



2020 - 2022

***Relazione
accompagnatoria
al Programma triennale
dei lavori pubblici***

(a cura del Settore Lavori Pubblici)

Comune di NORCIA (PG)

Premessa

Con l'avvento della nuova disciplina contabile dettata dal D.Lgs. 118/2011, gli enti si trovano a dover predisporre il Programma triennale e l'Elenco annuale dei lavori pubblici entro il 31 luglio, in ottemperanza al nuovo principio contabile della programmazione, allegato 4/1 del suddetto decreto, per il quale nel Documento Unico di Programmazione che la Giunta presenta al Consiglio, entro il 31 luglio di ogni anno, deve essere ricompresa anche la programmazione dei lavori pubblici svolta in conformità ad un programma triennale e ai suoi aggiornamenti annuali.

Il nuovo codice degli appalti, approvato con il D.Lgs n. 50/2016, al titolo III, Pianificazione – Programmazione – Progettazione, riporta la normativa di principio e di dettaglio a cui le amministrazioni aggiudicatrici devono attenersi nella fase della programmazione e della redazione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali, che contengono i lavori il cui valore stimato sia pari o superiore a 100.000 euro e indicano, previa attribuzione del Codice unico di progetto di cui all'articolo 11, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, i lavori da avviare nella prima annualità, per i quali deve essere riportata l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici.

Con espressa previsione normativa il nuovo codice degli appalti accentua la pubblicità e la trasparenza della programmazione delle opere imponendo la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali sul profilo del committente, sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'Osservatorio di cui all'articolo 213, D.Lgs. 50/2016 anche tramite i sistemi informatizzati delle regioni e delle province autonome.

Analogo obbligo di pubblicità e trasparenza spetta a tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni (art.29, D.Lgs. 50/2016).

In tal modo il nuovo codice amplia quanto già previsto in materia di trasparenza dal D. Lgs. 33/2013: in particolare, tra le innovazioni si prevede la pubblicazione di tutti gli atti intercorsi tra enti nell'ambito del settore pubblico, dei resoconti della gestione finanziaria dei contratti al termine della loro esecuzione, la pubblicazione degli atti sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sulla piattaforma tecnologica istituita presso l'ANAC.

Il ruolo rafforzato che il nuovo codice dei contratti e delle concessioni attribuisce alla partecipazione e alla trasparenza impone un processo di pianificazione e programmazione 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, 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. 16 gennaio 2018 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 (confermato nell'articolo 21 del D.Lgs. n. 50/2016) che ha circoscritto la compilazione dei modelli esclusivamente alle opere di importo superiore a 100.000 euro (nel Codice dei contratti vigente, la compilazione dei modelli è prevista per le opere di importo pari o 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, oltre che per integrare il contenuto, si è ritenuto opportuno predisporre la seguente relazione.

Nello specifico, la relazione si compone di due parti:

1. una prima conforme e rispettosa delle disposizioni di cui al D.M. 16 gennaio 2018 che costituisce il Programma Triennale dei Lavori Pubblici;
2. una seconda che definiremo "Programma Triennale degli investimenti", in cui vengono effettuate 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, nella seconda parte della relazione sono state predisposte alcune analisi che, rielaborando i dati richiesti dal legislatore ed, in alcuni casi, integrandoli con ulteriori valori di confronto, possono 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 citato.

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 2020/2022 è stato sviluppato partendo dalla puntuale ricognizione dello stato attuale della progettazione, dello stato di realizzazione dei lavori approvati dal Consiglio nell'Elenco annuale 2019 e procedendo, quindi, alla definizione del nuovo programma attraverso un aggiornamento dell'elaborazione già adottata.

A tal fine, si precisa che sono state rispettate le modalità per la predisposizione fissate dal D.M. 16 gennaio 2018, specificando per ciascuna opera il responsabile del procedimento, di cui all'articolo 31 del D.Lgs. 50/2016, 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.

Un'attenta attività di pianificazione e di programmazione non può prescindere da:

- una puntuale e precisa ricognizione generale dei bisogni;
- una ponderata analisi delle risorse disponibili;
- ed una valutazione 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 vista avulsa dall'intero processo di programmazione presente nell'ente e dagli altri documenti di programmazione economico-finanziaria e territoriale 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 stati redatti sulla base:

1. dei documenti di programmazione finanziaria, quali il DUP e il redigendo bilancio di previsione triennale;
2. degli strumenti di pianificazione di settore esistenti. In particolare, si fa presente che nella scheda 'E' 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.

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 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e s.m.i. che stabilisce: *"l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera l'12 per cento, per gli anni dal 2012 al 2014, e il 10 per cento, a decorrere dall'anno 2015, 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 attraverso 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.

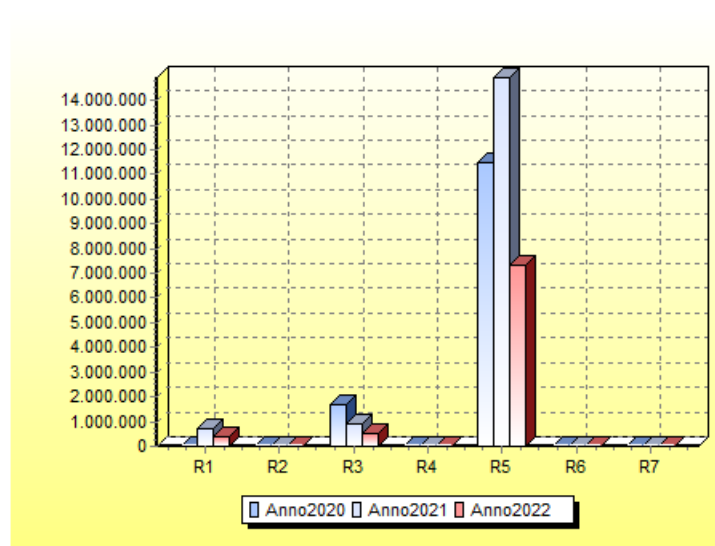
Da quanto detto consegue che la determinazione del limite massimo di indebitamento dell'ente è direttamente correlata con la conseguente riduzione della spesa corrente.

Per la compilazione dei modelli si è proceduto ad una riagggregazione dei valori richiesti per ciascuna opera effettuando, al termine di questo 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 di previsione 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 dalla programmazione finanziaria inserita nel prossimo bilancio di previsione.

RISORSE DISPONIBILI	ANNO 2020	ANNO 2021	ANNO 2022
R1 - Entrate aventi destinazione vincolata per legge	25.247,00	700.988,00	393.000,00
R2 - Entrate acquisite mediante contrazione di mutuo	0,00	0,00	0,00
R3 - Entrate acquisite mediante apporti di capitali privati	1.665.282,56	894.652,56	526.351,00
R4 - Stanziamento di bilancio	0,00	0,00	0,00
R5 - Finanziamenti acquisibili ai sensi dell'art. 3, D.L. 310/1990 convertito con mod. nella legge 403/1990	11.501.143,32	14.917.593,96	7.353.007,89
R6 - Trasferimento di immobili art. 191 D.Lgs. n. 50/2016	0,00	0,00	0,00
R7 - Altra tipologia	0,00	0,00	0,00
TOTALI	13.191.672,88	16.513.234,52	8.272.358,89



Volendo approfondire le singole voci di entrata possiamo notare:

a) Le 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 4 tipologia 200) del bilancio dell'ente.

Riferendoci al nostro ente, detta voce interessa i seguenti lavori:

OPERA	2020	2021	2022
COMUNE DI NORCIA - SEDE DISTACCATA	334.790,68	0,00	0,00
CASERMA DEI CARABINIERI	1.000.000,00	653.549,00	0,00
PALAZZO COMUNALE	2.000.000,00	2.000.000,00	0,00
TRATTO DI VIABILITA' STRADA COMUNALE NORCIA - SAN PELLEGRINO	10.000,00	0,00	0,00
RUDERI DI CASTELFRANCO ED AREA DI SOSTA FORCA DI ANCARANO	99.548,00	0,00	0,00
CASTELLINA	250.000,00	100.000,00	0,00
COMPLESSO SAN FRANCESCO	600.000,00	200.000,00	0,00

b) Le entrate acquisite o acquisibili mediante contrazione di mutuo

La voce raccoglie le entrate acquisite a seguito di contrazione di prestiti con istituti mutuanti. Questa forma di finanziamento ricomprende il totale delle tipologie 100, 300 e 400 del titolo 6 dell'entrata del bilancio e riveste, ancora oggi, la fonte finanziaria cui maggiormente si ricorre per la copertura di un investimento pubblico.

Riferendoci al nostro ente, detta voce interessa i seguenti lavori:

OPERA	2020	2021	2022

c) Le entrate acquisite o acquisibili mediante apporti di capitali privati

Si tratta di entrate individuate per il finanziamento delle opere suscettibili di gestione economica. Ai sensi della normativa vigente, infatti, le Amministrazioni verificano la possibilità di fare ricorso all'affidamento in concessione di costruzione e gestione o a procedure di project financing previste dagli art. 180 e seguenti del D.Lgs. n. 50/2016.

Riferendoci al nostro ente detta voce interessa i seguenti lavori:

OPERA	2020	2021	2022
TORRE CIVICA DEL PALAZZO COMUNALE	237.570,00	0,00	0,00

d) Le entrate acquisite o acquisibili mediante trasferimento di immobili ex art. 191, D.Lgs. n. 50/2016

Si tratta di entrate derivanti dall'istituto di cui all'art. 191, D.Lgs.50/2016, che prevede la cessione di immobili in cambio di opere.

Il bando di gara può prevedere a titolo di corrispettivo, totale o parziale, il trasferimento all'affidatario o, qualora l'affidatario vi abbia interesse, a soggetto terzo da questo indicato, della proprietà di beni immobili appartenenti all'amministrazione aggiudicatrice, già indicati nel programma triennale per i lavori e che non assolvono più, secondo motivata valutazione della amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, funzioni di pubblico interesse.

Possono formare oggetto di trasferimento anche i beni immobili già inclusi in programmi di dismissione, purché prima della pubblicazione del bando o avviso per l'alienazione, ovvero se la procedura di dismissione ha avuto esito negativo.

Il valore dei beni immobili da trasferire a seguito della procedura di gara è stabilito dal RUP sulla base del valore di mercato.

Riferendoci al nostro ente, detta voce interessa i seguenti lavori:

OPERA	2020	2021	2022

e) Le entrate acquisite o acquisibili mediante alienazione di immobili ex art. 3, D.L. 310/1990 convertito con mod. nella legge 403/1990.

Si tratta di entrate ottenute dall'alienazione di beni immobili.

L'importo complessivo risultante in detta voce trova specificazione nella scheda A.
Riferendoci al nostro ente, detta voce interessa i seguenti lavori:

OPERA	2020	2021	2022

Volendo poi precisare gli immobili oggetto di alienazione nel triennio ed il valore presunto d'incasso, avremo:

IMMOBILE	2020	2021	2022

f) Stanziamenti di bilancio

Si tratta di una soluzione residuale di acquisizione di risorse per il finanziamento delle opere pubbliche. In particolare ci si riferisce alle entrate che pervengono da proventi di permessi a costruire, dalla trasformazione del diritto di superficie in proprietà, da sanatorie e condoni, nonché dall'applicazione dell'avanzo.

Riferendoci al nostro ente, detta voce interessa i seguenti lavori:

OPERA	2020	2021	2022
VIABILITA' COMUNALE PERIFERICA	0,00	0,00	0,00

g) Altre disponibilità finanziarie non comprese nei precedenti casi

Si tratta di una voce 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.

OPERA	2020	2021	2022

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 riguardava l'inserimento nel programma esclusivamente di quei lavori di importo superiore ai 100.000,00 euro. Detto limite è stato sostanzialmente riconfermato anche dall'art. 21,c.3 del D.Lgs. n. 50/2016, che lo prevede ora pari o superiore a 100.000 euro.

Per ciascun intervento inserito nel programma triennale e/o nell'elenco annuale, si è provveduto

a redigere il livello progettuale previsto dal combinato disposto ex artt. 21, c. 3, D.Lgs. 50/2016 e art. 3, D.M. 16 gennaio 2018.

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 esse è già stato approvato il livello progettuale richiesto dalle disposizioni sopra citate.

Fatto salvo quanto previsto dall'art. 3, D.M. cit., si precisa a riguardo che, come previsto dall'art. 21, comma 3, D.Lgs. 50/2016, 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, di cui all'articolo 23, comma 5, Codice, fermo restando che l'eventuale presenza di un livello di progettazione superiore 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 il progetto esecutivo approvato.

Codice interno	Opera	Importo
84002650541201800000	TORRE CIVICA DEL PALAZZO COMUNALE	270.630,00
84002650541201800000	TRATTO DI VIABILITA' STRADA COMUNALE NORCIA-SAN PELLEGRINO	610.000,00
84002650541201800000	RIQUALIFICAZIONE E VALORIZZAZIONE DELLE AREE RURALI	700.405,28

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.

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, nel nostro ente si è proceduto alla costruzione delle priorità per opere relative a:

1. lavori di ricostruzione, riparazione e ripristino conseguenti a calamità naturali;
2. completamento di opere incompiute (compilando l'apposita scheda B);
3. manutenzione;
4. recupero del patrimonio esistente;
5. progetti definitivi o esecutivi approvati;
6. cofinanziati con fondi europei;
7. interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

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 commi 11 e 12 D.M. 16 gennaio 2018, secondo una scala di priorità su tre livelli.

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

L'Elenco annuale, cioè il documento che riporta le opere da realizzare esclusivamente nell'anno 2020, 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 2020.

Nell'Elenco annuale dei lavori, redatto secondo la scheda E, sono indicati, tra il resto, per ciascuna opera:

- il responsabile del procedimento;
- l'importo dell'annualità;
- l'importo totale dell'intervento;
- le finalità;
- la conformità urbanistica e la verifica dei vincoli ambientali;
- il livello di priorità;
- il livello di progettazione;
- la centrale di committenza o soggetto aggregatore a cui si intende delegare la procedura di affidamento;
- se l'intervento è aggiunto o variato a seguito della modifica del programma.

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" ed è stato adempiuto quanto previsto all'art. 3, comma 10, D.M. cit.;
- i lavori inseriti soddisfano le condizioni previste al comma 8 dell'art. 3, D.M. cit.;
- nell'Elenco annuale sono inseriti tutti i lavori che l'amministrazione intende realizzare nel primo anno di riferimento del Programma triennale.

Si ricorda che, un lavoro eventualmente non inserito nell'Elenco annuale potrà essere realizzato solo quando sia reso necessario da eventi imprevedibili o calamitosi o da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari oppure sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste al momento della formazione dell'elenco.

Nella tabella che segue sono riepilogate tutte le opere inserite nella programmazione del primo anno del programma triennale:

Codice interno	Opera (di importo pari o superiore a 100.000,00 euro)	Importo
84002650541201800000	COMUNE DI NORCIA - SEDE DISTACCATA	334.790,68
84002650541201800000	CASERMA DEI CARABINIERI	1.653.549,00
84002650541201800000	PALAZZO COMUNALE	1.760.000,00
84002650541201800000	TORRE CIVICA DEL PALAZZO COMUNALE	270.630,00
84002650541201800000	TRATTO DI VIABILITA' STRADA COMUNALE NORCIA-SAN PELLEGRINO	610.000,00
84002650541201800000	RUDERI DI CASTELFRANCO ED AREA DI SOSTA FORCA DI ANCARANO	600.000,00
84002650541201800000	CASTELLINA	50.000,00
84002650541201800000	COMPLESSO SAN FRANCESCO	200.000,00
84002650541201800000	PARCHEGGIO "PORTA ROMANA"	821.453,64
84002650541201800000	MARCIAPIEDE VIALE DELLA STAZIONE	132.850,00
84002650541201800000	CENTRO POLIVALENTE NORCIA 4.0	394.652,56
84002650541201800000	PALAZZETTO DELLE ARTI E DELLA CREATIVITA'	1.000.000,00
84002650541201800000	RIQUALIFICAZIONE E VALORIZZAZIONE DELLE AREE RURALI	200.000,00

84002650541201800000	MURA URBICHE - PORTA ROMANA E PORTA ASCOLANA	100.000,00
84002650541201800000	CIMITERI COMUNALI STRALCIO 1	650.000,00
84002650541201800000	CIMITERI COMUNALI STRALCIO 2	3.450.000,00
84002650541201800000	TRATTO MURA URBICHE - DA PORTA ROMANA A PORTA ORIENTALE	100.000,00
84002650541201800000	STRADA COMUNALE DI SAN MARCO DI NORCIA	700.000,00
84002650541201800000	STRADA COMUNALE PESCIA DI NORCIA	138.500,00
84002650541201900000	CENTRO PROMOZIONALE	25.247,00
84002650541201900000	PALAZZETTO DEL TENNIS	0,00

1.5 La programmazione finanziaria dei lavori previsti nell'Elenco annuale: il fondo pluriennale vincolato come strumento di programmazione e rappresentazione delle opere pubbliche

La nuova disciplina contabile, pur non avendo impattato sulla formazione del programma triennale dei lavori pubblici, ha notevolmente rafforzato il ruolo della programmazione nella realizzazione delle opere pubbliche. Il legislatore non solo ha adottato un principio applicato interamente dedicato a tale fase ma ha introdotto un istituto contabile che, in applicazione del nuovo principio di competenza finanziaria cosiddetta potenziata, è, tra le altre cose, indice temporale della realizzazione dell'opera pubblica nonché strumento di programmazione e controllo delle modalità e dei tempi di impiego delle risorse, prevalentemente vincolate: il fondo pluriennale vincolato.

Nella definizione del legislatore *“il Fondo Pluriennale Vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata”*.*

Il previgente sistema contabile, che prevedeva la gestione dell'opera pubblica attraverso i residui, rendeva scarsamente intelligibile la tempistica di realizzazione dell'investimento e non lasciava trasparire l'effettivo utilizzo dei mezzi finanziari acquisiti. Per rimediare all'opacità che permeava il sistema di programmazione delle opere pubbliche il legislatore del D.Lgs. 118/2011 ha affidato all'istituto del fondo pluriennale vincolato la funzione di rendere manifesto nei documenti di programmazione finanziaria il periodo di tempo intercorrente tra l'acquisizione delle risorse ed il loro effettivo impiego.

*In altre parole, il principio della competenza potenziata prevede che il “fondo pluriennale vincolato” sia uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, che evidenzia con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo per le finalità programmate e previste. In particolare, la programmazione e la previsione delle opere pubbliche è fondata sul Programma triennale delle opere pubbliche e relativo elenco annuale di cui alla vigente normativa che prevedono, tra l'altro, la formulazione del cronoprogramma (previsione dei SAL) relativo agli interventi di investimento programmati.**

* Paragrafo 5.4 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 4.1 del D. Lgs. 118/2011).

In questo senso diventa quantomeno auspicabile, se non raccomandabile, dare conto, in questa sede, della movimentazione del fondo pluriennale vincolato in quanto strumento idoneo a rendere evidenti i tempi di realizzazione dell'opera pubblica: l'analisi richiesta agli uffici tecnici si spinge fino ad analizzare per ogni opera il cronoprogramma dei lavori che si manifesta attraverso l'esigibilità degli stati avanzamento lavori (SAL). Come risulta dalle schede allegate, per ogni opera viene proposto il cronoprogramma e quantificati gli impieghi previsti ogni anno sulla base delle risorse acquisite precedentemente.

Sulla base di tale programmazione, la tabella successiva quantifica il fondo pluriennale vincolato da inserire nelle previsioni di entrata e di spesa del redigendo bilancio di previsione quale strumento di copertura finanziaria dell'investimento che fornisce, indirettamente, anche i tempi di realizzazione dell'investimento stesso.

Previsione sulla base degli stati avanzamento lavori												
OPERA	Importo totale	Entrate da accertare e imputare 2020	Impegni da imputare 2020	FPV in spesa 2020	FPV in entrata 2021	Entrate da accertare e imputare 2021	Impegni da imputare 2021	FPV in spesa 2021	FPV in entrata 2022	Entrate da accertare e imputare 2022	Impegni da imputare 2022	FPV in spesa 2022
COMUNE DI NORCIA - SEDE DISTACCATA	669.581,36	334.790,68	0,00	334.790,68	334.790,68	334.790,68	0,00	669.581,36	669.581,36	0,00	0,00	669.581,36
CASERMA DEI CARABINIERI	3.307.098,00	1.653.549,00	0,00	1.653.549,00	1.653.549,00	1.000.000,00	0,00	2.653.549,00	2.653.549,00	653.549,00	0,00	3.307.098,00
PALAZZO COMUNALE	5.760.000,00	1.760.000,00	0,00	1.760.000,00	1.760.000,00	2.000.000,00	0,00	3.760.000,00	3.760.000,00	2.000.000,00	0,00	5.760.000,00
TORRE CIVICA DEL PALAZZO COMUNALE	270.630,00	1.068.630,00	0,00	1.068.630,00	1.068.630,00	0,00	0,00	1.068.630,00	1.068.630,00	0,00	0,00	1.068.630,00
TRATTO DI VIABILITA' STRADA COMUNALE NORCIA-SAN PELLEGRINO	610.000,00	610.000,00	0,00	610.000,00	610.000,00	0,00	0,00	610.000,00	610.000,00	0,00	0,00	610.000,00
RUDERI DI CASTELFRANCO ED AREA DI SOSTA FORCA DI ANCARANO	699.548,00	600.000,00	0,00	600.000,00	600.000,00	99.548,00	0,00	699.548,00	699.548,00	0,00	0,00	699.548,00
CASTELLINA	400.000,00	50.000,00	0,00	50.000,00	50.000,00	250.000,00	0,00	300.000,00	300.000,00	100.000,00	0,00	400.000,00
COMPLESSO SAN FRANCESCO	1.000.000,00	200.000,00	0,00	200.000,00	200.000,00	600.000,00	0,00	800.000,00	800.000,00	200.000,00	0,00	1.000.000,00
PARCHEGGIO "PORTA ROMANA"	1.320.912,53	821.453,64	0,00	821.453,64	821.453,64	0,00	0,00	821.453,64	821.453,64	499.458,89	0,00	1.320.912,53
MARCIAPIEDE VIALE DELLA STAZIONE	265.700,00	265.700,00	0,00	265.700,00	265.700,00	0,00	0,00	265.700,00	265.700,00	0,00	0,00	265.700,00
CENTRO POLIVALENTE NORCIA 4.0	789.305,12	789.305,12	0,00	789.305,12	789.305,12	0,00	0,00	789.305,12	789.305,12	0,00	0,00	789.305,12
PALAZZETTO DELLE ARTI E DELLA CREATIVITA'	2.026.351,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2.026.351,00	0,00	2.026.351,00	2.026.351,00	0,00	0,00	2.026.351,00
RIQUALIFICAZIONE E VALORIZZAZIONE DELLE AREE RURALI	700.405,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MURA URBICHE - PORTA ROMANA E PORTA ASCOLANA	2.400.000,00	100.000,00	0,00	100.000,00	100.000,00	1.150.000,00	0,00	1.250.000,00	1.250.000,00	1.150.000,00	0,00	2.400.000,00
CIMITERI COMUNALI STRALCIO 1	1.300.000,00	140.000,00	0,00	140.000,00	140.000,00	650.000,00	0,00	790.000,00	790.000,00	650.000,00	0,00	1.440.000,00
CIMITERI COMUNALI STRALCIO 2	6.900.000,00	100.000,00	0,00	100.000,00	100.000,00	3.450.000,00	0,00	3.550.000,00	3.550.000,00	3.450.000,00	0,00	7.000.000,00
TRATTO MURA URBICHE - DA PORTA ROMANA A PORTA ORIENTALE	3.000.000,00	100.000,00	0,00	100.000,00	100.000,00	1.450.000,00	0,00	1.550.000,00	1.550.000,00	1.450.000,00	0,00	3.000.000,00
STRADA COMUNALE DI SAN MARCO DI NORCIA	1.000.000,00	700.000,00	0,00	700.000,00	700.000,00	300.000,00	0,00	1.000.000,00	1.000.000,00	0,00	0,00	1.000.000,00
STRADA COMUNALE PESCIA DI NORCIA	4.438.500,00	138.500,00	0,00	138.500,00	138.500,00	3.000.000,00	0,00	3.138.500,00	3.138.500,00	1.300.000,00	0,00	4.438.500,00
CENTRO PROMOZIONALE	126.235,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PALAZZETTO DEL TENNIS	993.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	600.000,00	0,00	600.000,00	600.000,00	393.000,00	0,00	993.000,00

PARTE II

L'ANALISI DEL PROGRAMMA DEGLI INVESTIMENTI

2 IL PROGRAMMA DEGLI INVESTIMENTI

Conclusa l'analisi delle schede previste nel D.M. 16 gennaio 2018, in questa parte della relazione si intende fornire una visione integrale del programma degli investimenti che l'ente ha previsto per il triennio 2020/2022.

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 nel Programma triennale e nell'Elenco annuale di cui al D.M. 16 gennaio 2018, ma anche i lavori di importo inferiore a 100.000,00 euro che in base al disposto legislativo non trovano allocazione nelle schede ministeriali.

La tabella che segue riporta, con riferimento all'anno 2020, l'elenco delle opere di importo inferiore a 100.000,00 euro che integra quello delle opere presenti nelle schede ministeriali ai fini di una più completa percezione dell'intera programmazione prevista.

Codice interno	Opera (di importo inferiore a 100.000,00 euro)	Importo

Si precisa che i successivi paragrafi prevedono anche le opere di importo inferiore a 100.000,00 euro riferite agli anni 2021/2022 per la cui lettura analitica si rinvia alle schede di cui all'allegato della presente relazione.

3 ALTRE MODALITA' DI LETTURA DEL PROGRAMMA

Integrato il programma delle ulteriori opere, 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 100.000,00 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 opere (es. stradali, marittime, ecc.);
- 3) l'analisi per tipologia, in cui vengono proposte secondo la tipologia di opera (es. nuova costruzione, recupero, ecc.);
- 4) l'analisi per missioni, dove sono riaggregate in base alle missioni ed ai programmi (es. Istruzione e diritto allo studio, Politiche giovanili, sport e tempo libero, ecc.);
- 5) l'analisi per zona, riaggregando le varie opere per zone geografiche o di interesse presenti sul territorio comunale;
- 6) l'analisi per responsabile del procedimento, in cui le opere sono riassunte in base al soggetto indicato come RUP 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.

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

3.2 L'analisi per settore e sottosettore

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 dei settori e sottosectori di opera.

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

SETTORE E SOTTOSETTORE	Codice	IMPORTO 2020/2022	%
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO - STRADALI	01-01	6.048.500,00	15,93
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO - TRASPORTO URBANO	01-05	1.586.612,53	4,18
INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE - PROTEZIONE, VALORIZZAZIONE E FRUIZIONE DELL'AMBIENTE	02-11	700.405,28	1,84
INFRASTRUTTURE SOCIALI - BENI CULTURALI	05-11	7.499.548,00	19,75
INFRASTRUTTURE SOCIALI - SPORT, SPETTACOLO E TEMPO LIBERO	05-12	2.026.351,00	5,34
INFRASTRUTTURE SOCIALI - DIREZIONALI E AMMINISTRATIVE	05-33	7.489.516,48	19,72
INFRASTRUTTURE SOCIALI - PUBBLICA SICUREZZA	05-36	3.307.098,00	8,71
INFRASTRUTTURE SOCIALI - ALTRE INFRASTRUTTURE SOCIALI	05-99	9.319.235,00	24,54
TOTALE DELLE OPERE PER CATEGORIA		37.977.266,29	100,00

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

TIPOLOGIA	Codice	IMPORTO 2020/2022	%
NUOVA REALIZZAZIONE	01	4.402.268,65	11,59
RECUPERO	03	9.599.953,28	25,28
RESTAURO	05	16.807.309,36	44,26
MANUTENZIONE STRAORDINARIA	07	7.167.735,00	18,87
TOTALE DELLE OPERE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO		37.977.266,29	100,00

3.4 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 2020.

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.

Indice

	Premessa	2
	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	9
1.4	I lavori previsti nell'Elenco annuale (scheda E)	11
1.5	La programmazione finanziaria dei lavori previsti nell'Elenco annuale: il fondo pluriennale vincolato come strumento di programmazione e rappresentazione delle opere pubbliche	13
	PARTE II	15
	L'ANALISI DEL PROGRAMMA DEGLI INVESTIMENTI	15
2	IL PROGRAMMA DEGLI INVESTIMENTI	15
3	ALTRE MODALITA' DI LETTURA DEL PROGRAMMA	16
3.1	L'analisi generale del programma	16
3.2	L'analisi per settore e sottosettore	17
3.3	L'analisi per tipologia di opera	17
3.4	L'analisi delle singole opere	18