizi e nell'elenco annuale di lavori, solo nei casi in cui ricorra almeno una delle seguenti condizioni:

1. sia previsto l'obbligo ai fini del DPCM di cui all'art. 9, comma 3 del DL 66/2014 convertito con Legge 89/2014, ovvero l'acquisto rientri fra le categorie rientranti in tale decreto;
2. si sia raccolto l'assenso di un soggetto aggregatore o di una centrale di committenza a per l'indizione di procedura in delega nell'anno di riferimento;
3. negli altri casi in cui l'intenzione di ricorrervi sia suffragata dal preventivo assenso della centrale di committenza o del soggetto aggregatore o dalla verifica di capienza per il soddisfacimento del proprio fabbisogno secondo le modalità disposte dalla stessa Centrale di Committenza Soggetto aggregatore da effettuarsi in fase di redazione del programma e per quanto non si escluda (salvo attivazione di modalità di "prenotazione" o simili) che la stessa verifica dia esito negativo al momento dell'effettiva adesione.
4. il ricorso a queste forme di centralizzazione sia previsto da norme regionali;

Particolare attenzione va prestata al caso in cui si intenda delegare ad una Centrale di Committenza procedura di affidamento la realizzazione di un intervento della programmazione triennale dei lavori come è richiesto di indicare nell'elenco annuale dei lavori (scheda E allegato I).

Essendo l'oggetto della programmazione dei lavori riferito ad un intervento che può essere realizzato tramite più appalti, come nel caso siano previste procedure di affidamento distinte per gli eventuali servizi e forniture connessi, è da intendere che l'informazione della scheda E dell'allegato I debba riferirsi alla procedura di affidamento per la realizzazione della componente principale dei lavori. Tale interpretazione trova valore anche in considerazione del fatto l'affidamento separato dei servizi e delle forniture connesse, se di importo pari o superiore a 40mila euro, è oggetto di parallela inclusione nel programma biennale delle forniture e servizi e pertanto l'eventualità che esso sia delegato a centrale di committenza o soggetto aggregatore sarà ivi indicato.

Nell'indicare, nella scheda B del programma biennale delle forniture e servizi e nella scheda E (elenco annuale) del programma triennale dei lavori, la centrale di committenza o il soggetto aggregatore al quale si intende fare ricorso, è richiesta, oltre alla denominazione, anche l'indicazione del relativo codice anagrafico che la identifica all'interno dell'archivio AUSA

(Anagrafe Unica Stazioni Appaltanti) gestito da ANAC. Il codice in oggetto potrà essere reperito consultando detto archivio all'indirizzo:

<https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/AnagrafeUnicaAUSA>.

13. Disposizioni particolari per gli enti centrali

(Art.5 commi 6,7,12, art.7 commi 6,7 DM 14/2018)

In alcuni casi, pur di numero limitato, le disposizioni del DM 14/2018 si applicano solo alle amministrazioni centrali dello Stato oppure solo a tutte le altre.

Il primo è relativo ai tempi di approvazione sia del programma triennale dei lavori (art.5 comma 6) che programma biennale di forniture e servizi (art.7 comma 6) che, per gli Enti centrali, non devono superare i novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di bilancio (intendendo tale data equivalente a quella di decorrenza degli effetti del bilancio per gli altri Enti).

Il secondo, disciplinato dai commi che seguono quelli di cui al punto precedente, è la loro esclusione dalla possibilità, condizionata e riservata ai soli enti locali, di avviare le procedure di affidamento per gli acquisti la realizzazione degli interventi anche nelle more di approvazione dei programmi.

Un'ultima disposizione (art.5 comma 12), che riguarda il solo programma triennale dei lavori ed una specifica tipologia di enti, prevede che "il CIPE, 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."

14. Ruoli: il RUP e il referente del programma.

14.1 Compiti del referente del programma

(art.3 comma 15, art.6 comma 13 DM 14/2018)

Il Referente, o responsabile, è il soggetto incaricato dall'amministrazione di predisporre il programma, l'elenco annuale ed i loro aggiornamenti sulla base dei dati e delle informazioni che gli vengono fornite dai RUP (vedi oltre) dei singoli interventi o acquisti, provvedendo al coordinamento delle proposte ricevute. E' inoltre colui che provvede ad assolvere agli obblighi di pubblicazione anche accreditandosi sui sistemi informatizzati delle Regioni o Province Autonome o sul Servizio Contratti Pubblici del MIT. Ulteriori eventuali compiti ad esso assegnati inerenti ad esempio la verifica delle condizioni di ammissibilità degli interventi proposti dai RUP, dipendono da scelte organizzative proprie dell'Amministrazione.

L'ottimizzazione dei processi interni e il necessario coordinamento delle attività dirette all'assolvimento dei diversi obblighi informativi in materia di lavori (contratti o investimenti pubblici) consigliano l'individuazione di un unico ufficio e di un unico referente e dunque di far coincidere il referente del Programma dei lavori con il Referente Unico dell'amministrazione per la BDAP, ovvero per l'assolvimento degli adempimenti di cui al D.Lgs.229/2011.

Il coordinamento presuppone anche la facoltà di suggerire l'aggregazione di più voci di spesa su categorie omogenee (circostanza più tipica degli acquisti di beni e servizi), sia nel programma che nell'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi di importo superiore al milione di euro che si prevede di inserire nella programmazione.

Secondo un'ipotesi attualmente allo studio, il referente è anche il soggetto al quale il RUP potrà delegare la richiesta del CUP dell'intervento o dell'acquisto (sia questo il CUP programmatico o il CUP ordinario utilizzando le eventuali apposite funzionalità della procedura software per la redazione delle schede del programma.

14.2 Il Responsabile (RUP) dell'intervento o dell'acquisto

(art.31 D.Lgs.50/2016)

La stazione appaltante individua un RUP per ogni singolo intervento o acquisto del programma. L'art.31 comma 1 del Codice in particolare dispone che "per ogni singola procedura per l'affidamento di un appalto o di una concessione le stazioni appaltanti nominano, nel primo atto relativo ad ogni singolo intervento, un responsabile unico del procedimento (RUP) per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione".

Da tale norma si evince che, per tutti gli acquisti ed interventi per i quali non sia stato ancora adottato alcun atto specifico, e dunque non sia stato ancora formalmente nominato il RUP, la proposta di inserimento di un intervento o acquisto da inoltrare al referente del programma dovrà essere effettuata a cura della struttura o ufficio dell'amministrazione che sarà tenuta altresì ad indicare, come richiesto nelle schede degli allegati I e II del DM 14/2018, il nominativo di colui che intenderà nominare RUP.

Se, successivamente, individuerà RUP diversi per le singole procedure di affidamento potrà farlo senza dover modificare il RUP indicato in programmazione secondo quanto dispone lo stesso comma nell'aggiunta prevista dal correttivo: "la sostituzione del RUP individuato nella programmazione non comporta modifiche alla stessa". Per "sostituzione" si può intendere anche indicazione di RUP distinti per le possibili diverse procedure di affidamento che si generino a valle di uno stesso intervento.

Nel caso in cui già al momento dell'inserimento nel programma siano stati individuati RUP distinti per i diversi appalti anziché uno unico ritenuto responsabile dell'intero progetto-Cup, dovendone indicare comunque uno unico in sede di programmazione, si indicherà quello dell'appalto principale di lavori o dell'acquisto principale.

Salvo l'ipotesi di delega al referente del Programma di cui al paragrafo precedente, il RUP è il soggetto che, per conto dell'amministrazione di appartenenza, acquisisce il CUP, programmatico o ordinario, presso il CIPE e, all'avvio della procedura di affidamento, il codice CIG presso il sistema Simog di Anac che, in caso di adesione ad accordo quadro o convenzione, ovvero di procedura di affidamento delegata ad altra stazione appaltante, sarà di tipo "figlio" o "derivato".

CIRCOLARE N. 6



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

Roma,

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO
SERVIZIO CENTRALE PNRR
UFFICIO II

Alle Amministrazioni centrali titolari di Intervento
PNRRA tutte le Pubbliche Amministrazioni soggetti attuatori
degli interventi PNRR

Allegati: 1

e per conoscenza

Alla PCM – Segreteria tecnica Cabina di regia PNRR

LORO SEDI

OGGETTO: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Servizi di assistenza tecnica per le
Amministrazioni titolari di interventi e soggetti attuatori del PNRR.

L'articolo 9, comma 2, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, prevede che al fine di assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR, le amministrazioni Centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, possono avvalersi del supporto tecnico-operativo assicurato da società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente, statale, regionale e locale e da enti vigilati.

In tale ambito, è prevista l'attivazione di una serie di azioni di rafforzamento amministrativo in termini di *assistenza tecnica e supporto operativo all'attuazione dei progetti PNRR*, di cui potranno beneficiare sia le amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, sia le amministrazioni territoriali responsabili dell'attuazione dei singoli progetti.

Per coprire i fabbisogni per attività di assistenza tecnica¹ -i cui costi risultano non ammissibili al finanziamento nell'ambito del PNRR- nei confronti delle amministrazioni centrali titolari degli interventi e, per il loro tramite, delle amministrazioni attuatrici territoriali (Regioni,

¹ L'assistenza tecnica include tutte le azioni finalizzate a garantire lo svolgimento delle attività richieste nel processo di attuazione complessiva del PNRR e necessarie a garantire gli adempimenti regolamentari prescritti. Come specificato all'art. 6 paragrafo 2 del Regolamento (UE) 2021/241, fanno parte di questa categoria le attività di preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione, in particolare studi, analisi, attività di supporto amministrativo alle strutture operative, azioni di informazione e comunicazione, consultazione degli stakeholders, spese legate a reti informatiche destinate all'elaborazione e allo scambio delle informazioni.

province, comuni, città metropolitane, ecc...), finalizzate ad assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR e del Piano Nazionale Complementare (PNC), il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) ha stipulato uno specifico Accordo con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CdP).

L'accordo, tra l'altro, prevede la possibilità che CdP fornisca supporto e affiancamento alle Amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR e ai soggetti attuatori a livello territoriale, nelle fasi di programmazione e attuazione delle linee di intervento, nonché per la progettazione ed esecuzione dei progetti.

Il supporto di Cassa Depositi e Prestiti si concretizzerà attraverso un piano operativo annuale definito di intesa con RGS che, sulla base dei fabbisogni espressi dalle singole Amministrazioni, individuerà le specifiche attività, le modalità, i tempi ed i costi del supporto tecnico-operativo.

Inoltre, al fine di proseguire il percorso di accompagnamento alle Amministrazioni centrali già avviato con le medesime società nella fase di predisposizione e negoziato del Piano, un accordo speculare a quello sottoscritto con CdP, sempre finalizzato a garantire l'attuazione di iniziative di supporto tecnico-operativo, è in corso di finalizzazione tra RGS e Invitalia S.p.A. Ciò consentirà di massimizzare la copertura delle esigenze di assistenza tecnica, anche locale, in un quadro attuativo di interventi complementari a quanto verrà puntualmente definito nei Piani di Attività da sottoscrivere.

Inoltre, è stata stipulata da RGS, per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, una ulteriore apposita convenzione con Sogei S.p.A. e Studiare Sviluppo S.r.l. ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del citato D.L. n. 77 del 2021. In base a quest'ultima convenzione saranno attivate apposite task-force di esperti dedicati a fornire anch'essi supporto tecnico-specialistico alle amministrazioni centrali e territoriali, per rafforzare la loro capacità tecnica ed operativa nelle attività di progettazione ed esecuzione degli interventi.

Questa iniziativa a titolarità RGS, in aggiunta al supporto tecnico dedicato per il tramite delle convenzioni CdP ed Invitalia S.p.A, garantirà quindi un ulteriore linea di assistenza tecnica dedicata ad un affiancamento in loco ai soggetti attuatori territoriali, attraverso gruppi di esperti dedicati al superamento di criticità settoriali emergenti a livello locale.

L'attivazione delle descritte iniziative di assistenza tecnica avverrà su richiesta delle Amministrazioni centrali titolari di interventi PNRR, da inviare al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento RGS – Servizio Centrale per il PNRR, che provvederà alla relativa

istruttoria. Sulla base dei fabbisogni espressi, sarà redatto uno specifico Piano annuale delle Attività per ciascuna delle predette società: CdP, Invitalia, Sogei/Studiare Sviluppo.

La copertura finanziaria dei costi per le suddette attività di assistenza tecnica – che, si ricorda, non costituisce un costo ammissibile nell’ambito del PNRR - sarà a carico del Ministero dell’economia e delle finanze, a valere sulle risorse del Programma Operativo Complementare (POC) a titolarità RGS, sulla base dei rendiconti presentati dalle singole società e validati dall’amministrazione beneficiaria, secondo le procedure operative che saranno definite nei Piani delle Attività.

Al fine di garantire la rapida finalizzazione dei Piani delle Attività per il 2022 e, quindi, l’avvio operativo delle attività di supporto, si chiede alle Amministrazioni in indirizzo di voler comunicare i propri fabbisogni di assistenza tecnica, inviando apposita richiesta al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Servizio Centrale per il PNRR – Ufficio II, corredata dal modello allegato (*Format richiesta di attivazione assistenza tecnica*) appositamente compilato. L’invio può essere anticipato tramite e-mail da inviare ai seguenti indirizzi: segreteriaapnrr@mef.gov.it e attuazionepnrr@mef.gov.it.

Per assicurare la piena complementarità e la sinergia con le iniziative di assistenza tecnica già avviate, evitando rischi di sovrapposizione, le predette amministrazioni richiedenti sono tenute a comunicare al medesimo Servizio Centrale per il PNRR, contestualmente alla richiesta di assistenza, tutte le eventuali ed ulteriori azioni di assistenza tecnica e/o supporto tecnico-operativo di cui già usufruiscono con oneri a carico dei rispettivi bilanci o a valere sulle risorse aggiuntive dei Programmi Operativi Complementari, in base a quanto stabilito dall’articolo 9 comma 1 del decreto-legge 152 del 2021, che resteranno finanziate sulle predette disponibilità.

In aggiunta a tale filone di assistenza tecnica, si evidenzia che, in base a quanto previsto dall’articolo 11, comma 1, del citato D.L. n. 77/2021, per il settore appalti, Consip S.p.A. mette a disposizione delle pubbliche amministrazioni specifici contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico. Per le stesse finalità realizza un programma di informazione, formazione e tutoraggio nella gestione delle specifiche procedure di acquisto e di progettualità per l’evoluzione del Sistema Nazionale di e-Procurement e il rafforzamento della capacità amministrativa e tecnica delle pubbliche amministrazioni in materia di e-Procurement, compatibilmente con le altre iniziative di supporto tecnico-operativo attivate.

In tale ambito, quindi, le amministrazioni in indirizzo possono rivolgersi alla Consip S.p.A. per il supporto necessario per la definizione dei fabbisogni, l'accesso agli accordi e contratti e la loro gestione.

* * *

In aggiunta alle modalità di supporto tecnico sopra riportate, le Amministrazioni centrali e locali responsabili della realizzazione degli interventi previsti nel PNRR, possono attivare quanto previsto dall'articolo 10, comma 7 quinquies, del decreto legge n. 121 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 156 del 2021, secondo cui fino al 31 dicembre 2026 le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi direttamente della società Cassa depositi e prestiti S.p.a. e di società da essa direttamente o indirettamente controllate per attività di assistenza e supporto tecnico-operativo, per la gestione di fondi e per attività a queste connesse, strumentali o accessorie. I rapporti tra le parti sono regolati sulla base di apposite convenzioni, anche in relazione alla remunerazione dell'attività svolta, concluse sulla base e in conformità all'accordo quadro stipulato tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la società Cassa depositi e prestiti S.p.a.. Le amministrazioni possono sottoscrivere le suddette convenzioni nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente nell'ambito dei rispettivi bilanci, oppure, nel caso di attività strettamente necessarie alla realizzazione dei progetti di investimento, a valere sulle risorse previste dai relativi quadri economici.

Per garantire il coordinamento complessivo di tutte le attività di rafforzamento amministrativo e supporto tecnico-operativo per il PNRR e il PNC, è prevista la costituzione di un Tavolo di coordinamento, tra il MEF –RGS e la CDP, nel cui ambito potranno costituirsi appositi gruppi di lavoro specializzati e/o task-force congiunte con riferimento all'attuazione di singoli Piani di Attività, cui potranno partecipare rappresentanti delle Amministrazioni centrali titolari degli interventi e degli altri Organismi coinvolti nel processo di coordinamento dell'attuazione del PNRR.

Il Ragioniere Generale dello Stato



CITTÀ DI PALERMO

Direttore generale

Palazzo Palagonia alla Gancia - Via del IV Aprile n. 4 – 90133 PALERMO

direttoregenerale@comune.palermo.it

Ai Sigg.ri Dirigenti

E, p.c. Al Sig. Sindaco

Oggetto: Procedure di gara nelle more della definitiva approvazione del Programma Triennale OO.PP. 2021/2023 ed Elenco annuale 2021. Direttiva

In data 24 gennaio è stato pubblicato all'Albo Pretorio On line, ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dall'art. 8 comma 5 della D.P.R.S. n. 13 del 31/01/2012 e dell'art. 6, comma 8, della L.R. n. 12 del 12/07/2011, lo Schema di Programma Triennale OO.PP. 2021/2023 e l'Elenco Annuale 2021 che rimarranno in pubblicazione fino al 23 febbraio prossimo.

Ai sensi del comma 5 dell'art.5 del D.M. n°14 del 16/01/2018, infatti, successivamente all'adozione, avvenuta con deliberazione di G.C. n. 316 del 07/12/2021, *il programma triennale e l'elenco annuale sono pubblicati sul profilo del committente per consentire eventuali osservazioni, entro 30 gg. dalla pubblicazione, ed approvati nei successivi 30 gg., ovvero, in assenza di consultazioni, entro 60 gg. dalla pubblicazione e comunque entro 90 gg. dalla data di decorrenza degli effetti del bilancio* (art.5, comma 6, D.M. n°14/2018).

I tempi connessi all'approvazione definitiva del Programma Triennale OO.PP. destano particolare preoccupazione con riferimento alle procedure di gara per la realizzazione di opere o interventi a valere su Programmi comunitari che, com'è noto, soggiacciono ad una tempistica stringente relativamente alle fasi tanto di esecuzione quanto di rendicontazione della spesa e per le quali, pertanto, un procrastinarsi della tempistica di adozione dello strumento programmatico potrebbe significare l'impossibilità di eseguire l'opera in argomento, in assenza dei tempi tecnici di realizzazione della stessa.

S'impone, pertanto, la valutazione del più efficace iter procedurale che consenta la massima economia dei tempi procedurali sì da giungere, per quelle procedure già bandite e per le quali siano già state esperite le operazioni di gara concretizzatesi nella proposta di aggiudicazione da parte

della Commissione, alla celere approvazione della proposta di aggiudicazione ed all'avvio delle verifiche prescritte dal Codice, propedeutiche alla fase di efficacia dell'aggiudicazione successiva alla definitiva approvazione del Programma Triennale OO.PP.

Soccorre in tal senso il dettame del D.lgs. n. 50/2016 che con riferimento alle procedure di affidamento opera una chiara distinzione tra la "proposta di aggiudicazione", "l'approvazione della proposta di aggiudicazione" e "l'aggiudicazione".

La "proposta di aggiudicazione", formulata dalla commissione giudicatrice, è soggetta ad "approvazione" dell'organo competente secondo l'ordinamento della stazione appaltante e nel rispetto dei termini dallo stesso previsti (in mancanza di fissazione di detto termine lo stesso è individuato *ope legis* in trenta giorni) (art. 33, comma 1). Rappresenta, quindi, un atto endoprocedimentale, non soggetto ad autonoma impugnazione¹ e privo di lesività essendo destinato ad essere superato dall'"aggiudicazione".

Parimenti non impugnabile è "l'approvazione della proposta di aggiudicazione" che si sostanzia in quell'attività di *"verifica della proposta di aggiudicazione"* prevista dall'art. 32, comma 5, del D. Lgs n. 50/2016, ovvero nell'attività di controllo sulla proposta di aggiudicazione rientrante nel più generale controllo degli atti della procedura attuato dalla stazione appaltante, disciplinata dall'art. 33, comma 1, del D. Lgs. n. 50/2016².

In definitiva, *dopo "l'approvazione della proposta di aggiudicazione", atto privo di carattere lesivo, che sia espressa o tacita, deve comunque necessariamente intervenire "l'aggiudicazione"*³

Il provvedimento conclusivo della procedura di gara, autonoma e distinta manifestazione di volontà della stazione appaltante che rende attuale l'interesse all'impugnazione⁴, si ha solo con il provvedimento di aggiudicazione efficace, a cui provvede la stazione appaltante soltanto all'esito delle verifiche sul possesso dei prescritti requisiti (art. 33 comma 7).

In relazione a quanto sopra esposto, stanti le contingenti ragioni di urgenza connesse all'attuazione dei Programmi comunitari, nelle more dell'approvazione definitiva del Programma Triennale OO.PP. 2021/2023 ed Elenco annuale 2021, valutato il puntuale dettato normativo appena richiamato, con la presente direttiva lo scrivente intende emanare dettagliate istruzioni finalizzate alla

¹ L'art. 204 del nuovo Codice degli appalti, sancisce espressamente l'inammissibilità della impugnazione della "proposta di aggiudicazione" in quanto atto privo di lesività essendo destinato ad essere superato dall'"aggiudicazione". in tali termini, T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 5.6.2020, n. 212; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 23.6.2020, n. 240

² in tali termini, cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 27 aprile 2020 n. 2655

³ In tal senso CGA per la Regione Siciliana Sentenza 24 gennaio 2022 n. 114/2022 e Tar Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 17/01/2022, n. 23

⁴ T.A.R. Campania – Napoli, Sez. I – sentenza 2 aprile 2021 n. 2247

celere definizione delle procedure di gara già avviate per l'affidamento di opere inserite nell'elenco annuale dello schema di programma triennale adottato.

Ritiene, pertanto, lo scrivente che, una volta definito l'esame delle offerte da parte della Commissione di gara e formulata, da parte di quest'ultima, la proposta di aggiudicazione, l'ufficio competente possa, senza ulteriore indugio, procedere all'adozione del provvedimento di *approvazione della proposta di aggiudicazione* e, quindi, avviare l'iter delle verifiche del possesso dei requisiti di ordine generale e speciale prescritti.

Tale attività risulterà propedeutica all'adozione del provvedimento di efficacia dell'aggiudicazione, ai sensi dell'art.32 comma 7 del D.Lgs.n.50/2016, che potrà avvenire, come detto, solo a seguito dell'approvazione del Programma Triennale OO.PP.

Il Segretario Generale Direttore Generale
Dott. Antonio Le Donne