

Università degli Studi "La Sapienza" - Roma
Facoltà di Architettura "L. Quaroni"
Corso di laurea "Tecniche dell'Architettura e della Costruzione"
A.A. 2005-2006 – II° semestre (6 marzo 2006 – 10 giugno 2006)
Corso di "**Legislazione urbanistica ed edilizia**" – Docente Roberto Gallia

Lezione 7^a (2 maggio 2006)

Strumenti di attuazione: la programmazione delle infrastrutture

Premessa

All'interno della definizione dei nuovi orientamenti comunitari delle politiche di sviluppo, volti a privilegiare le cd "azioni di contesto" rispetto ai trasferimenti diretti alle imprese, le recenti norme che regolano l'uso delle risorse finanziarie nazionali tendono a privilegiare gli investimenti in infrastrutture, materiali ed immateriali, in ricerca e formazione, con l'obiettivo di creare "esternalità" positive che possano contribuire al consolidamento ed allo sviluppo delle iniziative imprenditoriali.

La programmazione delle infrastrutture

L'orientamento che individua nelle infrastrutture uno dei capisaldi delle politiche di sviluppo è stato accompagnato da alcune innovazioni procedurali finalizzate a consentire un processo decisionale e localizzativo più rispondente alle necessità di verificare *ex ante* le condizioni di efficacia e di efficienza delle opere da programmare.

L'attività di programmazione dei lavori pubblici è stata introdotta con la riforma degli appalti (legge quadro 109/1994, che ha avuto diverse integrazioni successive), che ha prescritto il ricorso alla definizione di uno specifico **programma triennale**, che le Amministrazioni devono predisporre quale "*momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni*". Gli studi di fattibilità individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei bisogni, indicandone le caratteristiche (funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie) sulla base dell'analisi dello stato di fatto di ciascun intervento (nelle eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche) e delle sue componenti di sostenibilità (ambientali, socio-economiche, amministrative e tecniche).

Il successivo regolamento di attuazione (DPR 554/1999) dispone che, per l'elaborazione del programma triennale, secondo uno "**schema-tipo**" predisposto dal Ministero delle infrastrutture (decreto 9 giugno 2005 «Procedure e schemi-tipo per la redazione pubblicazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori pubblici, ...»), le Amministrazioni elaborino "*uno studio per individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze, al fine di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento*" e, sulla base dell'analisi dei fabbisogni, provvedano per ciascuna opera alla redazione di uno specifico **studio di fattibilità (SDF)**, che per le opere sotto una determinata soglia dimensionale (attualmente 10 meuro) può essere sostituito dalla redazione di "*sintetici studi*" che approfondiscano le diverse componenti che definiscono gli studi di fattibilità "*in rapporto alla effettiva natura dell'intervento di cui si prevede la realizzazione*".

La legge 144/1999 istituisce i **Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)**, costituiti presso ogni Amministrazione centrale e presso ciascuna

Regione e le Province autonome di Trento e Bolzano, rende obbligatoria la redazione di uno studio di fattibilità per le opere di costo complessivo superiore a 20 miliardi di lire (10,33 meuro) e stabilisce che la sua approvazione rappresenta “*espressione della volontà di procedere all’investimento*” e costituisce “*certificazione di utilità degli investimenti*” ai fini della valutazione del progetto per l’accesso ai finanziamenti pubblici disponibili.

La redazione di uno specifico studio di fattibilità per ogni opera dovrebbe quindi costituire la modalità ordinaria per assumere decisioni in merito alla programmazione delle infrastrutture, consentendo alle Pubbliche Amministrazioni di acquisire un metodo di qualificazione delle scelte di investimento e incentivando la crescita del mercato delle prestazioni di servizi, che sia in grado di rispondere efficacemente alle richieste, sempre più complesse, delle Pubbliche Amministrazioni.

Studio di Fattibilità (SDF)

Con l’obiettivo di dare un significativo impulso alla redazione degli studi di fattibilità quale modalità ordinaria delle Amministrazioni per programmare le opere da realizzare, il CIPE, nel ripartire le risorse per l’attuazione delle **intese istituzionali di programma**, a partire dal 1998 destina una quota (in misura non superiore al 3% delle risorse disponibili) al cofinanziamento di studi di fattibilità al fine di definire una lista di interventi prioritari.

I **requisiti minimi** degli studi di fattibilità, individuati in occasione del loro finanziamento per i territori meridionali (delibera CIPE 106/1999) e confermati in occasione del finanziamento per le aree del centro-nord (delibera CIPE 135/1999), comprendendo:

1. Inquadramento territoriale e socio-economico del progetto, struttura ed obiettivi.
2. Analisi della domanda attuale e prevista e specifica dei gruppi dei beneficiari.
3. Analisi dell’offerta attuale e prevista.
4. Descrizione dell’investimento (localizzazione, dimensione, caratteristiche, costi di realizzazione, ecc.), con verifica della disponibilità dei più importanti inputs materiali e umani e con individuazione delle alternative tecnologiche disponibili.
5. Analisi delle alternative possibili.
6. Analisi degli aspetti e dei costi gestionali in fase di esercizio (se esistenti).
7. Analisi di fattibilità finanziaria (analisi costi e ricavi).
8. Analisi di fattibilità economica e sociale (analisi costi e benefici).
9. Descrizione e analisi degli impatti ambientali.
10. Contributo alla programmazione 2000-2006.
11. Relazione sintetica conclusiva riportante i principali risultati e le raccomandazioni motivate sulla fattibilità dell’opera.

Le procedure e le modalità di approvazione degli studi di fattibilità finanziati dal CIPE (delibera CIPE 11/2002) prevedono l’emissione di una “**certificazione di coerenza**”, che costituisce “*approvazione in via tecnica dello studio*” e riguarda il collaudo della prestazione di servizio, e che non coincide e non sostituisce la “**certificazione di utilità**” (di cui alla legge 144/1999) Nel caso di esito positivo dello studio, si deve procedere alla verifica della presenza di “*elementi idonei a sostenere la scelta di investimento e a indirizzare la successiva fase di progettazione*”.

Gli SDF finanziati dal CIPE, monitorati dall’UVAL, hanno riguardato, oltre a singole infrastrutture, anche i cd studi “multi-intervento” che affrontano tematiche settoriali in un’ottica di programmi integrati.

Quanto stabilito dal CIPE si intreccia con quanto definito dalla **Guida per la certificazione degli studi di fattibilità**, adottata (nella seduta dell’8 marzo 2001 e aggiornata nella seduta del 12 giugno 2003) dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome; che individua i contenuti e le metodologie, stabilisce i requisiti minimi dei singoli ambiti di analisi in funzione delle dimensioni dell’opera, definisce i criteri e le modalità di certificazione da parte dei «Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici».

Le linee guida per la certificazione individuano, in premessa, “*cosa debba intendersi per studio di fattibilità di un’opera*”, che deve:

- avere per oggetto un’opera pubblica o di pubblico interesse, secondo le definizioni della legge 104/1994;
- costituire il “*momento preliminare e propedeutico*” del processo decisionale;

- individuare se, e a quali condizioni, un'opera può "soddisfare con efficienza ed efficacia una determinata domanda di beni e servizi" (non ha dunque la finalità di comparare opere studiate per soddisfare fabbisogni diversi);
- risultare *esaustivo* (cioè affrontare tutti gli aspetti essenziali che aiutano la decisione), *flessibile* (cioè in grado di dimensionare l'opera in proporzione ai problemi sollevati), *fattibile* (cioè basato su metodologie e informazioni reperibili), *valutabile* (cioè certificabile sia nei metodi impiegati che nei risultati ottenuti).

Ai Nuclei è affidato il compito di realizzare una banca dati MIP-monitoraggio degli investimenti pubblici (delibera CIPE 134/99 e Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 1999), funzionale alla creazione di un sistema di verifiche procedurali, realizzative e finanziarie, in grado di "garantire competenze nel campo dell'analisi di fattibilità e di valutazione ex ante, in itinere, ex post di progetti e programmi di investimento, e dell'analisi economica ed ambientale applicata a livello territoriale e settoriale". A tal fine la Conferenza Stato-Regioni, con accordo 24 ottobre 2002, ha costituita una Rete integrata dei Nuclei (**Rete NUVV**), con il compito di armonizzare le procedure che regolano la loro attività, adottando metodologie condivise, e di favorire lo scambio di esperienze e di conoscenze.

Alla Rete NUVV il CIPE ha affidato sia il compito di impostare una banca dati degli studi di fattibilità, "con la finalità di promuovere la qualità di futuri studi di fattibilità e di accrescere il loro utilizzo quale strumento in grado di migliorare qualità e tempestività degli investimenti pubblici", sia la valutazione preventiva degli interventi da finanziare nell'ambito degli **accordi di programma quadro (APQ)**, i quali costituiscono "modalità ordinaria sia per la programmazione concertata degli interventi sul territorio, sia per la loro realizzazione attraverso la definizione di profili programmatici di spesa degli interventi stessi", (come definito dal CIPE in occasione della ripartizione del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), a partire dalla delibera 36/2002 e confermato nelle successive delibere 17/2003, 20/2004 e 35/2005).

La gestione del vincolo preordinato all'esproprio

La realizzazione di un'opera pubblica o di pubblico interesse passa anche attraverso l'acquisizione del suolo. Le procedure per l'imposizione del vincolo preordinato all'esproprio sono dettate dal **D.P.R 8 giugno 2001 n.327** «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità» (integrato dal decreto legislativo 27 dicembre 2002 n.302).

Viene ribadito che i vincoli di natura espropriativa, derivanti da previsioni di strumenti urbanistici (art.9) hanno durata quinquennale (anche se possono essere motivatamente reiterati), e se in tale periodo non viene dichiarata la pubblica utilità dell'opera, il vincolo decade e sull'area sono consentiti gli interventi edilizi previsti in assenza di pianificazione urbanistica (di cui all'art.9 del d.lvo 380/2001).

I vincoli preordinati all'esproprio possono essere imposti (art.10) da atti diversi dagli strumenti urbanistici (accordi di programma, conferenza di servizi, ecc.).

L'avvio del procedimento con il quale si intende apporre un vincolo preordinato all'esproprio deve essere comunicato ai proprietari dei beni da espropriare (art.11).

Per l'effettuazione di operazioni preliminari alla progettazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, è consentito l'accesso ai beni da espropriare (art.15).

Il progetto di un'opera pubblica o di pubblica utilità può essere redatto anche da un soggetto privato, e deve essere dato avviso al proprietario dell'area ove è prevista la realizzazione dell'opera (artt.16 e 17).

Le medesime procedure si applicano anche al progetto di un'opera (pubblica o di pubblica utilità) non conforme alle previsioni urbanistiche (art.18), che può essere approvato (art.19) con atti diversi dagli strumenti urbanistici (di cui al precedente art.10) o con delibera di consiglio comunale di approvazione del progetto (con valore anche di variante urbanistica, se l'opera è di competenza comunale) o della variante urbanistica (se il

progetto è di competenza di altro Ente), che viene approvata entro 90 giorni dalla trasmissione (alla Regione o all'Ente delegato) anche per decorrenza dei termini.

Il Piano economico finanziario (PEF) delle infrastrutture

Il quadro normativo e procedurale per pervenire alla programmazione delle infrastrutture, ed alla successiva gestione della loro realizzazione, appare sufficientemente completo. Tuttavia necessita constatare come a volte le Amministrazioni pubbliche, ai diversi livelli, attuano le procedure di programmazione quale mero adempimento piuttosto che assumerle quale verifica delle scelte a supporto delle decisioni.

In particolare sono riscontrabili carenze in merito alla verifica sull'opportunità di realizzare un'infrastruttura in relazione ai fabbisogni da soddisfare ed alle modalità alternative per soddisfare i medesimi fabbisogni, verificando contestualmente i problemi connessi alla realizzazione e alle condizioni per la gestione dell'opera medesima.

Risulta pertanto necessario continuare a lavorare per rendere più efficiente la fase di programmazione delle infrastrutture, spostando l'attenzione dal ciclo di realizzazione dell'opera (progetto-appalto-collaudato) alla qualità del servizio pubblico (in relazione al soddisfacimento della domanda) che la realizzazione dell'opera consente di attivare e/o adeguare, insieme alla verifica della capacità della gestione dell'opera di procurare entrate finanziarie e consentire il rimborso – totale o parziale – del capitale investito nella realizzazione.

La programmazione degli investimenti da parte degli enti locali, in connessione con gli impegni assunti nel bilancio pluriennale del medesimo Ente, è disciplinata dal Titolo IV - Investimenti (articoli 199-207) del **decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267** «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

L'articolo 201 disciplina il finanziamento delle opere pubbliche, stabilendo che *“per il finanziamento di opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici, ... il cui progetto generale comporti una spesa superiore al miliardo di lire, gli enti approvano un piano economico-finanziario diretto ad accertare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, anche in relazione agli introiti previsti ed al fine della determinazione delle tariffe”*.

Il medesimo articolo disciplina la determinazione delle tariffe dei servizi pubblici, *“in base ai seguenti criteri:*

- a) la corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario;*
- b) l'equilibrato rapporto tra i finanziamenti raccolti ed il capitale investito;*
- c) l'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio.”*

L'obbligo di redigere un **piano economico-finanziario (PEF)** nei progetti delle infrastrutture destinate alla realizzazione di servizi pubblici, è stato quindi introdotto con l'obiettivo di determinare la tariffa per la fruizione dei c.d. “beni e servizi a rilevanza imprenditoriale”, ancorché forniti dal settore pubblico, che consenta di verificare l'**equilibrio economico**, cioè la capacità di produrre ricavi in grado di coprire l'ammontare dei costi sostenuti, e l'**equilibrio finanziario**, cioè la capacità di generare entrate in grado di fronteggiare gli esborsi connessi sia al rimborso del debito sia alla gestione del servizio.

L'obbligo della redazione del PEF, introdotto agli inizi degli anni '90 con provvedimenti¹ relativi all'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, ha innovato quanto previsto² precedentemente in merito al **piano finanziario** da approvare propedeuticamente all'approvazione di un progetto o di un piano esecutivo di investimento, al fine di *“dimostrare l'effettiva possibilità di pagamento sia delle rate di ammortamento del mutuo sia delle maggiori spese di gestione conseguenti alla realizzazione dell'investimento, indicando le effettive risorse con le quali verrà fatto fronte a tali oneri”*.

Il piano economico e finanziario è previsto anche con riferimento ad ulteriori tipologie di investimenti.

Il PEF è uno dei documenti obbligatori che il promotore di un'opera pubblica deve inoltrare all'Amministrazione concedente (art.37-bis della legge 109/1994); la cui definizione non risulta tuttavia normata.

Per il finanziamento delle opere relative agli interventi inseriti nel primo programma delle opere strategiche, il CIPE ha definito lo schema tipo di piano economico-finanziario da allegare ai relativi progetti (delibera n.11 del 27 maggio 2004).

Il regolamento comunitario del **Fondo di sviluppo regionale (FESR)** richiede di verificare l'eventuale capacità di generare entrate da parte delle infrastrutture finanziate con il contributo dei fondi comunitari. La procedura per la verifica delle **“entrate nette consistenti” (ENC)** eventualmente generate, prevede la elaborazione di uno specifico piano economico-finanziario, per la cui redazione il Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione (DPS) del Ministero dell'economia e delle finanze ha elaborato il «Documento per la determinazione della partecipazione dei Fondi Strutturali negli investimenti in infrastrutture generatrici di entrate».

¹ Articolo 46 (Autofinanziamento delle opere pubbliche) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 «Riordino della finanza locale degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n.421»; ribadito dall'articolo 42 (Fonti di finanziamento) del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77 «Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali».

² Articolo 4, comma 9, della legge 26 aprile 1989, n.155, di conversione del decreto-legge 2 marzo 1989, n.65 «Disposizioni in materia di finanza pubblica».