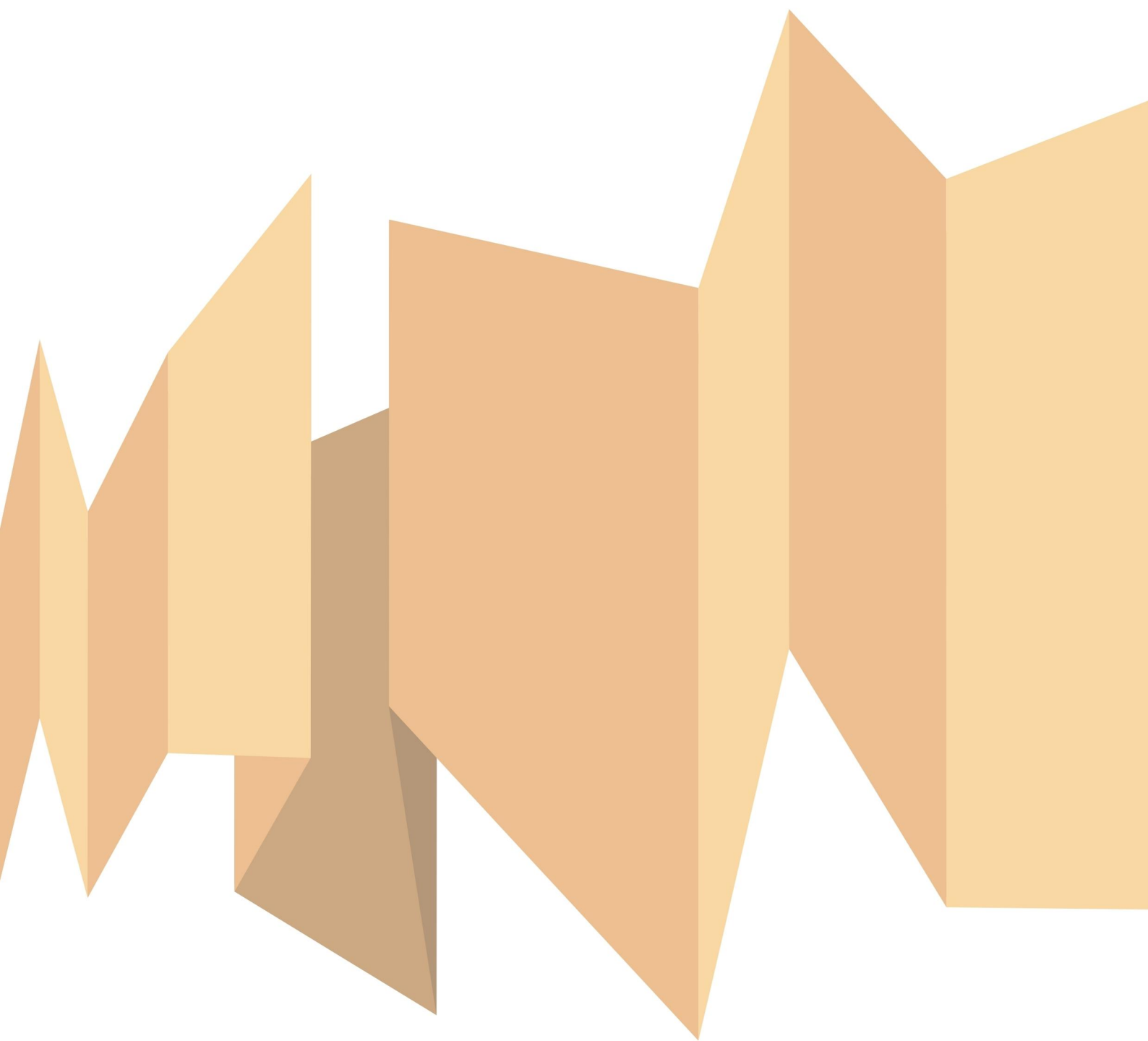




Comune di
Monasterolo di Savigliano

**RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA
AL PROGRAMMA DI LAVORI PUBBLICI
ED ACQUISTO DI FORNITURE E SERVIZI
(Triennio 2020 - 2022)**



Comune di Monasterolo di Savigliano
RELAZIONE TECNICO - FINANZIARIA AL PROGRAMMA DI LAVORI PUBBLICI
ED ACQUISTO DI FORNITURE E SERVIZI
PER IL TRIENNIO 2020 - 2022

INDICE DEGLI ARGOMENTI TRATTATI

	Pag.
Programmazione delle opere e degli acquisti 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 e di acquisto in sintesi	
Le risorse reperibili	4
Il programma triennale delle opere pubbliche	6
L'elenco annuale	8
Il programma biennale degli acquisti di beni e servizi	9
Contenuto delle singole opere pubbliche	
Analisi del contenuto tecnico e finanziario delle singole opere	10
ADEGUAMENTO STRUTTURALE SCUOLA ELEMENTARE	11

Programmazione delle opere e degli acquisti a 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 diversi 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 dalla normativa sugli appalti (D.Lgs. n.50/16), e in particolare modo di quella parte della legge dove è prescritto che *"(..) le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatici e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria (..)"* (D.Lgs.50/16, art.21/1).

Dal punto di vista della pubblicità delle decisioni assunte dall'ente *"(..) il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali sono pubblicati sul profilo del committente, sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'Osservatorio (..) anche tramite i sistemi informatizzati delle regioni e delle province autonome (..)"* (D.Lgs.50/16, art.21/7).

Le direttive prescritte dalla norma, e in particolare modo quelle che regolano gli interventi di importo superiore alla soglia minima (100.000,00 euro), sono particolarmente rigide e complesse. 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 e quella tecnica ed operativa delle opere pubbliche presenta, però, il grosso limite rappresentato dalla compilazione di una serie di tabelle ministeriali obbligatorie ma 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, pertanto, 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 e, infine, accompagnato dall'individuazione della tempistica (crono programma) 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 più efficace approccio alla *programmazione ragionata*.

La norma, infatti, prescrive che *"(..) per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 euro, ai fini dell'inserimento nell'elenco annuale, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente il progetto di fattibilità tecnica ed economica. Ai fini dell'inserimento nel programma triennale, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente, ove previsto, il documento di fattibilità delle alternative progettuali (..)"* (D.Lgs.50/16, art.21/3).

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 temporali, l'uno di breve e l'altro di medio periodo.

Anche se i tempi di approvazione dell'elenco annuale precedono le normali scadenze del bilancio definitivo, è significativo notare che ogni decisione in tema di investimento deve essere assunta prendendo atto dell'indispensabile valutazione sugli effetti indotti dall'espansione degli interventi sui futuri equilibri generali di bilancio. La programmazione tecnica e la pianificazione finanziaria, infatti, interagiscono sia nel breve che nel medio periodo.

Programmazione delle opere e degli acquisti a legislazione vigente Il responsabile unico del procedimento (RUP)

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, come nella fornitura di beni e servizi, la legge ha recepito questa realtà organizzativa prevedendo che *"(..) per ogni singola procedura per l'affidamento di un appalto o di una concessione le stazioni appaltanti individuano, nell'atto di adozione o di aggiornamento dei programmi (..), ovvero nell'atto di avvio relativo ad ogni singolo intervento per le esigenze non incluse in programmazione, un responsabile unico del procedimento (RUP) per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione. Le stazioni appaltanti che ricorrono ai sistemi di acquisto e di negoziazione delle centrali di committenza nominano, per ciascuno dei detti acquisti, un responsabile del procedimento (..)"* (D.Lgs.50/16, art.31/1).

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 RUP *"(..) svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione previste dal presente codice, che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti. Oltre ai compiti specificatamente previsti da altre disposizioni del codice, in particolare, il RUP:*

- 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 e sorveglia la efficiente gestione economica dell'intervento;*
- 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, assensi, comunque denominati;*
- i) verifica e vigila sul rispetto delle prescrizioni contrattuali nelle concessioni (..)"* (D.Lgs.50/16, art.31/3-4).

È importante notare come la norma tenda a distinguere 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 ai soggetti ai quali il sindaco può attribuire la titolarità di questa funzione, la legge prescrive che il RUP *"(..) è nominato con atto formale del soggetto responsabile dell'unità organizzativa, che deve essere di livello apicale, tra i dipendenti di ruolo addetti all'unità medesima, dotati del necessario livello di inquadramento giuridico in relazione alla struttura della pubblica amministrazione e di competenze professionali adeguate in relazione ai compiti per cui è nominato; la sostituzione del RUP individuato nella programmazione (..), non comporta modifiche alla stessa. Laddove sia accertata la carenza nell'organico dell'unità organizzativa, il RUP è nominato tra gli altri dipendenti in servizio. L'ufficio di responsabile unico del procedimento è obbligatorio e non può essere rifiutato"* (D.Lgs.50/16, art.31/1).

In mancanza di personale o nel caso in cui 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 RUP, secondo quanto attestato dal dirigente competente, i compiti di supporto all'attività del RUP possono essere affidati, con le procedure previste dal presente codice, ai soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico-finanziario, amministrativo, organizzativo e legale (..)"* (D.Lgs.50/16, art.31/11).

Anche il decreto attuativo precisa le attribuzioni del RUP. Infatti, *"(..) le amministrazioni individuano, nell'ambito della propria organizzazione, la struttura e il soggetto referente per la redazione del programma triennale dei lavori pubblici. Al fine di ridurre gli oneri amministrativi, tale referente è, di norma, individuato nel referente unico dell'amministrazione per la BDAP, salvo diversa scelta dell'amministrazione (..)"* (DM 16-01-2018, n.14, art.3/14). oltre a questo, *"(..) il referente riceve le proposte, i dati e le informazioni fornite dai RUP ai fini del coordinamento delle proposte da inserire nella programmazione e provvede ad accreditarsi presso gli appositi siti informatici (..)"* (DM 16-01-2018, n.14, art.3/15).

Programmazione delle opere e degli acquisti a 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, ossia con i tributi, i trasferimenti in conto gestione e le entrate extra-tributarie.

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 e di acquisto in sintesi

Le risorse reperibili

Il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 16 gennaio 2018 n.14, con oggetto "*Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali*", ha approvato i modelli obbligatori che costituiscono gli elementi formali del Programma triennale delle opere pubbliche soggetto all'approvazione preventiva della Giunta (schema) e del Consiglio comunale (programma definitivo).

Da un punto di vista puramente formale, il modello ufficiale consiste in cinque distinte tabelle denominate:

- a) risorse per la realizzazione dei lavori previsti dal programma, articolate per annualità e fonte di finanziamento;
- b) elenco delle opere pubbliche incompiute;
- c) elenco degli immobili disponibili compresi quelli resi disponibili per insussistenza dell'interesse pubblico al completamento di un'opera pubblica incompiuta;
- d) elenco dei lavori del programma con indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione;
- e) lavori che compongono l'elenco annuale con indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione;
- f) elenco dei lavori presenti nel precedente elenco annuale.

Il processo che porta all'approvazione dei documenti tecnici da parte degli organi deliberativi dell'ente è alquanto lungo e laborioso con la conseguenza che le scelte delineate dal legislatore impongono all'ente pubblico di operare un grande sforzo di coordinamento nella preparazione e stesura dei documenti di programmazione nel campo degli investimenti e delle opere pubbliche. Programmazione tecnica e contabile, infatti, devono procedere in modo sinergico. Ne consegue che le amministrazioni "*(...) adottano il programma triennale dei lavori pubblici (...) in coerenza con i documenti pluriennali di pianificazione o di programmazione (...). A tal fine le amministrazioni, consultano altresì, ove disponibili, le pianificazioni delle attività delle centrali di committenza*" (DM 16.01.18 n.14, art.3/1).

Ma la stesura del programma delle opere pubbliche condiziona anche i tempi di approvazione del Documento unico di programmazione (DUP) dello stesso esercizio, dato che dopo la sua adozione "*(...) il programma triennale e l'elenco annuale sono pubblicati sul profilo del committente. Le amministrazioni possono consentire la presentazione di eventuali osservazioni entro trenta giorni dalla pubblicazione di cui al primo periodo del presente comma. L'approvazione definitiva del programma triennale, unitamente all'elenco annuale dei lavori, con gli eventuali aggiornamenti, avviene entro i successivi trenta giorni dalla scadenza delle consultazioni, ovvero, comunque, in assenza delle consultazioni, entro sessanta giorni d(.,.)*" (DM 16.01.18 n.14, art.6/5).

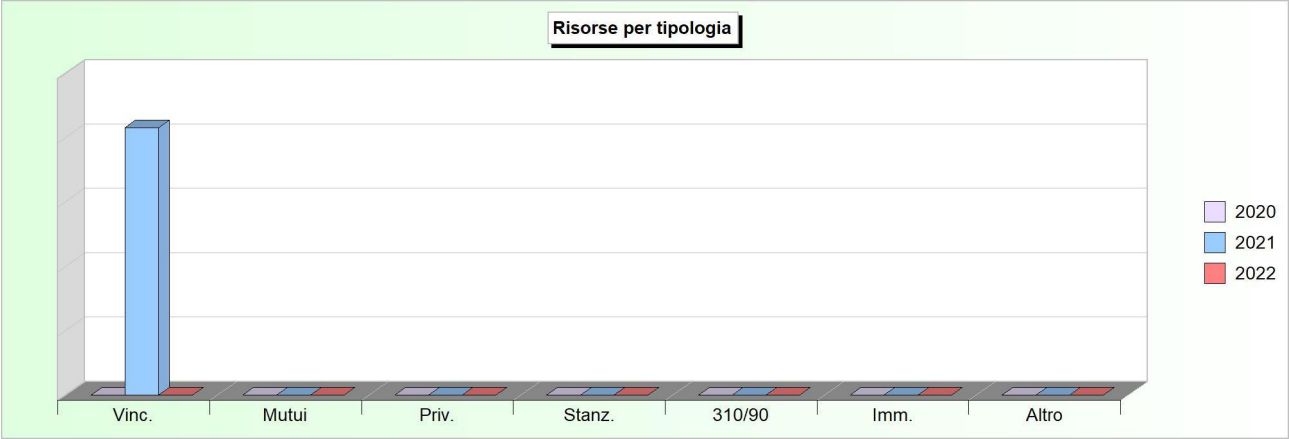
Premesso ciò, il primo ostacolo che l'ente deve superare per individuare quali siano le opere da inserire nel programma triennale, ma soprattutto nell'elenco annuale, è la ricerca delle risorse finanziarie reperibili in tempi e modalità realistiche. Attraverso una ricognizione delle disponibilità finanziarie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

Più in particolare, secondo le prescrizioni di legge, questa ricognizione deve distinguere le risorse secondo le seguenti distinte categorie:

- 1) entrate aventi destinazione vincolata per legge;
- 2) entrate acquisite mediante contrazione di mutuo;
- 3) apporti di capitali privati;
- 4) stanziamenti di bilancio;
- 5) proventi da alienazione del patrimonio pubblico;
- 6) risorse derivanti da trasferimento di immobili (cessione di immobili in cambio di opere);
- 7) altre tipologie diverse dalle precedenti.

Le risorse che si intendono reperire nel triennio 2020-2022 in sintesi

Tipologie risorse	Arco temporale di validità del programma		
	Disponibilità finanziaria 2020	Disponibilità finanziaria 2021	Disponibilità finanziaria 2022
Entrate aventi destinazione vincolata per legge	0,00	414.505,80	0,00
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
Stanziamenti di bilancio	0,00	0,00	0,00
Finanziamenti acquisibili ai sensi art. 3 D.L. 310/1990	0,00	0,00	0,00
Trasferimento di immobili	0,00	0,00	0,00
Altro	0,00	0,00	0,00
Totali	0,00	414.505,80	0,00



Pianificazione delle scelte d'investimento e di acquisto in sintesi

Il programma triennale delle opere pubbliche

Lo strumento di pianificazione delle opere pubbliche adottato dagli enti locali è il *programma triennale*. La norma, infatti, prescrive che le amministrazioni aggiudicatrici "(...) adottano (...) il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti (...) (D.Lgs.50/16, art.21/1).

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 (...) i lavori da avviare nella prima annualità, per i quali deve essere riportata l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici. Per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 euro, ai fini dell'inserimento nell'elenco annuale, le amministrazioni aggiudicatrici approvano preventivamente il progetto di fattibilità tecnica ed economica (...) (D.Lgs.50/16, art.21/3).

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 enti 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 di riferimento prescrive che, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti "(...) sono definiti:

- a) le modalità di aggiornamento dei programmi e dei relativi elenchi annuali;
- b) i criteri per la definizione degli ordini di priorità, per l'eventuale suddivisione in lotti funzionali (...);
- c) i criteri e le modalità per favorire il completamento delle opere incompiute;
- d) i criteri per l'inclusione dei lavori nel programma e il livello di progettazione minimo richiesto per tipologia e classe di importo;
- e) gli schemi tipo e le informazioni minime che essi devono contenere, individuate anche in coerenza con gli standard degli obblighi informativi e di pubblicità relativi ai contratti;
- f) le modalità di raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza ai quali le stazioni appaltanti delegano la procedura di affidamento" (D.Lgs.50/16, art.21/8).

Il conseguente decreto di attuazione, in esecuzione a quanto previsto dal codice degli appalti prima richiamato, ha previsto che le amministrazioni, secondo i propri ordinamenti e fatte salve le competenze legislative e regolamentari delle regioni e delle province autonome in materia, "(...) adottano il programma triennale dei lavori pubblici, anche consistenti in lotti funzionali di un lavoro, nonché i relativi elenchi annuali sulla base degli schemi-tipo allegati al presente decreto e parte integrante dello stesso (...) (DM 16-01-2018, n.14, art.3/1).

Per quanto attiene al contenuto di questo documento di programmazione, sono compresi nel programma triennale e nei relativi aggiornamenti "(...) le opere pubbliche incompiute (...) i lavori realizzabili attraverso contratti di concessione o di partenariato pubblico privato, i lavori realizzabili tramite cessione del diritto di proprietà o altro titolo di godimento di beni immobili (...)" (DM 16-01-2018, n.14, art.3/7).

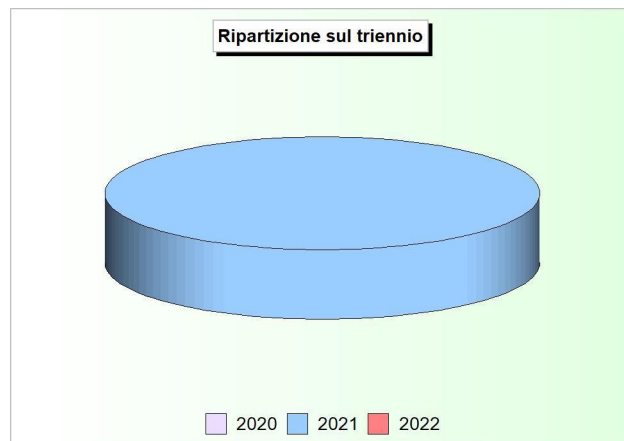
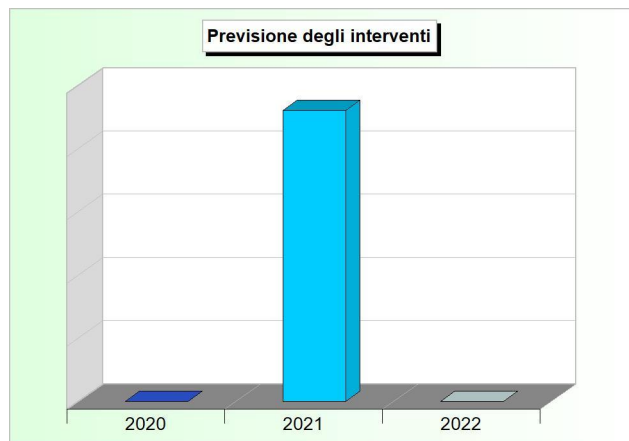
Esistono alcuni requisiti che autorizzano l'inserimento dell'opera nel programma triennale. Infatti, un lavoro "(...) può essere inserito nel programma triennale dei lavori pubblici limitatamente ad uno o più lotti funzionali, purché con riferimento all'intero lavoro sia stato approvato il documento di fattibilità delle alternative progettuali, ovvero (...) il progetto di fattibilità tecnica ed economica, quantificando le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dell'intero lavoro (...)" (DM 16-01-2018, n.14, art.3/9).

Per quanto riguarda la *sequenza temporale* con cui l'ente affronterà il finanziamento e la successiva realizzazione delle opere, in uno o più lotti funzionali, il programma triennale dei lavori pubblici "(...) riporta la priorità dei lavori valutata su tre livelli (...). Nell'ambito della definizione degli ordini di priorità le amministrazioni individuano come prioritari i lavori di ricostruzione, riparazione e ripristino conseguenti a calamità naturali, di completamento delle opere incompiute (...), di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, i progetti definitivi o esecutivi già approvati, i lavori cofinanziati con fondi europei, nonché i lavori per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario (...)" (DM 16-01-2018, n.14, art.3/11).

Questo primo ordine di importanza, di carattere più generale, è poi seguito da un'ulteriore precisazione che impone all'ente pubblico di attribuire un secondo grado speciale di importanza a talune fattispecie particolari dato che "(...) nell'ambito dell'ordine (...) sono da ritenersi di priorità massima i lavori di ricostruzione, riparazione e ripristino conseguenti a calamità naturali, e, in subordine, i lavori di completamento di opere pubbliche incompiute (...)" (DM 16-01-2018, n.14, art.3/12).

Il programma triennale delle opere pubbliche 2020-2022 in sintesi

Descrizione dell'intervento (Bilancio opera)	Arco temporale di validità del programma		
	Anno 2020	Anno 2021	Anno 2022
1 ADEGUAMENTO STRUTTURALE SCUOLA ELEMENTARE	0,00	414.505,80	414.505,80
Totale	0,00	414.505,80	414.505,80



Pianificazione delle scelte d'investimento e di acquisto 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, infatti, deve essere preceduta dall'approvazione di un altro documento tecnico dato che "(...) per l'inserimento nell'elenco annuale di uno o più lotti funzionali, le amministrazioni approvano preventivamente il progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'intero lavoro, se trattasi di lotti funzionali relativi a lavori di importo complessivo pari o superiore a 1 milione di euro, e il documento di fattibilità delle alternative progettuali dell'intero lavoro, se trattasi di lotti funzionali relativi a lavori di importo complessivo inferiore a 1 milione di euro, quantificando le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dell'intero lavoro" (DM 16-01-2018, n.14, art.3/10).

La normativa, 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, richiede l'indicazione dell'esatta fonte di finanziamento dell'opera; un'entrata, pertanto, che è contestualmente inserita anche negli stanziamenti del bilancio di previsione del medesimo esercizio. È per questo motivo che i lavori pubblici, "(...) anche consistenti in lotti funzionali, da avviare nella prima annualità del programma (...) costituiscono l'elenco annuale dei lavori pubblici. Sono inclusi in tale elenco i lavori (...) 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 (...);
- d) conformità dei lavori agli strumenti urbanistici vigenti o adottati (...)" (DM 16-01-2018, n.14, art.3/8).

Come già riportato in precedenza, nell'ambito dell'attività di investimento esistono una serie di interventi a cui è attribuita la precedenza rispetto ad altri, e questo per libera scelta dell'ente o per vincolo normativo. Una volta definito l'ordine progressivo di importanza, "(...) ai fini della realizzazione dei lavori previsti nell'elenco annuale dei lavori, le amministrazioni tengono conto delle priorità ivi indicate. Sono fatti salvi i lavori imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, nonché le modifiche dipendenti da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari ovvero da atti amministrativi adottati a livello statale o regionale (...)" (DM 16-01-2018, n.14, art.3/13).

L'elenco annuale delle opere pubbliche 2020 in sintesi

Descrizione dell'intervento	Responsabile del procedimento	Importo intervento
-----------------------------	-------------------------------	--------------------

Pianificazione delle scelte d'investimento e di acquisto in sintesi

Il Programma biennale degli acquisti di beni e servizi

Il decreto legislativo che ha aggiornato la normativa in materia di appalti delle opere pubbliche (D.Lgs n.50/16) ha esteso il proprio ambito di applicazione fino a modificare la disciplina sulla pianificazione degli acquisti di beni e servizi. Il nuovo scenario, mentre conferma sostanzialmente i punti salienti del passato quadro di riferimento, ha previsto invece un diverso orizzonte temporale della programmazione che passa da annuale a biennale. Le amministrazioni aggiudicatrici, infatti, "(...) adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali (...)" (D.Lgs.50/16, art.21/1). Si è passati, quindi, da una previsione di durata annuale ad una che abbraccia il successivo biennio.

Il programma biennale degli acquisti e relativi aggiornamenti annuali non riguardano tutte le forniture previste dall'ente ma solo e soltanto quelle sopra una certa soglia di valore, dato che i corrispondenti prospetti di quantificazione del relativo fabbisogno, come delineato dalla norma, "(...) contengono gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro (...)" (D.Lgs.50/16, art.21/6).

Sono confermate anche le regole in materia di pubblicità e diffusione delle decisioni adottate dall'ente perchè sia il programma biennale degli acquisti di beni e servizi che il programma triennale dei lavori pubblici "(...) sono pubblicati sul profilo del committente, sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture (...)" (D.Lgs.50/16, art.21/7).

Per quanto riguarda la forma dei prospetti deliberati dall'ente, la disciplina richiamata rimanda il tutto ad uno specifico provvedimento successivo dato che "con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (...) sono definiti: (...) le modalità di aggiornamento dei programmi e dei relativi elenchi annuali; (...) i criteri per la definizione degli ordini di priorità (...); gli schemi tipo e le informazioni minime (...)" (D.Lgs.50/16, art.21/8).

Il decreto di attuazione ha indicato i requisiti di forma e contenuto di questo documento di programmazione. Le amministrazioni, infatti, adottano "(...) il programma biennale degli acquisti di forniture e servizi nonché i relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali sulla base degli schemi tipo allegati al presente decreto e parte integrante dello stesso. Le amministrazioni, ai fini della predisposizione programma biennale degli acquisti di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali, consultano, ove disponibili, le pianificazioni delle attività soggetti aggregatori e delle centrali di committenza, anche ai fini del rispetto degli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa" (DM 16-01-2018, n.14, art.6/1).

Un'ulteriore attenzione è prestata al contenuto merceologico, alla tempistica di reperimento ed al grado di importanza della fornitura cui l'ente deve dare concreta attuazione. Difatti, per l'inserimento nel programma biennale degli acquisti di forniture e servizi, le amministrazioni, anche con riferimento all'intera acquisizione nel caso di suddivisione in lotti funzionali, provvedono "(...) a fornire adeguate indicazioni in ordine alle caratteristiche tipologiche, funzionali e tecnologiche delle acquisizioni da realizzare ed alla relativa quantificazione economica" (DM 16-01-2018, n.14, art.6/9).

Riguardo invece alla tempistica, per ogni singolo acquisto "(...) è riportata l'annualità nella quale si intende dare avvio alla procedura di affidamento ovvero si intende ricorrere ad una centrale di committenza o ad un soggetto aggregatore, al fine di consentire il raccordo con la pianificazione dell'attività degli stessi" (DM 16-01-2018, n.14, art.6/8).

Circa l'urgenza delle merci o dei servizi da reperire, il programma biennale "(...) riporta l'ordine di priorità. Nell'ambito della definizione degli ordini di priorità le amministrazioni individuano come prioritari i servizi e le forniture necessari in conseguenza di calamità naturali, per garantire gli interessi pubblici primari, gli acquisti aggiuntivi per il completamento di forniture o servizi, nonché le forniture e i servizi cofinanziati con fondi europei, e le forniture e i servizi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario" (DM 16-01-2018, n.14, art.6/10).

Il grado di urgenza individuato dall'ente vincola poi l'attività della struttura tecnica preposta alla sua realizzazione, dato che le amministrazioni "(...) tengono conto di tali priorità, fatte salve le modifiche dipendenti da eventi imprevedibili o calamitosi, o da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari ovvero da atti amministrativi adottati a livello statale o regionale" (DM 16-01-2018, n.14, art.6/11).

Dal punto di vista prettamente soggettivo, infine, le amministrazioni pubbliche individuano, nell'ambito della propria organizzazione "(...) la struttura e il soggetto referente per la redazione del programma biennale degli acquisti di forniture e servizi" (DM 16-01-2018, n.14, art.6/13).

Il Programma biennale degli acquisti di beni e servizi

Descrizione del contratto	Responsabile del procedimento	Importo	
		2020	2021
ACQUISTO SCUOLABUS	PARIZIA BRUNO	130.000,00	0,00
Totale		130.000,00	0,00

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, secondo i propri ordinamenti e fatte salve le competenze legislative e regolamentari delle regioni e delle province autonome in materia, "(...) adottano il programma triennale dei lavori pubblici, anche consistenti in lotti funzionali di un lavoro, nonché i relativi elenchi annuali sulla base degli schemi-tipo allegati al presente decreto e parte integrante dello stesso (...) in coerenza con i documenti pluriennali di pianificazione o di programmazione (...). A tal fine le amministrazioni, consultano altresì, ove disponibili, le pianificazioni delle attività delle centrali di committenza" (DM 16-01-2018, n.14, art.3/1).

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 all'ente pubblico 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, le amministrazioni adottano "(...) lo schema del programma triennale dei lavori pubblici e l'elenco annuale dei lavori pubblici proposto dal referente responsabile del programma" (DM 16-01-2018, n.14, art.5/4).

La predisposizione della stesura iniziale del programma è solo la prima fase di un procedimento più complesso ed articolato. Infatti, successivamente alla adozione, "(...) il programma triennale e l'elenco annuale sono pubblicati sul profilo del committente. Le amministrazioni possono consentire la presentazione di eventuali osservazioni entro trenta giorni dalla pubblicazione (...). L'approvazione definitiva del programma triennale, unitamente all'elenco annuale dei lavori, con gli eventuali aggiornamenti, avviene entro i successivi trenta giorni dalla scadenza delle consultazioni, ovvero, comunque, in assenza delle consultazioni, entro sessanta giorni dalla pubblicazione (...). Le amministrazioni possono adottare ulteriori forme di pubblicità purché queste siano predisposte in modo da assicurare il rispetto dei termini di cui al presente comma" (DM 16-01-2018, n.14, art.5/5).

Il lungo periodo di pubblicazione dello schema di programma triennale condiziona l'approvazione degli altri documenti di programmazione dato che le eventuali modifiche apportate dall'organo esecutivo a questa prima bozza di programma, su istanza del cittadino, devono essere immediatamente recepite dal principale strumento di programmazione dell'attività finanziaria del Comune.

Il Consiglio comunale, pertanto, può procedere all'approvazione della prima stesura del DUP solo dopo che sia stato completato questo adempimento pubblicitario ed eventualmente aggiornata la prima bozza del programma triennale e dell'elenco annuale.

Dal punto di vista del contenuto dei modelli ufficiali e della leggibilità degli stessi, il decreto ministeriale che approva i relativi prospetti precisa che "(...) si intende per (...):

- a) amministrazione e amministrazioni, l'amministrazione aggiudicatrice e le amministrazioni aggiudicatrici che adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi o il programma triennale dei lavori pubblici;
- b) BDAP, la banca dati delle amministrazioni pubbliche (...);
- c) CUP, il codice unico di progetto (...) che identifica ogni progetto di investimento pubblico;
- d) CUI, il codice unico di intervento attribuito in occasione del primo inserimento nel programma;
- e) RUP, il responsabile unico del procedimento (...);
- f) pianificazione delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza, il documento di ciascun soggetto aggregatore o ciascuna centrale di committenza contenente indicazioni circa le attività di centralizzazione delle committenze previste nel periodo di riferimento;
- g) AUSA, l'anagrafe unica delle stazioni appaltanti (...)" (DM 16-01-2018, n.14, art.2/1).

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 singolo 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 concreta realizzazione e, infine, le eventuali note e commenti che accompagnano il singolo investimento pianificato.

Bilancio opera
(importi in Euro)

Denominazione opera: ADEGUAMENTO STRUTTURALE SCUOLA ELEMENTARE
Codice unico intervento: L00489010041202000002
CUP:
Cod. interv. amministrazione:
Responsabile del procedimento: PARIZIA BRUNO
Tipologia intervento: 11 Manutenzione straordinaria di miglioramento sismico
Settore / sotto settore: 05 Infrastrutture sociali / 08 Sociali e scolastiche
Priorità: Massima

- Programmazione triennale -

Finanziamenti			Esercizio				Totale
Cap.	Art.	Denominazione	2020	2021	2022	Es. succ	
0	0	CONTRIBUTO STATALE PER ADEGUAMENTO STRUTTURALE SCUOLA ELEMENTARE	0,00	414.505,80	0,00	0,00	414.505,80
TOTALE INVESTIMENTO			0,00	414.505,80	0,00	0,00	414.505,80

