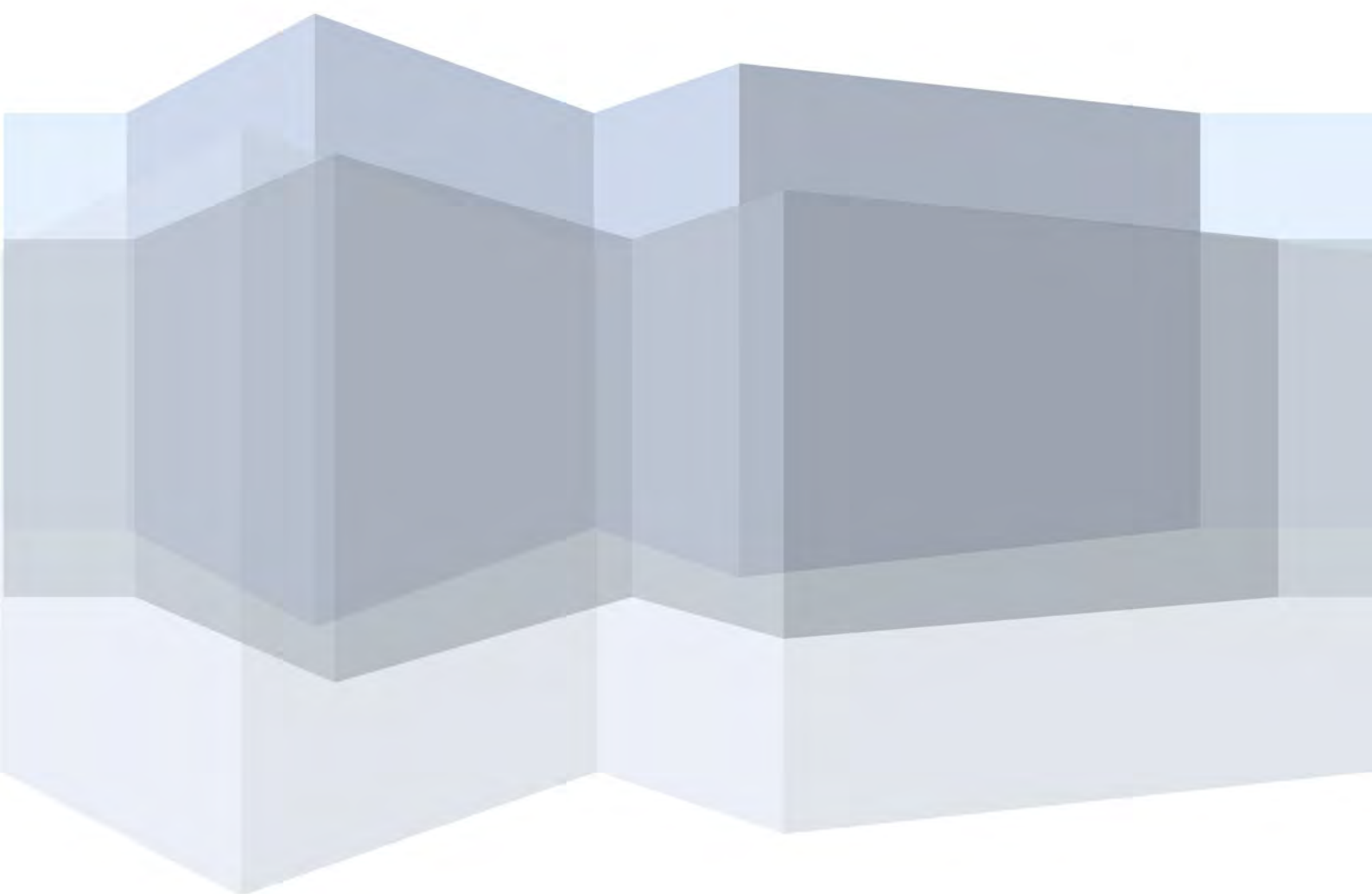


Comune di
Pegognaga

**RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA
AL PROGRAMMA DELLE OPERE PUBBLICHE
(triennio 2015 - 2017)**



Comune di Pegognaga
RELAZIONE TECNICO - FINANZIARIA AL PROGRAMMA DELLE OPERE PUBBLICHE
PER IL TRIENNIO 2015 - 2017

INDICE DEGLI ARGOMENTI TRATTATI

	Pag.
Programmazione delle opere pubbliche e legislazione vigente	
La pianificazione degli investimenti	1
Il responsabile unico del procedimento	2
La strategia nelle decisioni d'investimento	3
Pianificazione delle scelte d'investimento in sintesi	
Le risorse reperibili	4
Il programma triennale delle opere pubbliche	6
L'elenco annuale	8
Il Programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi	9
Contenuto delle singole opere pubbliche	
Analisi del contenuto tecnico e finanziario delle singole opere	10
Riparazione e miglioramento sismico degli edifici scolastici	11

Programmazione delle opere pubbliche e legislazione vigente La pianificazione degli investimenti

La legge sui lavori pubblici ha introdotto taluni adempimenti che si caratterizzano, come in molti altri casi, nella produzione di taluni modelli ufficiali che sono allegati al bilancio di previsione. Si tratta di un numero limitato di prospetti che costituiscono l'applicazione pratica delle prescrizioni previste dal "*Codice dei contratti pubblici*" (D.Lgs. n.163/06), e in particolare modo di quella parte della legge dove è prescritto che "*..le amministrazioni aggiudicatrici sono tenuti ad adottare il programma triennale e gli elenchi annuali dei lavori sulla base degli schemi tipo, che sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e sono pubblicati sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e trasporti (..) e per estremi sul sito informatico presso l'Osservatorio*" (D.Lgs.163/06, art.128/11). Oltre a ciò, "*..i programmi triennali e gli aggiornamenti annuali, fatta eccezione per quelli predisposti dagli enti e da amministrazioni locali e loro associazioni e consorzi, sono altresì trasmessi al CIPE, per la verifica della loro compatibilità con i documenti programmatori vigenti*" (D.Lgs.163/06, art.128/12).

I vincoli prescritti dalla norma, e in particolare modo quelli che regolano gli interventi di importo superiore alla soglia minima (100.000,00 euro), sono particolarmente rigidi e complessi. Il legislatore, infatti, con questa serie di vincoli ha cercato di conferire alla programmazione dei lavori pubblici un significato che la mettesse al riparo dalle pesanti critiche che nel passato avevano fatto chiamare questo processo con l'appellativo non molto ambito di "*libro dei sogni*". Questo sforzo, seppure destinato ad aumentare il necessario grado di omogeneità e integrazione tra la programmazione finanziaria delle spese in conto capitale (Titolo II delle uscite) e quella tecnica ed operativa delle opere pubbliche, presenta però il grosso limite rappresentato dalla compilazione di una serie di tabelle ministeriali obbligatorie, e di difficile lettura.

Se il risultato deve consistere nell'aumento del grado di affidabilità e di pubblicità nella programmazione degli interventi in conto capitale, lo strumento "tabellare" non può essere sufficiente né adeguato. Questo è il motivo per cui la presente Relazione tecnico - finanziaria accompagna il Programma triennale delle opere pubbliche specificandone il reale contenuto anche in modo descrittivo: vincoli ministeriali e necessaria chiarezza espositiva vengono così ad integrarsi in modo equilibrato e soddisfacente.

Mentre i modelli ministeriali tendono a raggruppare gli investimenti in prospetti cumulativi e dal forte contenuto sintetico, i dati esposti nella presente Relazione sono spesso strutturati in modo tale da esaltare gli aspetti conoscitivi di ogni singola opera, intendendosi per tale l'investimento provvisto di un'adeguata stima della spesa, dotato di specifiche fonti di finanziamento, corredato dall'indicazione delle eventuali problematiche tecniche o burocratiche che ostacolano la rapida realizzazione dell'opera, ed infine accompagnato dall'individuazione della tempistica con cui l'ente si prefigge di arrivare alla concreta ultimazione dell'investimento. Qualora le condizioni operative lo consiglino, la singola opera è inoltre accompagnata dalla descrizione delle motivazioni che hanno indotto l'amministrazione a privilegiare la realizzazione dell'intervento nei tempi e modalità indicate nel documento di programmazione.

Con l'evoluzione progressiva delle tecniche di conduzione degli enti locali, le decisioni assunte in materia di opere pubbliche sono sempre più spesso precedute da attente valutazioni che analizzano il grado di utilità dell'investimento e l'impatto che queste decisioni hanno sul bilancio del Comune. La manifestazione di volontà dell'ente attuata con le decisioni di *programmazione* non può essere dissociata dalla presenza incisiva di un secondo requisito, che è la visione *realistica* delle scelte, e cioè l'aggancio del desiderio di realizzare gli interventi d'investimento con la reale possibilità tecnica e disponibilità finanziaria di metterli concretamente in atto. Questa è la differenza fondamentale tra un *libro dei sogni* ed un moderno approccio alla *programmazione ragionata*.

La norma prescrive, infatti, che "*..l'attività di realizzazione dei lavori di cui al presente codice di singolo importo superiore a 100.000 euro si svolge sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono e approvano, nel rispetto dei documenti programmatori, già previsti dalla normativa vigente, e della normativa urbanistica, unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno stesso*" (D.Lgs.163/06, art.128/1).

I documenti formali su cui sono esposti i risultati del processo di scelta, pur essendo duplici (il programma triennale e l'elenco annuale) non costituiscono niente altro che la rappresentazione delle *medesime scelte* espressa però su due distinti livelli. Anche se i tempi di approvazione dell'elenco annuale precedono le normali scadenze di bilancio, è significativo notare che ogni decisione in tema di investimento è assunta prendendo atto dell'indispensabile valutazione sugli effetti indotti dall'espansione degli interventi in conto capitale sui futuri equilibri generali di bilancio. Programmazione tecnica e pianificazione finanziaria, infatti, interagiscono pesantemente nel breve e nel medio periodo.

Programmazione delle opere pubbliche e legislazione vigente Il responsabile unico del procedimento

Il responsabile del servizio, sia esso un dirigente o un dipendente di diverso livello professionale, è la figura centrale attorno alla quale ruota l'aspetto operativo della gestione, e con esso, l'azione che tende a trasformare gli obiettivi programmati dall'amministrazione in altrettanti risultati. Quando l'assetto organizzativo dell'ente è sufficientemente vasto, sorge spesso l'esigenza di specificare, in modo separato, le prerogative di chi detiene i compiti di direzione tecnica da chi gestisce invece le competenze di tipo operativo. Anche nel campo degli interventi in conto capitale, pertanto, la legge ha recepito questa realtà organizzativa prevedendo che *"...per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico, le amministrazioni aggiudicatrici nominano, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, un responsabile del procedimento, unico per le fasi della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione"* (D.Lgs.163/06, art.10/1).

Come precisa la norma, il *responsabile unico del procedimento* ha una competenza operativa esclusiva nel campo della *progettazione*, dell'*affidamento* e dell'*esecuzione* dei lavori pubblici, e non certo nella scelta delle opere da realizzare o nell'individuazione della priorità degli interventi che spetta all'Amministrazione. Venendo alle competenze previste dalla disciplina generale, *"...il Responsabile del procedimento (...):*

- a) formula proposte e fornisce dati e informazioni al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali, nonché al fine della predisposizione di ogni altro atto di programmazione di contratti pubblici di servizi e di forniture, e della predisposizione dell'avviso di preinformazione;*
- b) cura, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi;*
- c) cura il corretto e razionale svolgimento delle procedure;*
- d) segnala eventuali disfunzioni, impedimenti, ritardi nell'attuazione degli interventi;*
- e) accerta la libera disponibilità di aree e immobili necessari;*
- f) fornisce all'amministrazione aggiudicatrice i dati e le informazioni relativi alle principali fasi di svolgimento dell'attuazione dell'intervento, necessari per l'attività di coordinamento, indirizzo e controllo di sua competenza;*
- g) propone all'amministrazione aggiudicatrice la conclusione di un accordo di programma, ai sensi delle norme vigenti, quando si rende necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni;*
- h) propone l'indizione, o, ove competente, indice la conferenza di servizi (...), quando sia necessario o utile per l'acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, permessi, licenze, nulla osta, assensi, comunque denominati"* (D.Lgs.163/06, art.10/3).

È importante notare come la norma distingue le competenze del responsabile unico del procedimento, di natura tecnica ed operativa, da quelle dell'Amministrazione, che è definita come attività di *coordinamento*, di *indirizzo* e di *controllo*. La scelta delle opere da realizzare, della loro collocazione temporale e il controllo sul rispetto di queste direttive, naturalmente, spetta al Sindaco e all'organo esecutivo che si avvalgono, per lo svolgimento di queste attribuzioni, del supporto del nucleo di valutazione e del controllo interno di gestione. Venendo infine ai soggetti ai quali il Sindaco può attribuire la titolarità di questa funzione, la legge prescrive che *"...il responsabile del procedimento deve possedere titolo di studio e competenza adeguati in relazione ai compiti per cui è nominato. Per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura deve essere un tecnico. Per le amministrazioni aggiudicatrici deve essere un dipendente di ruolo"* (D.Lgs.163/06, art.10/5).

Qualora l'organico dell'ente *"...presenti carenze accertate o in esso non sia compreso nessun soggetto in possesso della specifica professionalità necessaria per lo svolgimento dei compiti propri del responsabile del procedimento, secondo quanto attestato dal dirigente competente, i compiti di supporto all'attività del responsabile del procedimento possono essere affidati, con le procedure previste dal presente codice per l'affidamento di incarichi di servizi, ai soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico – finanziario, amministrativo, organizzativo, e legale, che abbiano stipulato adeguata polizza assicurativa a copertura dei rischi professionali"* (D.Lgs.163/06, art.10/7).

La legge individua due distinte figure: il responsabile unico del procedimento e il dirigente competente alla formazione del programma. Si tratta di professionalità che si possono ritrovare solo nei comuni di non piccola dimensione; negli altri enti, infatti, è molto probabile che il responsabile del procedimento corrisponda con il dirigente, o per meglio dire, che il responsabile del servizio tecnico sia l'unico titolare dei procedimenti e anche competente nella formazione del programma. Ritroviamo questa figura quando il legislatore prescrive che *"...le prestazioni relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di lavori, nonché alla direzione dei lavori e agli incarichi di supporto tecnico-amministrativo alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente competente alla formazione del programma triennale dei lavori pubblici sono espletate (...) dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti (...), dagli uffici consortili di progettazione e di direzione dei lavori (...), dagli organismi di altre pubbliche amministrazioni (...), da liberi professionisti singoli od associati (...), dalle società di professionisti (...), dalle società di ingegneria (...), da raggruppamenti temporanei costituiti dai soggetti (...), da consorzi stabili di società di professionisti e di società di ingegneria (...)"* (D.Lgs.163/06, art.90/1).

L'articolo di legge riafferma quindi la possibilità per il Comune di affiancare il personale tecnico proprio - dirigenziale o direttivo - con professionisti singoli od associati, soggetti che sono pertanto esterni all'ente.

Programmazione delle opere pubbliche e legislazione vigente La strategia nelle decisioni d'investimento

Per un ente locale, l'impatto delle scelte d'investimento sugli equilibri di bilancio diventa delicato se la loro espansione è finanziata con il ricorso al credito oneroso (indebitamento). Il Comune, infatti, a *differenza del privato* non ha la possibilità di finanziare il rimborso del nuovo debito con le maggiori entrate prodotte dai servizi erogati con la nuova opera. La politica economico/finanziaria dell'azienda privata, invece, dovendo garantire un livello di redditività del capitale investito, condiziona sempre le scelte degli interventi in C/capitale. Si verifica, pertanto, un diretto legame tra l'attivazione di un nuovo investimento e l'impatto che questo avrà sull'equilibrio economico e finanziario dell'impresa.

Ogni investimento, specialmente se finanziato con il ricorso al credito, ha un suo costo diretto e indiretto. Da un lato, ottenere finanziamenti con la contrazione di prestiti, mutui o l'emissione di obbligazioni, accentua il peso degli oneri finanziari sul C/economico: il bilancio dovrà sopportare ulteriori costi rappresentati dai maggiori interessi dovuti all'ente finanziatore. L'effetto indotto dall'acquisizione di queste risorse non si limita alla maggiore incidenza degli oneri finanziari sul totale dei ricavi, perché anche il rimborso delle quote capitali del nuovo prestito si ripercuotono sugli equilibri finanziari. Al momento della scadenza delle rate del mutuo, infatti, l'impresa dovrà possedere una disponibilità di contanti tale da consentirne la regolare evasione. Se quest'ultima circostanza non si verifica, l'impresa dovrà contrarre ulteriori prestiti a breve (ricorso al fido) per pagare la rata in scadenza (capitale e interesse). È evidente che questo *ricorso al debito per pagare un debito* ha un costo ancora superiore e incide, a sua volta, sul C/economico. All'interno di quest'ultimo, infatti, aumenterà ulteriormente il peso degli interessi sull'intero fatturato.

Queste premesse sono importanti per comprendere che l'azienda privata ricorre al finanziamento esterno oneroso, credito quindi non a fondo perduto, *solo* se i benefici prodotti dai nuovi investimenti sono tali da *autofinanziare* il rimborso del prestito, e cioè il pagamento dei maggiori interessi passivi ed il progressivo rimborso della quota capitale. I maggiori ricavi (o i minori costi) che derivano dall'utilizzo produttivo dei nuovi investimenti (impianti, attrezzature, ecc.) devono quindi essere di dimensioni tali da compensare *almeno* i costi degli interessi prodotti dal maggiore indebitamento e il rimborso del capitale. In caso contrario, l'azienda perde progressivamente sia la capacità di produrre reddito che l'autonomia gestionale: dovrà, infatti, dipendere dal sistema bancario e inoltre, il ricorso massiccio ai mezzi di terzi, riporterà il conto economico in perdita erodendo, in modo lento ma progressivo, il valore del patrimonio netto aziendale.

Il riferimento al comportamento dell'impresa privata costituisce la premessa necessaria per comprendere quali siano i fattori economico/finanziari che un amministratore di un ente locale deve considerare *prima* di individuare la fattibilità tecnica dell'investimento desiderato, per individuare così l'ottimale fonte di finanziamento. A differenza dell'impresa privata, infatti, l'investimento operato dal Comune è *sempre*, salvo rarissime eccezioni, *un investimento economicamente improduttivo*. Asfaltare una strada, costruire un nuovo asilo o acquistare un automezzo non produce mai per l'ente alcuna significativa fonte di ulteriore reddito. Questo è il motivo per cui le quote interessi e le quote capitale di rimborso dei prestiti scadenti nell'esercizio sono collocate all'interno del bilancio corrente. In altri termini, l'intera rata del prestito in scadenza, che ha finanziato un investimento non produttivo di reddito, è *totalmente coperta* con le entrate correnti dell'ente: i tributi (Titolo 1/E), i trasferimenti in conto gestione (Titolo 2/E) e le entrate extra-tributarie (Titolo 3/E).

Il Comune, quando decide di espandere gli investimenti ricorrendo ai mutui passivi, ha già preventivato che l'ammortamento del nuovo prestito (capitale e interesse) sarà coperto ricorrendo ad ulteriori entrate (aumento della pressione fiscale) o contraendo le spese correnti (razionalizzazione della spesa). È il principio di costruzione del bilancio in *pareggio finanziario* che impone il mantenimento costante dell'equilibrio tra le entrate e le uscite correnti. La scelta della fonte di finanziamento, per l'ente pubblico come per l'impresa privata, è quindi un aspetto decisivo della gestione degli investimenti. Se, come prima accennato, le errate politiche di finanziamento possono portare l'impresa privata a dipendere pesantemente dal sistema creditizio, e qualora la situazione non sia tempestivamente risanata al successivo fallimento, anche nel pubblico la dinamica dei movimenti finanziari non varia. Seguendo la stessa logica economica, infatti, le medesime situazioni portano l'ente locale ad avere una maggiore rigidità di bilancio e, qualora la situazione degeneri, a trovarsi nell'impossibilità di onorare i propri debiti, entrando progressivamente in una fase che condurrà alla dichiarazione formale di dissesto.

Queste considerazioni rivalutano l'importanza della visione strategica delle finanze comunali. Le scelte di politica finanziaria intraprese dall'amministrazione, riportate in atti di grande rilevanza come il *Programma triennale delle opere pubbliche*, devono quindi possedere due importanti requisiti: avere la capacità di formare un adeguato *consenso politico e sociale* ed essere, allo stesso tempo, il frutto di una visione d'insieme *strategicamente efficace ed economicamente valida*.

Pianificazione delle scelte d'investimento in sintesi
Le risorse reperibili

Il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 9 giugno 2005, con oggetto "Procedura e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 14, comma 11, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ed integrazioni", ha approvato i modelli obbligatori che costituiscono gli elementi formali del Programma triennale delle opere pubbliche soggetto all'approvazione preventiva della Giunta, prima (schema), e del Consiglio comunale, poi (programma definitivo).

Da un punto di vista puramente formale, il modello ufficiale consiste in quattro distinte tabelle denominate: *Quadro delle risorse disponibili* (scheda 1), *Articolazione della copertura finanziaria* (scheda 2), *Elenco degli immobili da trasferire* (scheda 2b) ed *Elenco annuale* (scheda 3).

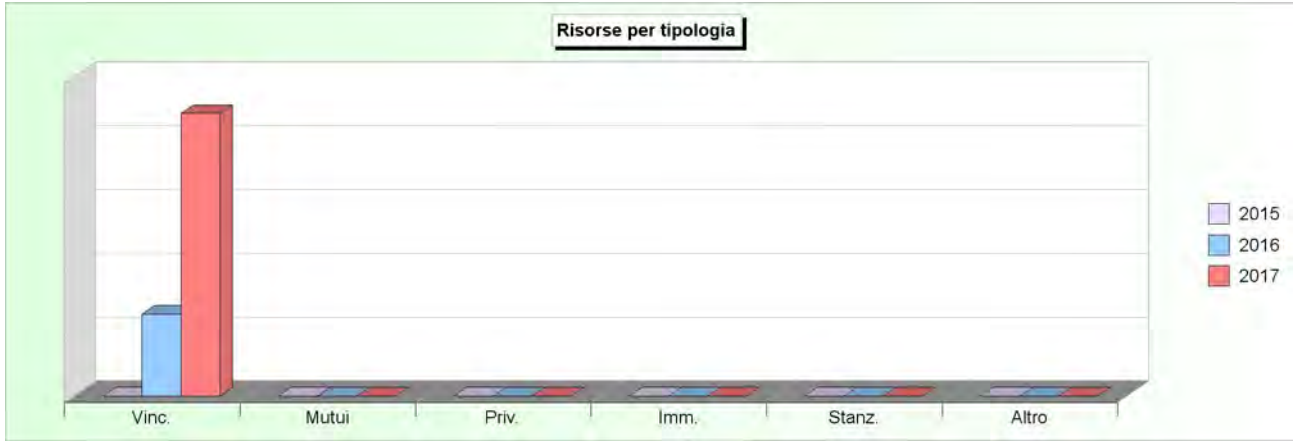
Il processo che porta all'approvazione dei documenti tecnici da parte degli organi deliberativi dell'ente è alquanto lungo, con la conseguenza che le scelte delineate dal legislatore male si combinano con i tempi ed i modi di approvazione del bilancio di previsione e della relazione previsionale e programmatica. L'intervallo di tempo che va dall'approvazione della bozza di programma triennale da parte della Giunta e l'inserimento di questi atti all'ordine del giorno del Consiglio comunale che li approva, infatti, è particolarmente ampio. Al riguardo, la norma prescrive che "...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" (D.Lgs.163/06, art.128/2).

Il primo ostacolo che l'ente deve superare per individuare quali siano le opere da inserire nel programma triennale, ma soprattutto nell'elenco annuale, è la ricerca delle risorse finanziarie reperibili in tempi e modalità ragionevolmente realistiche. Attraverso una ricognizione delle disponibilità finanziarie nel triennio, l'amministrazione determina la capacità di spesa ed il budget da destinare alla realizzazione di opere pubbliche, definendo così l'entità delle somme da iscrivere nel bilancio pluriennale ed annuale necessarie al perseguimento di questi obiettivi. In particolare, secondo le prescrizioni di legge, la ricognizione deve distinguere le risorse secondo le seguenti categorie:

- 1) Entrate aventi destinazione vincolata per legge, oppure disponibili in base a contributi in conto capitale dello Stato, delle regioni o di altri enti pubblici;
- 2) Mutui passivi;
- 3) Apporti di capitali privati, con l'individuazione delle opere suscettibili di gestione economica e previa verifica della possibilità di fare ricorso all'affidamento in concessione di costruzione e gestione o a procedure di project financing;
- 4) Trasferimenti all'appaltatore della proprietà degli immobili;
- 5) Stanziamenti di bilancio, intesi come risorse di parte corrente destinate agli investimenti;
- 6) Altre disponibilità finanziarie.

Le risorse che si intendono reperire nel triennio 2015-2017 in sintesi

Tipologie risorse	Arco temporale di validità del programma		
	Disponibilità finanziaria 2015	Disponibilità finanziaria 2016	Disponibilità finanziaria 2017
Entrate aventi destinazione vincolata per legge	0,00	1.800.000,00	6.200.000,00
Entrate acquisite mediante contrazione di mutuo	0,00	0,00	0,00
Entrate acquisite mediante apporti di capitali privati	0,00	0,00	0,00
Trasferimento di immobili artt. 53, commi 6-7 d.lgs. n. 163/2006	0,00	0,00	0,00
Stanziamenti di bilancio	0,00	0,00	0,00
Altro	0,00	0,00	0,00
Totali	0,00	1.800.000,00	6.200.000,00



Pianificazione delle scelte d'investimento in sintesi
Il programma triennale delle opere pubbliche

Lo strumento di pianificazione delle opere pubbliche adottato dagli enti locali è il *programma triennale*, deliberato formalmente dalla giunta e poi sottoposto, solo in un secondo tempo, all'analisi del consiglio comunale. Infatti, prescrive la norma che *"..l'attività di realizzazione dei lavori di cui al presente codice di singolo importo superiore a 100.000 euro si svolge sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono e approvano, nel rispetto dei documenti programmatici, già previsti dalla normativa vigente, e della normativa urbanistica, unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno stesso"* (D.Lgs.163/06, art.128/1). La presenza di un limite minimo (100.000 euro) per l'adozione obbligatoria dello strumento formale di programmazione delle opere dipende dall'esigenza, molto sentita dal legislatore, di non appesantire l'attività amministrativa dei piccoli comuni che attuano necessariamente una politica di investimento incentrata su interventi che di solito assumono dimensioni contenute.

La legge non si limita a definire i criteri che l'ente deve seguire per raggiungere lo scopo, e cioè una ponderata pianificazione delle scelte d'investimento, ma si estende fino a individuare i modelli obbligatori che impongono una rappresentazione formale delle scelte politiche. Con questa premessa, la norma prescrive che *"..le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad adottare il programma triennale e gli elenchi annuali dei lavori sulla base degli schemi tipo, che sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e sono pubblicati sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e trasporti (..) e per estremo sul sito informatico presso l'Osservatorio"* (D.Lgs.163/06, art.128/11).

Secondo le previsioni di legge, *"..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 (..)"* (D.Lgs.163/06, art.128/2). Sono quattro, quindi, le caratteristiche che individuano il programma triennale: la presenza di uno studio di fattibilità, la quantificazione dei propri bisogni d'investimento, l'inserimento nel piano quantomeno degli interventi previsti di importo unitario superiore ai 100.000 euro, ed infine la definizione del grado di priorità negli obiettivi da conseguire. Per quanto riguarda l'*identificazione* e la *quantificazione* delle proprie necessità d'investimento, *"..gli studi individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni (..)"* (D.Lgs.163/06, art.128/2). Si tratta, in sostanza, della ricognizione generale sulle esigenze della collettività in tema di opere pubbliche che è propedeutica alla stesura del progetto preliminare. Solo un'opera che supera questo primo studio di carattere socio-ambientale, e che quindi dimostra di essere il mezzo attraverso il quale una reale necessità viene ad essere soddisfatta, acquisisce pieno titolo per diventare oggetto dell'ulteriore studio tecnico che trova l'esatta collocazione nella prima fase della progettazione: quella preliminare. Spostando l'attenzione alla *fattibilità* dell'intervento, *"..gli studi (..) 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"* (D.Lgs.163/06, art.128/2).

Siamo quindi in presenza di elementi che appartengono alla competenza del responsabile dei lavori pubblici (caratteristiche tecniche), a quella del titolare del servizio cui l'opera finita sarà destinata (caratteristiche gestionali) ed a quella del responsabile di ragioneria (caratteristiche economico-finanziarie). Per quanto riguarda la *sequenza temporale* con cui l'ente affronterà il finanziamento e la successiva realizzazione delle opere *"..il programma triennale deve prevedere un ordine di priorità. Nell'ambito di tale ordine sono da ritenere comunque prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, i progetti esecutivi approvati, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario"* (D.Lgs.163/06, art.128/3).

Il programma triennale delle opere pubbliche 2015-2017 in sintesi

Descrizione dell'intervento (Bilancio opera)	Arco temporale di validità del programma		
	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
1 Riparazione e miglioramento sismico degli edifici scolastici	0,00	1.800.000,00	0,00
2 Riparazione e miglioramento sismico degli edifici scolastici	0,00	0,00	6.200.000,00
Totale	0,00	1.800.000,00	6.200.000,00



**Pianificazione delle scelte d'investimento in sintesi
L'elenco annuale**

Le opere pubbliche previste nel primo anno della programmazione confluiscono nell'*elenco annuale*, ma la decisione di attivare un investimento non è la condizione sufficiente per iscrivere l'intervento nel programma immediato di attuazione. Quest'ultima scelta deve essere, infatti, preceduta dall'approvazione di un altro documento tecnico: il *progetto preliminare*, oppure, per gli interventi di minore importanza, *studio di fattibilità*. Difatti, *"..l'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è subordinata, per i lavori di importo superiore a 1.000.000 di euro, alla previa approvazione di uno studio di fattibilità e, per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro, alla previa approvazione della progettazione preliminare, redatta ai sensi dell'articolo 93, salvo che per i lavori di manutenzione, per i quali è sufficiente l'indicazione degli interventi accompagnata dalla stima sommaria dei costi"* (D.Lgs.163/06, art.128/6).

Proprio in considerazione del fatto che gli interventi previsti nel primo anno in cui si articola il programma triennale sono quelli di più immediata attuazione, la normativa richiede l'indicazione dell'esatta fonte di finanziamento dell'opera, un'entrata che è pertanto contestualmente inserita negli stanziamenti del bilancio di previsione del medesimo esercizio. In conseguenza di ciò, *"..l'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere 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, già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci (...)"* (D.Lgs.163/06, art.128/9). Non è superfluo, comunque, porre l'accento sulla circostanza che i finanziamenti di questi interventi, qualora siano dipendenti da decisioni di enti pubblici esterni, subiscono le modalità e soprattutto i tempi di approvazione dei rispettivi organi di governo. Spesso questi enti approvano i propri documenti di programmazione *di gran lunga in ritardo rispetto al comune*, con la conseguenza che l'iscrizione in bilancio della specifica fonte di finanziamento può essere, in questi casi, suscettibile di successivo perfezionamento.

La legge pone dei limiti alla possibilità di manovra dell'ente. In particolare, *"..un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere realizzato solo 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, fatta eccezione per le risorse rese disponibili a seguito di ribassi d'asta o di economie (...)"* (D.Lgs.163/06, art.128/9). Si tratta di prescrizioni molto restrittive in parte mitigate dalla successiva norma la quale, dopo avere ricordato la necessità del puntuale rispetto della sequenza di attivazione del singolo intervento decisa dall'ente (ordine di priorità), dispone che *"..le amministrazioni aggiudicatrici nel dare attuazione ai lavori previsti dal programma triennale devono rispettare le priorità ivi indicate. Sono fatti salvi gli interventi imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, nonché le modifiche dipendenti da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari ovvero da altri atti amministrativi adottati a livello statale o regionale"* (D.Lgs.163/06, art.128/5). L'elenco annuale, pertanto, sarà soggetto nel corso dell'esercizio ad eventuali perfezionamenti proprio in virtù del verificarsi di simili circostanze.

Un'ultima norma, infine, introduce un ulteriore freno al margine di manovra prescrivendo che *"..i lavori non ricompresi nell'elenco annuale o non ricadenti nelle ipotesi di cui al comma 5, secondo periodo, non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di pubbliche amministrazioni"* (D.Lgs.163/06, art.128/10). Il Comune, pertanto, potrà chiedere ad un altro ente pubblico l'immediato finanziamento di un'opera non inserita nel primo anno dell'attuale programma triennale solo dopo aver aggiornato il corrispondente elenco annuale.

L'elenco annuale delle opere pubbliche 2015 in sintesi

Descrizione dell'intervento	Responsabile del procedimento	Importo intervento (in Euro)
-----------------------------	-------------------------------	------------------------------

**Pianificazione delle scelte d'investimento in sintesi
Il Programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi**

Il Regolamento di esecuzione del "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" (Dpr 5/10/10, n.207) disciplina, tra l'altro, l'attività di programmazione delle singole amministrazioni in tema di acquisizione di beni e servizi. In particolare, la norma precisa che "Ciascuna amministrazione aggiudicatrice può approvare ogni anno un programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi relativo all'esercizio successivo" (Dpr n.207/2010, art.271/1). I criteri da seguire nell'ambito di questa attività di pianificazione degli acquisti non sono completamente liberi, dato che "Il programma è predisposto nel rispetto dei principi generali di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa, in conformità (...) e sulla base del fabbisogno di beni e servizi definito dall'amministrazione aggiudicatrice, tenendo conto dell'ordinamento della stessa e della normativa di settore ove vigente" (Dpr n.207/2010, art.271/2).

Anche il contenuto di questa ricognizione sugli acquisti futuri deve seguire alcuni lineamenti ben definiti, in quanto "Il programma individua l'oggetto, l'importo presunto e la relativa forma di finanziamento. Con riferimento a ciascuna iniziativa in cui si articola il programma annuale, l'amministrazione provvede, nel corso dell'esercizio, alla verifica della fattibilità tecnica, economica ed amministrativa" (Dpr n.207/2010, art.271/3). Il sistema prefigurato dal legislatore non è però del tutto rigido, come d'altra parte la realtà operativa degli enti locali richiede, e infatti "Qualora l'amministrazione aggiudicatrice abbia predisposto il programma (...) rimane salva la possibilità di avviare procedimenti per l'acquisizione di beni e servizi non previsti in caso di urgenza risultante da eventi imprevisti o imprevedibili in sede di programmazione" (Dpr n.207/2010, art.271/4). Si tratta pertanto di un'attività di pianificazione preventiva con un successivo margine di flessibilità dettata dall'impossibilità di prevedere ogni possibile scenario o sviluppo futuro.

Sulla scorta di queste premesse giuridiche, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con proprio decreto attuativo, ha approvato il percorso e la modulistica della "Procedura e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori pubblici e per la redazione e la pubblicazione del programma annuale per l'acquisizione di beni (...)" (DM. n.11/2011). In particolare modo, si precisa che "Le amministrazioni aggiudicatrici (...), fatte salve le competenze legislative e regolamentari delle Regioni e delle Province autonome in materia, e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, per l'acquisizione di beni e servizi, possono adottare il programma annuale sulla base della scheda 4 di cui agli schemi tipo allegati al presente decreto" (DM 11/2011, art.6/1). Esiste pertanto sia la norma che disciplina il contenuto giuridico sia la norma che specifica le modalità con cui questa attività di pianificazione strategica deve essere predisposta e poi approvata dall'ente.

Il Programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi

Descrizione del contratto	Responsabile del procedimento	Importo presunto (in Euro)

Contenuto delle singole opere pubbliche

Analisi del contenuto tecnico e finanziario delle singole opere

La programmazione delle opere pubbliche, e con essa la pianificazione degli interventi dell'elenco annuale, è attuata seguendo un percorso vincolante stabilito espressamente dal legislatore e si avvale, nella sua pratica attuazione, di una serie di modelli espressamente approvati dal competente ministero. Si tratta, pertanto, di un procedimento che implica una corretta gestione delle formalità e dei procedimenti amministrativi obbligatori.

La norma, infatti, stabilisce che "*..le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute ad adottare il programma triennale e gli elenchi annuali dei lavori sulla base degli schemi tipo, che sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (..)*" (D.Lgs.163/06, art.128/11). La modulistica ufficiale può pertanto essere ampliata ma non sostituita, ed è per questo che la presente Relazione integra i dati espressi nel documento ufficiale per renderlo di più agevole comprensione.

Il legislatore ha inoltre pianificato i tempi di deliberazione di questi importanti elaborati, assegnando al Comune una serie di scadenze che, pur non essendo di carattere perentorio, interagiscono direttamente con i tempi di approvazione del bilancio di previsione e ne condizionano la tempestiva approvazione. In virtù di ciò, "*..lo schema di programma e di aggiornamento sono redatti entro il 30 settembre di ogni anno e, prima della loro pubblicazione, sono adottati entro il 15 ottobre di ogni anno dall'organo competente secondo i rispettivi ordinamenti*" (D.M. 9 giugno 2005, art.1/2).

Mentre il 30 settembre è la scadenza entro la quale l'apparato tecnico del Comune deve essere in grado, previo l'assenso degli amministratori, di produrre la bozza del programma triennale, il successivo 15 ottobre è la data ordinatoria entro la quale la giunta è tenuta ad approvare gli schemi. In questo modo, l'organo esecutivo attribuisce a questi elaborati non definitivi un sufficiente grado di ufficialità e da questo termine può avere inizio la successiva fase di pubblicazione dei modelli, dove chiunque vi abbia interesse può promuovere nei confronti dell'ente le proprie istanze migliorative. Infatti, "*..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*" (D.Lgs.163/06, art.128/2).

Il lungo periodo di pubblicazione dello schema di programma triennale condiziona l'approvazione del bilancio di previsione dell'ente, dato che le eventuali modifiche apportate dall'organo esecutivo a questa prima bozza di programma devono essere immediatamente recepite dal principale strumento di programmazione dell'attività finanziaria del Comune. Trascorso questo adempimento pubblicitario ed eventualmente aggiornata la prima bozza del programma triennale e dell'elenco annuale, i consigli comunali "*..approvano i medesimi documenti unitamente al bilancio preventivo di cui costituiscono parte integrante (..)*" (D.M. 9 giugno 2005, art.1/3).

La fase successiva interessa esclusivamente l'organo centrale e le proprie strutture di monitoraggio settoriale. La necessità di acquisire le informazioni provenienti dall'intero universo degli enti locali e di elaborarne il contenuto, infatti, è all'origine di una successiva prescrizione la quale stabilisce che "*..il programma triennale e gli elenchi annuali dei lavori (..) sono pubblicati sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e trasporti (..) e per estremo sul sito informatico presso l'Osservatorio*" (D.Lgs.163/06, art.128/11).

Prendendo spunto dall'esigenza di andare oltre alla semplice rappresentazione dei prospetti obbligatori del Programma triennale delle opere pubbliche, la *Relazione* si svilupperà nelle pagine successive riportando, per ogni investimento pianificato, tutti gli elementi che ne costituiscono le peculiari caratteristiche, come le fonti di *finanziamento*, i dati eventualmente presenti nell'*elenco annuale*, le *problematiche* che l'ente dovrà superare per realizzare l'opera, la *tempistica* della sua realizzazione, ed infine le eventuali *note* e *commenti* che accompagnano il singolo investimento.

Bilancio opera
(importi in Euro)

Denominazione opera: Riparazione e miglioramento sismico degli edifici scolastici
Responsabile del procedimento: Tartari Diego architetto
Cod. interv. amministrazione:
Tipologia intervento: 05 - Restauro
Categoria di opere: A05 08 - Edilizia sociale e scolastica
Priorità: 1

- Programmazione triennale -

Finanziamenti			Esercizio			Totale
Cap.	Art.	Denominazione	2015	2016	2017	
0	0	Riparazione e miglioramento sismico degli edifici scolastici	0,00	1.800.000,00	6.200.000,00	8.000.000,00
TOTALE INVESTIMENTO			0,00	1.800.000,00	6.200.000,00	8.000.000,00
di cui accantonamento art.12, c.1, DPR 207/10			60.000,00			

