



## CORSI PER FACILITATORI 2014

### DISPENSA

# PROGRAMMA TRIENNALE DELLE OPERE PUBBLICHE E BILANCIO PARTECIPATIVO

## “PARTECIPAZIONE POLITICA E STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE”

*Arch. Raffaele Raiola*

### **Formazione del programma triennale delle opere pubbliche attraverso la partecipazione popolare.**

Il bilancio partecipativo è uno degli istituti di democrazia partecipativa che dovrà essere contenuto nello Statuto comunale e nel regolamento attuativo per la partecipazione popolare la cui approvazione è demandata per legge al Consiglio Comunale.

Il Regolamento per la partecipazione popolare conterrà uno specifico capo che disciplinerà le fasi (possibilmente tre) in cui si articolerà l'intervento dei cittadini in vari momenti dell'anno.

Esaminiamo uno degli aspetti del bilancio partecipativo che riguarda in particolar modo la predisposizione del programma triennale delle opere pubbliche.

Gli strumenti della programmazione oggetto dello specifico processo partecipativo sono la relazione previsionale e programmatica (documento politico), il Programma triennale delle opere pubbliche e degli affidamenti dei servizi e delle forniture e l'aggiornamento dell'inventario dei beni mobili ed immobili.

Ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. 267/2000 i dirigenti si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Il processo partecipativo, pertanto, interviene all'interno di questo principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico degli amministratori e di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica dei dirigenti, ovvero nello specifico il cittadino, attraverso le forme organizzative previste per la partecipazione, interviene nella funzione specifica di indirizzo politico e di programmazione attribuite per legge agli organi di governo.

Ne consegue che il dirigente o i responsabili dei singoli procedimenti intervengono nelle singole fasi della partecipazione per fornire elementi: informazioni tecniche, economiche e procedurali.

I cittadini intervengono solitamente in tre fasi:

1. la prima (maggio/giugno) è caratterizzata dallo svolgimento di assemblee aperte a tutti;
2. la seconda (luglio/settembre), si articola in attività più specialistiche (tavoli di lavoro) cui prendono parte i portavoce eletti nella prima fase dalle singole assemblee locali;
3. nella terza fase (ottobre/dicembre), in base agli elementi raccolti nella seconda fase i portavoce, eletti nella prima fase, ridiscutono la scala delle priorità e congiuntamente agli organi istituzionali del comune, scrivono la proposta generale del programma triennale delle opere pubbliche e degli affidamenti dei servizi e delle attrezzature.

### **Prima fase (maggio/giugno).**

Prima di ogni assemblea (solitamente per un mese prima), sia il Comune che le associazioni (congiuntamente istituzioni e società civile) svolgono una massiccia e capillare opera d'informazione sullo stato procedurale delle opere inserite nell'elenco annuale in corso ed in quello degli anni ad esso successivi, riguardante il programma triennale già approvato dal Consiglio Comunale congiuntamente al bilancio di previsione dell'anno corrente.

Nell'elenco annuale di norma vanno inseriti i progetti già finanziati completamente dal Comune e quelli per i quali risulta disposto il finanziamento (totale o parziale) da parte di altri enti (Ministeri, Regione, Provincia, Consorzi ecc.).

Potrebbe anche verificarsi che per sopravvenuta impossibilità da parte del Comune di coprire la quota a proprio carico per uno o più progetti cofinanziati non si possa dar luogo alla fase procedurale esecutiva.

Va chiarito, infatti, che la stazione appaltante (nel nostro caso il Comune) non può procedere nemmeno all'affidamento della sola progettazione all'esterno dell'Ente, se non è certo il finanziamento a copertura di ogni singolo intervento programmato.

Quindi dell'eventuale rischio di una non realizzazione nella prima annualità di una o più opere deve essere data la più ampia e completa informazione ai cittadini che partecipano all'assemblea plenaria, anche e soprattutto perché gli stessi possano valutare l'opportunità o meno della conferma di tale intervento nella programmazione successiva.

Questa fase preliminare serve per far conoscere ai cittadini quali sono gli interventi programmati e per quali di quelli finanziati è stato già avviato il procedimento finalizzato all'attuazione (progettazione, affidamento dei lavori, esecuzione ecc.).

Al di là del rendiconto non si porta in assemblea nessuna proposta preconfezionata per l'anno finanziario che si deve aprire.

È questo un aspetto fondamentale per la democrazia partecipativa, in quanto gli stessi interventi, inseriti nel biennio successivo a quello corrente, potrebbero essere messi in discussione dai cittadini nelle assemblee plenarie per proporre nuovi interventi finalizzati al soddisfacimento di bisogni evidenziati e riconosciuti come tali in seno al dibattito sviluppatosi nel corso delle assemblee.

Spesso le pubbliche amministrazioni scelgono determinati interventi, anziché altri, che per le loro caratteristiche sarebbero da ritenersi prioritari e sostanzialmente necessari per la collettività, in base alla semplice promessa di eventuale cofinanziamento da parte di altri enti.

Chiaramente per accedere al cofinanziamento il Comune deve provvedere a trovare la copertura finanziaria per la parte di quota a suo carico, il cui importo in alcuni casi viene sottratto ad eventuali altri interventi, che risulterebbero prioritari.

Spesso nell'approvare interventi della c.d. urbanistica contrattata, moltissimi Comuni accettano le proposte unilateralmente formulate da soggetti privati, in ordine ad opere pubbliche da realizzare, senza avviare alcun confronto con le popolazioni locali per garantire una pianificazione condivisa che non risponda alla sola esigenza del privato proponente.

Solitamente, infatti, i privati sono disposti a realizzare ad esempio parcheggi pubblici in prossimità degli interventi oggetto della c.d. contrattazione con il doppio vantaggio di usufruire dei parcheggi di uso pubblico a servizio delle attività ospitate negli immobili da realizzare con gli interventi proposti e di porre a carico del Comune e quindi della collettività la manutenzione delle predette infrastrutture.

I cittadini invece potrebbero richiedere altri tipi di interventi, eventualmente anche in aree diverse da quelle oggetto della c.d. contrattazione, quelli ad esempio, legati alla riqualificazione urbana o al recupero del patrimonio esistente di proprietà comunale.

Per assicurare una più ampia partecipazione alle assemblee preliminari occorre promuovere una buona campagna informativa.

Le assemblee preliminari inoltre possono stabilire ulteriori modalità e forme della partecipazione rispetto a quelle già definite nel regolamento comunale.

È opportuno prevedere più dibattiti assembleari. È auspicabile che i cittadini, in questa fase, promuovano anche incontri spontanei in singoli quartieri, frazioni, caseggiati, condomini ecc., per decidere in piena autonomia sulle modalità di partecipazione sia in questa fase che nelle altre successive del processo.

Le assemblee per il bilancio partecipativo per la formazione del Programma triennale delle opere pubbliche vengono convocate nei singoli quartieri o frazioni presso strutture pubbliche o sedi dei comitati cui prendono parte organi istituzionali e/o rappresentanti dell'Amministrazione (dirigente del Programma triennale delle opere pubbliche e responsabili unici dei singoli procedimenti di lavori pubblici, Sindaco, assessori, consiglieri delegati ecc.).

Gli organi istituzionali relazionano sullo stato procedurale dei singoli lavori approvati nel precedente programma triennale delle Opere pubbliche nelle singole annualità.

Verificano se i lavori inseriti nell'elenco annuale dell'anno in corso sono stati finanziati, progettati e/o appaltati ed analizzano gli eventuali ritardi o impedimenti; valutano il mantenimento degli obiettivi fissati o le eventuali modifiche da apportare. Parimenti si passa alla verifica proce-

durale degli interventi inseriti nella seconda e terza annualità e l'eventuale valutazione del mantenimento di dette opere nel programma delle opere pubbliche. Si prendono in esame opere suggerite o proposte dall'Assemblea al fine di definire un ordine di priorità, dando mandato dopo la votazione agli organi istituzionali di predisporre appositi studi di fattibilità e/o progetti preliminari da presentare ai tavoli tematici nella seconda fase.

Al termine delle assemblee di questa prima fase, i partecipanti, in assemblea plenaria, eventualmente dopo l'articolazione in tavoli deliberativi:

- a) votano un ordine di priorità delle proposte emerse;
- b) individuano ed eleggono i cittadini portavoce, che seguiranno le successive fasi del percorso del bilancio partecipativo.

Nel turno unico sono anche previsti interventi dei cittadini tramite internet, che si avvalgono di tecniche di registrazione e di votazione per via telematica.

Alla fine del mese di giugno di ogni anno si svolgono le assemblee plenarie che concludono la prima fase della partecipazione nella quale viene consegnato al Sindaco il piano delle priorità e delle opere, votato dai cittadini.

### **Seconda fase (luglio-settembre)**

Le proposte emerse dalle assemblee di zona (o di quartiere a seconda delle situazioni organizzative concrete), al fine di valutare la fattibilità tecnico finanziaria in un processo decisionale trasparente, passano poi all'esame dei tavoli tematici (anche con la partecipazione delle consulte comunali), cui possono prendere parte anche rappresentanti sindacali, associazioni di categoria, Enti terzi interessati ai singoli progetti (Soprintendenza, ANAS, Provincia, Ufficio scolastico provinciale, Ufficio scolastico territoriale, Università degli Studi, ASL, ARTA, Gestori autostradali, Acquedotto, ecc.).

Con la seconda fase del bilancio partecipativo si passa infatti al lavoro dei rappresentanti eletti nella prima fase.

L'apertura di questa seconda fase nell'esperienza di Porto Alegre coincide con un'altra festa (la giornata della democrazia), durante la quale i rappresentanti eletti nella prima fase sono pubblicamente presentati, i quali hanno l'onere di ben rappresentare le istanze che nella fase di mobilitazione (il Turno Unico) si sono delineate.

Questa fase si potrebbe definire di negoziazione tra i rappresentanti eletti nella prima fase e l'Amministrazione comunale.

Il ruolo infatti dei rappresentanti è fondamentale poiché in questa fase tutto può essere rimesso in discussione e capovolto, per cui i portavoce devono cercare di mantenere in piedi il più possibile le proposte delle assemblee, sulla base di valide motivazioni che possano essere condivise anche nel corso delle valutazioni degli aspetti tecnici ed economici per ogni singolo intervento.

I predetti rappresentanti partecipano a corsi di formazione per l'acquisizione di strumenti tecnico/specialistici, ed in particolare delle tecniche e delle norme necessarie per la redazione del bilancio. Il dirigente del Programma triennale delle Opere pubbliche, congiuntamente ai Responsabili unici dei singoli procedimenti, inseriti nell'elenco delle

priorità, elabora le proposte approvate dalle assemblee dei cittadini nella prima fase, verificandone i profili tecnici, legali e finanziari.

Si elabora così una bozza di proposta del programma triennale delle opere pubbliche.

Entro il 30 settembre di ogni anno il dirigente del Programma triennale delle opere pubbliche coordina le attività di istruttoria degli interventi contenuti nell'elenco approvato in sede assembleare e tenta di rendere compatibili le priorità espresse dalle Assemblee cittadine con le proposte di bilancio elaborate dai responsabili unici dei singoli procedimenti attraverso la compilazione delle schede di cui alle schede ministeriali

### **Terza fase (ottobre-dicembre)**

L'Amministrazione comunale entro il 15 ottobre di ogni anno adotta il programma triennale delle opere pubbliche sulla base delle schede predisposte dal Dirigente responsabile del programma.

L'Amministrazione a seguito di specifiche valutazioni può accogliere la proposta, ma potrebbe anche modificarla o respingere addirittura in blocco il procedimento partecipativo ex ante.

Nei successivi 30 giorni dalla pubblicazione della delibera di Giunta comunale di adozione del Programma triennale delle opere pubbliche dei servizi e delle forniture si svolgono nel territorio comunale nuove assemblee organizzate dai facilitatori di progetto, cui partecipa l'Amministrazione comunale per illustrare ai cittadini il lavoro dei tavoli di confronto tematici e per rendicontare lo stato di attuazione delle proposte recepite dal bilancio partecipativo dell'anno precedente (ove in esistenza) e lo stato procedurale della fase progettuale ed istruttoria delle nuove proposte inserite nel programma triennale adottato dall'Amministrazione comunale, come già detto, inderogabilmente entro il 15 ottobre di ogni anno.

Entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione della delibera di Giunta comunale di adozione del Programma triennale le singole assemblee zonali possono presentare osservazioni di merito.

Le eventuali osservazioni formulate e deliberate dalle singole assemblee zonali saranno oggetto di valutazione da parte dell'Amministrazione comunale che provvederà a recepirle e/o a controdedurle in fase di predisposizione del bilancio di previsione da sottoporre all'approvazione definitiva da parte del Consiglio comunale, che di norma dovrebbe avvenire entro il 31 dicembre di ogni anno.

### **Tempi necessari per la stesura del bilancio di previsione degli EE. LL.**

Non sempre i tempi sono rapidi. Anzi per la stragrande parte delle opere programmate i singoli procedimenti hanno una durata superiore ad un anno, motivo per il quale esistono tutte le condizioni possibili perché si possa dare spazio anche ad un procedimento partecipativo per garantire alla cittadinanza di poter proporre, valutare e definire la fattibilità di eventuali interventi ritenuti necessari e/o prioritari per gli interessi ed il fabbisogno della collettività.

Il bilancio di previsione dovrebbe di norma essere approvato dal Consiglio comunale prima dell'inizio dell'anno solare. Per motivi particolari il ministro degli Interni con proprio decreto può rinviare il termine per l'approvazione del bilancio in data successiva. Spesso i termini del bilancio vengono prorogati alla fine del mese di febbraio, ma ci sono stati anche rinvii nei successivi mesi primaverili ed anche estivi. Solo in casi del tutto eccezionali la scadenza del bilancio di previsione è stata rinviata per decreto ad uno dei mesi autunnali.

Per consentire alle amministrazioni di poter garantire la spesa corrente, le stesse, nelle more dell'approvazione del bilancio di previsione sono autorizzate ad effettuare mensilmente le spese in dodicesimi riferiti alle spese correnti effettuate nell'anno precedente a quello in corso.

## **“LA PARTECIPAZIONE ENDO-PROCEDIMENTALE E LA LEGGE”**

### **Programma triennale delle Opere pubbliche**

Il Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (D.Lgs 12 aprile 2006 n. 163 nel testo vigente) dispone che ogni amministrazione aggiudicatrice annualmente deve predisporre ed approvare, per la realizzazione dei lavori di importo superiore a 100.000 euro, il programma triennale e dei suoi aggiornamenti annuali unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno stesso.

Nell'elenco annuale vanno inseriti i lavori per i quali nel corso del primo anno di previsione del programma si completa la procedura relativa alla copertura finanziaria ed è prevista la conclusione del procedimento relativo alla progettazione esecutiva delle opere e quindi all'affidamento dei lavori nel rispetto del codice e del regolamento di esecuzione e di attuazione del D.Lgs 163/2006.

A sensi degli art. 11 e 13 del D.P.R. 05.10.2010 n. 207, la Giunta Comunale delibera entro il 15 ottobre di ogni anno l'adozione dello schema del Programma Triennale Opere Pubbliche e dell'Elenco Annuale proposto dal Responsabile del Programma entro il 30 settembre di ogni anno.

Il programma triennale e l'elenco annuale vengono redatti sulla base delle schede approvate con il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 11 novembre 2011, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 55 del 6 marzo 2012 e dell'art. 271 del D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207.

Con l'art. 128 comma 2 il codice stabilisce che lo schema di programma triennale e i suoi aggiornamenti annuali sono resi pubblici, prima della loro approvazione, mediante affissione nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici per almeno sessanta giorni consecutivi ed eventualmente mediante pubblicazione sul profilo di committente della stazione appaltante. Entro detto periodo chiunque sia interessato ad uno o a più procedimenti riportati nel programma può chiedere l'accesso agli atti con l'apertura di un procedimento partecipativo, può proporre osservazioni, modifiche che possono essere oggetto di valutazione e di discussione in sede di consiglio comunale, prima della definitiva approvazione del bilancio comunale di previsione dell'Ente.

Il programma triennale delle opere pubbliche rappresenta pertanto una parte dei procedimenti che costituiscono il bilancio comunale di previsione ed in particolare quello relativo alla realizzazione delle opere pubbliche con importo superiore ai 100.000 euro.

Va comunque precisato che i lavori il cui valore non raggiunge i 100.000, anche se non sono riportati nel programma triennale, sono ricompresi nelle previsioni del bilancio comunale di previsione quale principale strumento di programmazione, sottoposto annualmente all'approvazione del Consiglio comunale.

Prendiamo in esame per quale motivo il codice prevede che il programma interessi i primi tre anni di gestione degli investimenti in materia di lavori pubblici.

Il programma per poter essere realizzato deve prevedere la copertura finanziaria dei singoli interventi proposti. Pertanto, al fine di avere certezza dei singoli importi necessari per la realizzazione dei relativi interventi sono previsti tre livelli di approfondimento nell'iter progettuale, successivamente alla stesura di uno studio di fattibilità che è mirato a definire se un progetto edilizio potrà essere realizzato tecnicamente e quale possa esserne la convenienza economica. Lo studio di fattibilità si caratterizza per tutti gli interventi sul territorio dove non si ha ancora un riferimento certo. Si deve operare quindi, quasi sempre, in un regime di sole probabilità e possibilità non altrimenti verificabili.

### **Tre livelli di successivi approfondimenti tecnici della progettazione.**

L'art. 93 del D.Lgs 163/2006 stabilisce che la progettazione in materia di lavori pubblici si articola secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in **preliminare**, **definitiva** ed **esecutiva**, in modo da assicurare:

- a) la qualità dell'opera e la rispondenza alle finalità relative;
- b) la conformità alle norme ambientali e urbanistiche;
- c) il soddisfacimento dei requisiti essenziali, definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario.

Va comunque precisato che il quadro economico di ogni progetto è comprensivo delle somme in amministrazione e del costo dei lavori al netto dell'IVA se dovuta.

Tra le somme in amministrazione sono previsti i costi relativi alle indagini geologiche se necessarie, alla progettazione, direzione dei lavori e collaudi costi relativi al coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e in fase di esecuzione e a quant'altro dovesse rendersi necessario per garantire l'approvazione del progetto e all'ottenimento del certificato di agibilità (valutazione di impatto ambientale, prove di laboratorio, espropri, acquisto immobili, frazionamento, accatastamento ecc.) oltre chiaramente agli importi previsti per legge riguardanti l'imponibile IVA da applicarsi alle singole attività di progetto e di esecuzione.

L'avvenuta acquisizione del finanziamento necessario per la realizzazione delle singole opere consente di inserire nell'elenco annuale le opere da realizzarsi, fermo restando l'accertamento e la verifica dei tempi di progettazione relativi alle tre fasi previste dalla norma, che devono concludersi nell'arco della prima annualità con l'avvio della procedura di affidamento della realizzazione delle opere contenute nei singoli progetti.



## **Responsabile delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (art. 93 D.Lgs 163/2006)**

Per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico, le amministrazioni aggiudicatrici nominano, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, un responsabile del procedimento, unico per le fasi della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione.

Il responsabile del procedimento svolge tutti i compiti relativi alle procedure di affidamento previste dal codice, ivi compresi gli affidamenti in economia, e alla vigilanza sulla corretta esecuzione dei contratti, che non siano specificamente attribuiti ad altri organi o soggetti.

Ai sensi dell'art. 93 comma 3 D.Lgs 163/2006, il responsabile del procedimento, oltre ai compiti specificamente previsti da altre disposizioni del presente codice:

- a) formula proposte e fornisce dati e informazioni al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali, nonché al fine della predisposizione di ogni altro atto di programmazione di contratti pubblici di servizi e di forniture, e della predisposizione dell'avviso di preinformazione;
- b) cura, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi;
- c) cura il corretto e razionale svolgimento delle procedure;
- d) segnala eventuali disfunzioni, impedimenti, ritardi nell'attuazione degli interventi;
- e) accerta la libera disponibilità di aree e immobili necessari;
- f) fornisce all'amministrazione aggiudicatrice i dati e le informazioni relativi alle principali fasi di svolgimento dell'attuazione dell'intervento, necessari per l'attività di coordinamento, indirizzo e controllo di sua competenza;
- g) propone all'amministrazione aggiudicatrice la conclusione di un accordo di programma, ai sensi delle norme vigenti, quando si rende necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni;
- h) propone l'indizione, o, ove competente, indice la conferenza di servizi, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, quando sia necessario o utile per l'acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, permessi, licenze, nulla osta, assensi, comunque denominati.

Pertanto anche qui il legislatore ha previsto che la stazione appaltante, data la complessità delle procedure relative ai singoli endoprocedimenti e quelle relative al procedimento principale della formazione, stesura, approvazione e gestione del bilancio di previsione dell'Ente, sia nominato per ogni singolo intervento il responsabile del procedimento, per le cui prestazioni, che possono avvenire anche al di fuori dell'orario ordinario di lavoro sono individuati degli incentivi da accantonare nel quadro economico dei singoli interventi nella voce "somme in amministrazione".