



COMUNE DI LODRINO

Provincia di Brescia

CAP 25060
C.F. 00878650175

TEL. 030.8950160

FAX 030-850376
P.I. 00584760987

Lodrino, li Settembre 2013

Relazione accompagnatoria al Programma triennale dei lavori pubblici 2014/2015

Premessa

Come ogni anno, entro il 30 settembre, l'ente deve avviare la procedura per la predisposizione del Programma triennale e dell'Elenco annuale dei lavori pubblici.

Si tratta di un'attività completamente rinnovata dalle recenti modifiche legislative e dall'afferinarsi dei nuovi modelli di "governance" che oggi trova la sua disciplina nelle sue linee essenziali nella Legge n. 109/94 e successive modificazioni, e negli aspetti operativi dai vari D.M. che negli anni si sono succeduti.

Proprio dai nuovi modelli di governance prende spunto il presente documento. Superata quella visione chiusa ed impermeabile dell'amministrazione che per lungo tempo ha caratterizzato il modello burocratico della pubblica amministrazione, l'ente locale è sempre più considerato come un attore pubblico che, tenendo conto delle esigenze del maggior numero di soggetti istituzionali interessati e della crescente complessità delle questioni, sappia svolgere un ruolo di "regia strategica di sistema" posizionandosi all'interno del sistema complessivo multi dimensionale e multi - relazionale, creando legami e gestendo relazioni in un'ottica di cooperazione interistituzionale, ristrutturando il funzionamento organizzativo in funzione della necessità di un approccio trasversale ai problemi complessi, svolgendo il doppio ruolo manageriale e politico anche attraverso la creazione di canali di interazione periodica con la comunità.

Si tratta di un ruolo del tutto nuovo che trova, proprio nel campo infrastrutturale, una possibilità applicativa facilmente concretizzabile. La realizzazione di un'opera in un determinato territorio, infatti, non può più essere vista come un fatto aziendale interno dell'ente locale che ne ha le competenze ma, al contrario, essa, oggi, costituisce una risorsa strategica, sociale ed economica anche per le comunità residenti in realtà locali limitrofe (comuni confinanti), oltre che per le altre autonomie che a vario titolo insistono su quel territorio (comunità montana, provincia, regione, area metropolitana).

Partendo da queste premesse, ci si è posto quale obiettivo quello di definire un unico ed integrato processo di costruzione che non sia patrimonio esclusivo di volta in volta del dirigente tecnico o di quello contabile, ma che sia frutto di un'attenta ed unitaria valutazione di tutto il management e che, allo stesso tempo, coinvolga in modo adeguato anche la parte politica (Giunta e Consiglio), migliorandone i tempi ed i modi di costruzione ed anche i soggetti esterni, primi fra tutti gli altri enti locali.

Il modello a cui ci si è riferiti si è caratterizzato per una costruttiva dialettica tra le parti e grazie all'apporto costruttivo dell'assessore ai Lavori pubblici, il documento finale ha cercato, prendendo spunto dal precedente documento e tenendo conto dello stato di realizzazione attuale delle opere e di quello prospettico (proiettato al 31 dicembre), di conciliare tra loro le richieste dei consiglieri, della società civile attraverso le sue associazioni e degli altri Enti locali interessati, con i vincoli tecnici e finanziari evidenziati dall'alta dirigenza (si pensi ai vincoli di bilancio, di indebitamento e a quelli di legge per il completamento di opere già avviate).

La modulistica utilizzata per la rappresentazione finale dell'intero programma è quella prevista dal D.M. 9 giugno 2005 che purtroppo, vista la volontà legislativa di uniformare gli schemi a tutte le Pubbliche Amministrazioni, presenta dei limiti informativi abbastanza evidenti.

Tra questi bisogna segnalare quello introdotto dalla Legge n. 166/2002, meglio conosciuta come "3" che ha circoscritto la compilazione dei modelli esclusivamente alle opere di importo superiore a 100.000 euro tralasciando, quindi, tutti quei lavori di manutenzione o di nuova realizzazione che comunque rivestono notevole importanza nella programmazione degli investimenti del nostro ente.

Per sopperire a questa deficienza informativa, il Programma triennale dei lavori pubblici di cui al D.M. 9 giugno 2005 viene formulato effettuando l'analisi sull'intera programmazione,

considerando anche quelle opere di importo inferiore ai 100.000,00 euro che confluiscono nel titolo II della spesa del bilancio annuale e pluriennale.

Inoltre, proprio per integrare la valenza informativa del documento, sono state predisposte alcune analisi che, rielaborando i dati richiesti dal legislatore ed, in alcuni casi, integrandoli con ulteriori valori di confronto, può essere oggetto di approfondimento per una discussione che, avvicinandosi alle nuove logiche di programmazione, possa contestualmente concorrere ad un miglioramento del programma, così come previsto dal decreto ministeriale 9 giugno 2005.

1 MODALITA' SEGUITE NELLA COSTRUZIONE DEL PROGRAMMA TRIENNALE DEI LAVORI PUBBLICI

Il metodo di lavoro seguito nella costruzione dei modelli ministeriali e di quelli facoltativi per la definizione del complesso di opere pubbliche da realizzare nel triennio 2014/2019 è stato sviluppato partendo dalla puntuale ricognizione dello stato attuale della progettazione, dello stato di realizzazione dei lavori approvati dal Consiglio nell'Elenco annuale 2013 e procedendo, quindi, alla definizione del nuovo programma attraverso un aggiornamento dell'elaborazione già adottata.

A tal fine, si precisa che sono stati rispettati i tempi per la predisposizione fissati dal D.M. 9 giugno 2005, specificando per ciascuna opera il responsabile del procedimento, di cui all'articolo 10 comma 3 del d.lgs 12.04.2006 n°163, che ha formulato le proposte ed ha fornito i dati e le ulteriori informazioni ai fini della predisposizione del Programma triennale e dei relativi aggiornamenti annuali.

Seguendo l'impostazione voluta dal legislatore, è stata adottata una modalità di programmazione che ricalca, come accennato in precedenza, la soluzione proposta dalla normativa vigente e che può essere ripartita in tre fasi:

l'analisi generale dei bisogni;

l'analisi delle risorse disponibili;

l'analisi delle modalità di soddisfacimento di detti bisogni attraverso i lavori pubblici.

Si noti come la predisposizione di un documento complesso, quale il Programma triennale e il conseguente Elenco annuale dei lavori pubblici, non possa essere visto avulso dall'intero processo di programmazione presente nell'ente e dagli altri documenti di programmazione economico-finanziari e territoriali disciplinati da specifiche disposizioni di legge.

Al fine di garantire la coerenza tra gli stessi, è da rilevare che, nel corso della definizione del programma dei lavori pubblici, si è assistito ad un interscambio formale ed informale di informazioni necessarie per la compilazione di alcune schede.

In particolare, si può sottolineare che il Programma triennale e l'Elenco annuale dei lavori sono redatti sulla base:

1. dei documenti di programmazione finanziaria, quali il bilancio di previsione e il bilancio pluriennale;
2. degli strumenti di pianificazione di settore esistenti. In particolare, si fa presente che nella scheda 3 sono sinteticamente indicate, con riferimento agli interventi programmati, la conformità urbanistica ed ambientale.

L'apporto dei servizi finanziari è stato indispensabile per definire il livello massimo di indebitamento sostenibile da parte dell'ente. Le risultanze di detta attività sono sintetizzate nel paragrafo seguente, che riporta l'intero flusso di entrate necessarie per dare completa attuazione all'attività prevista.

1.1 L'analisi generale dei bisogni

La prima fase del lavoro è stata dedicata alla ricerca ed alla conseguente quantificazione dei bisogni e delle esigenze della collettività amministrata, individuando, al contempo, tutti gli interventi necessari per il loro soddisfacimento.

Questa analisi, quantunque non trovi più una specifica sintesi nei modelli ministeriali, ha costituito necessariamente il punto di partenza della nostra attività.

1.2 L'analisi delle risorse disponibili

Conclusa l'analisi diretta all'individuazione e quantificazione delle richieste della collettività amministrata, di concerto con i servizi finanziari, è stato predeterminato il limite di indebitamento realmente sopportabile dall'ente.

In relazione alle disponibilità finanziarie previste nei documenti di programmazione economica, è stato costruito il "Quadro delle risorse disponibili", riportato nello schema della scheda 1, nel quale sono indicati, secondo le diverse provenienze, le somme complessivamente destinate all'attuazione del programma.

Attraverso la ricognizione delle "disponibilità finanziarie" nel triennio, l'Amministrazione quantifica la capacità di spesa ed il budget da destinare alla realizzazione delle opere pubbliche, ovvero definisce l'entità delle somme da iscrivere nel bilancio annuale e pluriennale necessarie al perseguimento degli obiettivi infrastrutturali previsti.

L'ANALISI DEL PROGRAMMA DEGLI INVESTIMENTI

2 IL PROGRAMMA DEGLI INVESTIMENTI

In esso sono state riportate tutte le spese di investimento che si intendono realizzare

Nell'esercizio e nei due successivi, prendendo in considerazione non solo le opere previste per importi superiori a 100.000 ma anche i lavori di importo inferiore a 100.000,00 euro che in base al disposto legislativo non trovano allocazione nelle schede ministeriali.

Si precisa che i successivi paragrafi prevedono anche le opere di importo inferiore a 100.000,00 euro riferite agli anni 2014/2016 per la cui lettura analitica si rinvia alle schede di cui all'allegato della presente relazione.

3 ALTRE MODALITA' DI LETTURA DEL PROGRAMMA

Nei paragrafi che seguono verranno proposte una serie di riaggregazioni dei valori ottenuti seguendo criteri differenti che possono risultare utili a chiunque sia interessato a conoscere le attività di investimento previste nel prossimo triennio.

In particolare presenteremo:

- 1) l'analisi del programma generale, cioè una tabella nella quale vengono riproposti i principali valori delle singole schede indicando per ciascun lavoro l'importo complessivo, l'anno di previsione e la fonte di finanziamento;
- 2) l'analisi per categorie, dove le stesse opere sono riaggregate per categoria di spesa (es. stradali, marittime, ecc.);
- 3) l'analisi per tipologia, in cui vengono proposte secondo la tipologia di intervento (es. nuova costruzione, recupero, ecc.);
- 4) l'analisi per funzioni, dove sono riaggregate in base alle funzioni ed ai servizi di bilancio (es. istruzione pubblica, sport e ricreazione, ecc.);
- 5) l'analisi per zona, riaggregando le varie opere per zone geografiche o di interesse presenti sul territorio comunale;
- 6) l'analisi per referente, in cui le opere sono riassunte in base al soggetto indicato come referente interno all'ente.

3.1 L'analisi generale del programma

L'analisi del programma generale costituisce una prima forma di rielaborazione degli schemi ministeriali. Si tratta di una rielaborazione dei dati attraverso una tabella nella quale vengono riproposti i principali valori delle singole schede indicando per ciascun lavoro l'importo complessivo, l'anno di previsione e la fonte di finanziamento.

Si tratta di uno strumento utile per una lettura diversa dei dati e certamente ancor più interessante nella discussione politica e nella successiva individuazione di eventuali scelte alternative.

3.2 L'analisi per categoria di opere

Una prima valutazione sulla struttura della programmazione annuale proposta può essere ottenuta attraverso l'analisi degli importi delle schede ministeriali ripartiti secondo le varie categorie di spesa.

In particolare dalla tabella si può dedurre che le opere previste consistono sostanzialmente in interventi sul patrimonio comunale esistente, in particolare attraverso un ampliamento del cimitero comunale, l'urbanizzazione di zone del comune, il recupero di un'antica casa contadina, la sistemazione degli impianti sportivi esistenti.

3.3 L'analisi per tipologia di opera

L'analisi successiva, per tipologia d'intervento, favorisce l'approfondimento della precedente classificazione in quanto riaggrega gli stessi dati in funzione della natura tipologica.

Questa lettura appare altrettanto utile in quanto permette di comprendere gli effetti della anovra posta in essere dall'amministrazione sul patrimonio dell'ente.

In particolare si può dedurre che l'Amministrazione punta sul recupero del patrimonio e sul miglioramento ed ammodernamento dello stesso, non tralasciando la realizzazione di opere di urbanizzazione a servizio delle zone d'ampliamento insediativi esistenti ed in via di completamento.

3.4 L'analisi dei lavori per funzioni di bilancio

L'analisi del programma per funzioni di bilancio si ricollega alla precedente analisi per categoria e permette una lettura delle opere presenti nel programma annuale secondo l'articolazione in prevista dal legislatore per il bilancio di previsione.

Si tratta di una lettura che permette di ricollegare il programma tecnico al documento contabile di bilancio riconducendo ad unità i percorsi di programmazione differenti.

Nella tabella e nel grafico sottostante sono riportate, in forma riepilogativa, le somme previste per ciascuna entrata nei tre anni considerati.

RISORSE DISPONIBILI	ANNO 2014	ANNO 2015	ANNO 2016
R1 –Entrate aventi destinazione vincolata per legge	80.000,00	62.500,00	62.500,00
R2 Entrate acquisite mediante contrazione di mutuo	0,00	0	0
R3 Entrate acquisite mediante apporto di capitali privati	0,00	0,00	0,00
R4-Trasferimento di immobili ex art.19, c.5-ter L.109/94	0,00	0,00	0,00
R5-Stanziamiento di Bilancio	90.000,00	72.500,00	72.500,00
R6-Altro	0		0,00
TOTALI	170.000,00	135.000,00	135.000,00

Volendo approfondire le singole voci di entrata possiamo notare:

R1- entrate aventi destinazione vincolata per legge

Si tratta di entrate che si rendono disponibili a seguito di erogazioni di contributi da parte dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici e che, pertanto, trovano evidenziazione anche nella parte entrata (titolo IV categorie 2, 3 e 4) del bilancio dell'ente.

R2-Le entrate acquisite o acquisibili mediante contrazione di mutuo

La voce raccoglie le entrate acquisite a seguito di contrazione di prestiti con istituti mutuant. Questa forma di finanziamento ricomprende il totale delle categorie 3 e 4 del titolo V dell'entrata del bilancio e riveste, ancora oggi, la fonte finanziaria cui maggiormente si ricorre per la copertura di un investimento pubblico.

R5) Stanziamenti di bilancio

Si tratta di una soluzione residuale di acquisizione di risorse per il finanziamento delle opere pubbliche.

R6) Altre disponibilità finanziarie non comprese nei precedenti casi

Si tratta di una soluzione residuale introdotta in modo generico da parte del legislatore. Riferendoci agli enti locali essa ricomprende i rientri da economie sugli stanziamenti non vincolati, i rientri derivanti da residui dell'anno precedente, ecc.

1.3 L'analisi delle modalità di soddisfacimento dei bisogni attraverso la realizzazione dei lavori pubblici

La fase successiva è stata caratterizzata dall'individuazione di quelle opere da inserire nel Programma dei lavori da realizzare.

A riguardo, occorre ricordare, come indicato nella premessa della presente relazione, che la Legge n. 166 del 2002, meglio conosciuta come Merloni quater, ha modificato l'originario impianto legislativo. In particolare, la novità più importante riguarda l'inserimento nel programma esclusivamente di quei lavori di importo superiore ai 100.000,00 euro.

Per essi, ai sensi della normativa vigente, trattandosi di opere inferiori a 10 milioni di euro, si è provveduto a redigere degli studi sintetici nei quali sono state indicate le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie di ciascun intervento, corredate dall'analisi sullo stato di fatto delle eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche e di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche.

Con riferimento, poi, a quelle opere del programma triennale da realizzare nel primo anno di attività e come tali riportate anche nell'elenco annuale, è stata effettuata una ricognizione sull'attività di programmazione in corso rivolta a verificare se per essere già stata approvata la progettazione preliminare redatta ai sensi dell'articolo 16, comma 3, della Legge n. 109/94 o, in alternativa, se è stato redatto lo studio di fattibilità.

Nei casi in cui ciò non sia stato riscontrato, gli uffici sono stati attivati per la loro predisposizione, entro il termine ultimo di approvazione definitiva da parte del Consiglio del programma.

Si precisa a riguardo che, come ribadito ultimamente dal D.M. 9 giugno 2005 all'articolo 4 comma 1, condizione necessaria per l'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è che si sia provveduto all'approvazione almeno dello studio di fattibilità, fermo restando che l'eventuale presenza di un livello di progettazione costituisce uno step ancora più significativo per la veridicità e completezza informativa del documento.

A tal fine nella tabella che segue si riportano le opere che alla data di redazione della presente relazione hanno almeno il progetto preliminare approvato.

Un ulteriore aspetto di approfondimento nel processo di predisposizione del Programma triennale dei lavori pubblici ha riguardato la definizione delle priorità tra i vari interventi.

Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 14, comma 3, della Legge 11 febbraio 1994 n. 109, nella redazione del Programma triennale è stato definito e, quindi, indicato l'ordine di priorità tra i vari lavori, seguendo i vincoli e gli indirizzi legislativi.

In particolare, alla luce delle modifiche introdotte dalla Merloni quater, nel nostro ente si è proceduto alla costruzione delle priorità per opere relative a:

1. manutenzione;
2. recupero del patrimonio esistente;
3. completamento dei lavori già iniziati;
4. interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario;
5. progetti esecutivi approvati.

Le ulteriori priorità sono state definite tenendo conto degli indirizzi programmatici, dello stato di programmazione e dei tempi previsti per l'appalto.

L'ordine di priorità è stato espresso, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 3 comma 2 del D.M. 9 giugno 2005, secondo una scala di priorità su tre livelli.

Infine, con riferimento ai lavori di manutenzione, così come precisato al comma 4 dell'articolo 2 del D.M. 9 giugno 2005, è stata specificata solo la stima sommaria dei costi ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della Legge n. 109/94 e successive modificazioni ed integrazioni.

1.4 I lavori previsti nell'Elenco annuale (scheda 3)

L'Elenco annuale, cioè il documento che riporta le opere da realizzare esclusivamente nell'anno 2014, è quello che, vista la tempistica di esecuzione e gli strumenti di programmazione più avanzati, presenta il maggior numero di informazioni e costituisce la base per il cosiddetto "bilancio investimenti" dell'esercizio 2014

Nell'Elenco annuale dei lavori, redatto secondo la scheda 3, sono indicati per ciascuna opera:

il responsabile del procedimento

l'importo dell'annualità;

l'importo totale dell'intervento;

le finalità;

la conformità urbanistica ed ambientale;

le priorità;

lo stato di progettazione;

i tempi di esecuzione con specificazione del trimestre inizio lavori e fine lavori.

Si precisa che, nella formulazione dell'Elenco annuale, sono stati seguiti gli indirizzi legislativi e pertanto:

per ciascuna opera, nel caso in cui essa sia ripartita in più lotti, sono state quantificate le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'intero lavoro al fine di ridurre il rischio di "incompiute";

i progetti dei lavori sono conformi agli strumenti urbanistici vigenti;

l'Elenco annuale predisposto dall'ente contempla l'indicazione dei mezzi finanziari, distinguendo le risorse proprie da quelle disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni o di altri enti pubblici e quelle acquisibili mediante alienazione di beni immobili;

nell'Elenco annuale sono inseriti tutti i lavori che l'amministrazione intende realizzare nel primo anno di riferimento del Programma triennale, visti i limiti ad una sua modifica imposti dall'articolo 14, comma 9, della Legge n. 109/94.

Si ricorda che in base alla sopra menzionata disposizione, un lavoro eventualmente non inserito nell'Elenco annuale potrà essere realizzato solo sulla base di un autonomo piano finanziario che

non utilizzi risorse già previste al momento della formazione dell'elenco, ad eccezione delle risorse che si rendessero disponibili a seguito di ribassi d'asta o di economie.

1.5 lavori previsti nel triennale 2014-2016

Nella seguente tabella vengono individuati per ogni intervento le modalità di reperimento delle risorse necessarie per l'esecuzione dei lavori previsti.

RISORSE DISPONIBILI

ANNO 2014						
OPERA	FINANZIAMENTO					TOTALE
	R1	R2	R3	R5	R6	
Isola ecologica	80.000,00	0	0	70.000,00	0	
Manutenzione straordinaria strade	0	0	0	20.000,00	0	
TOTALE	80.000,00	0		90.000,00	0	170.000,00
ANNO 2015						
Completamento Museo/casa Invico	62.500,00	0	0	62.500,00	0	
Manutenzione strade	0	0	0	10.000,00	0	
TOTALE	62.500,00	0	0	72.500,00	0	135000,00
ANNO 2009						
OPERA	FINANZIAMENTO					
	R1	R2	R3	R5	R6	
Completamento Museo/casa Invico	62.500,00	0	0	62.500,00	0	
Manutenzione straordinaria strade	0	0	0	10.000,00	0	
TOTALE	62.500,00	0	0	72.500,00	0	135.000,00

Il responsabile della programmazione dei ll.pp.

Ing. Ruffini Lorenzo

