



Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale

**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 DLGS 50/2016**

**A cura del gruppo di lavoro ITACA – Osservatori Regionali Contratti Pubblici
*Roma, 2 luglio 2018***

Aggiornato al 29 agosto 2018

Hanno collaborato alla stesura del presente manuale, fra i rappresentanti del Gruppo di lavoro:

- 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 Analdi (*Regione Piemonte*)
- Lorenzo Smaniotto, Viktor Falkensteiner e 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.....	5
Definizioni	5
Ambito soggettivo.....	5
Ambito oggettivo	6
Procedure	7
Valori e importi.....	8
Codici identificativi e Banche Dati.....	8
1. Ambito soggettivo.....	10
2. Ambito oggettivo	10
2.1 Interventi e acquisti: la diversa natura dell'oggetto della programmazione dei lavori e delle forniture e servizi	10
2.2 Programma triennale dei lavori pubblici.....	11
2.2.1 Definizione di intervento quale unità (oggetto) della programmazione	12
2.2.2 Condizioni per l'inserimento di un intervento	13
2.2.3 Condizioni per l'inserimento di un' Opera incompiuta	15
2.2.4 Condizioni per l'inserimento di immobile disponibile	17
2.3 Programma biennale degli acquisti di forniture e servizi	19
2.3.1. Definizione di acquisto quale unità (oggetto) della programmazione	19
2.3.2 Condizioni per l'inserimento di un acquisto	21
2.4 Interventi o acquisti oggetto di concessione o di partenariato pubblico privato.....	22
3. Individuazione di interventi e acquisti attraverso i codici CUI e CUP.....	23
3.1 Il codice Unico di intervento (CUI)	23
3.2 Il codice Unico di Progetto (CUP).....	24
4. Criteri di determinazione del valore dell'intervento o acquisto ai fini dell'inclusione nel programma e per l'indicazione degli importi.....	25
4.1 Il valore stimato dell'intervento o acquisto.....	25
4.1 Gli importi da riportare nelle schede del programma	26
4.1.1 Programma triennale dei lavori.....	26
4.1.2 Programma biennale forniture e servizi	27
4.1.3. Il caso delle concessioni di lavori o servizi.....	28

4.2 Il dettaglio della stima del valore e l'articolazione del quadro economico e del prospetto economico	28
5. Assegnazione dell'annualità dell'intervento o dell'acquisto	30
5.1 Annualità ed interventi e acquisti non avviati e non riproposti	32
6. Ripartizione degli importi fra le annualità del programma.....	33
7. Connessioni fra programmazione lavori pubblici e programmazione beni e servizi: i servizi e le forniture connessi a lavori ed altri acquisti	34
8. Ordini di priorità	35
8.1 Ordini di priorità programma triennale lavori.....	36
8.2 Ordini di priorità programma biennale forniture e servizi	36
9. Tempistica di adozione, approvazione e pubblicità	37
9.1 Programmazione e Documento Unico di Programmazione negli Enti locali	37
9.2 Programma triennale lavori pubblici.....	38
9.2.1 Adozione dello schema e approvazione del Programma triennale lavori pubblici.....	38
9.2.2 La tempistica di adozione e approvazione del Programma.....	38
9.3 Programma biennale forniture e servizi	41
9.3.1 La tempistica delle fasi di formazione ed approvazione del Programma	41
9.3.2 La pubblicità del Programma degli acquisti di forniture e servizi.....	42
9.3.3 Schema riassuntivo della tempistica delle fasi di formazione ed approvazione e pubblicità del Programma biennale degli acquisti di beni e servizi.....	42
9.4 Obblighi di pubblicità in caso di non avvenuta redazione del programma.....	43
10. Modalità di aggiornamento in corso d'anno	44
11. Avvio delle procedure di affidamento nelle more dell'approvazione del programma	46
12. Il raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza.....	47
12.1 L'elenco delle acquisizioni d'importo superiore a 1 milione di euro che si prevedono di inserire nella programmazione biennale di forniture e servizi.....	47
12.2 Raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza	48
13. Disposizioni particolari per gli enti centrali.....	49
14. Ruoli: il RUP e il referente del programma.	50
14.1 Compiti del referente del programma	50
14.2 Il Responsabile (RUP) dell'intervento o dell'acquisto	50
Allegato: Indirizzi operativi per il calcolo del valore stimato dell'appalto e per la redazione del prospetto economico degli appalti di servizi e forniture.....	52

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 è il 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, il responsabile unico del procedimento, di cui all'articolo 31 del codice;
 - e) Soggetto aggregatore le 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, il 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) Stazione appaltante, le amministrazioni aggiudicatrici di cui alla lettera a) gli enti aggiudicatori di cui alla lettera e), i soggetti aggiudicatori di cui alla lettera f) e gli altri soggetti aggiudicatori di cui alla lettera g) del comma 1 art.3 del D.Lgs.50/2106.

Ambito oggettivo

- h) Acquisto, l'unità oggetto di programmazione di beni e servizi, univocamente individuata con il CUI;
- i) Acquisto aggregato, l'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, il lavoro o il lotto funzionale incluso in programmazione, ovvero l'unità, univocamente individuata con il CUI, oggetto di programmazione;
- l) Lavori, le 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, i 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, uno specifico oggetto di appalto da aggiudicare anche con separata ed autonoma procedura, ovvero parti 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, il 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 incompiute di cui all'articolo 44-bis del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché di cui al decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 13 marzo 2013, n. 42, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 24 aprile 2013, n. 96; (art.3 comma 1 lett.rr del codice) DM 42/2013 art.1: comma 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”; Comma 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; 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, l'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, i 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, i 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, i 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 l) (appalti pubblici di servizi);
- v) Concessione di lavori, un contratto a titolo oneroso stipulato 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) Concessione di servizi, un contratto a titolo oneroso stipulato 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 l) 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: i costi previsti dagli articoli 26 e 100 del decreto legislativo 81/2008;
- y) Oneri aziendali della sicurezza: gli oneri riconducibili agli adempimenti delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro di cui al decreto legislativo 81/2008;
- z) Prospetto economico dell'acquisto, strumento equivalente al quadro economico per gli acquisti di beni e servizi 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.
- aa) Quadro economico dell'intervento, articolazione del costo complessivo dell'opera secondo l'elenco voci atteso dal decreto di cui all'art.23 comma 3 D.Lgs.50/2016 in attesa di emanazione. 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;
- 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, l'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, la banca dati delle amministrazioni pubbliche, di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229;
- ff) CIG, Codice Identificativo Gara è un 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, il 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, il 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 lavoro 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) CUP programmatico, in attesa di disciplina specifica da parte del Dipartimento Interministeriale per la Programmazione Economica, si definisce qui come il codice che identifica l'idea di realizzazione di uno o più progetti, individuabili all'interno di un documento di programmazione pluriennale. E' assegnato al progetto per il quale non sia ancora stata individuata la necessaria copertura finanziaria e dal quale si origineranno uno o più Cup ordinari, come definiti alla lettera f), il primo dei quali identificato come CUP Master;
 - kk) Simog, sistema 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;
 - ll) 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 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 programmatoria, 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 CDC 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 CDC, che si comporta, in questi casi, come una qualsiasi altra stazione appaltante.

2. Ambito oggettivo

Rientrano 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 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 lett. qq del codice, e dia luogo a due interventi distinti (che condividere hanno 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, che potranno essere aggregati per categorie omogenee.

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€. Il valore stimato ricomprende anche gli eventuali servizi, forniture o altri lavori connessi di cui al comma 11 art.23 del codice e quelli ulteriori, necessari al completamento dell'intervento. Questi ultimi potranno essere appaltati anche con procedure separate e in tal caso, se trattasi di forniture o servizi di importo pari o superiore a 40mila €, dovranno essere riportati, quali acquisti separati, anche nel programma biennale delle forniture e servizi.

Il 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.

2.2.2 Condizioni per l'inserimento di un intervento

(Art.21 comma3, art.35 comma 4, art.21 comma 3 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;	livelli di progettazione minimi di cui al comma 9 del 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 di cui al comma 1 dell'art.21 del codice, e che corrisponde all'obbligo della previsione in bilancio della copertura finanziaria necessaria alla realizzazione dei lavori e delle forniture e servizi connessi previsti

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>

dall'intervento. La coerenza 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 le disposizioni di cui ai commi 9 e 10 art.3 del DM 14/2018 si riepilogano per annualità e classe di importo rimandando, per le necessarie specificazioni sul contenuto degli elaborati progettuali richiamati (documento di fattibilità delle alternative progettuali e progetto di fattibilità tecnico economica) al decreto cd. "progettazione" di cui all'art.23 comma 3 del codice attualmente in fase di emanazione.

Si sottolinea 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. 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 predetto 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;

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.

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 di conseguenza 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 piena rispondenza al contenuto dell'elenco anagrafe delle Opere Incompiute di cui al DM 42/2013 se non per alcune informazioni di dettaglio, quali in particolare quelle relative alla localizzazione dell'opera ed alla tipologie e al settore dell'intervento, relativamente alle sole Opere Incompiute di importo inferiore a 100 mila € ovvero di quelle che non sono ricomprese, ai sensi dei commi 4 e 5 dell'art.4 del DM 14/2018, fra quelle delle schede D ed E.

Il Ministero delle Infrastrutture provvederà a riallineare le disposizioni in materia di Opere Incompiute dei due decreti ministeriali 42/2013 e 14/2018 al fine di risolvere le criticità evidenziate e di consentire prossimamente alle stazioni appaltanti di assolvere all'obbligo di rilevazione delle opere pubbliche incompiute di cui al DM 42/2013 direttamente tramite l'invio di detta scheda B. Ciò in particolare indicando alcune informazioni aggiuntive per opere di importo inferiore alla soglia dei 100mila €, soluzione, quest'ultima, già prevista 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.

Lo stesso prossimo emendamento al DM 42/2013 detterà le ulteriori regole, relative in particolare alla data cui riferire lo stato di Opera Incompiuta ed i tempi di assolvimento degli obblighi informativi, in modo che con la redazione, approvazione e pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici si possa considerare adempiuto quanto richiesto dal citato decreto che richiama il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 13 marzo 2013, n. 42.

I commi 2 e 3 dettano disposizioni in materia di Opere Incompiute non dirimenti ai fini della redazione del programma.

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", 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 . 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:

- ✓ 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, nel caso 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.191D.Lgs.50/2016; Art.3comma 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 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;

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

- ✓ 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.

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 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.

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.

2.3 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 (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, 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 per i soli “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, ovvero siano riconducibili ad un unico CUP, 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. 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, ne' una fase di adozione ne' 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 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 o di partenariato pubblico privato

(Art.21 comma 4, art.167 D.Lgs.50/2018, art.3 comma 7 DM 14/2018)

Premesso che 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". Una componente, quella del previsto apporto di capitale privato, ovviamente sottratta all'obbligo di verifica di coerenza con il bilancio dell'amministrazione.

Sulla base dei principi che regolano l'intera attività programmatica 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".Anzi, l'apporto di capitale privato è contenuto nelle schede del programma biennale di forniture e servizi allegate al DM 14/2018 nelle quali (schede A e B) si richiede di quantificare l'eventuale apporto privato.

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 a successivo paragrafo dedicato.

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 assegnato 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.

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."⁸

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.

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

⁸<http://www.programmazioneeconomica.gov.it/sistema-mipcup/che-cose-il-cup/>

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 i 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.”*

È evidente che nel caso in cui un intervento includa più di un appalto, come nel caso si prevedano appalti separati e autonomi per l'affidamento di servizi e forniture connessi, il valore stimato dello stesso corrisponderà alla somma dei valori dei singoli appalti.

Nel caso l'affidamento avvenga mediante una concessione (di lavori o di servizi) e non tramite un appalto, il valore stimato da considerare ai i fini dell'inclusione segue il metodo di cui all'art. 167

del codice (Metodi di calcolo del valore stimato delle concessioni)⁹. 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.

4.1 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.

4.1.1 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*

⁹ D.Lgs.50/2016 Art.167 (Metodi di calcolo del valore stimato delle concessioni)

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.

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 esistente o 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.

4.1.2 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.

4.1.3. 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 codice incrementato, al pari 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.

4.2 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 D.Lgs.50/2018, art.3 comma 6 e art.6 commi 5 e 6 DM 14/2018)

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 progettazione.

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. In assenza di una disciplina ad hoc si forniscono indicazioni attraverso lo specifico allegato al presente documento denominato "Indirizzi operativi per il calcolo del valore stimato degli appalti e per la redazione del prospetto economico di servizi e forniture".

Il valore stimato di un 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 e rimandando per i necessari approfondimenti al citato allegato, sono ricostruiti i prospetti che seguono come guida sintetica al 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 letterad);
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 (art.5 DM progettazione)
C1 - lavori a corpo, a misura;
C2 - costi della sicurezza non soggetti a ribasso d'asta;
C3 - importo relativo all'aliquota per l'attuazione di misure volte alla prevenzione e repressione della criminalità e tentativi di infiltrazione mafiosa, di cui all'articolo 194, comma 20, del codice, non soggetto a ribasso;
C4 - opere di mitigazione e di compensazione dell'impatto ambientale e sociale, di cui all'articolo 23, comma 6, del codice, nel limite di importo del 2 per cento del costo complessivo dell'opera o dell'intervento, costi per il monitoraggio ambientale;
C5 - somme a disposizione della stazione appaltante per:
C5.1 - lavori in amministrazione diretta previsti in progetto ed esclusi dall'appalto, ivi inclusi i rimborsi previa fattura;
C5.2 - allacciamenti ai pubblici servizi e superamento eventuali interferenze ai sensi dell'articolo 27 commi 3, 4, 5 e 6 del codice;
C5.3 - imprevisti;
C5.4 - accantonamenti in relazione alle modifiche di cui all'articolo 106, comma 1 lettera a) del codice;
C5.5 - acquisizione aree o immobili, indennizzi;
C5.6 - 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, all'incentivo di cui all'articolo 113, comma 2, del codice, nella misura corrispondente alle prestazioni che dovranno essere svolte dal personale dipendente;

C5.7 - 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;
C5.8 - spese di cui all'articolo 113, comma 4 del codice;
C5.9 - eventuali spese per commissioni giudicatrici;
C5.10 - spese per pubblicità;
C5.11 - 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;
C5.12 - spese per collaudo tecnico-amministrativo, collaudo statico ed altri eventuali collaudi specialistici;
C5.13 - spese per la verifica preventiva dell'interesse archeologico, di cui all'articolo 25, comma 12 del codice;
C5.14 - spese per Parte III - Titolo I - capo II – Rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale;
C5.15 - 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;
C5.16 - I.V.A ed eventuali altre imposte.
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, intendendo per tale la prima fra la data di approvazione della o determina a contrarre o atto equivalente e la data di perfezionamento del Codice Identificativo di gara (CIG).

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 dunque prevista la possibilità che un intervento per il quale si prevede l'avvio nella prima annualità del programma non presenti i requisiti specifici per il suo inserimento nell'elenco annuale. In attesa ad esempio di copertura finanziaria sarà collocato in annualità successiva alla prima e, una volta ottenuta, sarà possibile includerlo nell'elenco annuale solo a seguito dell'aggiornamento del programma in corso d'anno come da lettera d) comma 9 art.5 del DM 14/2018.

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.

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.

5.1 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 contempla 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 della procedura	è riproposto con riallocazione dell'annualità se l'annualità rientra nelle tre/due del programma
	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 fra le annualità del programma

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

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 saranno eventualmente incrementati dagli 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.I del 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, anche le eventuali spese già sostenute per interventi o acquisti accessori, ovvero connessi al lavoro o all'acquisto o che comunque 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".

Esempio tipico 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

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. 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	Tipologia
livello 1	Lavori di ricostruzione, riparazione e ripristino conseguenti a calamità naturali
livello 2	Lavori di completamento di opere pubbliche incompiute
livello 3	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	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	Tipologia
livello 1	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	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;

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 4,5,6,7,8 DM 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. La 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 4,5,6,7,8 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, disponendo la necessaria coerenza fra il programma e il bilancio, definisce il termine minimo indicando implicitamente 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 potrebbero 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 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.

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 gg dalla conclusione delle eventuali consultazioni e comunque entro 60 giorni dalla pubblicazione dello schema adottato.

Chiarita l’assenza di un vincolo temporale fra adozione e approvazione del bilancio, le tempistiche descritte sopra inducono a concludere che l’adozione non debba avvenire oltre i 30 giorni decorrenti dagli effetti del bilancio, pena l’impossibilità di rispettare i tempi di approvazione del programma rispetto a quelli del bilancio (90 giorni). Appare questo il significato dei richiami fatti dal comma 4, dell’art.5 del DM 14/2018, al comma 1, dell’art.21 del codice ed ai successivi commi 5 e 6 del decreto stesso.

Nel caso 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 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	Non previsti quindi svincolati dai tempi di approvazione del bilancio
2	pubblicazione dello schema adottato e sui siti informatici di cui agli articoli 21 comma 7 e 29 commi 1 e 2 del codice	Successivamente all'adozione
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

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 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 sono tenute a darne comunicazione al pari di un atto di programmazione 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.

Tale comunicazione sarà dunque possibile attraverso gli applicativi del Ministero delle Infrastrutture ed i sistemi informatizzati regionali che ne consentiranno la pubblicazione sul sito del MIT e sulla piattaforma Anac ai sensi del già citato comma 2, art. 29, del codice.

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.

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 o anche 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 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.

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 ad 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, le condizioni poste dalle disposizioni sopra richiamate prevedono che:

- a) risulti comunque "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 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 semplice 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.

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 che si 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) predispose 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:

- ✓ 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;
- ✓ 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;
- ✓ 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.
- ✓ 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 commi6,7,12, 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 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, come indica il comma 1, art.31. 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".

Allegato: Indirizzi operativi per il calcolo del valore stimato dell'appalto e per la redazione del prospetto economico degli appalti di servizi e forniture