

Allegato B) delibera GC n. 54 del 31.07.2024
Il Segretario Comunale
Alesio Dr. Massimiliano
(sottoscrizione resa digitalmente)



Comune di Dovera

Provincia di Cremona
Piazza XXV aprile n. 1 – Tel. 0373/978282

PROPOSTA PROGRAMMA TRIENNALE DELLE OPERE PUBBLICHE **2025-2027**

RELAZIONE ESPLICATIVA DEGLI INTERVENTI PREVISTI

IL RESPONSABILE DELL'AREA TECNICA
Signoroni Paolo Mirko
(Sottoscrizione resa digitalmente)

Schede ed allegati predisposti dall'Area Tecnica Settore Lavori Pubblici
Compilatore: Responsabile Area Tecnica

PREMESSA

La predisposizione del Programma Triennale e dell'Elenco Annuale dei Lavori Pubblici è un'attività necessaria per la programmazione delle opere di pubblica utilità. Le stazioni appaltanti oltre ad adottare il programma triennale dei lavori pubblici adottano il programma triennale degli acquisti di beni e servizi. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme della programmazione economico-finanziaria e i principi contabili. Le Stazioni appaltanti approvano l'elenco annuale che indica i lavori da avviare nella prima annualità e specifica per ogni opera la fonte di finanziamento, stanziata nello stato di previsione o nel bilancio o comunque disponibile. Queste attività trovano disciplina nelle sue linee essenziali nel D.Lgs. 36/2023 nei suoi allegati e nella relazione introduttiva, che investe sia gli organi tecnici sia quelli politici in uno sforzo comune diretto a programmare l'attività del Comune con particolare riguardo agli investimenti e, specificatamente, a quei lavori di maggiore interesse per la collettività amministrativa, in particolare quelle in ambito di edilizia scolastica, ma senza trascurare le opere avviate e non ancor completate.

La realizzazione di un'opera in un determinato territorio, infatti, non può 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 (comune confinanti), oltre che per le altre autonomie che a vario titolo insistono su quel territorio (provincia, regione).

Il documento finale ha cercato, prendendo spunto e tenendo conto dello stato di realizzazione attuale delle opere, di conciliare tra loro le richieste dei consiglieri, della società civile attraverso le sue espressioni e degli altri Enti Locali interessati, con i vincoli tecnici e finanziari evidenziati dal personale comunale (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 "Merloni quater" che ha circoscritto la compilazione dei modelli esclusivamente alle opere di importo superiore a 100.000,00 euro e successivamente il nuovo codice all'art. 37 comma 2 e 3 prevede ora che il programma triennale dei lavori pubblici e i relativi aggiornamenti annuali contengono i lavori, compresi quelli complessi e da realizzare tramite concessione o partenariato pubblico-privato, il cui importo si stima pari o superiore a alla soglia di cui all'articolo 50, comma 1, lettera a) per lavori e lettera b) per servizi e forniture.

Per il programma triennale di acquisti di beni e servizi e i relativi aggiornamenti annuali indicano gli acquisti di importo stimato pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 50, comma 1, lettera b) e lettera b). Le soglie sono quindi portate a €. 150.000,00 per i lavori e ad €. 140.000,00 per i servizi e le forniture, tralasciando, quindi, tutti quei lavori di manutenzione o di nuova realizzazione che comunque rivestono notevole importanza nella programmazione degli investimenti del nostro Comune.

COSTRUZIONE DEL PROGRAMMA TRIENNALE DEI LAVORI PUBBLICI MODALITA' OPERATIVE

Il programma triennale 2025-2027 dei Lavori Pubblici ed il correlato Elenco Annuale 2024 del Comune di Dovera sono stati redatti nel rispetto delle disposizioni del D.M. del 9 Giugno 2005, con il quale sono stati adottati gli "schemi – tipo" conformi sia alle disposizioni procedurali ed ai criteri di redazione contenuti nel D.Lgs. 36/2023, e nel D.P.R. n.207/10 e ss.mm.ii..

Il metodo di lavoro applicato nella costruzione dei modelli ministeriali e di quelli facoltativi per la definizione del complesso di opere pubbliche da realizzare nel triennio 2025-2027 è stato sviluppato partendo dalla puntuale ricognizione dello stato attuale della programmazione, dello stato di realizzazione dei lavori approvati dal Consiglio Comunale, nel "DUP", nell'elenco annuale 2024 vigente e procedendo, quindi, alla definizione del nuovo programma 2025-2027 mediante l'aggiornamento della elaborazione approvata nella precedente programmazione.

Si precisa che sono stati rispettati i tempi per la predisposizione fissati dal D.M. 9 Giugno 2005, specificando per ciascuna opera il Responsabile dell'Area Tecnica, ai sensi del D.Lgs.36/2023 e ss.mm.ii, che ha formulato le proposte ed ha fornito i dati e delle ulteriori informazioni ai fini della predisposizione del Programma Triennale e del relativo Elenco Annuale (non compreso perché non presenti lavori nell'annualità).

Seguendo l'impostazione voluta dal legislatore, è stata adottata una modalità di programmazione che ricalca, come accennato in precedenza, la soluzione proposta già in passato dalla Legge n.109/94, dal D.P.R. n.554/99 e dal D.P.R. n.207/10 e ss.mm.ii. 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.

Al fine di garantire la coerenza tra gli altri documenti di programmazione economico-finanziaria (quali il Bilancio di Previsione e il Bilancio Pluriennale) definendo il livello massimo di indebitamento sostenibile da parte dell'Ente, è da rilevare che, alla definizione del Programma Triennale dei Lavori Pubblici si è accompagnato un interscambio di informazioni con l'Ufficio Finanziario e con i tecnici comunali necessario per la compilazione di alcune schede con particolare riferimento ai vincoli territoriali (conformità urbanistica e ambientale) ed agli strumenti di pianificazione di settore esistenti.

IL RESPONSABILE UNICO DI PROGETTO

Il Responsabile del servizio 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.

Come precisa la norma, contenuta nel Dlgs 36/2023, il Responsabile Unico di Progetto ha una competenza operativa per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile di procedimento per la fase di affidamento dei lavori pubblici. Le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP.

La scelta delle opere da realizzare o nell'individuazione della priorità degli interventi che spetta all'Amministrazione.

Venendo alle competenze previste dalla disciplina generale, "il Responsabile di Progetto (..):

- a) formula proposte e fornisce dati e informazioni al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e del programma triennale degli acquisti di beni e servizi da adottare ai sensi dell'articolo 37, comma 1, lettera a), del codice. Predisporre altresì l'elenco annuale da approvare ai sensi dell'articolo 37, comma 1, lettera b), del codice;
- b) accerta la libera disponibilità di aree e immobili necessari e, in caso di lavori, la regolarità urbanistica dell'intervento pubblico o promuove l'avvio delle procedure di variante urbanistica;
- c) propone alla stazione appaltante la conclusione di un accordo di programma quando si rende necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni;
- d) propone l'indizione o, ove competente, indice la conferenza di servizi, quando sia necessario o utile per l'acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, permessi, licenze, nulla osta, assensi, comunque denominati;
- e) svolge l'attività di verifica dei progetti per lavori di importo inferiore a un milione di euro e assicura il rispetto del procedimento di verifica della progettazione ai sensi dell'articolo 42 del codice; sottoscrive la validazione del progetto posto a base di gara unitamente al responsabile della fase della progettazione, ove nominato ai sensi dell'articolo 15 del codice, facendo riferimento al rapporto conclusivo redatto dal soggetto preposto alla verifica, e alle eventuali controdeduzioni del progettista. In caso di dissenso sugli esiti della verifica, il RUP fornisce adeguata motivazione;
- f) accerta e attesta le condizioni che richiedono di non suddividere l'appalto in lotti ai sensi dell'articolo 58, comma 2, del codice;
- g) decide i sistemi di affidamento dei lavori, servizi e forniture, la tipologia di contratto da stipulare, il criterio di aggiudicazione da adottare;
- h) richiede alla stazione appaltante la nomina della commissione giudicatrice nel caso di affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'articolo 93 del codice;

i) promuove l'istituzione dell'ufficio di direzione dei lavori;
l) provvede all'acquisizione del CIG nel caso in cui non sia nominato un responsabile per la fase di affidamento;

m) è responsabile degli adempimenti prescritti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

3. Il RUP esercita altresì tutte le competenze che gli sono attribuite da specifiche disposizioni del codice e, in ogni caso, svolge tutti i compiti relativi alla realizzazione dell'intervento pubblico che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti.

L'ANALISI GENERALE DEI BISOGNI E DELLE RISORSE DISPONIBILI

La prima fase del lavoro è stata dedicata, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 11 comma 1 del D.P.R. n.207/10 e ss.mm.ii. 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. In considerazione delle attuali misure legate al PNRR.

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

Conclusa l'analisi diretta all'individuazione e quantificazione delle richieste della collettività amministrata, di concerto con il servizio finanziario è stato predeterminato il limite di indebitamento realmente sopportabile dal Comune di Dovera.

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 o di altri enti pubblici e che, pertanto, trovano evidenza anche nella parte entrata (Titolo IV categorie 2,3 e 4) del bilancio;

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 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.

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 ai sensi – del D.Lgs. 36/2023 e ss.mm.ii.).

d) le entrate acquisite o acquisibili mediante trasferimento di immobili

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

e) stanziamenti di bilancio

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

f) 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.

L'ANALISI DELLE MODALITA' 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 per i quali, ai sensi della normativa vigente ed in particolare a quanto disposto dalla Legge n.166 del 2002, meglio conosciuta come "Merloni quater", ha modificato l'originario impianto legislativo unitamente al nuovo codice appalti Dlgs36/23 che ne ha modificato ulteriormente le soglie. In particolare, la novità più importante riguarda l'inserimento nel programma esclusivamente di quei lavori di importo superiore ai 150.000,00 per lavori e €. 140 .000,00 per servizi e forniture . come da art. 37 del Codice (Programmazione dei lavori e degli acquisti di beni e servizi) .

Per essi, ai sensi della normativa vigente, trattandosi di opere inferiori a 10 milioni di Euro, si è provveduto ad effettuare opportuni studi sulle caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie di ciascun intervento, ai sensi dell'art.11 comma 2 del D.P.R. n.207/2010 e ss.mm.ii., corredati dall'analisi sullo stato di fatto delle eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche e di sostenibilità ambientale, socioeconomiche, amministrative e tecniche .

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 nella norma, 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. *Realizzazione progetti di interesse anche sovracomunale*
2. *Ristrutturazione e/o ampliamento edifici per incrementare la dotazione di servizi;*
Interventi e progetti per i quali ricorra la possibilità di acquisizione di contributo Regionale/Statale/Europeo .

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'art.3 comma 2 del D.M. 9 giugno 2005, secondo una scala di priorità su tre livelli.

I LAVORI PREVISTI NELL'ELENCO ANNUALE- non presente in questa programmazione

L'elenco annuale è il documento che in caso di stesura, riporta le opere da realizzare esclusivamente nell'anno 2025 ed 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" nella parte della spesa del bilancio dell'esercizio 2024.

Nell'elenco annuale dei lavori, devono essere indicati per ciascuna opera:

- il Responsabile Unico di Progetto ;
- l'importo dell'annualità;
- l'importo totale dell'intervento;
- le finalità;
- la conformità urbanistica e ambientale;
- le priorità;
- lo stato di progettazione;
- i tempi di esecuzione con specificazione del trimestre inizio e fine lavori.

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

- un lavoro o un tronco di lavoro a rete, nel caso in cui essa sia ripartita in più lotti (stralci funzionali), è stato inserito nell'elenco annuale, limitatamente ad uno o più lotti, purché, con riferimento all'intero lavoro, sia stata elaborata la progettazione almeno preliminare o questa si in corso di realizzazione e, al momento, è da prevedere che l'approvazione possa avvenire nel termine ultimo di approvazione del bilancio di previsione che, come di ricorda, nel D.Lgs. 267/2000, è fissato al 31 Dicembre di ciascun anno, salvo proroghe;
- l'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è, invece subordinata alla approvazione di uno studio di fattibilità come da normativa vigente;
- i progetti dei lavori sono conformi agli strumenti urbanistici vigenti;
- l'elenco annuale predisposto 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. Per ciascuna opera, nel caso in cui esso sia ripartito in più lotti, sono state quantificate le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'intero lavoro al fine di ridurre il rischio di "incompiute";
- 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' D.Lgs. 36/2023 e ss.mm.ii..

Si precisa 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 economie.

RELAZIONI CON ALTRI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DELL'ENTE

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 come ad esempio il "Documento Unico di Programmazione";

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, tra l'altro, per la compilazione di alcune schede tenendo conto delle possibilità legate alle richieste di contributo che l'amministrazione dovrà attingere per portare a termine quanto indicato nella programmazione.

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

- dei documenti di programmazione finanziaria, quali il Bilancio di Previsione e il Bilancio Pluriennale e aiuti statali;
- degli strumenti di pianificazione di settore esistenti (DUP) con riguardo agli aspetti territoriali, ambientali e paesaggistici contenuti all'interno del PGT in vigore.

IL RESPONSABILE DELL'AREA TECNICA

Signoroni Paolo Mirko