Formazione IFEL
per i Comuni

IFEL
Fondazione ANCI

La programmazione degli appalti

a cura di Maria Teresa Massi
Roma, 26 giugno 2018

Programma

- **Perché programmare. Il ciclo di vita degli appalti**
- **L'attività di programmazione nei lavori pubblici e nei servizi e forniture (Decreto MIITT 14/2018)**
- **La verifica delle disponibilità finanziarie**
- **L’analisi del mercato**
- **La suddivisione in lotti**

Le opinioni e considerazioni riportate in questa presentazione sono frutto della libera ricerca ed interpretazione dell'autrice e non impegnano in alcun modo l'IFEL o l'ANCI

Obiettivi della programmazione

- *Corretta allocazione di risorse finanziarie ridotte*
- *Determinazione delle priorità*
- *Attuazione degli indirizzi politico-strategici*
- *Rispetto degli obiettivi di finanza pubblica*

Il ciclo di vita degli appalti

- *Costi del ciclo vita degli appalti (art. 96 Codice)*
- *Finanziamento degli investimenti (artt. 200, 201 e 202 del TUEELL)*
- *Il piano di manutenzione delle opere (art. 23, comma 8 del Codice)*

La programmazione precedente - llpp

Art. 128. co. 2 D. lgs 163/2006

2. Il programma triennale costituisce momento attuativo di ***studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni*** *che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari.* ***Gli studi individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni, indicano le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie degli stessi e contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche, e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche. In particolare le amministrazioni aggiudicatrici individuano con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica****. Lo schema di programma triennale e i suoi aggiornamenti annuali sono resi pubblici, prima della loro approvazione, mediante affissione nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici per almeno sessanta giorni consecutivi ed eventualmente mediante pubblicazione sul profilo di committente della stazione appaltante.*

La programmazione precedente - llpp

Art. 13, DPR 207/2010

1. In conformità dello schema-tipo definito con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e sulla base degli studi di cui all'articolo 11, commi 1 e 3, ogni anno viene redatto, aggiornando quello precedentemente approvato, un programma dei lavori pubblici da eseguire nel successivo triennio. Tale programma ***è deliberato dalle amministrazioni aggiudicatrici diverse dallo Stato contestualmente al bilancio di previsione e al bilancio pluriennale, ed è ad essi allegato*** *assieme all'elenco dei lavori da avviare nell'anno.* ***Lo schema di programma triennale e i suoi aggiornamenti annuali sono resi pubblici, prima della loro approvazione, mediante affissione nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici per almeno sessanta giorni consecutivi*** *ed eventualmente mediante pubblicazione sul profilo di committente della stazione appaltante.*

La programmazione precedente - llpp

Art. 13, DPR 207/2010

2. Il programma indica, per tipologia e in relazione alle specifiche categorie degli interventi, le loro finalità, i risultati attesi, le priorità, le localizzazioni, le problematiche di ordine ambientale, paesistico ed urbanistico-territoriale, le relazioni con piani di assetto territoriale o di settore, le risorse disponibili, ***la stima dei costi e dei tempi di attuazione.*** *Le priorità del programma privilegiano valutazioni di pubblica utilità rispetto ad altri elementi in conformità di quanto disposto dal codice.*

3. Lo schema di programma e di aggiornamento sono ***redatti, entro il 30 settembre*** *di ogni anno ed* ***adottati dall'organo competente entro il 15 ottobre*** *di ogni anno. La proposta di aggiornamento è fatta anche in ordine alle esigenze prospettate dai responsabili del procedimento dei singoli interventi. Le Amministrazioni dello Stato procedono all'aggiornamento definitivo del programma entro novanta giorni dall'approvazione della legge di bilancio da parte del Parlamento.*

4. Sulla base dell'aggiornamento di cui al comma 3 ***è redatto, entro la stessa data, l'elenco dei lavori da avviare nell'anno successivo, con l'indicazione del codice unico di progetto,*** *previamente richiesto dai soggetti competenti per ciascun lavoro.*

La programmazione precedente - llpp

Art. 2, DM 24 ottobre 2014

(...)

*2. Per l'**inserimento nel programma** di ciascun intervento di importo **pari o inferiore a 10 milioni di euro** i soggetti di cui all'art. 1, comma 1 provvedono a **redigere sintetici studi ai sensi dell'art. 11,** comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 nei quali sono riportate le **prime indicazioni con riferimento a quanto previsto dall'art. 14, comma 1, del medesimo decreto**. Gli studi approfondiscono gli aspetti considerati in rapporto alla effettiva natura dell'intervento di cui si prevede la realizzazione.*

*3. Per gli **interventi di importo superiore a 10 milioni di curo** i soggetti di cui all'art. 1, comma 1 provvedono alla **redazione di studi di fattibilita',** secondo quanto previsto dall'art. 4 della legge 17 maggio 1999 n. 144 ed in conformita' alle disposizioni di cui all'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.*

*4. **Per i lavori di manutenzione e' sufficiente l'indicazione degli interventi accompagnata dalla stima sommaria dei costi;** per i **lavori di cui all'art. 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e' sufficiente lo studio di fattibilita'.***

La programmazione precedente - llpp

Art. 6, DM 24 ottobre 2014

3. Il programma triennale, l'elenco annuale dei lavori pubblici e i relativi aggiornamenti ***sono pubblicati entro 30 giorni dalla loro approvazione*** *sui siti informatici predisposti rispettivamente* ***dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dalle Regioni e Province autonome di cui al decreto ministeriale 6 aprile 2001, n. 20, e per estremi sul sito informatico presso l'Osservatorio*** *dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.*

4. ***La pubblicita' degli adeguamenti dei programmi triennali, dell'elenco annuale e dei relativi aggiornamenti nel corso del primo anno di validita' degli stessi e' assolta attraverso la pubblicazione dell'atto che li approva sul profilo di committente per almeno 15 giorni consecutivi, fermo restando l'obbligo di aggiornamento delle schede gia' pubblicate sul sito di competenza di cui al precedente comma 3****.*

La programmazione precedente - bb&ss

Art. 271, DPR 207/2010 Programmazione dell'attività contrattuale per l'acquisizione di beni e servizi

1. Ciascuna amministrazione aggiudicatrice può approvare ogni anno un programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi relativo all'esercizio successivo. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 128, commi 2, ultimo periodo, 9, 10 e 11, del codice e all'articolo 13, commi 3, secondo e terzo periodo, e 4, del presente regolamento.

Art.1, co. 505, L. 208/2015 (poi abrogato dal correttivo al Codice)

505. Al fine di favorire la trasparenza, l'efficienza e la funzionalita' dell'azione amministrativa, le amministrazioni pubbliche approvano, entro il mese di ottobre di ciascun anno, il programma biennale e suoi aggiornamenti annuali degli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro.

Art. 2, DM 24 ottobre 2014

2. L'inclusione nell'elenco annuale e' subordinata alla previa approvazione della progettazione secondo quanto disposto dall'art. 279 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (già prevista in un unico livello, n.d.r.).

La programmazione precedente - bb&ss

Art. 279, DPR 207/2010 Progettazione di servizi e forniture e concorsi di progettazione di servizi e forniture

1. La progettazione di servizi e forniture di cui agli articoli 5, comma 5, lettera d), e 94 del codice, è articolata di regola in un unico livello.

Art.1, co. 505, L. 208/2015 (poi abrogato dal correttivo al Codice)

505 (…) Il programma biennale e gli aggiornamenti sono (...) pubblicati sul profilo del committente dell'amministrazione e sul sito informatico presso l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture presso l'Autorita' nazionale anticorruzione. (...) Le acquisizioni non comprese nel programma e nei suoi aggiornamenti non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di pubbliche amministrazioni. Sono fatte salve le acquisizioni imposte da eventi imprevedibili o calamitosi, nonche' le acquisizioni dipendenti da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari. Le amministrazioni pubbliche trasmettono i dati di programmazione di cui ai periodi precedenti al Tavolo tecnico dei soggetti di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 (...). Sono altresi' comunicati e pubblicati con le medesime modalita' nel loro testo integrale tutti i contratti stipulati in esecuzione del programma biennale e suoi aggiornamenti, fatta salva la tutela delle informazioni riservate di proprieta' del committente o del fornitore di beni e servizi.

Formazione IFEL
per i Comuni

Il Decreto MIITT n°14 del 16 gennaio 2018 (GURI n°57 del 9 marzo 2018)

Si applica a decorrere dal periodo di programmazione 2019-2021 per i lavori e per il periodo di programmazione 2019-2020 per servizi e forniture (art. 9, comma 1 DM 14/2018)

Le principali novità

- ***Il controllo della capacità di programmazione (elenco interventi non avviati)***
- ***L'inserimento obbligatorio del CUI come sistema di tracciabilità dell'intervento nel corso delle programmazioni successive***
- ***La "duplicazione" delle forniture e dei servizi previsti nei quadri economici dei llpp***
- ***La "decisione obbligata" sulle opere incompiute***
- ***La previsione della coincidenza delle figure del referente per la programmazione di lavori pubblici, beni e servizi con referente unico BDAP***
- ***Le modalità di raccordo con i soggetti aggregatori e le centrali di committenza***

Il referente della programmazione di llpp

Art. 3, commi 14 e 15, D.M. 14/2018

"14. Le amministrazioni individuano, nell'ambito della propria organizzazione, la struttura e il soggetto referente per la redazione del programma triennale dei lavori pubblici. ***Al fine di ridurre gli oneri amministrativi, tale referente è, di norma, individuato nel referente unico dell'amministrazione per la BDAP, salvo diversa scelta dell'amministrazione.***

15. Il referente 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. "

Quali documenti progettuali?

Quali documenti progettuali?

Art. 23, comma 3, del Codice

3. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo sono definiti i ***contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali****. Con il decreto di cui al primo periodo è, altresì, determinato il* ***contenuto minimo del quadro esigenziale*** *che devono predisporre le stazioni appaltanti.* ***Fino alla data di entrata in vigore di detto decreto, si applica l'articolo 216, comma 4.***

Art. 216, comma 4, del Codice

4. Fino alla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 23, comma 3, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui alla parte II, titolo II, capo I , nonché gli allegati o le parti di allegati ivi richiamate del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207.

N.B. Sono pertanto ancora in vigore gli articoli 14-43 del DPR 207/2010 "Contenuti della progettazione"; l'art. 93 del Codice che prevedeva il documento preliminare alla progettazione non è, viceversa, più in vigore.

L'attività di programmazione e progettazione

	D.Lgs. 163/2006 e DPR 207/2010	D.Lgs. 50/2016 (DM art. 23, co. 3)
Fase antecedente la programmazione	Studi sui fabbisogni	Quadro esigenziale
Fase antecedente la progettazione	Documento preliminare alla progettazione	Documento di indirizzo alla progettazione
	Studio di fattibilità	Documento di fattibilità delle alternative progettuali
Fase di progettazione	Progetto preliminare	Progetto di fattibilità tecnica ed economica
	Progetto definitivo	Progetto definitivo
	Progetto esecutivo	Progetto esecutivo

L’attività propedeutica alla redazione del programma

- Redazione e approvazione studio di fattibilità per i llpp ai fini dell'inserimento nel triennale
- Redazione e approvazione progetto preliminare per i llpp sup. a 1.000.000 di euro ai fini dell'inserimento nell'annuale

Qual è il termine entro il quale approvare gli studi o i progetti?

In teoria anche prima dell'approvazione definitiva ma rimane il problema della fonte certa dei dati da inserire nei documenti di programmazione

Acquisizione CUP: definitivo o provvisorio?

In base al dato letterale dell'art. 21, co. 3, il CUP sarebbe obbligatorio solo per gli interventi dell'annuale

L’attività propedeutica alla redazione del programma

A regime, il contenuto del progetto di fattibilità tecnica ed economica della prima fase (di due) sarà semplificato (documento di fattibilità delle alternative progettuali) e potrà essere redatto ai fini :
- dell'avvio del dibattito pubblico;
- dell'avvio di concorsi di idee/di progettazione;
- della programmazione.
Negli altri casi (ad es. gara di concessione o PPP) il progetto di FTE dovrà essere quello monofase o con i contenuti della seconda fase.
L'inciso “ove previsto” si ritiene sia collegato alla possibile omissione di uno o di entrambi i livelli precedenti della progettazione, contemplata dall'art. 23, comma 4, del Codice, oppure ai lavori di manutenzione ordinaria per i quali dovrebbe essere previsto, nel decreto di cui all'art. 23, comma 3-bis del codice, un solo livello di progettazione.

Le schede per la programmazione dei lavori

Scheda A: quadro delle **risorse necessarie** alla realizzazione dei lavori previsti dal programma, articolate per annualità e fonte di finanziamento;

Scheda B: elenco delle **opere pubbliche incompiute**;

Scheda C: elenco degli **immobili disponibili** di cui agli articoli 21, comma 5 e 191 del codice, **ivi compresi quelli resi disponibili per insussistenza dell'interesse pubblico al completamento di un'opera pubblica incompiuta**;

Scheda D: **elenco dei lavori del programma** con indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione;

Scheda E: lavori che compongono **l'elenco annuale**, con indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione;

Scheda F: **elenco dei lavori presenti nel precedente elenco annuale** nei casi previsti dal comma 3 dell'articolo 5.

L’acquisizione del CUP

Art. 21, comma 3 del Codice

3. Il programma triennale dei lavori pubblici e i relativi aggiornamenti annuali contengono i lavori il cui valore stimato sia pari o superiore a 100.000 euro ***e indicano, previa attribuzione del codice unico di progetto di cui all’articolo 11, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, i lavori da avviare nella prima annualità,*** *per i quali deve essere riportata l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici.*

Art. 3, comma 5 DM 14/2018

5. ***Ogni lavoro o lotto funzionale riportato nel programma di cui al comma 1 è individuato univocamente dal CUI. Per ogni lavoro o lotto funzionale di cui al primo periodo è altresì indicato il CUP****, tranne i casi di manutenzione ordinaria. Entrambi i codici sono mantenuti nei programmi triennali nei quali il lavoro o lotto funzionale è riproposto,* ***salvo modifiche sostanziali del progetto che ne alterino la possibilità di precisa individuazione.***

L’acquisizione del CUP

Dalle FAQ del Sistema MIP-CUP

Modifiche al corredo informativo

Il corredo informativo di un codice non deve essere modificato dopo la sua richiesta in quanto detto corredo rappresenta la “fotografia” dell’atto amministrativo in cui è registrata la decisione presa dal soggetto responsabile per la realizzazione del progetto, recependone i dati.

Il codice CUP quindi rimane valido anche nel caso di successive modifiche (non sostanziali) dei dati del suo corredo informativo. Per esempio, non devono essere apportate modifiche ai dati inseriti nel caso di variazioni di importi del costo del progetto o del suo finanziamento durante la realizzazione. (...)

Lavori pubblici con voci di programmazione non puntuale

La procedura per la richiesta del CUP è quella usuale quando i suddetti lavori consistano in progetti già ben definiti. Qualora invece consistano in appostazioni generiche, relative cioè non a uno specifico progetto ma a un insieme di più interventi, raggruppati in “categorie” progettuali (ad es. “manutenzione straordinaria delle scuole elementari”), per scegliere le modalità di richiesta del CUP occorre individuare il contesto amministrativo/procedurale in cui tali interventi saranno poi messi in atto; pertanto:

a) se è previsto l’affidamento della realizzazione dei lavori tramite un “contratto aperto”, può essere richiesto un unico CUP, che sarà valido per tutti i singoli interventi realizzativi;

b) se è prevista una successiva decisione amministrativa (es. determina dirigenziale), che meglio definisce e circoscrive i progetti, occorre comunque generare un CUP da riportare nell’Elenco Annuale, salvo poi revocarlo non appena sarà approvato il primo progetto “specifico”, per cui dovrà essere generato un nuovo CUP, così come per gli altri che verranno individuati successivamente. Ciascun progetto alla fine dovrà avere il proprio codice specifico. In questo caso, all’atto delle generazione dei CUP relativi ai progetti “specifici”, è opportuno sempre indicare il codice “revocato”, presente nel piano annuale.

I dati per la programmazione dei lavori

Quali importi inserisco nella programmazione dei lavori?

Art. 3, comma 6, DM 14/2018

6. Per ciascun lavoro di cui al comma 1, ***nel programma triennale è riportato l'importo complessivo*** *stimato necessario per la realizzazione di detto lavoro, comprensivo delle forniture e dei servizi connessi alla realizzazione dello stesso, inseriti nella programmazione biennale di cui all'articolo 6.* ***Nell'elenco annuale per ciascun lavoro è riportato l'importo complessivo del relativo quadro economico.***

I dati della programmazione dei lavori

Quali interventi posso inserire nell'elenco annuale dei lavori?

Art. 3, comma 8, DM 14/2018

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

*a) **previsione in bilancio** della copertura finanziaria;*

*b) **previsione dell'avvio della procedura di affidamento nel corso della prima annualità** del programma;*

*c) **rispetto dei livelli di progettazione minimi di cui all'articolo 21, comma 3, secondo periodo, del codice e al comma 10 del presente articolo;***

*d) **conformità** dei lavori agli strumenti urbanistici vigenti o adottati.*

I dati della programmazione dei lavori

Quali interventi posso inserire nell'elenco annuale dei lavori?

Art. 21, comma 3,del Codice

3. Il programma triennale dei lavori pubblici e i relativi aggiornamenti annuali contengono i lavori il cui valore stimato sia ***pari o superiore a 100.000 euro*** *e indicano, previa attribuzione del codice unico di progetto di cui all'articolo 11, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, i lavori da avviare nella prima annualità, per i quali deve essere riportata l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici. Per* ***i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 euro****, ai fini dell'****inserimento nell'elenco annuale****, le amministrazioni aggiudicatrici* ***approvano preventivamente il progetto di fattibilità tecnica ed economica****. Ai fini dell'****inserimento nel programma triennale****, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente, ove previsto, il* ***documento di fattibilità delle alternative progettuali, di cui all'articolo 23, comma 5.***

I dati della programmazione dei lavori

Quali interventi posso inserire nell'elenco annuale dei lavori?

Art. 3, comma 10 , DM 14/2018 (lotti funzionali)

*10. Fermo restando quanto previsto all'articolo 21, comma 3, secondo periodo, del codice, per l'inserimento nell'**elenco annuale di uno o più lotti funzionali,** le amministrazioni approvano preventivamente il **progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'intero lavoro, se trattasi di lotti funzionali relativi a lavori di importo complessivo pari o superiore a 1 milione di euro**, e il **documento di fattibilità delle alternative progettuali dell'intero lavoro, se trattasi di lotti funzionali relativi a lavori di importo complessivo inferiore a 1 milione di euro,** quantificando le **risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dell'intero lavoro**.*

La programmazione di FF&SS

Art.21, comma 6, del Codice

6. Il programma biennale di forniture e servizi e i relativi aggiornamenti annuali contengono gli acquisti di beni e di servizi di ***importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro****. Nell'ambito del programma, le amministrazioni aggiudicatrici individuano i bisogni che possono essere soddisfatti con capitali privati. Le amministrazioni pubbliche* ***comunicano, entro il mese di ottobre, l'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi d'importo superiore a 1 milione di euro che prevedono di inserire nella programmazione biennale*** *al Tavolo tecnico dei soggetti di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, che li utilizza ai fini dello svolgimento dei compiti e delle attività ad esso attribuiti. 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.*

La programmazione di FF&SS

Art. 23, comma 14, del Codice

14. La progettazione di servizi e forniture è articolata, di regola, in un unico livello ed è predisposta dalle stazioni appaltanti, di regola, mediante propri dipendenti in servizio.

Art. 7, comma 9, DM 14/2018

*9. **Per l'inserimento nel programma biennale** degli acquisti di forniture e servizi, le amministrazioni, anche con riferimento all'intera acquisizione nel caso di suddivisione in lotti funzionali, **provvedono a fornire adeguate indicazioni in ordine alle caratteristiche tipologiche, funzionali e tecnologiche delle acquisizioni da realizzare ed alla relativa quantificazione economica**.*

La programmazione di FF&SS

Linee guida ANAC n° 3 sul Responsabile unico del procedimento

8. Compiti del RUP per appalti di servizi e forniture e concessioni di servizi

8.1. Fermo restando quanto previsto dall'art. 31, da altre specifiche disposizioni del Codice e dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, il RUP:

a) in ordine alla singola acquisizione, ***formula proposte agli organi competenti secondo l'ordinamento della singola amministrazione aggiudicatrice e fornisce agli stessi dati e informazioni nelle seguenti fasi:***

1. ***predisposizione ed eventuale aggiornamento della programmazione*** *ai sensi dell'art. 31, comma 4, lett. a) Codice;(...)*

c) nel rispetto di quanto previsto dall'ordinamento della singola amministrazione aggiudicatrice, in base all'articolo 31, comma 3, del codice:

1. ***predispone o coordina la progettazione di cui all'articolo 23, comma 14, del Codice,*** *curando la promozione, ove necessario, di accertamenti e indagini preliminari idonei a consentire la progettazione; (...)*

Le schede per la programmazione di FF&SS

Scheda A: quadro delle risorse necessarie alle acquisizioni previste dal programma, articolate per annualità e fonte di finanziamento;

Scheda B: elenco degli acquisti del programma con **indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione**. Nella scheda sono indicati le forniture e i servizi connessi ad un lavoro di cui agli articoli da 3 a 5, ripor- tandone il relativo CUP, ove previsto;

Scheda C: elenco degli acquisti presenti nella precedente programmazione biennale nei casi previsti dal comma 3 dell'articolo 7.

La programmazione economico-finanziaria degli enti locali

Art. 21, comma 1, del Codice

1. Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. ***I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti.***

La programmazione economico-finanziaria degli enti locali

Art. 3, comma 1, D.M. 14/2018

1. Le amministrazioni, ***secondo i propri ordinamenti*** *e fatte salve le competenze legislative e regolamentari delle regioni e delle province autonome in materia,* ***adottano*** *il programma triennale dei lavori pubblici, anche consistenti in lotti funzionali di un lavoro, nonché i relativi elenchi annuali sulla base degli schemi-tipo allegati al presente decreto e parte integrante dello stesso,* ***nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 21, comma 1, secondo periodo,*** *del codice, e* ***in coerenza con i documenti pluriennali di pianificazione o di programmazione di cui*** *al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 e* ***al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.*** *A tal fine le amministrazioni, consultano altresì, ove disponibili, le pianificazioni delle attività delle centrali di committenza.*

La programmazione economico-finanziaria degli enti locali

Art. 6, comma 1, del DM 14/2018

1. Le amministrazioni, secondo i propri ordinamenti e fatte salve le competenze legislative e regolamentari delle regioni e delle province autonome in materia, ***adottano, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 21, comma 1, secondo periodo, del codice,*** *il programma biennale degli acquisti di forniture e servizi nonché i relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali sulla base degli schemi-tipo allegati al presente decreto e parte integrante dello stesso.*

Art. 5, comma 4, del DM 14/2018

4. Nel rispetto di quanto previsto all'articolo 21, comma 1, secondo periodo, del codice, ***nonché dei termini di cui ai commi 5 e 6 del presente articolo,*** *sono adottati lo schema del programma triennale dei lavori pubblici e l'elenco annuale dei lavori pubblici proposto dal referente responsabile del programma.*

N.B. I termini di cui ai commi 5 e 6 tuttavia non appaiono in linea con i tempi della programmazione degli enti locali. In virtù pertanto della riserva contenuta nella norma primaria, si ritiene debba essere seguita la scansione temporale degli atti programmatori prevista per gli enti territoriali stessi.

La programmazione economico-finanziaria degli enti locali

Allegato n. 4/1 al D.Lgs 118/2011 PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO CONCERNENTE LA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO (dal 2018)

4.2 Gli strumenti della programmazione degli enti locali

Gli strumenti di programmazione degli enti locali sono:

a) il Documento unico di programmazione (DUP), ***presentato al Consiglio, entro il 31 luglio di ciascun anno****;*

b) l'eventuale ***nota di aggiornamento del DUP, da presentare al Consiglio entro il 15 novembre di ogni anno,*** *per le conseguenti deliberazioni;*

c) ***lo schema di bilancio di previsione finanziario, da presentare al Consiglio entro il 15 novembre di ogni anno.*** *A seguito di* ***variazioni del quadro normativo di riferimento la Giunta aggiorna lo schema di bilancio di previsione in corso di approvazione unitamente al DUP****. In occasione del riaccertamento ordinario o straordinario dei residui la Giunta aggiorna lo schema di bilancio di previsione in corso di approvazione unitamente al DUP e al bilancio provvisorio in gestione;*

(…)

La programmazione economico-finanziaria degli enti locali

Allegato n. 4/1 al D.Lgs 118/2011 PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO CONCERNENTE LA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO (dal 2018)

8. Il Documento unico di programmazione degli enti locali (DUP)

Il DUP si compone di due sezioni: la Sezione Strategica (SeS) e ***la Sezione Operativa (SeO)****. La prima ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, la seconda pari a quello del bilancio di previsione.*

(...)

8.2. La Sezione Operativa (SeO)

La SeO ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella SeS del DUP*. In particolare, la SeO contiene la programmazione operativa dell'ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale.*

Il contenuto della SeO, predisposto in base alle previsioni ed agli obiettivi fissati nella SeS, costituisce guida e vincolo ai processi di redazione dei documenti contabili di previsione dell'ente.

La programmazione economico-finanziaria degli enti locali

Allegato n. 4/1 al D.Lgs 118/2011 PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO CONCERNENTE LA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO (dal 2018)

8.2. La Sezione Operativa (SeO)

(...)

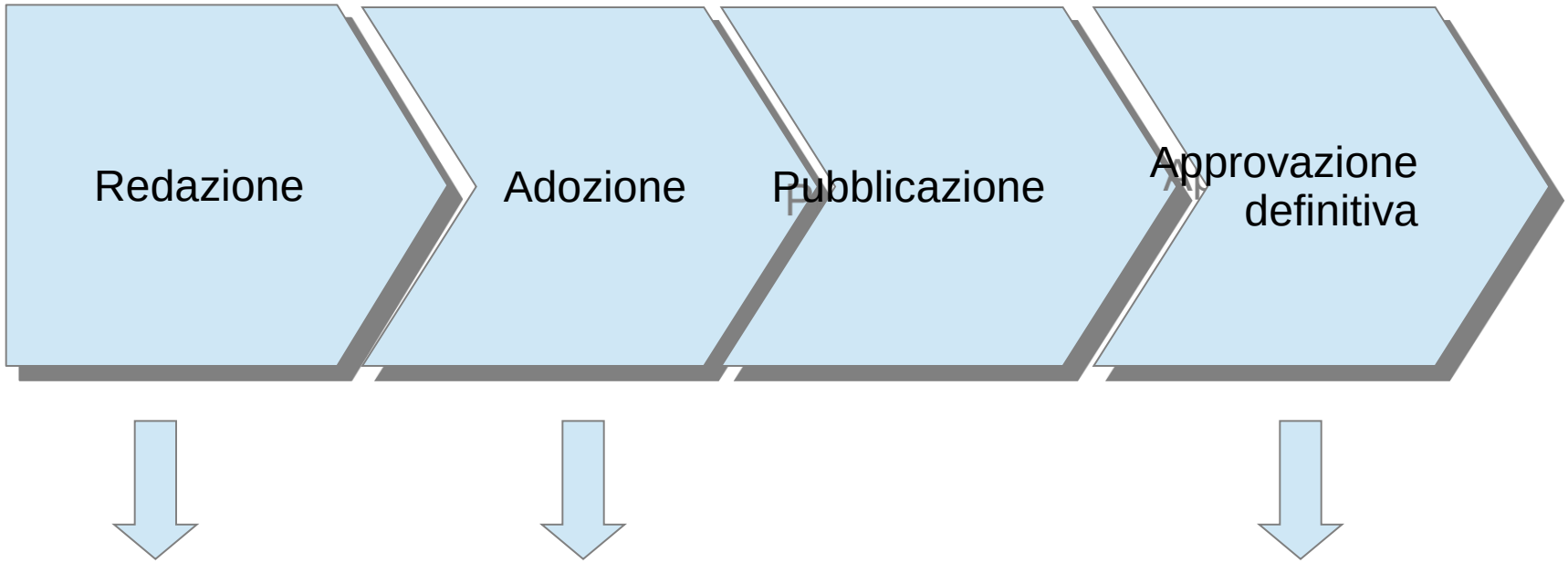
Parte 2

La Parte 2 della SeO comprende la programmazione in materia di lavori pubblici, personale e patrimonio.

La realizzazione dei lavori pubblici degli enti locali deve essere svolta in conformità ad un programma triennale e ai suoi aggiornamenti annuali che sono ricompresi nella SeO del DUP.

I lavori da realizzare nel primo anno del triennio sono compresi nell'elenco annuale che costituisce il documento di previsione per gli investimenti in lavori pubblici e il loro finanziamento.

La procedura di formazione del programma dei llpp



La tempistica per la programmazione degli appalti

Necessità di un atto deliberativo a parte o approvazione implicita con inserimento nel DUP?

8.4. Il Documento unico di programmazione semplificato degli enti locali con popolazione fino a 5.000 abitanti

Fatti salvi gli specifici termini previsti dalla normativa vigente, si considerano approvati, in quanto contenuti nel DUP, **senza necessità di ulteriori deliberazioni,** i seguenti documenti:

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

b) **piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari**, di cui all'art. 58, comma 1, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112. convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2008, n. 133;

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;

La tempistica della programmazione – Ipotesi 1

- **Richiesta dei dati/studi/progetti ai RUP da parte del referente della programmazione (art. 3 co. 15, del DM)**
- **Redazione schema da parte del referente della programmazione (art. 3 co. 14, del DM)**
- **Adozione unitamente al DUP, o con delibera a parte, ma comunque "in conformità al DUP", entro il 31 luglio;**
- **Avvio pubblicazione nei giorni successivi (avvio pubblicazione per un minimo di 30 giorni entro i quali devono arrivare le osservazioni);**
- **Aggiornamento del programma e "riadozione" con la nota di aggiornamento al DUP (o con delibera a parte) entro il 15 novembre;**
- **Presentazione al Consiglio per l'approvazione definitiva**

In questo caso NON sarebbe rispettato il termine dei 60 giorni dalla pubblicazione per disporre l'approvazione definitiva.

La tempistica della programmazione – Ipotesi 2

- **Richiesta dei dati/studi/progetti ai RUP e redazione schema da parte del referente della programmazione (art. 3, commi 14 e 15 del DM)**
- **Adozione con delibera a parte ma "in conformità al DUP" approvato entro il 31 luglio**
- **Avvio pubblicazione nei giorni successivi (avvio pubblicazione per un minimo di 30 giorni entro i quali devono arrivare le osservazioni)**
- **Aggiornamento del programma e "riadozione" con la nota di aggiornamento al DUP (o con delibera a parte) entro il 15 novembre;**
- **Presentazione al Consiglio per l'approvazione definitiva**

Anche in questo caso, per garantire che la nota di aggiornamento del DUP contenga il programma riadottato, NON sarebbe rispettato il termine dei 60 giorni dalla pubblicazione per disporre l'approvazione definitiva.

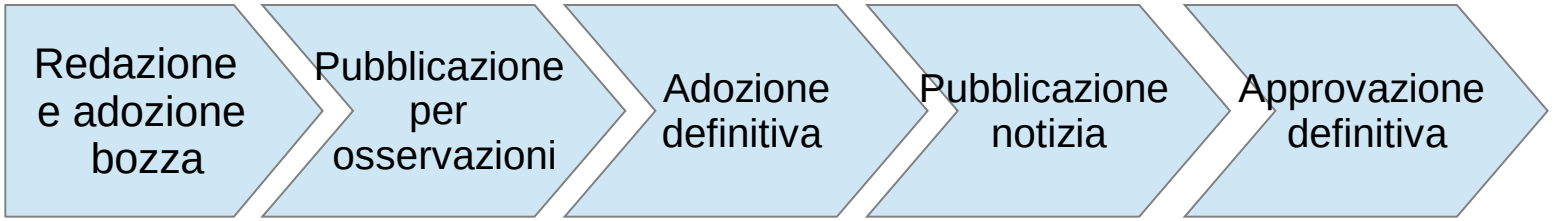
La tempistica della programmazione – Ipotesi 3

- **Richiesta dei dati/studi/progetti ai RUP e redazione schema da parte del referente della programmazione (art. 3, commi 14 e 15 del DM)**
- **Adozione con delibera a parte ma "in conformità al DUP" o unitamente alla nota di aggiornamento al DUP entro il 15 novembre;**
- **Avvio pubblicazione ma SENZA CONSENTIRE OSSERVAZIONI;**
- **Presentazione al Consiglio per l'approvazione definitiva.**

SOLO in questo caso, ammettendo non vi sia lo scorrimento del termine per l'approvazione del bilancio, sarebbe rispettato il termine di 60 giorni dalla pubblicazione per disporre l'approvazione definitiva.

La tempistica della programmazione

Volendo considerare i termini riportati nell'art. 5 meramente indicativi o sollecitatori e considerando i 30 giorni di pubblicazione come il minimo da garantire per consentire la formulazione di adeguate osservazioni, l'unica soluzione appare quella di "anticipare" una fase di consultazione, non in linea con il comma 6 ma da considerarsi "ulteriore forma di pubblicità", inserendola tra la redazione o adozione sotto forma di bozza con il DUP di luglio o con una delibera a parte, e l'adozione "definitiva" disposta con la nota di aggiornamento e lo schema di bilancio del 15 novembre



La pubblicazione della programmazione

Prevista solo per il programma llpp
L'art. 5, comma 5, del DM prevede infatti la pubblicazione in formato open data presso i siti informatici di cui agli articoli 21, comma 7 e 29 del codice. Si prevede inoltre che le amministrazioni possono adottare ulteriori forme di pubblicità purché queste siano predisposte in modo da assicurare il rispetto dei termini di cui allo stesso comma 5.
L'art. 38, comma 2, del d. lgs 33/2013 viceversa prevede che " 2. Fermi restando gli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, le pubbliche amministrazioni pubblicano tempestivamente gli atti di programmazione delle opere pubbliche..."

Le modifiche alla programmazione dei llpp

Le modifiche possibili sono circoscritte a:

a) la cancellazione di uno o più lavori già previsti nell'elenco annuale

b) l'aggiunta di uno o più lavori in conseguenza di atti amministrativi adottati a livello statale o regionale;

c) l'aggiunta di uno o più lavori per la sopravvenuta disponibilità di finanziamenti all'interno del bilancio non prevedibili al momento della prima approvazione del programma, ivi comprese le ulteriori risorse disponibili anche a seguito di ribassi d'asta o di economie;

d) l'anticipazione della realizzazione, nell'ambito dell'elenco annuale di lavori precedentemente previsti in annualità successive;

e) la modifica del quadro economico dei lavori già contemplati nell'elenco annuale, per la quale si rendano necessarie ulteriori risorse.

Analoghe le casistiche per le previsioni di ff&ss

L’aggiornamento della programmazione

Art. 5, comma 6, DM 14/2018

6. Entro novanta giorni dall’entrata in vigore della legge di bilancio, le amministrazioni dello Stato procedono all’aggiornamento del programma triennale dei lavori pubblici e del relativo elenco annuale. Gli altri soggetti di cui all’articolo 3, comma 1, lettera a) , del codice approvano i medesimi documenti entro novanta giorni dalla data di decorrenza degli effetti del proprio bilancio o documento equivalente, secondo l’ordinamento proprio di ciascuna amministrazione. Resta fermo quanto previsto dall’articolo 172 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

N.B. E' un termine ed una fase non prevista per gli enti territoriali, dato che sembrerebbe consentire lo “sganciamento” delle scadenze previste per l'approvazione del programma da quelle imposte per l'approvazione del bilancio. Qualora si aderisse alla sua possibile applicazione, si potrebbe differire la pubblicazione del programma sui siti istituzionali in attesa dell'aggiornamento per evitare duplicazione di adempimenti.

L’aggiornamento della programmazione

Art. 5, comma 6, DM 14/2018

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

N.B. Si suppone ci si riferisca al caso di una programmazione approvata per la quale risulti possibile anticipare un intervento (in realtà è una modifica sempre consentita) o di un elenco annuale solo adottato (ma in questo caso potrebbe non esserci l'autorizzazione di spesa connessa all'approvazione definitiva del bilancio, a meno di non aver sganciato l'approvazione del programma LLPP dal bilancio stesso)

La verifica delle disponibilità finanziarie

Ai fini del coordinamento del programma e del bilancio occorre predisporre:

- il cronoprogramma dell'intervento (normalmente è un allegato del progetto esecutivo) ai fini della determinazione dell'esigibilità della spesa e della formazione del FPV;

- conseguentemente, il cronoprogramma dei pagamenti ai fini della determinazione dei movimenti di cassa del primo anno del bilancio di previsione;

- effettuare la verifica delle disponibilità finanziarie e del conseguente equilibrio di cassa.

N.B. Ad oggi, con l'entrata in vigore delle clausole di salvaguardia delle ultime leggi di stabilità occorrerebbe tener conto dell'aumento delle aliquote IVA degli anni 2019, 2020 e 2021

Il raccordo con i soggetti aggregatori

Art. 8 comma 1 DM 14/2018

1. Negli elenchi annuali degli acquisti di forniture e servizi e negli elenchi annuali dei lavori, le amministrazioni indicano per ciascun acquisto l'obbligo, qualora sussistente, ovvero l'intenzione di ricorrere ad una centrale di committenza o ad un soggetto aggregatore per l'espletamento della procedura di affidamento; a tal fine le amministrazioni consultano, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 6, comma 1, ultimo periodo, la pianificazione dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza e ne acquisiscono il preventivo assenso o ne verificano la capienza per il soddisfacimento del proprio fabbisogno.

La suddivisione in lotti

Art. 3, comma 1, del Codice

qq) «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;

ggggg) «lotto prestazionale», uno specifico oggetto di appalto da aggiudicare anche con separata ed autonoma procedura, definito su base qualitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti o in conformità alle diverse fasi successive del progetto;

N.B. In caso di aggregazione di committenza o di appalti con aree di intervento molto estese potremmo avere anche il "lotto geografico"

In caso di lavori potremmo avere anche il cd. "progetto stralcio"

La suddivisione in lotti

Quali interventi posso inserire nell'elenco annuale dei lavori?

Art. 3, comma 10 , DM 14/2018 (lotti funzionali)

*10. Fermo restando quanto previsto all'articolo 21, comma 3, secondo periodo, del codice, per l'inserimento nell'**elenco annuale di uno o più lotti funzionali,** le amministrazioni approvano preventivamente il **progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'intero lavoro, se trattasi di lotti funzionali relativi a lavori di importo complessivo pari o superiore a 1 milione di euro**, e il **documento di fattibilità delle alternative progettuali dell'intero lavoro, se trattasi di lotti funzionali relativi a lavori di importo complessivo inferiore a 1 milione di euro,** quantificando le **risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dell'intero lavoro**.*

Formazione IFEL
per i Comuni

IFEL
Fondazione ANCI

Grazie per l'attenzione

Maria Teresa Massi
massimariateresa@gmail.com

I materiali didattici saranno disponibili su
www.fondazioneifel.it/formazione

Twitter Facebook YouTube