

Opere pubbliche

## La contabilizzazione delle spese di progettazione e il fondo pluriennale vincolato per le opere pubbliche

di Daniela Ghiandoni - Dirigente dei Servizi finanziari di un Ente locale ed Elena Masini - Responsabile servizio finanziario di un Ente locale, consulente esperta di finanza locale, editorialista di riviste specializzate, formatrice

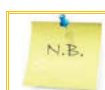
L'accelerazione degli investimenti negli Enti Locali passa per le procedure di progettazione che vengono rivisitate dal legislatore contabile e dei contratti.

Nell'articolo viene illustrato un riepilogo delle procedure da seguire al fine di utilizzare ogni nuova opportunità introdotta anche per la formazione del Fondo pluriennale vincolato che potrà formarsi anche a favore delle spese di progettazione.

### Premessa

Con il D.M. Economia e finanze del 1° marzo 2019 sono state apportate importanti modifiche ai principi contabili all. 4/2 e 4/3 al D.Lgs. n. 118/2011, finalizzate a fornire puntuali regole per la contabilizzazione delle spese di progettazione e a ridefinire le condizioni per la costituzione ed il mantenimento del fondo pluriennale vincolato. Tali modifiche, approvate anche in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 910, della Legge 145/2018 (1) (Legge di bilancio 2019), rappresentano il frutto del lungo lavoro svolto dal gruppo ristretto costituito in seno alla Commissione Arconet nel 2017 per aggiornare i

principi contabili alle disposizioni del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016). Nel principio contabile 4/2, in particolare, vengono introdotti i nuovi punti 5.3.12, 5.3.13 e 5.3.14 relativi alla contabilizzazione delle spese di progettazione e viene integralmente sostituito il punto 5.4 del principio, dedicato alla costituzione del fondo pluriennale vincolato per le opere pubbliche, che si arricchisce di ben 13 diversi articolati. Di queste novità, destinate a modificare in maniera significativa la gestione delle risorse dedicate alla progettazione ed alla realizzazione delle opere pubbliche, ci occuperemo in questo articolo.



***Il D.M. del 1° marzo 2019 ha introdotto nuove regole per la contabilizzazione delle spese di progettazione e modificato in maniera significativa quelle relative alla costituzione del FPV per le opere pubbliche***

(1) Tale disposizione sostituisce l'art. 183, comma 3, del D.Lgs. 267/2000, che ora recita quanto segue: "Le economie riguardanti le spese di investimento per lavori pubblici concorrono alla determinazione del fondo pluriennale secondo le modalità definite, entro il 30 aprile 2019, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di concerto con il Ministero dell'interno - Dipartimento

per gli affari interni e territoriali e con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, su proposta della Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali di cui all'articolo 3-bis del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, al fine di adeguare il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria previsto dall'allegato n. 4/2 del medesimo decreto legislativo".

## I diversi livelli di progettazione (art. 23 del Codice)

L'art. 23, comma 1, del Codice dei contratti prevede tre diversi livelli di progettazione idonei ad approfondire in maniera progressiva gli aspetti tecnici necessari per la realizzazione dell'opera. Si tratta di:

- 1) progetto di fattibilità tecnica ed economica, che ha sostituito il vecchio progetto preliminare;
- 2) progetto definitivo;
- 3) progetto esecutivo.

Per i lavori pubblici di importo pari o superiore alla soglia comunitaria ex art. 35 (attualmente fissata a 5.548.000 euro) è obbligatoria, prima del progetto di fattibilità tecnica ed economica, anche l'approvazione del documento delle alternative progettuali. Invece per i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria è sufficiente il solo progetto definitivo costituito almeno da una relazione generale, dall'elenco dei prezzi unitari delle lavorazioni previste, dal

computo metrico-estimativo e dal piano di sicurezza e di coordinamento (comma 3-bis) (2). Spetta alla stazione appaltante definire, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento, le caratteristiche, i requisiti e gli elaborati progettuali necessari per la definizione di ogni fase della progettazione. È possibile omettere uno o più livelli di progettazione, a condizione che il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso, salvaguardando la qualità della progettazione (comma 4).

Ricordiamo anche, ai fini della relativa contabilizzazione di cui parleremo più avanti, che l'approvazione del progetto di un'opera pubblica presuppone in molti casi lo "svolgimento di indagini geologiche, idrogeologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, sismiche, storiche, paesaggistiche ed urbanistiche, di verifiche preventive dell'interesse archeologico, di studi di fattibilità ambientale e paesaggistica" (comma 6).

## I livelli di progettazione e le spese tecniche (art. 23 del Codice)

Che cosa	Quando
Indagini preliminari, verifiche preventive e studi di fattibilità	Se necessari ai fini della redazione del progetto di fattibilità
Documento delle alternative progettuali	Obbligatorio per i lavori di importo pari o superiore alla soglia comunitaria
Progetto di fattibilità tecnica ed economica	Uno o più livelli di progettazione possono essere omessi purché il livello successivo contenga tutti gli elementi del livello omesso.
Progetto definitivo	Per i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria può essere approvato il solo progetto definitivo
Progetto esecutivo	

## Il livello minimo di progettazione ai fini dell'inserimento dell'opera nel programma

Se l'art. 23 del D.Lgs. n. 50/2016 individua i livelli di progettazione, è all'art. 21, comma 3 del Codice a cui dobbiamo rifarci per capire quale sia il livello minimo necessario ai fini dell'inserimento di un'opera nel programma triennale delle opere pubbliche e nel relativo elenco annuale. Tale disposizione prevede che le amministrazioni devono approvare, a tale fine:


- a) il documento delle alternative progettuali;
- b) il progetto di fattibilità tecnica ed economica, per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro inseriti nell'elenco annuale.

Siccome è facoltà dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 23, comma 4, del Codice, omettere uno o più livelli di progettazione a favore di quelli successivi, può ben essere che l'opera venga inserita nel piano già con un progetto definitivo o esecutivo approvati.

Documento	Lavori < 100.000	Lavori pari o > 100.000 e < a 1.000.000	Lavori pari o > 1.000.000
Elenco annuale	Non inseriti	Inseriti previa approvazione del documento alternative progettuali	Inseriti previa approvazione del progetto di fattibilità

(2) Tale facilitazione non si applica nel caso in cui sia previsto il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti.

Documento	Lavori < 100.000	Lavori pari o > 100.000 e < a 1.000.000	Lavori pari o > 1.000.000
Programma triennale	Non inseriti		Inseriti previa approvazione del documento alternative progettuali

 **Almeno un livello di progettazione deve essere approvato prima dell'inserimento dell'opera nel piano OO.PP. Possono essere approvati anche i primi 2 o tutti e 3 (art. 23, comma 4). Quindi il livello minimo può non corrispondere con il 1°, se l'amministrazione approva direttamente il progetto definitivo o esecutivo**

## La contabilizzazione delle spese di progettazione

Dopo aver analizzato brevemente i livelli di progettazione richiesti dalla normativa di riferimento, affrontiamo ora il tema della contabilizzazione delle connesse spese di progettazione. Fino all'entrata in vigore delle modifiche ai principi contabili approvate con il D.M. 1° marzo 2019 non esistevano regole puntuali e chiare su come considerare la spesa di progettazione: spesa corrente o spesa di investimento? È ovvio infatti che tale spesa entra a pieno titolo nel quadro economico di spesa per la realizzazione dell'investimento e finisce per essere capitalizzata ai fini dell'accrescimento patrimoniale una volta che l'opera viene eseguita. Ma per tutte le spese di progettazione sostenute prima che l'opera venga finanziata e quindi realizzata? Sappiamo bene quanto le amministrazioni locali siano spinte a sostenere spese di progettazione per acquisire il cosiddetto "parco progetti", anche al fine di avanzare richiesta

di contributo ad enti esterni. Non sempre tali progetti si tramutano in opere, o perché non vengono finanziati o perché l'amministrazione cambia idea o ancora perché vi è un avvicendamento alla guida dell'ente e cambiano le priorità. A causa dell'assenza di regole contabili puntuali, gli enti hanno adottato in passato comportamenti non uniformi, in quanto vi era chi imputava le spese sempre al titolo I, considerandole spese correnti, oppure chi, anche per scarsità di risorse di parte corrente da destinare a tale scopo, le imputava al titolo II, tra le spese in conto capitale. Tale posizione veniva legittimata dall'art. 3, comma 18, della legge 350/2003 che prevede tra le spese di investimento quelle connesse a oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale.

Il punto 5.3.12 del principio contabile all. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 affronta questo argomento limitatamente alle spese di progettazione di primo livello, ovvero quelle da sostenere prima dell'inserimento dell'opera nel piano delle opere pubbliche. Vediamo cosa dice:

"5.3.12 La spesa riguardante il livello minimo di progettazione richiesto ai fini dell'inserimento di un intervento nel programma triennale dei lavori pubblici, è registrata nel bilancio di previsione prima dello stanziamento riguardante l'opera cui la progettazione si riferisce. Per tale ragione, affinché la spesa di progettazione possa essere contabilizzata tra gli investimenti, è necessario che i documenti di programmazione dell'ente, che definiscono gli indirizzi generali riguardanti gli investimenti e la realizzazione delle opere pubbliche (DUP, DEFR o altri documenti di programmazione), individuino in modo specifico l'investimento a cui la spesa di progettazione è destinata, prevedendone altresì le necessarie forme di finanziamento."

In sostanza, affinché una spesa di progettazione possa essere contabilizzata tra le spese di investimento, è necessario il rispetto di due condizioni che devono sussistere congiuntamente:

- che il DUP o altri documenti di programmazione dell'ente individuino in modo specifico l'investimento da realizzare;
- che siano previste ed individuate le fonti di finanziamento dell'opera.

Il principio pone giustamente l'attenzione su un aspetto spesso sottovalutato dagli enti: chi decide di avviare spese di progettazione per un'opera che ancora non compare né nel bilancio e nemmeno nel programma delle opere pubbliche? Tale decisione viene posta in capo al Consiglio comunale, organo competente in base all'art. 42 del TUEL a definire gli indirizzi generali della programmazione, il quale nel DUP dovrà elencare tali

opere, ritenute funzionali a soddisfare le esigenze della collettività e alla realizzazione degli obiettivi strategici definiti al momento dell'insediamento. Un parallelismo "tecnico" lo troviamo nella bozza di decreto del MIT (3), attuativo dell'art. 23,

comma 3, del Codice dei contratti, il quale definisce i contenuti della progettazione, il quale all'articolo 3 prevede quale documento propedeutico alla progettazione il *documento di indirizzo alla progettazione* (DIP), che deve contenere:

## DOCUMENTO DI INDIRIZZO ALLA PROGETTAZIONE: CONTENUTI

- indicazioni sullo stato dei luoghi;
- gli obiettivi da perseguire;
- i requisiti tecnici che l'intervento deve soddisfare;
- i livelli di progettazione da sviluppare ed i relativi tempi;
- i limiti finanziari da rispettare;
- il sistema di realizzazione dell'intervento;
- la procedura di scelta del contraente e i criteri di aggiudicazione.

L'obbligatorietà di un documento preliminare alla progettazione era postulata sin dalla legge Merloni (Legge n. 104/1994), che prevedeva il medesimo documento pur con un nome diverso, e successivamente confermata dal D.Lgs. n. 163/2006 (4).

L'importanza degli indirizzi sulla progettazione è stata affermata dall'AVCP (ora ANAC) con la deliberazione n. 28/006, di cui vale la pena citare la massima, per le rilevanti implicazioni anche finanziarie che essa contiene:

### AVCP, deliberazione 9 maggio 2006, n. 28

L'inserimento dell'opera nel programma triennale e l'approvazione di questo da parte del Consiglio comunale esprime, in prima istanza, la volontà dell'organo di indirizzo politico dell'ente sulla realizzazione dell'opera ed è necessario per l'avvio dei successivi adempimenti procedurali da parte della Giunta comunale e dei dirigenti, tra cui quelli che comportano impegno di spesa (come l'affidamento della progettazione); l'inclusione nell'elenco annuale, dal canto suo, certifica la compatibilità dell'intervento con il bilancio previsionale dell'Ente, di cui lo stesso elenco costituisce un allegato. Il ruolo centrale dell'Amministrazione nella definizione dei parametri fondamentali del progetto è attestato soprattutto dal documento preliminare alla progettazione che, ai sensi dell'art. 15 del D.P.R. n. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m., deve essere redatto a cura del RUP. Le indicazioni in esso contenute sono vincolanti per il progettista, tanto che nella verifica del preliminare e nella validazione del progetto esecutivo deve essere certificata la conformità delle soluzioni progettuali adottate rispetto al documento preliminare (artt. 46 e 47 del citato D.P.R. n. 554/1999 e s.m.). In base al comma 5 del suddetto art. 15, il contenuto del documento preliminare deve riguardare tra l'altro la definizione dei limiti finanziari da rispettare e della stima dei costi e delle fonti di finanziamento, nonché l'individuazione delle funzioni che dovrà svolgere l'intervento, sulla base degli obiettivi da perseguire e delle esigenze da soddisfare, in rapporto alla situazione esistente e ai relativi vincoli. In merito alla flessibilità degli strumenti di programmazione, rileva anche la circostanza che sul preventivo dimensionamento economico dell'intervento è calcolato l'importo presunto delle parcelle professionali, considerato per determinare le modalità di affidamento dei servizi tecnici. In questo quadro risulta inammissibile che il valore dell'intervento sia determinato, nel suo ordine di grandezza, in sede di elaborazione del progetto da parte del professionista incaricato (fatti salvi gli adeguamenti di contenute entità connessi ai vari approfondimenti progettuali). Tale ipotesi, oltretutto, può determinare un sovvertimento del normale rapporto tra le parti contrattuali, nella misura in cui il professionista incaricato della progettazione, nel definire l'importo totale dell'intervento, di riflesso stabilisce anche il suo stesso compenso, con prevedibili conseguenze negative sulla spesa a carico dell'Amministrazione. Né appare conforme al disegno del legislatore che le previsioni economiche effettuate in sede di progettazione si discostino significativamente da quelle della fase propedeutica, senza che ricorrano speciali motivi espressamente richiamati negli atti procedurali (cfr. deliberazione n. 279/2001). E' pur vero che le stime economiche contenute negli strumenti di programmazione e negli altri elaborati della fase propedeutica alla progettazione, come tutti i documenti aventi spiccato carattere previsionale, sono suscettibili di modifiche e aggiornamenti; modifiche che, ad esempio, per i programmi triennali e gli elenchi annuali possono riguardare l'inserimento o l'esclusione di interventi, ovvero la correzione delle previsioni di spesa relative a ciascuna opera, e possono intervenire anche nel corso del medesimo esercizio finanziario (oltre che, ovviamente, per gli aggiornamenti annuali connessi al carattere "scorrevole" di tali programmi). Nondimeno dette stime economiche devono possedere i requisiti dell'attendibilità e veridicità, e quindi non possono essere fondate su valutazioni inesatte o carenti dei parametri che concorrono a determinare la spesa presunta della S.A., specialmente ove questi costituiscono il contenuto essenziale degli studi propedeutici previsti dalla norma. Di conseguenza, mentre appare certamente ammissibile l'incremento del costo stimato dell'opera a seguito di circostanze oggettive sopravvenute in fase di progettazione (ad esempio, quelle connesse alla specifica conoscenza dei luoghi derivante dalle indagini preliminari), diversamente non è contemplata una consistente variazione finalizzata alla migliore definizione delle esigenze della committenza, atteso che a tale adempimento si deve provvedere specificamente nella fase programmatica. Pertanto, fermo restando quanto già affermato da questa Autorità (in particolare nella citata deliberazione n. 279/2001) circa la flessibilità del progetto sino all'inserimento nell'elenco annuale e nel bilancio previsionale dell'ente (quindi sino a tutta la fase di progettazione preliminare), si ritiene che la modifica sostanziale della previsione di spesa, tale da incidere significativamente sulla stima economica dell'opera e sullo stesso bilancio del committente, è da considerare circostanza eccezionale, cui si può far ricorso in casi del tutto particolari non dipendenti da inadempimenti dell'Amministrazione e previa adeguata e rigorosa motivazione. Dal punto di vista procedurale, inoltre, la modifica dei parametri economici del progetto deve costituire oggetto di aggiornamento e riapprovazione degli strumenti di programmazione da parte degli organi competenti, nonché di eventuale ripubblicazione nei casi più rilevanti che determinano una variazione "di carattere sostanziale" della programmazione economica (cfr. determinazione n. 2/2002).


(3) Lo schema di decreto ha ottenuto il parere favorevole con modifiche da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici il 25 maggio 2018. A novembre 2018 è ripartito *l'iter* con il confronto con le regioni ed autonomie locali, che ne hanno chiesto uno snellimento. Ad oggi non risulta approvato.

(4) L'art. 15 del D.P.R. n. 554/1999 prevedeva infatti il documento preliminare alla progettazione. Analogo contenuto è riproposto nell'art. 11, comma 1, del D.P.R. n. 207/2010.

In sostanza l'Autorità afferma come:

- a) è l'amministrazione che deve preventivamente stabilire le esigenze, gli obiettivi dell'opera e i limiti finanziari;
- b) il dimensionamento finanziario dell'opera rappresenta vincolo per il progettista e base per il calcolo dei compensi;
- c) incrementi alla stima dei costi per la realizzazione dell'opera sono ammissibili solo per circostanze oggettive sopravvenute e non sono invece ammesse qualora discendano da una migliore definizione delle esigenze da parte dell'amministrazione;

d) "circa la flessibilità del progetto sino all'inserimento nell'elenco annuale e nel bilancio previsionale dell'ente (quindi sino a tutta la fase di progettazione preliminare), si ritiene che la modifica sostanziale della previsione di spesa, tale da incidere significativamente sulla stima economica dell'opera e sullo stesso bilancio del committente, è da considerare circostanza eccezionale, cui si può far ricorso in casi del tutto particolari non dipendenti da inadempienze dell'Amministrazione e previa adeguata e rigorosa motivazione".

 **Le modifiche ai quadri economici dei progetti sono da considerare una circostanza eccezionale a cui si può far ricorso non per carenze dell'amministrazione ma solamente a seguito di fatti sopravvenuti che hanno determinato una lievitazione dei costi**


Coordinando tale disposizione con il ciclo di programmazione finanziaria, appare coerente inglobare tale documento di indirizzi alla progettazione nel DUP, il quale dovrebbe quindi contenere un apposito paragrafo della sezione operativa dedicato alle nuove opere per le quali avviare l'iter programmatico e progettuale, ai fini del loro successivo inserimento nel bilancio e nell'elenco annuale. In questo contesto l'amministrazione dovrebbe anche individuare le risorse da mettere a disposizione per la realizzazione delle opere. Qualora ciò non fosse, le spese di progettazione (e correlate spese tecniche) da sostenere prima dell'individuazione della fonte di finanziamento dell'opera dovranno essere imputate nella spesa corrente.

Come si può notare, il principio contabile fa riferimento solamente alla spesa di progettazione di primo livello (generalmente il progetto di fattibilità tecnica ed economica). Per i livelli successivi di progettazione si dà per scontato che, una volta che l'opera venga inserita nel pro-

gramma triennale delle opere pubbliche, essa abbia già ottenuto una copertura finanziaria attendibile e non aleatoria, e quindi l'ente sia legittimato a imputare tali spese sempre come spese in conto capitale. Ma è proprio così? Ovviamente no. Sappiamo che è prassi molto diffusa quella di inserire nel programma delle opere pubbliche (ed in bilancio) interventi per i quali:

- non risulta approvato il documento delle alternative progettuali;
- le risorse finanziarie rappresentano una mera previsione dalla scarsa probabilità di realizzazione.

Se così stanno le cose, appare evidente come, anche a seguito dell'inserimento nel programma delle opere pubbliche dell'intervento, le spese di progettazione successive al livello minimo che l'ente andrà a sostenere prima di aver individuato in maniera attendibile la fonte di finanziamento dell'opera dovranno essere imputate sempre in spesa corrente.

 **Le spese di progettazione relative ad opere che, pur inserite nel programma delle opere pubbliche ed in bilancio, sono prive di una copertura finanziaria attendibile e quasi certa, dovranno ugualmente essere contabilizzate come spesa corrente.**

Vale inoltre la pena ricordare come il principio contabile dia per scontato che una volta inserita l'opera nel programma delle opere pubbliche, essa venga iscritta automaticamente nel bilancio di

previsione. Tale approccio "contabile" alla programmazione delle opere pubbliche non discende da alcun obbligo di legge ma rappresenta caso mai una scelta dell'amministrazione. Infatti, sia l'art.

21, comma 3, del Codice (5) che l'art. 3, comma 8, del D.M. n. 14/2018 (6), subordinano l'individuazione dei mezzi finanziari a copertura delle opere pubbliche solamente per gli interventi inseriti nell'elenco annuale, ma non per quelli inseriti nel secondo e terzo anno del programma triennale. Va detto infatti che la coerenza del bilancio con i documenti di programmazione è un principio da tenere a riferimento solamente quando non inficia l'attendibilità delle previsioni. Inserire in

bilancio le opere pubbliche del secondo e terzo anno con una previsione di entrate del tutto fantasiosa solamente per rispettare la coerenza non lo riteniamo un approccio corretto. Qualora l'ente abbia intenzione/necessità di inserire l'opera nel programma triennale, ad esempio per richiedere un contributo, senza avere mezzi finanziari alternativi di copertura, dovrà quindi limitarsi ad esporre l'opera nel programma triennale senza indicarla in bilancio.

 **Non vi è alcun obbligo di inserire nel bilancio di previsione le opere previste nel secondo e terzo anno del programma triennale delle opere pubbliche. L'obbligo sussiste solamente per le opere inserite nell'elenco annuale**

## **La contabilizzazione delle spese di progettazione di primo livello tra le spese correnti**

In caso di affidamento della progettazione di primo livello (ma abbiamo detto che questa regola vale anche in caso di spese di progettazione afferenti ai livelli successivi, se l'ente non ha ancora dato copertura finanziaria all'opera) tra le spese correnti, l'impegno dovrà essere imputato alla voce U.1.03.02.11.999 "Altre prestazioni professionali e specialistiche n.a.c.". La fonte di finanziamento di tale spesa può essere rappresentata da:

- ▶ entrate correnti, anche aventi natura non ricorrente;
- ▶ proventi derivanti dal rilascio dei permessi di costruire e relative sanzioni che in base all'art. 1, comma 460 della legge 232/2016 (modificato dal D.L. 148/2017), possono essere destinati anche a spese di progettazione, siano esse imputate al titolo I o al titolo II della spesa. In questo caso occorrerà ricordarsi di giustificare tale utilizzo nel prospetto degli equilibri, come entrata di parte capitale destinata a spesa corrente in base a specifiche disposizioni di legge;
- ▶ avanzo di amministrazione libero.

Riteniamo infatti che la progettazione sia senza dubbio qualificabile come spesa corrente non ripetitiva e come tale possa essere finanziata da entrate aventi la stessa natura.

Cosa succede se poi l'opera viene finanziata e la relativa spesa imputata al titolo II del bilancio, tra gli investimenti? In questo caso il punto 5.3.12 del principio contabile all. 4/2 afferma che "La capitalizzazione delle spese riguardanti il livello minimo di progettazione è effettuata attraverso le scritture della contabilità economico patrimoniale e non richiede alcuna rilevazione in contabilità finanziaria". In sostanza non è richiesta la regolazione contabile in finanziaria, che generalmente gli enti sono abituati ad effettuare, accertando l'entrata al titolo III a storno della spesa a suo tempo imputata tra le spese correnti e rilevando di nuovo la spesa al titolo II, attraverso un impegno sullo stesso capitolo dell'opera, nell'ambito delle risorse assegnate in riferimento al quadro economico complessivo di spesa. L'accertamento di entrata al titolo III e l'impegno di spesa al titolo II per la progettazione già pagata vengono chiusi attraverso una reversale ed un mandato sul tesoriere comunale.

(5) Art. 21, comma 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. (...).

(6) Art. 3, comma 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, c. 3, secondo periodo, del codice e al c. 10 del presente articolo;  
d) conformità dei lavori agli strumenti urbanistici vigenti o adottati.

Se non si adotta tale soluzione (che non pare vietata dal principio contabile, ma semplicemente non necessaria), il quadro economico dell'opera sarà finanziato solamente per la parte residuale, al netto delle spese di progettazione già sostenute. In questo modo però viene preclusa la possibilità di «recuperare» le risorse

di parte corrente che erano state destinate alla progettazione, ora riclassificata come spesa di investimento, risorse che invece potrebbero essere utilizzate per finanziare nuova spesa corrente (anche di progettazione).

## Finanziamento di un'opera la cui progettazione è stata pagata tra le spese correnti



## La capitalizzazione delle spese di progettazione esterna imputate a spesa corrente in contabilità economico patrimoniale

RIF		DARE		AVERE	IMPOR- TO
SP	CE	Immobilizzazioni in corso	a	Sopravvenienze attive*	50.000
		1.2.1.06.99.01.001 (Immateriali) oppure 1.2.2.04.02.01.001 (Materiali)		5.2.3.99.99.001*	

\* Nel caso in cui la capitalizzazione venga registrata nel medesimo esercizio in cui è stata sostenuta la spesa, utilizzare la voce di costo afferente all'incarico di progettazione (2.1.2.01.09.999 - Altre prestazioni professionali e specialistiche n.a.c.)

## La contabilizzazione delle spese di progettazione di primo livello tra le spese di investimento

Nel caso in cui la spesa di progettazione di primo livello sia da contabilizzare tra le spese di investimento (in quanto l'amministrazione ha previsto l'opera nel DUP indicando anche le relative fonti di finanziamento, non ancora allocate in bilancio) l'imputazione dovrà avvenire utilizzando la voce del piano dei conti finanziario U.2.02.03.05.001 "Incarichi professionali per la realizzazione di investimenti". In questo caso il finanziamento della spesa potrà essere garantito da:

- ▶ avanzo di amministrazione libero o destinato ad investimenti;
- ▶ concessioni cimiteriali;
- ▶ entrate in conto capitale senza vincolo di destinazione (es. proventi alienazioni);
- ▶ altre entrate in conto capitale con vincolo di destinazione, purché sia rispettato tale vincolo (es. proventi permessi di costruire).

Nel momento in cui l'opera sarà inserita in bilancio, la relativa spesa sarà depurata della quota relativa alla progettazione già finanziata. Quindi lo stanziamento del capitolo di bilancio non coinciderà con il quadro economico di spesa, in quanto non conterrà le risorse che hanno già avuto una propria copertura finanziaria. In contabilità economico patrimoniale, posto che l'impegno è stato registrato tra gli incarichi professionali per la realizzazione degli investimenti, occorrerà individuare la tipologia di investimento cui la progettazione si riferisce. Da tale individuazione dipenderà l'immobilizzazione cui correlare la spesa: se immobilizzazione immateriale (U. 1.2.1.06.99.01.001 Altre opere immateriali) oppure immobilizzazione materiale (U.1.2.2.04.02.01.001 Immobilizzazioni materiali in costruzione).

## La capitalizzazione delle spese di progettazione interna

Se l'ente svolge la progettazione internamente, le spese sono imputate:

- ▶ al Titolo I, ad esempio per gli stipendi al personale dell'ente incaricato della progettazione, classificati tra le spese di personale;
- ▶ al Titolo II della spesa, ad esempio per l'acquisto di macchinari necessari al personale che provvede alla progettazione, classificata tra gli "Impianti e Macchi-

nari". L'individuazione della corretta voce del piano dei conti finanziario segue in ogni caso la natura della spesa.

La successiva capitalizzazione è effettuata attraverso scritture in contabilità economico-patrimoniale e non richiede registrazioni in contabilità finanziaria.

## La capitalizzazione delle spese di progettazione interna

RIF		DARE		AVERE	IMPORTO
SP	CE	Immobilizzazioni materiali in costruzione	a	Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	10.000
		1.2.2.04.02.01.001		1.7.1.01.01.001	

### La contribuzione di spese di progettazione già finanziate dall'ente con risorse proprie

Può accadere che l'ente riceva contributi per il finanziamento delle opere pubbliche che coprono anche le spese di progettazione già sostenute e finanziate, negli esercizi precedenti, con risorse proprie. In tali casi, afferma il principio (punto 5.3.12), "per la quota riguardante la progettazione il contributo è gestito come entrata libera, in quanto il relativo vincolo è già stato realizzato, e può essere destinato alla copertura di spese

correnti". Si osserva come la finalizzazione di tale contributo ("eccedente" la spesa dell'opera ancora da finanziare) per spese correnti appaia corretta solamente se le spese di progettazione sono state anticipate dall'ente utilizzando entrate di natura corrente. Qualora, invece, tali spese fossero state finanziate con entrate in conto capitale (es. avanzo destinato, alienazioni, ecc.) riteniamo più corretto che tali risorse siano destinate al finanziamento di investimenti.



**La possibilità di utilizzare il contributo ricevuto per finanziare spese correnti desta perplessità nel caso in cui l'ente abbia finanziato la progettazione con risorse di parte capitale. In questo caso il contributo dovrebbe essere destinato per nuove spese in conto capitale**

### La contabilizzazione delle spese di progettazione di primo livello per opere < 100.000 euro non inserite nel piano delle OO.PP.

Per le opere di importo inferiore a 100.000 euro non vi è alcun obbligo di inserimento nel programma triennale delle opere pubbliche. Conseguentemente per tali opere il punto 5.3.13 del principio contabile all. 4/2 prevede che le spese di progettazione esterna siano imputate direttamente sul capitolo dell'opera. In caso di progettazione interna, gli stipendi pagati al personale vengono contabilizzati sempre tra le spese correnti e successivamente "capitalizzati" attraverso scritture di rettifica in contabilità economico patrimoniale.

### La contabilizzazione delle spese di progettazione dei livelli successivi al minimo

L'approvazione del livello minimo di progettazione consente all'amministrazione di inserire l'opera nel programma triennale delle opere pubbliche e conseguentemente, secondo il principio, di iscrivere i relativi stanziamenti nel bilancio di previsione, con conseguente individuazione della provvista finanziaria necessaria alla loro realizzazione. Per tali opere dunque il punto 5.3.14 del principio contabile all. 4/2 prevede la contabilizzazione delle spese di progettazione definitiva/esecutiva al titolo II della spesa.



Ricordiamo tuttavia quanto già detto sopra, al paragrafo 4, ovvero che tale regola è valida solamente se l'ente ha reperito e individuato la provvista finanziaria necessaria a dare copertura all'intera opera. Qualora, al contrario, l'opera risulti inserita in bilancio ma non abbia una copertura finanziaria sicura, le spese di progettazione definitiva/esecutiva dovranno essere imputate tra le spese correnti e finanziate con risorse correnti.

L'affidamento dei livelli di progettazione successivi al primo (ovvero progettazione definitiva ed esecutiva) non richiede solo l'avvenuto integrale finanziamento dell'opera, ma anche:



- a) un CRONOPROGRAMMA che definisca le tempistiche di tutte le fasi procedurali previste, sino ad arrivare all'affidamento dei lavori;
- b) la definizione di precisi impegni contrattuali con il progettista incaricato che definiscano i tempi di consegna del progetto.

Solo in presenza di queste condizioni sarà possibile costituire il FPV di spesa per l'intero quadro economico dell'opera, come previsto dalle nuove regole introdotte dal D.M. 1° marzo 2019.

## **La mancata realizzazione di opere per le quali è stata svolta la progettazione**

Non è infrequente trovarsi di fronte a situazioni in cui, pur avendo acquisito il progetto di un'opera, essa non venga realizzata. Le ragioni possono essere di varia natura: un cambio di amministrazione, la mancanza di risorse, problematiche inerenti all'acquisizione delle aree, ecc.

Che cosa succede in questi casi? Se la progettazione era stata spesa sul titolo I tra le spese correnti, il relativo costo aveva già gravato sul conto economico, senza incrementare il patrimonio, quindi non si dovrà fare nulla. Negli altri casi (ovvero quando la spesa di progettazione era stata pagata sul titolo II come spesa in conto capitale) il principio contabile all. 4/3 della contabilità economico patrimoniale disciplina puntualmente le condizioni che di fatto obbligano l'ente a stornare l'incremento patrimoniale registrato a seguito della liquidazione delle spese di progettazione. In tal caso "Si registra una insussistenza dell'attivo nel caso in cui l'amministrazione non dia corso alla realizzazione di un intervento per il quale sia stata sostenuta la relativa spesa di progettazione, registrata tra le "immobilizzazioni in corso".

	<b>Se la spesa di progettazione era stata pagata al titolo I, tra le spese correnti, non occorre fare nulla</b>
	<b>In caso di mancata realizzazione di un'opera per la quale era stata pagata la progettazione tra le spese in conto capitale, incrementando l'attivo patrimoniale, occorre registrare una insussistenza</b>

A tal fine vengono puntualmente individuate cinque casistiche al verificarsi delle quali gli enti sono

obbligati ad azzerare la capitalizzazione delle spese di progettazione.

Lett.	SITUAZIONE
a)	DECISIONE DELL'ENTE DI NON REALIZZARE PIU' L'OPERA: occorre registrare l'insussistenza in sede di rendiconto dell'esercizio in cui è stato approvato il programma triennale dei lavori pubblici nel quale l'intervento cui la progettazione si riferisce non risulta più inserito
b)	MANCATA VALIDAZIONE DEL PROGETTO: occorre registrare l'insussistenza in sede di rendiconto dell'esercizio di emanazione della delibera concernente la mancata approvazione della progettazione
c)	MANCATA PROSECUZIONE DELLE ATTIVITA': mancata attivazione della procedura di affidamento dei lavori o della procedura di affidamento del livello successivo entro 5 anni dall'ultima spesa di progettazione liquidata o dichiarata liquidabile. La registrazione dell'insussistenza è convenzionalmente stabilita in quanto, trascorsi cinque esercizi consecutivi senza che sia proseguito l'iter di realizzazione dell'intervento, si presume che la progettazione possa aver perso stabilmente valore in termini economici salvo che venga resa dal RUP una dichiarazione che attesti, sulla base di valutazioni tecniche ed economiche, l'attualità del progetto e il mantenimento del suo valore economico, anche in considerazione del contesto cui l'opera si riferisce
d)	SOSPENSIONE FORMALE DELLA PROGETTAZIONE: occorre registrare l'insussistenza in sede di rendiconto dell'esercizio in cui l'incarico di progettazione in corso di esecuzione è stato formalmente sospeso con delibera dell'ente, che decide di non proseguire la realizzazione dell'intervento

Let.	SITUAZIONE
e)	<p>SOSPENSIONE DI FATTO DELLA PROGETTAZIONE: occorre registrare l'insussistenza in sede di rendiconto del secondo esercizio successivo a quello in cui sono state liquidate (o erano liquidabili) le ultime spese previste nell'incarico di progettazione in corso di esecuzione, se non sono state effettuate le attività successive previste contrattualmente (progettazione di fatto sospesa).</p> <p>La registrazione dell'insussistenza è convenzionalmente stabilita in quanto, trascorsi due esercizi consecutivi senza che sia proseguita l'attività di realizzazione della progettazione, si presume che la voce del patrimonio "immobilizzazione in corso" possa aver perso stabilmente valore in termini economici salvo che venga approvata una delibera di Giunta che attesti l'attualità dell'interesse a portare a termine la progettazione e a dare corso ai lavori oggetto della progettazione. La delibera deve altresì indicare i tempi previsti di aggiornamento del cronoprogramma riguardante la progettazione e l'avvio dell'opera</p>

La scrittura da adottare in contabilità economico patrimoniale sarà quindi la seguente. In dare, si accende il conto "Insussistenza dell'attivo" mentre in avere si registrerà la riduzione della voce "Immobiliz-

zazioni in corso", usando il codice delle immobilizzazioni immateriali o materiali a seconda di quello che era stato precedentemente utilizzato per la capitalizzazione della progettazione.

RIF		DARE		AVERE	IMPORTO
CE	SP	<b>Insussistenza dell'attivo</b>	<b>a</b>	<b>Immobilizzazioni in corso</b>	<b>50.000</b>
		5.1.2.01.01.001		1.2.1.06.99.01.001 (Immateriali) oppure 1.2.2.04.02.01.001 (Materiali)	


Nessuna registrazione, come già detto, dovrà essere effettuata in contabilità finanziaria.


## La costituzione del FPV per le opere pubbliche

Come già anticipato il D.M. 1° marzo 2019 ha completamente riscritto ed ampliato il punto 5.4 del principio contabile all. 4/2 dedicato alla costituzione ed al mantenimento del fondo pluriennale vincolato, che ora si compone di 13 sottoparagrafi. Le novità si concentrano tutte sul versante delle opere pubbliche

e sono finalizzate a semplificare la gestione delle risorse, ampliando i casi in cui è possibile costituire il FPV. Tra tutte, spicca la possibilità:

- ▶ di costituire il FPV a seguito di avvio delle procedure di affidamento degli incarichi di progettazione a partire dai 40.000 euro;
- ▶ di costituire il FPV per l'intero quadro economico di spesa dell'opera nel momento in cui si avvia l'iter per la progettazione definitiva/esecutiva, a condizione tuttavia che vengano rispettate rigorose condizioni imposte dal legislatore.

 **È possibile costituire il FPV a seguito di formale avvio delle procedure di affidamento dell'incarico di progettazione, anche in assenza di obbligazione perfezionata**

 **È possibile costituire il FPV per l'intero quadro economico dell'opera nel momento in cui si avviano le procedure per l'affidamento della progettazione definitiva/esecutiva, al verificarsi di rigorose condizioni**

Andiamo tuttavia con ordine e vediamo le nuove regole per la costituzione del FPV di spesa per le opere pubbliche.

## La costituzione del fondo pluriennale vincolato per le spese di progettazione di primo livello di importo pari o superiore a 40.000 euro

Il D.M. 1° marzo 2019 modifica in maniera significativa le regole per la costituzione del FPV relativo alle spese di investimento, ivi comprese le spese di progettazione. In precedenza, infatti, valeva la regola

per cui, fino a quando non veniva perfezionata l'obbligazione giuridica inerente all'incarico di progettazione, non si poteva creare il fondo pluriennale vincolato. In caso di procedure avviate e non concluse entro il 31 dicembre, quindi, le relative risorse confluivano nel risultato di amministrazione. Questa norma è sempre apparsa agli enti eccessivamente restrittiva in quanto - in molti casi - le amministrazioni erano costrette ad attendere l'approvazione del rendiconto per il loro riutilizzo. Ora il punto 5.4.8 del p.c. all. 4/2 ammette la possibilità di costituire il

fondo pluriennale vincolato al momento del formale avvio della procedura di affidamento anche per gli incarichi di progettazione di primo livello di importo

pari o superiore a 40.000 euro, sia che essi vengano imputati a spesa corrente come anche a spesa di investimento.

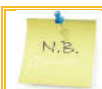


***È possibile costituire il FPV per le spese di progettazione di primo livello di importo pari o superiore a 40.000 euro al momento del formale avvio delle procedure di affidamento, a prescindere dalla loro imputazione a spesa corrente o a spesa di investimento.***

Il FPV viene conservato se entro il 31 dicembre dell'esercizio interviene l'aggiudicazione definitiva. In caso contrario le risorse confluiranno nel risultato di amministrazione, mantenendo l'eventuale vincolo di destinazione sottostante.

Cosa si deve intendere, tuttavia, per formale avvio delle procedure di gara? Nelle more dell'adeguamento dei principi contabili la Corte dei conti Veneto con delibera n. 239/2018 aveva "promosso" la pubblicazione dell'avviso di manifestazione di interesse per l'individuazione degli operatori economici da invitare alla gara, considerandolo evento rilevante ai fini del formale avvio della procedura. Il D.M. 1° marzo 2019 compie a questo proposito un passo indietro, in quanto precisa espressamente che per procedura formalmente attivata si intende:

- 1) la pubblicazione del bando di gara o avviso di indizione di gara;
- 2) la pubblicazione di un avviso di preinformazione, che soddisfi le condizioni di cui all'art. 70, commi 2 e 3, del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, cui ha fatto seguito la trasmissione dell'invito a confermare interesse, secondo quanto previsto dall'art. 75 del D.Lgs. n. 50/2016;
- 3) la trasmissione agli operatori economici selezionati dell'invito a presentare le offerte oggetto della negoziazione, contenente gli elementi essenziali della prestazione richiesta, nel caso di procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara previsto dall'art. 63 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Quindi sono solamente la pubblicazione del bando di gara o la spedizione della lettera invito gli eventi "contabilmente" rilevanti ai fini della costituzione del fondo pluriennale vincolato.



***La pubblicazione dell'avviso di manifestazione di interesse non costituisce più condizione sufficiente ai fini della costituzione del fondo pluriennale vincolato***

Per quanto riguarda invece gli incarichi di progettazione di importo inferiore a 40.000 euro, il cui affidamento avviene mediante trattativa diretta ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. a), del D.Lgs. n. 50/2016, non è prevista tale facilitazione. Il FPV di spesa pertanto si potrà costituire solamente al momento dell'affidamento dell'incarico, in considerazione del fatto che non è obbligatorio l'espletamento di una procedura comparativa.

Il punto 5.4.8 del p.c. all. 4/2 si riferisce alle sole spese di progettazione di primo livello, in quanto, come vedremo più avanti, al momento dell'affidamento della progettazione definitiva/esecutiva l'ente è nelle condizioni di costituire il FPV per l'intero quadro economico di spesa. Qualora ciò non accada, riteniamo possibile costituire il FPV per il solo incarico di progettazione, analogamente a quanto previsto per la spesa di progettazione primo livello.

## ***La costituzione del FPV per opere di importo pari o inferiore alla soglia per l'affidamento diretto***

Le opere per le quali la normativa consente l'affidamento diretto (ex art. 36, comma 2, lett. a) del D.Lgs. n. 50/2016), attualmente inferiore a 40.000 euro, la costituzione del FPV segue le regole ordinarie. Ovvero esso nasce solamente nel momento in cui viene perfezionata l'obbligazione giuridica sottostante (firma del contratto di appalto), che consente di individuare il creditore ed il relativo importo. Osserviamo tuttavia come anche per tali opere, pur se di valore ridotto, il quadro economico di spesa contempla, tra le somme a disposizione, risorse per imprevisti, lavori da svolgersi in economia, ecc. che non vengono impegnate a seguito dell'appalto dei lavori e potrebbero non essere mai impegnate. Se con le vecchie regole anche per questi

mini-appalti di opere pubbliche il FPV poteva essere costituito per l'intero quadro economico di spesa al momento dell'avvio della gara, pur in assenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate, ora ciò non sembra più possibile. La Commissione Arconet probabilmente ha valutato come non significative e problematiche tali opere ai fini della gestione delle risorse, dato che i lavori si esauriscono in poco tempo. Ciò non toglie tuttavia che se l'appalto viene avviato entro la fine dell'anno per poi

svolgersi nell'esercizio successivo il rischio di disperdere le risorse del QTE è reale. Nella prassi ci immaginiamo che gli enti continuino o continueranno, come accadeva prima, a costituire il FPV per l'intero importo, anche se il principio contabile non lo prevede. Ci auguriamo che in un futuro prossimo tale situazione possa essere risolta, così da poter trattare contabilmente tutti gli appalti di opere pubbliche allo stesso modo, a prescindere dal loro importo.

*N.B.* Per le opere di importo pari o inferiore alla soglia prevista per l'affidamento diretto non è prevista la possibilità di costituire il FPV per l'intero quadro economico in assenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate

## La costituzione del FPV per opere di importo superiore alla soglia per l'affidamento diretto

Per le opere di importo pari o superiore a 40.000 euro (soglia attualmente prevista dall'art. 36, comma 2, lett. a) del D.Lgs. n. 50/2016 per l'affidamento diretto) il punto 5.4.9 del principio contabile all. 4/2 detta le regole per la costituzione ed il mantenimento, a fine esercizio, del FPV anche in assenza di obbligazioni perfezionate. Tali regole sono cinque:

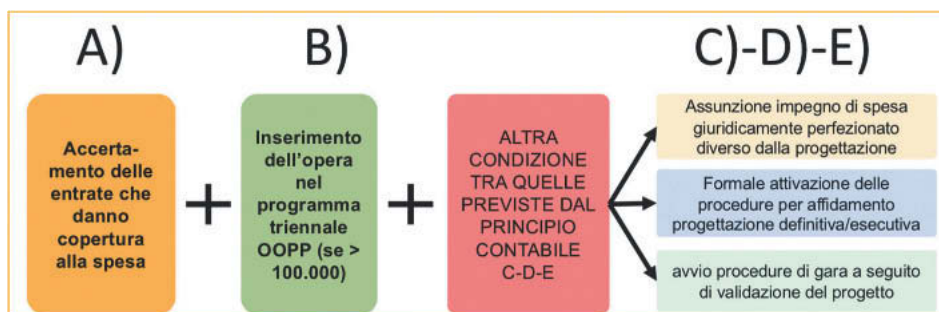
- a) che siano state accertate le entrate che danno copertura alla spesa;
- b) che l'opera, se di importo pari o superiore a 100.000 euro, risulti inserita nell'elenco annuale dei lavori pubblici. Tale condizione non vale, ovviamente, per le opere di importo inferiore a 100.000 euro per le quali non sussiste l'obbligo di inserimento nel piano;

- c) che sia stato assunto un impegno giuridicamente perfezionato a valere sul quadro economico di spesa per attività necessarie all'esecuzione dell'intervento;
- d) che sia stato dato formale avvio alle procedure di affidamento dei livelli successivi al minimo per la progettazione;

- e) che siano formalmente avviate le procedure per l'affidamento dei lavori.

Le prime due condizioni devono sempre ricorrere, mentre per le restanti tre è sufficiente che si riscontri almeno una delle situazioni ivi previste.

## Le regole per la costituzione/ mantenimento del FPV per le opere pari o superiori a 40.000 euro



## **L'assunzione di impegno di spesa giuridicamente perfezionato diverso dalla progettazione**

Tale casistica, prevista anche in precedenza, è stata sovente utilizzata in passato per costituire il fondo pluriennale vincolato qualora l'ente non fosse ancora pronto per avviare la gara. L'assenza di indicazioni precise fornite dal principio contabile ha scatenato la fantasia degli enti per individuare un'obbligazione perfezionata che potesse legittimare il FPV: allaccio della luce di cantiere, lavori preliminari di bonifica o preparazione del terreno, transennamento dei luoghi, ma anche supporto al RUP, direzione lavori, impegno a favore della CUC, ecc. A tale proposito ricordiamo come la Corte dei conti (Lombardia, delibera 7 aprile 2016, n. 104/2016), avesse escluso la tassa sulla gara tra le obbligazioni giuridiche valide allo scopo. Ora il principio contabile disegna un perimetro di obbligazioni perfezionate che possono dare vita al

FPV, in quanto parla di spese "per l'acquisizione di terreni, espropri e occupazioni di urgenza, per la bonifica aree, per l'abbattimento delle strutture preesistenti, per la viabilità riguardante l'accesso al cantiere, per l'allacciamento ai pubblici servizi, e per analoghe spese indispensabili per l'assolvimento delle attività necessarie per l'esecuzione dell'intervento da parte della controparte contrattuale".

L'elencazione fornita dal principio è indicativa e non esaustiva, per cui sono ammesse altre tipologie, purché accomunate da un unico filo conduttore: ovvero deve trattarsi di spese afferenti ad attività necessarie per l'esecuzione dell'intervento. Viene dunque tagliato fuori tutto il mondo delle spese tecniche (progettazione, supporto al RUP, coordinamento della sicurezza, direzione lavori, indagini preliminari), in quanto per tali fattispecie vale l'ipotesi di costituzione del FPV contemplata alla lettera d).



### **Questa opzione:**

- ▶ non prevede un importo minimo dell'impegno;
- ▶ può riguardare anche un'opera per la quale l'ente dispone del solo progetto di fattibilità tecnica ed economica

## **Il formale avvio delle procedure di affidamento dei livelli di progettazione successivi al minimo**

Da lungo tempo gli enti chiedevano la possibilità di costituire il fondo pluriennale vincolato per le opere pubbliche già al momento dell'affidamento della progettazione. Il D.M. 1° marzo 2019 va incontro a tale richiesta, pur ponendo dei vincoli che non devono essere sottovalutati. Si precisa innanzitutto che il FPV per l'intero quadro economico dell'opera può essere costituito, in assenza di un impegno

giuridicamente perfezionato analizzato alla lettera c), qualora siano formalmente avviate le procedure di affidamento dei livelli di progettazione successivi al minimo. Parliamo quindi dell'affidamento della progettazione definitiva o esecutiva. Come si potrà ben capire siamo di fronte ad una vera e propria "rivoluzione" delle regole di costituzione del FPV, finalizzate, come già detto, a rendere più agevole la gestione delle risorse. Vale la pena in questo caso riportare il passaggio del principio contabile che disciplina l'ipotesi in esame:

*"d) in assenza di impegni di cui alla lettera c), sono state formalmente attivate le procedure di affidamento dei livelli di progettazione successivi al minimo. In assenza di aggiudicazione definitiva, entro l'esercizio successivo, le risorse accertate ma non ancora impegnate, cui il fondo pluriennale si riferisce, confluiscono nel risultato di amministrazione disponibile, destinato o vincolato in relazione alla fonte di finanziamento per la riprogrammazione dell'intervento in c/capitale ed il fondo pluriennale deve essere ridotto di pari importo".*

Come prima considerazione va premesso che tale condizione potrà essere sfruttata solamente nel caso in cui risulti già finanziata, al momento dell'avvio delle procedure per l'affidamento della progettazione, l'intera opera. Tale circostanza non appare

scontata, in quanto è prassi diffusa da parte degli enti finanziare tutto il quadro economico ad avvenuta approvazione del progetto definitivo. La stessa Cassa Depositi e prestiti spa richiede, ai fini della concessione del mutuo, il progetto definitivo.



**Il FPV per l'intero quadro economico dell'opera può essere costituito al momento dell'avvio delle procedure di affidamento della progettazione definitiva/esecutiva a condizione che l'opera risulti già integralmente finanziata**

Per formale avvio delle procedure di affidamento della progettazione intendiamo sempre la pubblicazione del bando di gara o la spedizione delle lettere invito, mentre non rileva la pubblicazione dell'avviso di manifestazione di interesse.

Particolare attenzione va prestata al fatto che il mantenimento del FPV per l'intera opera sulla base di tale fattispecie è sottoposta a stringenti condizioni. Non è sufficiente infatti che l'aggiudicazione della

gara per la progettazione avvenga entro il 31 dicembre dell'esercizio successivo, ma è necessario che l'ente dimostri che le attività necessarie al completamento dell'iter progettuale e all'appalto dei lavori proseguono senza soluzione di continuità secondo le tempistiche predeterminate. Nel momento in cui una delle attività previste dal cronoprogramma non viene realizzata il FPV decade e le risorse confluiscono in avanzo. Dispone infatti il principio che

*"Nel rendiconto dell'esercizio in cui non risulta realizzata l'attività attesa nell'esercizio concluso secondo lo sviluppo procedimentale previsto, in conformità ai criteri di continuità sopra indicati, le risorse accertate ma non ancora impegnate cui il fondo pluriennale si riferisce confluiscono nel risultato di amministrazione disponibile, destinato o vincolato in relazione alla fonte di finanziamento per la riprogrammazione dell'intervento in c/capitale ed il fondo pluriennale deve essere ridotto di pari importo".*

Affinché l'ente possa dimostrare di aver rispettato le tempistiche programmate, è quindi necessaria l'approvazione di un cronoprogramma di tutte le fasi propedeutiche per arrivare ad appaltare i lavori, dall'esecuzione dell'incarico di progettazione definitiva, alla validazione del progetto, alla eventuale gara per

l'affidamento della progettazione esecutiva, allo svolgimento di tale incarico, e così via. In assenza di tale cronoprogramma riteniamo non sia possibile procedere alla costituzione del FPV di spesa per l'intera opera, dovendo l'ente limitarsi alle sole risorse destinate alla progettazione.



**Il FPV per l'intero quadro economico dell'opera può essere mantenuto solamente se non ci sono interruzioni rispetto alle tempistiche programmate per il completamento delle attività necessario all'appalto dei lavori**

## **Il formale avvio delle procedure di affidamento dei lavori**

L'ultima casistica riguarda l'avvio delle procedure di affidamento dei lavori, già prevista anche precedentemente. Rispetto al passato, tuttavia, si prevede ora che tale condizione possa essere invocata solo se l'avvio della procedura di affidamento interviene entro l'esercizio successivo alla validazione del progetto destinato ad essere posto a base di gara. L'aggiudicazione definitiva inoltre deve essere disposta entro il 31 dicembre dell'esercizio successivo a quello di avvio della procedura perché, in caso contrario, le risorse confluiranno nel risultato di amministrazione. Per formale avvio delle procedure di gara dobbiamo sempre intendere, come abbiamo visto prima per la progettazione, la effettiva pubblicazione del bando di gara ovvero la effettiva spedizione delle lettere invito. Nulla viene specificato in caso di contenzioso sulla



gara, annullamento della stessa e nuova reindizione, ecc. Al verificarsi di tali circostanze quindi gli enti dovranno valutare le condizioni per il mantenimento del FPV di spesa.

## **Le economie da ribasso d'asta e il mantenimento del FPV**

Contrariamente alle attese, il D.M. 1° marzo 2019 non modifica la disciplina delle economie da ribasso d'asta, nonostante la delega espressamente contenuta nel comma 910 dell'art. 1 della Legge n. 145/2018. Tali risorse quindi continuano a rimanere finanziate dal FPV di spesa a condizione che intervenga formale determinazione del quadro economico da parte dell'organo competente entro il 31 dicembre del secondo esercizio successivo a quello di stipula del contratto (rileviamo come la stipula del contratto ha preso il posto dell'aggiudicazione definitiva prevista in precedenza). Se

interviene tale rideterminazione, le risorse derivanti da ribasso d'asta potranno rimanere all'interno del quadro economico di spesa, a disposizione del RUP, fino a conclusione dei lavori o fino allo svincolo delle risorse da parte del RUP medesimo. Afferma infatti il principio che *“Quando l'opera è completata, o prima, in caso di svincolo da parte del Responsabile Unico del Progetto, le spese previste nel quadro economico dell'opera e non impegnate costituiscono economie di bilancio e confluiscono nel risultato di amministrazione coerente con la natura dei*

*finanziamenti”*. Ciò sta a significare che per poter essere riutilizzate per un'opera diversa da quella a cui sono riferite tali economie devono prima transitare per il risultato di amministrazione. Non possono essere riutilizzate nello stesso esercizio per un'opera diversa, ma possono solamente essere finalizzate per lavori o forniture complementari necessarie al completamento della medesima opera, nel rispetto della disciplina di riferimento, nell'ambito dello stesso QTE e dello stesso CUP.

	<b><i>Le economie da ribasso d'asta possono rimanere finanziate dal FPV se interviene formale rideterminazione del quadro economico di spesa entro il 31 dicembre del secondo esercizio successivo a quello di stipula del contratto</i></b>
	<b><i>Le economie da ribasso d'asta possono essere riutilizzate per la medesima opera e medesimo CUP. Per poter essere utilizzate per un'opera diversa devono prima essere svincolate dal RUP e confluire nel risultato di amministrazione</i></b>