

Università degli Studi "La Sapienza" - Roma
Facoltà di Architettura "L. Quaroni"
Corso di LS "Pianificazione della città, del territorio e dell'ambiente"
A.A. 2008-2009 – II° semestre (marzo 2009 – giugno 2009)

Modulo del Laboratorio I TERRITORI
ICAR/05 – Sistemi Territoriali della Mobilità e dei Trasporti
Docente **Roberto Gallia**

Gli appunti forniti di seguito sono integrativi a quanto già consultabile nel manuale:

Roberto Gallia, ***La regola dell'arte. Manuale di legislazione urbanistica ed edilizia***, Legislazione Tecnica editrice, Roma 2007, 2^a edizione

Capitolo 4 – I piani sovracomunali (pagg. 67-98);

Capitolo 5 – La normativa tecnica del territorio (pagg. 99-109);

Capitolo 6 – I programmi di attuazione (pagg. 110-156).

Si segnalano inoltre i seguenti testi, riferiti alle politiche regionali di sviluppo ed alla programmazione della spesa per infrastrutture, tutti scaricabili nella sezione pubblicazioni:

- Roberto Gallia, ***La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria***, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», XXII, 2008, n. 1, pagg. 11-44
- Roberto Gallia, ***Le «zone franche urbane» e la politica di coesione nelle aree urbane***, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», XXII, 2008, n. 3, pagg. 877-895
- Roberto Gallia, ***La geografia dei divari***, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», XXII, 2008, n. 4, pagg. 1129-1149
- Roberto Gallia, ***La verifica economico-finanziaria degli investimenti in infrastrutture***, in «Rassegna giuridica del Mezzogiorno», XX, 2006, n.1
- Roberto Gallia, ***Il progetto economico-finanziario degli investimenti in infrastrutture***, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», 2007, N.1, pp.11-25
- Roberto Gallia, ***Il partenariato pubblico privato***, in «Quaderni di Legislazione Tecnica», 2008, N.4, pp.21-30

Le politiche regionali di sviluppo

Gli orientamenti strategici comunitari della politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013 prevedono un ruolo specifico delle città (intese quali "aree urbane"), nel cui ambito gli aspetti positivi della dimensione urbana (imprenditorialità, innovazione, occupazione) convivono con aspetti negativi (sacche di povertà e disoccupazione, congestione del traffico, inquinamento), creando significativi divari urbani. Quindi, per rafforzare l'attrattività delle città ed il loro apporto alla crescita economica sostenibile (accompagnata – cioè – da contestuali misure destinate a ridurre la povertà, l'esclusione sociale e i problemi ambientali), le azioni nelle aree urbane si devono concentrare su quattro ambiti fondamentali:

- ✓ i trasporti, l'accessibilità e la mobilità;
- ✓ l'accesso ai servizi ed alle attrezzature;
- ✓ l'ambiente naturale e fisico;
- ✓ il settore culturale.

In Italia, con l'approvazione del QSN 2007-2013 e il varo della «politica regionale unitaria» (programmazione finanziaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, garantendo l'unitarietà e la complementarietà delle due componenti, e quadro di riferimento – per le priorità individuate – della programmazione delle risorse ordinarie in conto capitale destinate alle spese di investimento) si è assunto l'obiettivo di coordinare programmi territoriali (in ambito nazionale, regionale e interregionale, prevedendo contestualmente ambiti di programmazione sub regionale) e di rafforzare i processi di valutazione, per accrescere la selettività dei progetti (suddivisi in 10 «Priorità», fra le quali è compresa la «*competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*»).

I nuovi orientamenti delle politiche di sviluppo hanno portato ad integrare il concetto di coesione economica e sociale con il concetto di coesione territoriale. Nel momento in cui il **fattore localizzativo** (che individua e valuta gli svantaggi ovvero i vantaggi di un investimento, sia pubblico sia privato, da localizzare in un preciso contesto territoriale) diviene determinante per la decisione in merito alla realizzazione, alle politiche per lo sviluppo si richiede di indagare sia sugli effetti prodotti sul territorio dai programmi di sviluppo economico sia sull'influenza del territorio quale fattore della competitività economica; riproponendo quindi l'attenzione alla commistione fra sviluppo economico e pianificazione territoriale.

La spesa pubblica per lo sviluppo

La spesa pubblica (delle diverse istituzioni che compongono la Pubblica Amministrazione) è costituita dalla spesa per gli investimenti, definita «spesa in conto capitale», e dalla spesa per l'esercizio delle funzioni proprie e l'erogazione dei servizi ai cittadini, definita «spesa corrente».

La spesa in conto capitale è composta sostanzialmente da due macroaggregati: gli investimenti pubblici in infrastrutture, materiali e immateriali, e i trasferimenti alle imprese, a sostegno dei loro investimenti.

La spesa corrente comprende prevalentemente i trasferimenti (alle imprese e alle famiglie), gli acquisti e gli stipendi del personale, nonché gli interessi sul debito pubblico (normalmente calcolati a parte).

Italia – Spesa pubblica in % del PIL

	1991-93	1994-96	1997-2000	2001-2005	2006	2007	2008
spesa corrente	39,0	37,6	37,5	38,9	39,9	39,6	40,2
spesa in conto capitale	4,4	3,9	3,7	4,4	4,1	4,5	4,0
spesa per interessi	12,1	11,5	7,5	5,2	4,6	5,0	5,0
spesa pubblica totale	55,5	53,0	48,7	48,5	48,6	49,1	49,2

Fonte: Ministero economia e finanze, *Libro verde sulla spesa pubblica*, 2007, e *DPEF 2009-2013*

Le teorie economiche attribuiscono la funzione di sviluppo alla spesa per investimenti e quindi alla spesa in conto capitale, definita quale sommatoria di *(Beni immobili + Beni mobili) + Trasferimenti in conto capitale a famiglie + Trasferimenti in conto capitale a imprese private + Trasferimenti in conto capitale a imprese pubbliche*; tuttavia è bene ricordare come il buon funzionamento della Pubblica amministrazione (nelle diverse funzioni di regolazione, controllo, erogazione di servizi, ecc.) costituisca uno dei fattori fondamentali della competitività. L'Unione europea definisce quale «Spesa Connessa allo Sviluppo» la spesa in conto capitale + le *Spese correnti di formazione*, considerate un investimento in capitale umano.

La spesa pubblica in conto capitale è suddivisa fra la spesa «ordinaria», riferita agli investimenti che i ministeri, le Regioni e gli Enti locali finanziano utilizzando i fondi dei propri bilanci, e in spesa «aggiuntiva» (o «addizionale») per gli investimenti nelle aree più deboli, finanziati con i fondi comunitari (prevalentemente Fesr e Fse) o con specifici fondi nazionali (dei quali il più noto è il FAS).

In Italia, nell'ultimo decennio, la spesa pubblica in conto capitale è costituita, all'incirca, per tre quarti dalla spesa ordinaria e per un quarto dalla spesa aggiuntiva.

La modifica al Titolo V della Costituzione, apportata dalla riforma del 2001, nel finalizzare l'uso della spesa aggiuntiva al riequilibrio territoriale delle aree più deboli (articolo 119, comma 5, Costituzione) ha eliminato il riferimento allo storico divario del Mezzogiorno. A partire dal Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) per gli anni 2000-2003, è stata assunta la decisione di fissare una ripartizione percentuale fra le Regioni meridionali e le

Regioni del Centro-Nord, da applicare annualmente indipendentemente dal valore assoluto delle risorse finanziarie disponibili, nella proporzione 85% - 15% con riferimento alla spesa aggiuntiva e nella proporzione 30% - 70% con riferimento alla spesa ordinaria, per cui il totale delle risorse finanziarie annualmente disponibili per le spese di investimento dovrebbe essere ripartito attribuendo il 45% alle regioni meridionali e il 55% alle Regioni del Centro-Nord.

La decisione politico-programmatica, assunta nel 1999 e confermata negli anni successivi, di garantire una ripartizione quantitativa della spesa pubblica sul territorio, costituisce ancora un obiettivo non conseguito, permanendo uno squilibrio a vantaggio delle Regioni del Centro-Nord sia nella ripartizione della spesa sostenuta dalla Pubblica Amministrazione propriamente detta (amministrazioni centrali, regionali e locali) sia dal Settore Pubblico Allargato, che include le Imprese Pubbliche sia nazionali sia locali, cioè quelle aziende a prevalente controllo pubblico alle quali è attribuito il compito di produrre servizi di natura pubblica destinabili alla vendita (quali i trasporti, le telecomunicazioni, l'acqua, l'energia, ecc.).

Italia - Spesa pubblica connessa allo sviluppo (miliardi di euro correnti)

	Totale	Pubblica Amministrazione				Settore Pubblico Allargato				
		Mezzogiorno		Centro-Nord		Totale	Mezzogiorno		Centro-Nord	
		V.A.	%	V.A.	%		V.A.	%	V.A.	%
2000	48,6	19,2	39,51	29,4	60,49	59,9	21,9	36,56	38,0	63,44
2001	52,4	21,4	40,84	31,0	59,16	69,3	25,5	36,80	43,8	63,20
2002	55,4	21,4	38,63	34,0	61,37	76,4	25,8	33,77	50,6	66,23
2003	56,6	21,0	37,10	35,6	62,90	77,6	25,2	32,47	52,4	67,53
2004	59,3	21,3	35,92	38,0	64,08	81,6	25,4	31,13	56,2	68,87
2005	56,2	20,4	36,30	35,8	63,70	79,7	25,1	31,49	54,6	68,51
2006	56,5	20,6	36,46	35,9	63,54	77,1	24,7	32,04	52,4	67,96

Fonte: *Rapporto annuale del DPS, 2007, Appendice, tavola all.5 e tavola all.6, pag.103*

La ripartizione della spesa in conto capitale, suddivisa fra investimenti pubblici (in infrastrutture materiali ed immateriali) e trasferimenti alle imprese, evidenzia un ulteriore squilibrio che penalizza il Mezzogiorno; non tanto per una quota "pro capite" inferiore quanto piuttosto per una ripartizione sbilanciata a favore dei trasferimenti alle imprese, che impedisce il recupero del divario infrastrutturale e quindi ostacola la creazione di condizioni di contesto favorevoli.

Italia - Spesa pubblica in conto capitale "pro capite" (settore pubblico allargato; media 2000-2006)

	Centro Nord		Mezzogiorno		Italia	
	VA	%	VA	%	VA	%
Investimenti pubblici	946	80,03	680	63,14	851	74,39
Trasferimenti alle imprese	236	19,97	397	36,86	293	25,61
Totale conto capitale	1.182	100,00	1.077	100,00	1.144	100,00

Fonte: *Rapporto annuale del DPS, 2007; Fig. III.8, pag. 131*

Un ulteriore divario è registrabile nella spesa corrente "pro capite", maggiore nel Mezzogiorno solo nelle spese per la giustizia (non tanto per l'azione penale quanto per le cause civili) e negli interventi in campo sociale.

Italia - Spesa pubblica corrente "pro capite" (settore pubblico allargato, 2006)

Settore	Centro Nord		Mezzogiorno		Italia	
	VA	%	VA	%	VA	%
Previdenza	4.825	30,70	3113	27,66	4.220	29,84
Sanità	1.607	10,22	1.427	12,68	1.544	10,92
Amministrazione generale	1.710	10,88	1.167	10,37	1.518	10,74
Istruzione	885	5,63	905	8,04	892	6,31
Sicurezza pubblica	246	1,57	232	2,06	241	1,70
Giustizia	98	0,62	129	1,15	109	0,77
Cultura e servizi ricreativi	212	1,35	149	1,32	190	1,34
Interventi in campo sociale	486	3,09	535	4,75	503	3,56
Smaltimento rifiuti	189	1,20	148	1,32	174	1,23
Altri settori	5.460	34,74	3.448	30,64	4.749	33,59
TOTALE	15.718	100,00	11.253	100,00	14.140	100,00

Fonte: G.Viesti, *Mezzogiorno a tradimento*, Editori Laterza, 2009; elaborazione di Tab.3 a pag.79

Teorie e metodi della valutazione

Premessa

La valutazione degli investimenti pubblici in infrastrutture nasce in ambito ingegneristico.

Nel 1844 Arsène Jules-Étienne Dupuit, ingegnere responsabile delle infrastrutture stradali presso la *Grand Ecole de Ponts e Chaussées*, pubblica *On the Measurement of the Utility of Public Works*, nel quale espone i criteri economici per valutare l'opportunità di realizzare un progetto; criteri che verranno riconosciuti validi a livello internazionale e troveranno applicazione fino alla metà del secolo scorso.

Alla metà degli anni '30 del secolo scorso, nell'ambito dei grandi programmi infrastrutturali avviati dalla *Tennessee Valley Authority (TVA)*, in particolare nel settore della gestione delle risorse idriche, viene elaborata una Guida operativa (*Greenbook*) del Genio civile USA.

In Italia, nel secondo dopoguerra, la Cassa del Mezzogiorno adotta schemi di valutazione degli investimenti infrastrutturali che fanno riferimento a metodi riconosciuti a livello internazionale, da ultimo il manuale elaborato nel 1972 per l'UNIDO (organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale) dagli economisti dello sviluppo Partha Dasgupta, Amartya Sen e Stephen Marglin, tradotto in italiano nel 1985.

La valutazione

L'analisi dei processi decisionali nelle organizzazioni, pubbliche e private, richiede la capacità di valutare gli effetti di specifiche scelte. La **valutazione** è il metodo per offrire ai decisori giudizi, empiricamente fondati, tramite la **verifica** ed il **monitoraggio** dei processi, con l'obiettivo di definire:

- l'**efficienza** (interna) del processo di realizzazione,
- l'**efficacia** (esterna) degli effetti indotti dalla realizzazione.

I processi di valutazione sono nati in ambito imprenditoriale, dettati dall'esigenza di creare uno strumento idoneo a verificare le scelte delle strategie aziendali a lungo termine. A tal fine è stato adottato il metodo della **pianificazione strategica**, intendendo con questo termine le procedure interne ed il processo con il quale si fissano gli obiettivi aziendali e si indicano i mezzi, gli strumenti e le azioni per raggiungerli in una prospettiva di medio/lungo periodo.

La pianificazione a lungo termine progetta le attività considerando l'influenza del mondo esterno, descrivendo i risultati prodotti e/o attesi, a prescindere che questi siano desiderati o no. La pianificazione strategica consiste dunque nell'individuare gli obiettivi futuri desiderati, considerando l'influenza del mondo esterno, adattando a tal fine i programmi e le azioni in corso, ovvero adottando nuovi programmi. Questa procedura non elimina l'incertezza sul futuro, ma rende i processi decisionali e gestionali più coordinati e razionali.

Nel campo degli investimenti pubblici la valutazione intende offrire ai decisori pubblici giudizi empiricamente fondati sul successo delle specifiche politiche pubbliche, per valutare gli effetti di azioni, processi e impatti nel ciclo di progetto. In particolare, se il progetto è inteso come nodo di opportunità, e non solo generatore di costi e benefici, la valutazione può aiutare a capire il valore delle risorse utilizzate e prodotte nel contesto di riferimento, e quindi contribuire a trattare l'incertezza nel processo di decisione politica.

L'analisi SWOT

In ambito aziendale, utilizzando una tecnica derivata da un progetto di ricerca condotto presso l'Università di Stanford fra gli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, è stato introdotto un metodo di analisi riferito ad ogni situazione in cui un'organizzazione o un individuo si trovi a dover prendere una decisione per raggiungere un obiettivo. Tale metodo è definito **analisi SWOT**, conosciuta anche come *Matrice TOWS*, ed è stato introdotto quale strumento da utilizzare per valutare i punti di forza (**Strengths**), i punti di debolezza (**Weaknesses**), le opportunità (**Opportunities**) e le criticità (**Threats**) di un progetto strategico di un'impresa, tramite una analisi che riguarda sia l'ambiente interno (procedure) che esterno (effetti) di una organizzazione.

Matrice della SWOT analysis

Analisi Esterna	Analisi Interna	
	Punti di forza	Punti di debolezza
Opportunità	Sviluppare nuove metodologie in grado di sfruttare i punti di forza	Eliminare le debolezze per attivare nuove opportunità.
Criticità	Sfruttare i punti di forza per difendersi dalle minacce	Individuare piani di difesa per evitare che le minacce esterne acquisiscano i punti di debolezza

La verifica ed il monitoraggio degli investimenti

La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli investimenti, da realizzarsi tramite un programma di interventi o con l'esecuzione di un progetto, è affidata ad una procedura di verifica e di monitoraggio articolata in un processo temporale:

- *ex ante*, per valutare la fattibilità dell'investimento;
- *in itinere*, per monitorare l'avanzamento procedurale dell'investimento ed eventualmente apportare gli opportuni correttivi in corso d'opera;

- *ex post*, per valutare l'efficacia degli effetti prodotti con la realizzazione dell'investimento, in relazione anche all'efficienza verificata per la sua realizzazione.

L'introduzione della valutazione degli investimenti pubblici in Italia

L'introduzione nella normativa italiana della verifica economica e finanziaria degli investimenti in infrastrutture va fatta risalire alla definizione dei compiti e delle competenze delle neoistituite Regioni a statuto ordinario. La fine degli anni '70 è caratterizzata dall'accentramento finanziario della raccolta delle entrate tributarie nel Ministero del Tesoro, accompagnata da un elevato volume dei trasferimenti agli enti locali, in un modello di «finanza derivata» che individua nel processo di bilancio la sede idonea per effettuare una razionale distribuzione della spesa pubblica. In questo periodo si procede alla trasformazione del bilancio (legge 335/1976) da documento di ricognizione e individuazione degli elementi di costo della spesa pubblica a documento di individuazione degli obiettivi cui è finalizzata la medesima spesa pubblica, vincolando l'impegno di spesa annuale e la definizione di quella poliennale a singoli progetti; provvedendo, quasi in contemporanea, ad assegnare alla programmazione (Dpr 616/1977) anche la funzione di coordinamento della spesa pubblica.

Con l'obiettivo di qualificare la spesa pubblica nelle infrastrutture viene istituito, presso il Segretariato generale della programmazione economica, il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici; con il compito principale di gestire le procedure di attuazione del Fondo Investimenti ed Occupazione (FIO), tramite il quale - in teoria - si sarebbero dovuti promuovere meccanismi decentrati di programmazione economica. Viene così introdotto il tentativo di selezionare, mediante l'uso di metodi di calcolo economico, i progetti elaborati dalle Regioni e dalle Amministrazioni centrali dello Stato sulla base di autonome scelte programmatiche, verificandone la coerenza con gli obiettivi di sviluppo della programmazione nazionale a medio termine. Esperienza dai risultati discutibili, la quale tuttavia ha contribuito alla alfabetizzazione della PA alla raccolta di dati per la determinazione dei fabbisogni (da soddisfare con la realizzazione dell'investimento) ed all'uso di metodi di analisi economica e finanziaria.

Alla fine degli anni '80 la necessità di porre un freno alla spesa pubblica, finanziata prevalentemente tramite il debito dello Stato centrale, ha portato a considerare criticamente il legame esistente tra disavanzo pubblico, crescita del debito ed accentramento finanziario; determinati, in particolare, dalle pressioni per l'espansione della spesa pubblica connaturate al modello di finanza derivata (nel quale lo Stato centrale determina quantitativamente gli investimenti degli enti locali tramite i trasferimenti di bilancio e i sussidi per le tariffe agevolate dei servizi), poiché l'assenza di un legame tra i costi dell'opera e il beneficio atteso induce comportamenti non virtuosi nel soggetto che è titolare dell'investimento. Con l'obiettivo di conseguire un contenimento della spesa pubblica, i successivi provvedimenti in materia di finanza pubblica avviano un processo di responsabilizzazione degli Enti locali sul fronte delle

entrate (avviando inoltre una contestuale contrazione dei trasferimenti, che nel decennio 1981-1990 contribuiscono mediamente al 60% dei bilanci locali e che, con una progressiva riduzione, si attestano mediamente sul 30% a partire dal 1994).

Con la legge 155/1989 viene quindi introdotta una norma che impone agli enti locali (che abbiano deliberato l'assunzione di mutui presso la Cassa depositi e prestiti, la Direzione generale degli istituti di previdenza e l'Istituto per il credito sportivo) di approvare, prima del progetto di investimento, un «piano finanziario» con il quale dimostrare l'effettiva possibilità sia di rimborsare le rate di mutuo sia di sostenere le spese di gestione dell'opera realizzata, indicando le effettive risorse con le quali fare fronte agli oneri individuati.

Con successivi provvedimenti (legge 504/1992 e d.lgs. 528/1993) si stabilisce che il piano finanziario venga integrato con un «piano economico-finanziario», finalizzato 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»*; con l'obiettivo di determinare una tariffa per la fruizione dei c.d. «beni e servizi a rilevanza imprenditoriale», ancorché forniti dal settore pubblico, che consenta di produrre ricavi in grado di coprire l'ammontare dei costi sostenuti (equilibrio economico) e di generare entrate in grado di fronteggiare gli esborsi connessi sia al rimborso del debito sia alla gestione del servizio (equilibrio finanziario). Implicita l'indicazione che la definizione di tariffe e prezzi amministrati, ad un livello inferiore da quello richiesto per conseguire l'equilibrio economico-finanziario e/o a favore di particolari categorie di cittadini, venga quindi conseguita con lo stanziamento di specifiche sovvenzioni giustificate dal perseguimento di finalità sociali.

Nello stesso periodo viene autorizzata la costituzione di «società miste con la partecipazione non maggioritaria degli enti locali» per l'esercizio di servizi pubblici e la realizzazione di opere pubbliche (legge 498/1992, legge 95/1995, Dpr 533/1996). In materia di servizi pubblici si stabilisce che le tariffe, che costituiscono il corrispettivo del servizio, devono essere determinate in maniera tale *«da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione»*, definendo i relativi criteri di calcolo, applicabili anche per verificare che gli eventuali adeguamenti tariffari non confliggano con *«l'eventuale presenza di fattori inflattivi»*. Contestualmente viene introdotta la possibilità di ricorrere ad iniziative di «finanza di progetto» (anche se non definite con tale termine) stabilendo che, in caso di carenza di risorse finanziarie pubbliche, i costi di realizzazione dei servizi e delle opere possano essere anticipati da organismi finanziari e/o bancari e rimborsati con i proventi di gestione.

La valutazione degli investimenti pubblici in Italia

La valutazione degli investimenti pubblici in Italia è affidata ad organismi della PA appositamente dedicati.

Presso il Dipartimento delle politiche di sviluppo (DPS) del Ministero dello sviluppo economico opera il nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, composto dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) e dall'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER). L'UVAL *«fornisce specifiche valutazioni sulla rispondenza di programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate»*. L'UVER verifica *«l'osservanza delle previsioni di spesa e gli effetti socio-economici connessi all'attuazione dei programmi e dei progetti di investimento delle amministrazioni, enti e soggetti operanti con finanziamento pubblico, con particolare riferimento ai programmi comunitari ed agli Accordi di programma quadro»*.

Inoltre, a seguito della legge 144/1999, presso ogni Amministrazione centrale, ciascuna Regione e le Province autonome di Trento e Bolzano sono stati costituiti i Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NVVIP), quali unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione ed al monitoraggio degli investimenti pubblici.

Ai Nuclei è attribuito il compito di operare, in raccordo fra loro e con il Nucleo già operante presso il Ministero dello sviluppo economico, ed in collegamento con gli uffici regionali di statistica, al fine di garantire:

- a) la valutazione dei programmi e dei progetti, e l'analisi di opportunità e di fattibilità degli investimenti;
- b) la gestione di un sistema di monitoraggio;
- c) la graduale estensione delle tecniche proprie dei fondi strutturali *«all'insieme dei programmi e dei progetti attuati a livello territoriale»*.

Il CIPE ha affidato ai Nuclei (delibera 134/1999) il compito di realizzare una banca dati per il «monitoraggio degli investimenti pubblici» (MIP), 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»*.

Per il raccordo delle attività e la collaborazione tra le diverse Amministrazioni è stata creata la «Rete dei Nuclei» (Conferenza Unificata, accordo 24 ottobre 2002), che coinvolge 33 Amministrazioni (12 Ministeri, le Regioni e le Province autonome); 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 (delibera 89/2002) 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 per la ripartizione delle risorse finanziarie del «Fondo per le aree sottoutilizzate» (FAS), a partire dalla delibera 36/2002 e confermato nelle successive delibere, fino alla definizione - nel 2007 - della «politica regionale unitaria»).

La verifica di fattibilità dei progetti

Le norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (d.lgs. 163/2006), confermando quanto già previsto dalla precedente legislazione sui lavori pubblici (legge 109/1994), attribuiscono alle procedure di programmazione il compito di valutare la fattibilità di una infrastruttura e l'opportunità della sua realizzazione. A tal fine le Amministrazioni elaborano un programma triennale, quale *«momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni»*. Il regolamento dei lavori pubblici (DPR 554/1999) prevede che 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 che, sulla base dei fabbisogni individuati, provvedano alla redazione degli studi di fattibilità necessari per l'elaborazione del programma triennale. Il D.M. 9 giugno 2005, nel definire le procedure e gli schemi tipo per la redazione del programma triennale, indica una soglia (attualmente di 10 milioni di euro) al di sotto della quale l'intervento può essere inserito nel programma a seguito della 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»*. L'inclusione di un'opera nell'elenco annuale dei lavori è subordinata alla preventiva approvazione dello studio di fattibilità o della progettazione preliminare.

La redazione di uno specifico **studio di fattibilità** per ogni opera deve quindi costituire la modalità ordinaria per assumere decisioni in merito alla programmazione delle infrastrutture. La legge stabilisce che gli studi di fattibilità devono individuare 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).

Nel 2001 la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ha adottato il documento (aggiornato nel 2003) **«Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)»**; 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. Di particolare interesse risulta

l'individuazione, nelle premesse di queste linee guida per la certificazione, di «cosa debba intendersi per studio di fattibilità di un'opera», che deve:

- avere per oggetto un'opera pubblica o di pubblico interesse (individuata sulla base delle definizioni normative);
- 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, per individuare – ad esempio – le priorità di intervento all'interno di un programma multisettoriale);
- 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).

Il Testo unico degli enti locali (d.lgs. 267/2000) impone la verifica, in sede progettuale, degli investimenti di competenza degli enti locali per la realizzazione di infrastrutture destinate all'esercizio di servizi pubblici. Per il finanziamento di «*nuove opere il cui progetto generale comporti una spesa superiore al miliardo di lire (516 mila euro)*», sussiste l'obbligo di accertare l'equilibrio economico finanziario dell'investimento e della connessa gestione, tramite l'approvazione di un **piano economico-finanziario (PEF)**, che deve essere assentito da un istituto di credito (fra quelli individuati con decreto del Ministro del Tesoro), e di determinare le tariffe, relative al servizio pubblico realizzato, sulla base dei seguenti criteri:

- a) corrispondenza tra costi e ricavi, per assicurare l'integrale copertura dei costi e degli oneri di ammortamento tecnico-finanziario;
- b) equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito;
- c) entità dei costi di gestione, tenendo conto degli investimenti e della qualità del servizio.

Non esiste un regolamento di attuazione per la valutazione delle infrastrutture di interesse locale; la cui redazione, in base alla normativa previgente, avrebbe dovuto essere attuata dal ministero delle aree urbane.

Per il finanziamento delle infrastrutture comprese fra le cd «opere strategiche» (legge "obiettivo" 443/2001), è stato previsto che, qualora sia presente un potenziale ritorno economico derivante dalla gestione, il progetto presentato al CIPE per il finanziamento sia accompagnato da una analisi costi-benefici e da un piano economico-finanziario «*che indichi le risorse utilizzabili per la realizzazione e i proventi derivanti dall'opera*», e che il CIPE assegni le risorse finanziarie «*nella misura prevista dal piano economico-finanziario così come approvato unitamente al progetto preliminare*», individuando

contestualmente «*i soggetti autorizzati a contrarre mutui o altra forma tecnica di finanziamento*».

Il CIPE (delibera 11/2004) ha provveduto ad approvare uno **schema-tipo per la redazione del piano economico-finanziario**, che (con riferimento alla «Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento» redatta dalla Commissione europea per valutare i progetti da finanziare con i fondi strutturali), fornisce un glossario, esplicativo dei principali termini utilizzati, e la struttura degli elaborati relativi a:

- lo «schema sintetico», nel quale riportare le informazioni principali e gli indicatori riepilogativi del PEF analitico;
- lo «schema di piano economico-finanziario analitico», composto da un prospetto di analisi della domanda/offerta e da un sistema di conti analitici.

La valutazione di piani e programmi

All'interno della definizione dei nuovi orientamenti delle politiche di sviluppo, in collegamento con le politiche regionali comunitarie, un primo tentativo di valutare i programmi di sviluppo tramite il ricorso ad indicatori economici è stato applicato – senza successo – ai patti territoriali, strumento introdotto nel 1995 fra i provvedimenti che hanno accompagnato la conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, che ha trovato applicazione fino alla regionalizzazione della programmazione negoziata per lo sviluppo locale (2004).

Contestualmente, con l'obiettivo di dare 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 (delibera 70/1998), ha destinato una quota al cofinanziamento di studi di fattibilità, al fine di definire una lista di interventi prioritari sulla base della quale programmare l'uso delle risorse finanziarie, ed una quota per realizzare azioni di sistema all'interno dei programmi regionali (riferite ad azioni di carattere innovativo e/o ad attività preparatorie, di sorveglianza, di valutazione e di controllo).

I requisiti minimi degli studi di fattibilità (riferiti sia ai piani sia ai progetti) sono stati successivamente individuati in occasione del loro finanziamento per i territori meridionali (delibera 106/1999), e confermati in occasione del finanziamento per le aree del centro-nord (delibera 135/1999); comprendendo, oltre la determinazione dei costi e degli eventuali ricavi, anche le analisi di fattibilità finanziaria (analisi costi e ricavi) e di fattibilità economica e sociale (analisi costi e benefici). I requisiti minimi di uno SDF prevedono un'articolazione, che può variare purché gli elementi indicati siano comunque presenti, organizzata secondo il seguente indice:

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.

La procedura di approvazione degli studi di fattibilità finanziati dal CIPE (delibera 11/2002) prevede 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) che costituisce «*espressione della volontà di procedere all'investimento*»; quindi, 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*».

L'Unità di Valutazione per gli Investimenti Pubblici (UVAL), con un proprio documento (UVAL, *Studi di fattibilità per gli investimenti pubblici: monitoraggio degli studi CIPE e prospettive per il futuro*, giugno 2003), ha reso noti i criteri adottati per la verifica degli studi di fattibilità finanziati dal CIPE, che sono stati riferiti a:

- a) la priorità assegnata allo SDF dall'amministrazione proponente;
- b) la coerenza della proposta con la programmazione in atto o in fase di elaborazione;
- c) la coerenza tra obiettivo specifico dell'idea-progetto ed oggetto della stessa (coerenza interna);
- d) l'individuazione di una pluralità di alternative (tecnologiche, finanziarie o gestionali) in base alle quali valutare l'opportunità dell'idea-progetto;
- e) la dimensione finanziaria, che migliori la qualificazione progettuale dell'opera con più ampio impatto sul territorio;
- f) la complessità dell'idea-progetto, favorendo l'operare congiunto di più attori istituzionali per la realizzazione di progetti multiregionali o di progetti multisettoriali e/o multifunzionali;
- g) la valenza territoriale del progetto, in termini di bacino d'utenza interessato alla ricaduta dei benefici;

- h) la valenza ambientale del progetto, in termini di riduzione di impatti in atto o di contenimento di impatti aggiuntivi;
- i) il gradimento istituzionale della proposta.

L'attività avviata, anche se non ha completamente conseguito gli obiettivi che si era prefissi, ha comunque costituito una significativa esperienza nella valutazione dei cd studi «multi-intervento», che affrontano tematiche settoriali in un'ottica di programmi integrati. Non esiste ancora una procedura di valutazione dei piani e programmi di sviluppo su base territoriale. A seguito delle esperienze conseguite si tende ad individuare una metodologia applicabile anche ai fini della qualificazione delle scelte di investimento richiesta dalle norme di accelerazione della spesa in conto capitale; la quale prevede che, al fine del riparto delle risorse finanziarie per investimenti pubblici, i progetti inoltrati al CIPE dalle Amministrazioni centrali e dalle Regioni indichino i risultati economico-sociali attesi e forniscano i cronoprogrammi di attività e di spesa, e che gli investimenti finanziati siano attuati nell'ambito e secondo le procedure degli Accordi di programma quadro, prevedendo che l'elenco degli interventi da finanziare sia accompagnato da una relazione del Nucleo di valutazione che ne evidenzia la coerenza (programmatica, interna ed esterna), gli effetti economico-sociali attesi, le sintesi delle valutazioni di fattibilità, gli eventuali ulteriori approfondimenti relativi alla fattibilità (tecnica, procedurale e/o economico-finanziaria).

La valutazione degli investimenti finanziati con i Programmi comunitari

Le regole comunitarie nell'uso dei fondi strutturali prevedono sia che il loro uso risulti addizionale e non sostitutivo delle risorse finanziarie nazionali, sia la determinazione della quota di cofinanziamento nazionale.

L'ammontare del cofinanziamento nazionale ai programmi comunitari (articoli 52 e 53 del Regolamento Generale sui Fondi Strutturali, e Allegato III del medesimo Regolamento) fissa i seguenti livelli di tasso di partecipazione dei Fondi comunitari per obiettivo:

1) Convergenza: il tasso di partecipazione del FESR e del FSE non può superare il tetto del 75% della spesa pubblica ammissibile;

2) Competitività regionale e occupazione: il tasso di partecipazione ha un tetto pari al 50% della spesa pubblica ammissibile.

3) Cooperazione territoriale: il limite massimo varia dall'85% del totale della spesa ammissibile al 75% della sola spesa pubblica ammissibile (in funzione di quanto specificato all'art. 53, paragrafo 3, del Regolamento Generale).

Il rispetto delle suddette soglie deve essere assicurato, a livello di programma operativo, nel definire la quota di cofinanziamento nazionale, alla quale concorrono la quota statale e quella regionale/locale. L'attivazione delle quote di cofinanziamento nazionale avviene con modalità uniformi a quelle previste per le quote comunitarie.

Nel caso di progetti i cui rientri tariffari generino entrate (come definito dall'art. 55 del Regolamento generale), queste ultime devono essere propriamente valutate in maniera da determinare il contributo pubblico in relazione al **marginale lordo di autofinanziamento** del progetto, al fine di evitarne il sovrafinanziamento.

La metodologia per la determinazione del tasso di cofinanziamento è basata sul "funding gap method", suggerito dalla Commissione, consistente nel calcolare la quota del costo attualizzato dell'investimento iniziale non coperto dalle **entrate nette** attualizzate del progetto. Gli investimenti da prendere in considerazione sono quelli in infrastrutture e quelli per i quali è possibile quantificare in anticipo l'entità delle entrate.

Nel 2003 la DG Politica regionale e coesione della Commissione europea ha pubblicato la «**Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento**», con l'obiettivo di offrire a tutte le parti interessate un riferimento comune nel processo di valutazione dei progetti da ammettere al cofinanziamento dei Fondi strutturali, del Fondo di coesione e degli strumenti di pre-adesione (ISPA). Documento che è stato riproposto, in particolare per valutare il requisito di «addizionalità» nell'uso dei fondi comunitari, nella documentazione preparatoria del periodo di programmazione 2007-2013 (Commissione europea, documento di lavoro N. 4, *Orientamenti metodologici per la realizzazione delle analisi costi-benefici*, agosto 2006).

Sempre nel 2003 la Commissione europea ha pubblicato una «**Guida alla valutazione dello sviluppo socio-economico**» (Guida Evalseed - Evaluation of Socio-Economic Development), rivolta alla valutazione dei programmi di sviluppo socio-economici. La guida illustra le metodologie, gli indicatori e le relative tecniche di valutazione dei processi di sviluppo socio-economico; illustrando approcci valutativi per particolari temi ed aree, metodi e tecniche di valutazione e fornendo infine materiale utile allo sviluppo dell'attività valutativa.

Per la valutazione delle entrate nette consistenti nei progetti realizzati in Italia, il Dipartimento delle politiche di sviluppo (DPS) ha emanato un «**Documento per la determinazione della partecipazione dei Fondi strutturali negli investimenti in infrastrutture generatori di entrate**» (Roma, 27 giugno 2003).