

Comune di Monasterolo di Savigliano (CN)

**I LAVORI PUBBLICI
programmati
nel triennio 2005/2007**

Indice

	Premessa	3
	PARTE I	4
	IL PROGRAMMA TRIENNALE DEI LAVORI PUBBLICI	4
1	MODALITA' SEGUITE NELLA COSTRUZIONE DEL PROGRAMMA TRIENNALE DEI LAVORI PUBBLICI	4
1.1	L'analisi generale dei bisogni	5
1.2	L'analisi delle risorse disponibili	5
1.3	L'analisi delle modalità di soddisfacimento dei bisogni attraverso la realizzazione dei lavori pubblici	7
1.4	I lavori previsti nell'Elenco annuale (scheda 3)	8
	PARTE II	10
	L'ANALISI DEL PROGRAMMA DEGLI INVESTIMENTI	10
2	ALTRE MODALITA' DI LETTURA DEL PROGRAMMA	11
2.1	L'analisi generale del programma	11
2.2	L'analisi per categoria di opere	11
2.3	L'analisi per tipologia di opera	13
2.4	L'analisi delle singole opere	14

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 una attività, disciplinata dalla Legge n. 109/94 e successive modificazioni, che investe sia gli organi tecnici sia quelli politici in uno sforzo comune diretto a programmare l'attività dell'ente con particolare riguardo agli investimenti e, specificatamente, a quei lavori di maggiore interesse per la collettività amministrata, senza comunque trascurare le opere avviate e non ancora completate.

Bisogna segnalare che il programma triennale e, di conseguenza, quello annuale, a seguito della modifica introdotta dalla Legge n. 166/2002, meglio conosciuta come "Merloni quater", 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 di importo minimo che, però, nel nostro ente rivestono un'importanza notevole.

Proprio per sopperire a questa carenza informativa si è ritenuto opportuno predisporre la relazione seguente che, riprendendo i dati finanziari, tecnici contenuti nelle schede vigenti, permette di definire l'insieme degli investimenti che confluiscono nel titolo II della spesa del bilancio annuale e pluriennale.

A ciò si aggiunge che la relazione, 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 definito dalle schede del decreto ministeriale 22 giugno 2004.

Per le ragioni sopra riportate la relazione si compone di due parti:

1. una prima nella quale viene analizzato il Programma triennale dei lavori pubblici di cui al D.M. 22 giugno 2004;
2. una seconda nella quale vengono effettuate analisi sull'intera programmazione, considerando anche quelle opere di importo inferiore ai 100.000,00 euro.

Essa, in conclusione, può essere vista come uno strumento di programmazione che integra i modelli di cui al D.M. 22 giugno 2004 e che, come questi ultimi, è soggetto a revisione annuale al fine di far fronte, attraverso aggiornamenti ed integrazioni, alle nuove esigenze non preventivabili.

PARTE I

IL PROGRAMMA TRIENNALE DEI LAVORI PUBBLICI

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 2005/2007 è stato sviluppato partendo dalla puntuale ricognizione dello stato attuale della progettazione, dello stato di realizzazione dei lavori approvati dal Consiglio nell'Elenco annuale 2004 e procedendo, quindi, alla definizione del nuovo programma attraverso un aggiornamento della elaborazione già adottata.

A tal fine si precisa che sono stati rispettati i tempi per la predisposizione fissati dal D.M. 22 giugno 2004, specificando per ciascuna opera il responsabile del procedimento, di cui all'articolo 7 della Legge n. 109/94 e successive modificazioni, che ha formulato le proposte ed ha fornito i dati e le ulteriori informazioni ai fini della predisposizione del Programma in esame.

Seguendo l'impostazione voluta dal legislatore, è stata adottata una modalità di programmazione che ricalca, come accennato in precedenza, la soluzione proposta dalla Legge n. 109/94 e dal D.P.R. n. 554/99 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 può 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 nei paragrafi seguenti, che riportano 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, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 11, comma 1, del D.P.R. n. 554/99, 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.

In particolare si vuole segnalare la necessità di potenziare la sicurezza stradale realizzando due roatorie, una all'ingresso dell'abitato da Savigliano e l'altra da Via Ruffia, nonché realizzare un magazzino per gli automezzi ed il materiale comunali.

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.

Al fine di fornire chiarimenti in merito alla capacità di indebitamento dell'ente si ritiene opportuno sintetizzare il percorso concettuale per giungere ad una quantificazione attendibile di detto valore.

Il problema della determinazione della reale capacità di indebitamento costituisce uno degli aspetti di più complessa quantificazione nell'ente locale a fronte del quale le risposte potrebbero non apparire precise.

A riguardo dovremo inizialmente distinguere:

- la capacità di indebitamento teorica;
- la capacità di indebitamento reale.

La capacità di indebitamento teorica trova la sua definizione nell'art. 204, comma 1, del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 come modificato dalla Legge 28 dicembre 2001, n. 448, che stabilisce *"l'ente locale può assumere nuovi mutui solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi ed a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 25 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui...."*.

Questo limite massimo costituisce molto spesso solamente un limite teorico, in

quanto non tiene conto della struttura del bilancio e della rigidità della spesa. In generale il limite reale è di gran lunga inferiore e dipende dalla misura in cui l'ammontare complessivo delle entrate correnti riesce a finanziare tutte le spese correnti, comprese quelle relative ai nuovi mutui o altri prestiti da contrarre.

Volendo approfondire il problema si deve ricordare che l'indebitamento costituisce una forma di finanziamento degli investimenti destinata a ripercuotersi nei bilanci futuri dell'ente in termini di maggiori spese, sia per interessi sia per rimborsi di capitale.

Proprio per trovare un indice più significativo la dottrina ha elaborato il **limite reale di indebitamento (capacità di indebitamento reale)**, che può essere calcolato seguendo il seguente percorso logico:

1. Determinazione del volume di spese aggiuntive che i bilanci futuri possono ragionevolmente sopportare senza pregiudicare gli equilibri di parte corrente. In altri termini, bisogna calcolare lo "spazio" che esiste nella futura situazione finanziaria dell'ente per possibili incrementi di spesa dovuti ad interessi e rimborsi di capitale, al netto di eventuali riduzioni future delle medesime spese.

2. Determinazione dell'eventuale incremento all'importo di cui al punto 1) da finanziare con aumenti futuri di specifiche entrate (ad esempio, aumenti di gettito di imposte o tasse). Quest'ultimo caso corrisponde alla volontà politica di aumentare il prelievo tributario o altre entrate per finanziare gli oneri indotti conseguenti la realizzazione di nuove opere pubbliche o nuovi investimenti.

3. L'importo di cui al punto 1), sommato a quello del punto 2), corrisponde ad una ipotetica rata annuale di ammortamento di un unico mutuo per tutti gli investimenti programmati.

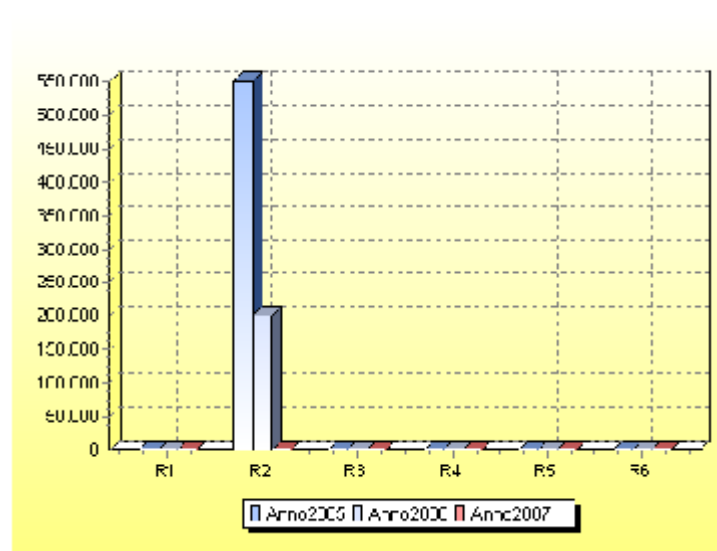
Da quanto detto consegue che la determinazione del limite massimo di indebitamento dell'ente è direttamente correlata con la conseguente riduzione della spesa corrente. Volendo fornire un esempio si può concludere che per ogni 100.000 euro di risparmi di spesa o di maggiori entrate, si possono contrarre mutui per circa 700.000 euro.

Per la compilazione dei modelli si è proceduto ad una riaggregazione dei valori richiesti per ciascuna opera effettuando, al termine di detto processo, un confronto di detto valore con la capacità di investimento in senso lato dell'amministrazione.

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.

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

RISORSE DISPONIBILI	ANNO 2005	ANNO 2006	ANNO 2007
R1 - Entrate aventi destinazione vincolata per legge	0,00	0,00	0,00
R2- Entrate acquisite mediante contrazione di mutuo	550.000,00	200.000,00	0,00
R3 - Entrate acquisite mediante apporti 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 - Stanziamento di bilancio	0,00	0,00	0,00
R6 - Altro	0,00	0,00	0,00
	550.000,00	200.000,00	0,00
TOTALI			



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 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, si è provveduto ad effettuare opportuni studi sulle caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie, corredati dall'analisi sullo stato di fatto delle eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche e di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche.

E' stata, infine, effettuata una ricognizione sull'attività di programmazione in corso rivolta a verificare se le opere inserite nell'Elenco annuale hanno approvato la progettazione preliminare redatta ai sensi dell'articolo 16, comma 3, della Legge n. 109/94 o lo studio di fattibilità.

Alla data, le opere con progetto preliminare approvato sono le seguenti:

Codice interno	Opera	Importo
1	Pista ciclabile	400.000,00
2	Rotatorie	150.000,00
3	Magazzino Comunale	200.000,00

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 5 del D.M. 22 giugno 2004, secondo una scala su tre livelli.

Infine, con riferimento ai lavori di manutenzione, così come precisato al comma 4 dell'articolo 2 del D.M. 22 giugno 2004, 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 2005, 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 2005.

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

- il responsabile del procedimento ai sensi dell'articolo 7 della Legge n. 109/94 e successive modificazioni;
- l'importo 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 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, delle Legge n. 109/94.

Si precisa, inoltre, 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.

Volendo riepilogare le opere contenute nella scheda 3 avremo:

Codice interno	Opera	Importo
1	Pista ciclabile	400.000,00
2	Rotatorie	150.000,00
3	Magazzino Comunale	0,00

PARTE II

L'ANALISI DEL PROGRAMMA DEGLI INVESTIMENTI

2 ALTRE MODALITA' DI LETTURA DEL PROGRAMMA

La seconda parte della presente relazione è diretta a fornire degli specifici report di indagine che possono essere d'ausilio nell'analisi dei lavori previsti nel documento ministeriale e in quello facoltativo nel quale sono riportate le opere di importo inferiore o uguale a 100.000 euro.

A riguardo 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.

2.1 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.

Si rimanda, pertanto, all'allegato A della presente relazione.

2.2 L'analisi per categoria di opere

Una prima valutazione sulla struttura della programmazione annuale proposta può essere ottenuta attraverso la lettura della tabella che segue, la quale riporta gli importi delle schede ministeriali ripartiti secondo le varie categorie di spesa.

Tale tabella permette di dedurre per ciascuna categoria di opera il numero di interventi previsti, l'importo oltre che la percentuale indicata rispetto al totale complessivo della spesa, nonché consente di trarre adeguati giudizi sull'attenzione posta ai vari settori da parte di questa amministrazione.

CATEGORIA	Codice	IMPORTO 2005/2007	%
Stradali	01	550.000,00	73,33
Altra edilizia pubblica	09	200.000,00	26,67
TOTALE DELLE OPERE PER CATEGORIA		750.000,00	100,00

2.3 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 manovra posta in essere dall'amministrazione sul patrimonio dell'ente.

INTERVENTO	Codice	IMPORTO 2005/2007	%
Nuova costruzione	01	750.000,00	100,00
TOTALE DELLE OPERE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO		750.000,00	100,00

2.4 L'analisi delle singole opere

La parte conclusiva del presente lavoro propone, per ciascuna opera, una scheda analitica che riporta i principali dati richiesti dal legislatore nella costruzione dell'Elenco annuale 2005.

Per ciascun lavoro viene proposto un grafico in grado di isolare le varie fasi caratteristiche di un investimento, realizzando un cronoprogramma dei tempi di realizzazione di ciascuna opera.

Lo strumento grafico proposto ha, infatti, il pregio di permettere anche al non esperto di comprendere i principali aspetti e le difficoltà che si possono incontrare nelle varie fasi, riuscendo ad isolare in modo molto efficace la tempistica realizzativa che ha costituito una delle principali problematiche con cui il legislatore si è dovuto misurare.

Si rinvia, pertanto, all'allegato B della presente relazione.

ALLEGATO A

ALLEGATO B