Appalti Pubblici: da ITACA le istruzioni per la programmazione

10 Ottobre 2018

A seguito dell'introduzione del Regolamento MIT per la redazione e la pubblicazione della programmazione degli appalti pubblici (DM 14/2018), ITACA ha redatto un manuale di ausilio alle stazioni appaltanti, che mira a dare alcuni suggerimenti per la corretta programmazione degli appalti pubblici.

In particolare, detto manuale è stato elaborato dal **Gruppo di lavoro "Osservatori contratti pubblici" presso ITACA**, e contiene le "*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*", ossia il Codice dei contatti pubblici, nonché gli "*indirizzi operativi per il calcolo del valore stimato dell'appalto e per la redazione del prospetto economico degli appalti di servizi e forniture*".

Ad integrazione del quadro di **supporto operativo alle amministrazioni nella compilazione e pubblicazione dei programmi**, sono state altresì pubblicate 35 "FAQ" esplicative, elaborate dal MIT, di sintesi dei principali temi affrontati nel suddetto manuale.

1. *L'obbligo di programmazione degli interventi*

Come noto, "*la programmazione è il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento*" (Allegato 4/1 al D.lgs. 118 del 2011).

La **disciplina della programmazione nei lavori pubblici è contenuta all'art. 21 del Codice** che riporta sia i principi generali del programma degli acquisti sia, appunto, la programmazione dei lavori pubblici.

Da tale articolo deriva **l'obbligo delle amministrazioni aggiudicatrici di adottare** il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e **il programma triennale dei lavori** pubblici (nonché i relativi aggiornamenti annuali) da includere nel Documento unico di programmazione (DUP).

Ai sensi dell'art. 21, co. 3 del Codice, il programma triennale (e relativi aggiornamenti annuali) contiene **i lavori il cui valore stimato sia pari o superiore a 100mila euro** e indicano i lavori da avviare nella prima annualità.

Per **i lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro**, ai fini dell'inserimento nell'elenco annuale, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente **il progetto di fattibilità tecnica ed economica** (comma 3).

Nel manuale, la programmazione di un lavoro viene meglio definita come "intervento", per il quale si intende l'**unità di programmazione** ovvero l'oggetto **cui si riferiscono le informazioni delle singole "righe" delle schede D, E e D** (vedi di seguito), da compilare in fase di redazione dei programmi, individuato da un Codice Unico (di intervento) (CUI) e comprendente forniture e servizi cosiddetti "connessi" ossia necessari alla realizzazione dello stesso.

Più specificatamente, nella programmazione l'**intervento coincide *"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*" (FAQ n. 5).

Ciò in coerenza con l'art. 51 del Codice, che consente alle stazioni appaltanti di suddividere in lotti gli appalti pubblici con lo scopo di consentire una più larga partecipazione alle gare con riferimento alle microimprese, oltre alle piccole e medie imprese.

L'**appartenenza allo stesso intervento, non pregiudica la possibilità di realizzare più procedure di affidamento** (come nel caso di appalto per la realizzazione dell'opera e l'affidamento di servizi di progettazione) e, pertanto, successivamente dare luogo a più contratti di appalto o concessione.

Ne discende che – seppure l'**amministrazione può comunque decidere includere in programmazione interventi o acquisti di importi inferiore** alla suddetta soglia (vedi FAQ n. 3) – la corretta di determinare l'importo dell'intervento consente di capire per quali lavori è d'obbligo l'inserimento nella programmazione.

In ogni caso, si tratta di un primo vaglio perché **gli interventi, per essere inseriti nel programma triennale ed essere eventualmente inclusi nell'elenco annuale, devono rispondere contemporaneamente a più condizioni** di cui solo una è il valore minimo stimato, le altre sono: la coerenza con atti di programmazione, la coerenza con il bilancio, la previsione di avvio della

procedura di affidamento, il rispetto dei livelli di progettazione minimi e la conformità urbanistica (*cfr*. tabella nella FAQ n. 6).

Per quanto riguarda la definizione dei livelli minimi di progettazione, il Regolamento rimanda all'ulteriore decreto del MIT sui livelli di progettazione di cui all'art. 23, co. 3 del Codice che, pur avendo completato il suo iter di approvazione, non è ancora in vigore.

Nel caso in cui si sia provveduto ad **un incarico di progettazione unico per due o più lotti funzionali**, il gruppo ITACA (FAQ n. 20) chiarisce che i costi della progettazione 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).

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 di norma lo stesso CUP.

2. La definizione del valore dell'appalto

L'allegato al manuale ITACA, come accennato, contiene gli *"indirizzi operativi per il calcolo del valore stimato degli appalti"* in caso di appalti singoli (art. 35, co. 8 del Codice) o suddivisi in lotti (art. 35, co. 9, 10 e 11 del Codice), di accordi quadro (AQ) o di quelli che utilizzano il sistema dinamico di acquisizione (SDA) (art. 35, co. 16) o il partenariato per l'innovazione (art. 35).
Tali "*Indirizzi operativi"* indicano "come" calcolare il valore stimato di un appalto e "quando" questo vada quantificato; ciò al fine di rendere omogenea la determinazione del valore complessivo di un appalto pubblico e, quindi, di assicurare la qualità del dato e la confrontabilità delle informazioni.
Infatti, la **definizione del valore complessivo dell'appalto** è fondamentale:

· per **verificare gli obblighi previsti dall'art. 21 del Codice** dei contratti pubblici di inserire i lavori nella programmazione triennale dei lavori. È infatti obbligatorio l'inserimento dei lavori il cui valore stimato dell'appalto è pari o superiore a € 100.000;
· per **individuare la corretta procedura da seguire nell'aggiudicazione** di un appalto con relativi obblighi di pubblicità (contratto di rilevanza europea oppure contratto sotto soglia):

· per lo **scambio di dati omogenei** finalizzati alla programmazione integrata tra Soggetti aggregatori o altre centrali di committenza e stazioni appaltanti.
In particolare, tali istruzioni prendono spunto dalle indicazioni di carattere generale contenute nei seguenti articoli del Codice:
– art. 35, secondo cui, tra l'altro, **un appalto non può essere frazionato allo scopo di evitare l'applicazione delle norme del codice** tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustifichino e deve comprendere, se previsti, anche il valore delle opzioni o dei rinnovi e quello dei premi o pagamenti per i candidati o gli offerenti; di contro, il valore stimato dell'appalto ai fini dell'inclusione **non deve comprendere voci, come tipicamente l'IVA, incluse invece nell'importo complessivo per il lavoro o per l'acquisto** (art. 35, co. 4). Pertanto, un lavoro, ad es., il cui valore stimato per la realizzazione superi i 100mila € solo per effetto dell'IVA, non dovrà essere obbligatoriamente incluso nel programma stesso (vedi FAQ n. 1 ITACA);
– art. 63, che consente di utilizzare, entro certi valori, la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara per **la ripetizione di lavori analoghi/complementari**;
– art. 106, che tratta, invece, della **modifica dei contratti durante il periodo di efficacia** e disciplina una serie di casi tassativi in cui essi possono essere modificati senza presupporre la necessità di una nuova procedura di affidamento.

Riguardo alle modalità di computo degli importi, le stesse "istruzioni operative" chiariscono come calcolare il valore globale dell'appalto in caso di ripetizione di lavori o di servizi analoghi, di specifiche clausole contrattuali, di modifiche dei contratti durante il periodo di efficacia o sotto specifiche soglie "*de minimis*", di proroga per l'individuazione per il nuovo contraente, di diritto dell'appaltatore alla risoluzione del contratto e, infine, in caso di rinnovo espresso.

Per quanto riguarda la **ripetizione di lavori già eseguiti dall'operatore economico**, questa è affidata all'**aggiudicatario dell'appalto iniziale** – nel corso del triennio successivo alla stipulazione del contratto – con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, **computandone l'importo nel valore globale dell'appalto** ai fini dell'applicazione delle soglie (comunitarie) di cui all'articolo 35, comma 1 del codice (art. 63, co. 5 del Codice).

Con riferimento alle modifiche contrattuali, l'articolo 106, comma 1, raggruppa in sé in modo organico una serie di disposizioni che nella precedente disciplina codicistica e regolamentare erano trattate in modo non uniforme.

In tali casi, ai fini della quantificazione dell'importo complessivo si considerano "*le modifiche, nonché le varianti, dei contratti di appalto in corso di validità",* che

“devono essere autorizzate dal RUP con le modalità previste dall’ordinamento della stazione appaltante cui il RUP dipende. […]” (art. 106, co. 1, del Codice).

Come ricordano le istruzioni, le modifiche ai contratti di appalto (nei settori ordinari e nei settori speciali) possono avvenire senza l’attivazione di una nuova procedura di affidamento nelle seguenti ipotesi tassative:

a) **modifiche dei documenti di gara**, previste in clausole che non devono alterare la natura generale del contratto o dell’accordo quadro;
b) **lavori, servizi o forniture supplementari** che si sono resi necessari e non erano inclusi nell’appalto iniziale;
c) **varianti incorso d’opera** determinate da circostanze impreviste ed imprevedibili ammesse, purché non venga alterata la natura generale del contratto;
d) **modifica del contraente originario** causata da una delle circostanze (tassativamente) previste;
e) **modifiche non sostanziali** che possono trovare, a discrezione della stazione appaltante, un limite di valore per la loro esecuzione (se vengono predeterminate soglie di importi nei documenti di gara).

Non riguarda invece i lavori il rinnovo espresso del contratto, per il quale le “istruzioni operative” si limitano a chiarire che deve essere stato reso esplicito all’interno del disciplinare di gara per l’affidamento di sevizi e forniture fa riferimento alle condizioni previste nel (bando tipo ANAC n. 1/2017, delibera n. 1228 del 22 novembre 2017). Ciò implica che l’importo deve essere computato nel valore stimato dell’appalto di cui all’articolo 35.

Infine, **nelle indicazioni è inserito un prospetto economico riassuntivo** delle voci di spesa che concorrono a formare il quantum necessario a dare esecuzione all’appalto.

3. *Contenuto della programmazione triennale*

Come accennato, il manuale ITACA fa seguito al decreto del MIT (di concerto con il MEF) n. 14 del 16 gennaio 2018, con cui 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*”.

A tale proposito si ricorda che il Regolamento, a sua volta, ha dato attuazione proprio all’**art. 21, comma 8, del Codice, che aveva demandato ad un**

apposito decreto ministeriale il compito di completare il quadro normativo della programmazione.

Con tale disposizione, il Ministero ha messo a punto, tra le varie disposizioni, i **criteri per la definizione degli ordini di priorità nella realizzazione degli interventi**.

In particolare, nel decreto **hanno la precedenza** i lavori di **ricostruzione, riparazione e ripristino conseguenti al verificarsi di calamità naturali** (di nuova previsione), i lavori di **completamento delle opere incompiute**, i lavori di **manutenzione**, i lavori di **recupero del patrimonio esistente**, i lavori che abbiano un progetto definitivo o esecutivo già approvato, i lavori cofinanziati con fondi europei (prima non previsti), nonché i lavori per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

Infatti, ai sensi del codice e del DM 14/2018 l'oggetto del programma triennale dei lavori pubblici non è costituito dai soli interventi (lavori o loro lotti funzionali), ma anche dalle opere incompiute, così come definite dall'art. 1 del DM 42/2013 o dagli immobili disponibili che, tramite cessione, possono contribuire alla copertura finanziaria di un intervento ricompreso nel programma, laddove connessi al finanziamento o alla realizzazione di un intervento ricompreso nel programma (FAQ n. 4).

Più dettagliatamente, l'allegato I al DM, i modelli per la programmazione dei lavori, che potranno essere adottati a decorrere dal periodo di programmazione 2019-2021. A partire da tale triennio, le stazioni appaltanti dovranno compilare:

- **la scheda A**, contenente – come in passato – il quadro delle risorse necessarie alla realizzazione dei lavori programmati,
- **la scheda B** (nuova), relativa all'elenco delle opere pubbliche incompiute,
- la **scheda C**, riferita all'elenco degli immobili disponibili che possono costituire fonte di finanziamento,
- **le schede D ed E**, riferite rispettivamente all'elenco dei lavori in programma e dei lavori che compongono invece l'elenco annuale, con indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione,
- **scheda F** (nuova), che elenca i lavori inclusi nel precedente elenco annuale, non riproposti nell'aggiornamento del programma o per i quali si è rinunciato all'attuazione.

4. Adozione del Programma triennale

Nel manuale viene osservato che il programma triennale dei lavori prevede **due fasi distinte dell'adozione e dell'approvazione**, al termine delle quali, vi è l'**obbligo di pubblicazione dei relativi atti**, al fine di consentire, entro un tempo massimo, la presentazione di eventuali osservazioni.

Lo schema riassuntivo della tempistica di adozione, approvazione e pubblicità del Programma triennale dei lavori è il seguente:

a) **ricognizione dei fabbisogni**;
b) **adozione dello schema del programma triennale** dei lavori pubblici e dell'**elenco annuale dei lavori pubblici**;
c) **pubblicazione** dello schema adottato e sui siti informatici;
d) eventuale presentazione di **osservazioni**;
e) 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;
f) **approvazione del programma** triennale dei lavori pubblici **e dell'elenco annuale** dei lavori pubblici
g) **pubblicazione del programma** approvato sul profilo del committente e sui siti informatici;
h) **eventuale pubblicazione della modifica del programma** a seguito di aggiornamento in corso d'anno, sul profilo del committente e sui siti informatici.

Il DM chiarisce che possono essere **inseriti nel programma triennale dei lavori pubblici anche uno o più lotti funzionali di un lavoro**, in tal caso è **necessaria l'approvazione de**l **documento di fattibilità delle alternative progettuali** dell'intero lavoro, ovvero il **progetto di fattibilità tecnica ed economica**, quantificando le risorse necessarie all'intero lavoro (art. 9, co. 9).

Per l'inserimento nell'**elenco annuale** di detti lotti funzionali di importo pari o superiore a 1 milione di euro è necessario il progetto **di fattibilità tecnica ed economica** dell'intero lavoro, al di sotto di tale soglia è necessario il **documento di fattibilità delle alternative progettuali** dell'intero lavoro, quantificando le risorse finanziarie necessarie (art. 3, co. 10 del DM *cit*.)

La modifica del programma è consentita per la:

a) **cancellazione di uno o più lavori** già previsti;
b) **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 (utilizzabile anche nel secondo e terzo anno);
c) **anticipazione della realizzazione**, nell'ambito dell'elenco annuale di lavori precedentemente previsti in annualità successive (utilizzabile anche nel secondo e terzo anno);
d) **modifica del quadro economico** dei lavori già contemplati nell'elenco annuale, per la quale si rendano necessarie ulteriori risorse;
e) 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.

Le **modifiche** devono essere sempre pubblicizzate con le stesse modalità previste per l'atto iniziale (*cfr.* il previgente art. 128 del d.lgs. n. 163/2006).

Relativamente ai casi nei quali è consentita la realizzazione dell'intervento anche senza necessario aggiornamento del programma, nel manuale si elencano:

· i lavori resi necessari da **eventi imprevedibili o calamitosi o da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari**;
· gli ulteriori interventi dotati di piani finanziari autonomi.

Nella fase di programmazione i soggetti di riferimento sono:

· **il referente, o responsabile, del programma** che è il soggetto incaricato dall'amministrazione di predisporre, tra l'altro, 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. Lo stesso provvede al coordinamento delle proposte ricevute (art. 3, co. 15, e art. 6, co. 13, DM 14/2018 *cit.*)
· **il RUP** – individuato in maniera non vincolante anche per ogni singolo intervento del programma – che è il soggetto che, per conto dell'amministrazione di appartenenza, acquisisce il CUP presso il CIPE (e di cui può comunque delegare il referente) 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".

Da notare che, tranne che nei casi di manutenzione ordinaria, il regolamento conferma, per ogni lavoro o lotto funzionale inserito in programma, **la necessità di indicare, oltre al CUP (codice unico di progetto), anche il codice CUI**, vale a dire il codice unico di intervento.

5. FAQ

A completamento del manuale ITACA ha pubblicato **le FAQ del MIT per la redazione del programma triennale dei lavori pubblici** e del programma biennale degli acquisti di beni e servizi di cui all'art.21 del d.lgs.50/2016 e s.m.i. e al d.m. 14/2018.

Le FAQ sono volte a dare risposta alle amministrazioni sui quesiti più ricorrenti nel corso dell'elaborazione del programma, analizzando ad es. le condizioni per l'inserimento di un intervento nel programma triennale e nell'elenco annuale dei lavori, delle opere incompiute e degli immobili in diponibilità nonché gli importi da riportare nelle schede del programma triennale dei lavori, i casi in cui si procede all'aggiornamento in corso d'anno del programma e le procedure di affidamento in assenza di approvazione del programma e in merito alle modalità di ricorso alle centrali di committenza (FAQ n. 1-35).

Link di riferimento

- **Istruzioni per la redazione del programma triennale dei lavori pubblici**
- **Allegato I – Indirizzi operativi per il calcolo del valore stimato dell'appalto**
- **FAQ per la programmazione elaborate dal MIT**

Precedenti

NEWS ANCE ID 33709 del 19 settembre 2018
(Pubblicazione del manuale ITACA sulla programmazione)