

Il progetto economico-finanziario degli investimenti in infrastrutture

1. Premessa
2. La progettazione economico-finanziaria delle infrastrutture
3. Le verifiche economico-finanziarie nella programmazione
4. Le valutazioni economico-finanziarie per il finanziamento
5. Considerazioni finali

1. Premessa

La normativa italiana relativa all'attuazione del ciclo programmazione-progettazione-collaudò delle infrastrutture pubbliche, o di pubblico interesse, prevede, oltre gli impegni nella progettazione ingegneristica e nella gestione contrattuale della realizzazione delle opere, anche specifiche incombenze nella valutazione economica e finanziaria dell'investimento.

La necessità di realizzare la progettazione economica e finanziaria degli investimenti in infrastrutture è finalizzata ad obiettivi diversi: le procedure di programmazione dell'opera, la determinazione delle tariffe dei servizi, la verifica della capacità di attrarre capitali privati, ecc. Tuttavia queste norme risultano disattese e, quando applicate, spesso si configurano come mero adempimento burocratico.

Due recenti avvenimenti ripropongono l'urgenza di (conoscere per) applicare le norme relative alla progettazione economico-finanziaria delle infrastrutture.

Le regole per l'utilizzazione delle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea, nell'appena concluso periodo di programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali, hanno imposto di valutare la redditività dei progetti di investimento in infrastrutture capaci di generare entrate nette consistenti, che, nel caso possano contribuire all'autofinanziamento, determinano una partecipazione limitata dei Fondi



strutturali al cofinanziamento per la loro realizzazione¹. Regola recepita nel QCS nazionale (per il medesimo periodo di programmazione), per la cui attuazione è stato definito² un metodo sia per determinare il margine lordo di autofinanziamento del progetto sia per procedere alla verifica del piano finanziario e alla definizione della quota del cofinanziamento comunitario. Analoghe regole sono in corso di predisposizione per il periodo di programmazione 2007-2013.

L'attuazione delle norme, definite o in corso di definizione, in merito all'autonomia finanziaria di entrate e di spese dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni (attribuita loro dall'articolo 119 della Costituzione a seguito della modifica del Titolo V), comporta una verifica più stringente sia dei criteri di allocazione delle risorse pubbliche sia dell'efficienza e dell'efficacia della spesa realizzata.

Per questi motivi sarà necessario aggiornare il contenuto degli elaborati predisposti per

la definizione dei “contratti pubblici”, che - si ricorda - riguardano non solo i lavori ma anche i servizi, e quindi richiedono di valutare sia i costi e le modalità di realizzazione di un'opera sia i costi e le modalità di gestione della medesima. Per questo motivo ai tecnici sarà richiesto di redigere per ogni opera il relativo progetto economico e finanziario.

2. La progettazione economico-finanziaria delle infrastrutture

L'introduzione nella normativa italiana della verifica economica e finanziaria degli investimenti in infrastrutture va fatta risalire alla fine degli anni '70, in relazione alla definizione dei compiti e delle competenze delle neoistituite Regioni a statuto ordinario. Il periodo è caratterizzato dall'accentramento finanziario della raccolta delle entrate tributarie nel Ministero del Tesoro, accompagnato 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 stesso 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.

¹ Art.29 del Regolamento (CE) n.1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 «Disposizioni generali sui Fondi strutturali». Quando il *margine lordo di autofinanziamento* (inteso quale rapporto percentuale delle entrate nette attualizzate sul costo totale attualizzato) normalmente atteso supera la soglia del 25% del costo totale dell'investimento, il valore attuale delle entrate nette generate viene considerato “sostanziale”, e quindi la partecipazione dei Fondi strutturali all'investimento è soggetta al limite massimo del 40% nelle Regioni obiettivo 1 e del 25% nelle Regioni obiettivo 2. Quando il valore è contenuto al di sotto del 25% del costo totale dell'investimento, i tassi massimi di cofinanziamento si applicano al costo ammissibile dell'investimento dedotto il margine lordo di autofinanziamento.

² Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle politiche di sviluppo, *Documento per la determinazione della partecipazione dei Fondi strutturali negli investimenti in infrastrutture generatori di entrate*, Roma 27 giugno 2003; in «QCS News» n.20, giugno 2003, pp.33-47.

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)³, 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 di opere pubbliche 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. Nonostante questa esperienza abbia contribuito alla alfabetizzazione della PA nella raccolta di dati per la determinazione dei fabbisogni (da soddisfare con la realizzazione dell'investimento) e nell'uso di metodi di analisi economica e finanziaria⁴, in termini pratici il FIO ha fallito gli obiettivi; sia per le scelte della politica, che ha preferito allocare le risorse finanziarie più sulla base delle appartenenze piuttosto che per il conseguimento di obiettivi verificati, sia per le carenze del metodo, i cui strumenti analitici si sono rivelati un tecnicismo del tutto inadeguato a valutare fattibilità ed alternative dei progetti.

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. In particolare si è riflettuto sulla assenza di un argine di difesa alle pressioni per l'espansione della spesa pubblica insito nel 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.

Viene quindi introdotta una norma (legge 155/1989) 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.

Successivamente si stabilisce (d.lgs. 504/1992 e d.lgs. 528/1993) che il piano finanziario venga integrato con un **piano economico-finanziario**, finalizzato ad accertare l'equili-

³ Istituito dall'art.3 della legge 181/1982 quale strumento specifico di intervento anticongiunturale, il FIO, assistito da mutui BEI (Banca europea degli investimenti), avrebbe dovuto finanziare progetti immediatamente eseguibili e di rilevante interesse economico sul territorio, prevalentemente orientati all'esecuzione o al completamento di opere e impianti di disinquinamento delle acque, alla realizzazione o al completamento di opere e impianti per lo smaltimento dei rifiuti, ad iniziative di sviluppo ed ammodernamento dell'agricoltura, ad interventi organici finalizzati al recupero e restauro dei beni culturali, ad iniziative per l'informatizzazione e lo sviluppo del settore turistico. Il CIPE, con proprie delibere, ha provveduto a ripartire i finanziamenti resi disponibili (nel periodo 1982-1986 e nell'anno 1989) definendo contestualmente i criteri di ripartizione e i criteri di valutazione dei progetti. I progetti finanziati avrebbero dovuto aprire i cantieri entro 120 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della delibera CIPE di finanziamento ed avrebbero dovuto essere realizzati in un arco temporale non superiore a cinque anni. L'avvio e l'attuazione degli interventi è stato accompagnato da una copiosa produzione di atti formali da parte del CIPE, impegnato prevalentemente nella concessione di proroghe, fino all'assegnazione (nel 1998) di un termine ultimo di 16 mesi per il completamento di tutti i programmi ancora in corso, ponendo a carico del bilancio dello Stato le risorse finanziarie rese necessarie dal mancato cofinanziamento della BEI.

⁴ Il Segretariato generale della programmazione ha pubblicato edizioni successive (a partire da una *Proposta*, del maggio 1982) del *Manuale di Valutazione dei progetti della Pubblica Amministrazione italiana* (editi a Roma dall'IPZS). Il Fornez nel 1986 ha pubblicato la *Guida all'analisi di progetti. Il manuale dell'Unido*.

brio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione *«anche in relazione agli introiti previsti ed al fine della determinazione delle tariffe»*. Congiuntamente all'obiettivo di conseguire un contenimento della spesa pubblica⁵, viene quindi introdotto l'obiettivo di determinare una tariffa per la fruizione dei c.d. "beni e servizi a rilevanza imprenditoriale"⁶ che, ancorché forniti dal settore pubblico, consentono 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.

L'attuazione di queste norme trova una particolare attenzione da parte della Cassa depositi e prestiti; la quale, con la circolare 1227/1998, riduce i tassi per i mutui nel cui rimborso sia prevista la concorrenza di proventi tariffari e definisce specifiche modalità per la redazione dei piani economico-finanziari. Dai dati forniti in merito ai progetti completi di PEF finanziati nel periodo 1993-1997 (i cui dati sono riportati nelle tabelle allegate) risulta, oltre la ridotta attività delle Amministrazioni meridionali limitata a progetti di valore contenuto, una incidenza del finanziamento (in rapporto all'investimento) maggiore per tipologie di opere che teoricamente avrebbero dovuto consentire una più consistente partecipazione di capitali privati (impianti di metanizzazione e parcheggi).

2.1 Le norme vigenti

Le norme vigenti in merito al finanziamento, e quindi alla verifica in sede progettuale, degli investimenti in infrastrutture di competenza degli enti locali⁷ prevedono l'obbligo, *«per le nuove opere [destinate all'esercizio di servizi pubblici] il cui progetto generale comporti una spesa superiore al miliardo di lire [516 mila euro]»,* di accertare l'equilibrio economico finanziario dell'investimento e della connessa gestione tramite l'approvazione di un piano economico-finanziario (PEF) assentito da un istituto di credito.

Le medesime norme prevedono che le tariffe, relative al servizio pubblico realizzato, siano determinata 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 risulta chiaro se siano ancora valide le modalità per la redazione e la verifica del piano economico-finanziario stabilite dalla Cassa Depositi e Prestiti nella citata circolare 1227/1998, in quanto la successiva circolare 1255/2005 (relativa sempre alla concessione di mutui agli Enti locali) non si pronuncia in merito.

Per il finanziamento delle infrastrutture comprese fra le cd "opere strategiche" (di cui alla legge "obiettivo" 443/2001), la legge finanziaria 2004 (legge 350/2003) stabilisce che, qualora sia presente un potenziale ritorno economico derivante dalla gestione, il progetto

⁵ I trasferimenti erariali agli Enti locali, che nel decennio 1981-1990 contribuiscono mediamente al 60% dei bilanci locali, si sono progressivamente ridotti per attestarsi mediamente sul 30% a partire dal 1994.

⁶ La definizione attualmente in uso di "servizi pubblici di rilevanza economica" è stata introdotta dal d.lgs. 267/2000 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

⁷ Articolo 43 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n.77 «Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali»; articolo 201 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali».

**MUTUI CONCESSI DALLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI NEGLI ANNI 1993-1997
INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE CON PIANO ECONOMICO FINANZIARIO ASSENTITO**

Tab. A – Nord

OPERE		PROGETTI		INVESTIMENTO		FINANZIAMENTO		INV. medio	FIN. Medio
		N.	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	
Impianti smaltimento RSU		22	285.382	25,93	156.787	21,11	12.972	54,94	
Impianti sportivi		36	134.869	12,25	84.616	11,39	3.746	62,74	
Impianti di depurazione		21	109.115	9,91	55.083	7,42	5.196	50,48	
Impianti di metanizzazione		39	148.577	13,50	129.555	17,44	3.810	87,20	
Opere acquedottistiche		34	263.279	23,92	188.987	25,44	7.744	71,78	
Parcheggi		21	88.856	8,07	82.954	11,17	4.231	93,36	
Opere varie		9	70.516	6,41	44.851	6,04	7.835	63,60	
TOTALE	V.A.	182	1.100.594	100,00	742.833	100,00	6.047	67,49	
	%	47,52	54,04		49,19				

Tab. B - Centro

OPERE		PROGETTI		INVESTIMENTO		FINANZIAMENTO		INV. medio	FIN. Medio
		N.	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	
Impianti smaltimento RSU		13	129.536	18,21	111.774	19,80	9.964	86,29	
Impianti sportivi		6	11.806	1,66	11.806	2,09	1.968	100,00	
Impianti di depurazione		11	45.154	6,35	17.742	3,14	4.105	39,29	
Impianti di metanizzazione		19	49.826	7,00	47.727	8,46	2.622	95,79	
Opere acquedottistiche		18	107.920	15,17	95.466	16,92	5.996	88,46	
Parcheggi		33	165.370	23,24	125.765	22,28	5.011	76,05	
Opere varie		26	201.812	28,37	154.102	27,30	7.762	76,36	
TOTALE	V.A.	126	711.424	100,00	564.382	100,00	5.646	79,33	
	%	32,90	34,93		37,37				

Tab. C – Sud e isole

OPERE		PROGETTI		INVESTIMENTO		FINANZIAMENTO		INV. medio	FIN. Medio
		N.	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	
Impianti smaltimento RSU		14	29.370	13,07	28.105	13,85	2.098	95,69	
Impianti sportivi		21	47.522	21,14	39.912	19,67	2.263	83,99	
Impianti di depurazione									
Impianti di metanizzazione		7	21.940	9,76	21.105	10,40	3.134	96,19	
Opere acquedottistiche									
Parcheggi		24	73.609	32,75	72.397	35,68	3.067	98,35	
Opere varie		9	52.335	23,28	41.385	20,40	5.815	79,08	
TOTALE	V.A.	75	224.776	100,00	202.904	100,00	2.997	90,27	
	%	19,58	11,04		13,44				

Tab. D – Totale Italia

OPERE		PROGETTI		INVESTIMENTO		FINANZIAMENTO		INV. medio	FIN. Medio
		N.	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	
Impianti smaltimento RSU		49	444.288	21,81	296.666	19,65	9.067	66,77	
Impianti sportivi		63	194.197	9,53	136.334	9,03	3.082	70,20	
Impianti di depurazione		32	154.269	7,57	72.825	4,82	4.821	47,21	
Impianti di metanizzazione		65	220.343	10,82	198.387	13,14	3.390	90,04	
Opere acquedottistiche		52	371.199	18,22	284.453	18,84	7.138	76,63	
Parcheggi		78	327.835	16,10	281.116	18,62	4.203	85,75	
Opere varie		44	324.663	15,94	240.338	15,92	7.379	74,03	
TOTALE	V.A.	383	2.036.794	100,00	1.510.119	100,00	5.318	74,14	
	%	100,00	100,00		100,00				

Fonte: elaborazione su dati Cassa Depositi e Prestiti, *Gradus*, I, 1998, n.1, Tab.42, pag.62

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 ha predisposto (delibera 11/2004) uno schema-tipo per la redazione del piano economico-finanziario, che assume a riferimento la “Guida della Commissione Europea all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento”, pubblicata nel 2003 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 preadesione (ISPA).

Lo schema-tipo per la redazione del piano economico-finanziario è composto di tre documenti:

- lo “schema sintetico”, nel quale riportare le informazioni principali e gli indicatori riepilogativi del PEF analitico;
- il “glossario”, esplicativo dei principali termini utilizzati;
- lo “schema di piano economico-finanziario analitico”, composto da un prospetto di analisi della domanda/offerta e da un sistema di conti analitici.

3. Le verifiche economico-finanziarie nella programmazione delle infrastrutture

La qualificazione delle scelte degli investimenti pubblici in infrastrutture, anche tramite la loro preventiva valutazione economico-finanziaria, ha avuto un riconoscimento normativo con la definizione del ciclo della programmazione e realizzazione delle opere pubbliche all'interno della legge quadro 109/1994 sui lavori pubblici, oggetto di successivi continui aggiornamenti attualmente ricollocati nel d.lgs. 163/2006 sui contratti pubblici.

Le Amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo della redazione di uno specifico **programma triennale** quale «*momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni*»; preceduto da uno studio finalizzato ad «*individuare il quadro dei bisogni e delle esigenze, al fine di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento*», sulla base del quale provvedere alla redazione degli studi di fattibilità necessari per l'elaborazione del programma triennale. Per le opere sotto soglia (attualmente di 10 milioni di euro) 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*».

Non può risultare beneficiario di finanziamenti pubblici un investimento non incluso nell'elenco annuale dei lavori da realizzare; nel



quale un'opera può essere inclusa subordinatamente alla preventiva approvazione dello studio di fattibilità (che comprende anche le verifiche economico-finanziarie) o della progettazione almeno preliminare (della quale, come visto nel capitolo precedente, fa parte integrante il progetto economico-finanziario).

Risulta quindi che la redazione, per ogni opera, di adeguate verifiche preliminari di natura anche economica e finanziaria dovrebbe costituire la modalità ordinaria per assumere decisioni in merito alla realizzazione delle infrastrutture ed alla connessa allocazione della spesa pubblica⁸.

La approvazione di uno studio di fattibilità, la cui redazione è obbligatoria (legge 144/1999) per le opere di costo complessivo superiore a 20 miliardi di lire [10,33 milioni di euro], costituisce "certificazione di utilità degli investimenti" ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi per la progettazione⁹, e "titolo preferenziale" ai fini della valutazione del progetto per l'accesso ai finanziamenti pubblici disponibili.

La valutazione sulla opportunità di procedere ad un investimento in infrastrutture dovrebbe quindi basarsi sia sulla identificazione dei fabbisogni da soddisfare sia sulla valutazione delle soluzioni alternative (anche dal punto di vista economico e finanziario) per il loro soddisfacimento, comprendente anche l'opzione di non realizzare l'opera. L'applicazione di questo principio ha avuto, negli ultimi anni, diverse occasioni per essere sperimentata, non tutte univoche.



4. Le valutazioni economico-finanziarie per il finanziamento delle infrastrutture

All'interno della definizione dei nuovi orientamenti delle politiche di sviluppo, 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 (delibera 70/1998), ha destinato una quota (del 3%) al cofinanziamento di studi di fattibilità, al fine di definire una lista di interventi prioritari sulla base della quale programmare sia l'uso del fondo per la progettualità sia l'accesso ai finanziamenti disponibili per la realizzazione delle opere.

I requisiti minimi degli studi di fattibilità

⁸ Non senza contraddizioni, anche normative; riferite in particolare alle opere che si pensa di poter realizzare con l'apporto di capitali privati. Le norme relative al promotore di un'opera pubblica, prevedono che le proposte da inoltrare all'Ente che ha programmato l'opera (e che, quindi, avrebbe già dovuto redigere un proprio SdF) contengano «uno studio di inquadramento territoriale e ambientale, uno studio di fattibilità, un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito, una specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione» (elementi tutti che concorrono alla definizione di uno SdF), nonché l'indicazione degli elementi che definiscono il contratto di concessione (prezzo, valore tecnico ed estetico dell'opera, tempo di esecuzione dei lavori, rendimento, durata della concessione, modalità di gestione, livello e criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare all'utenza, ulteriori elementi individuati in base al tipo di lavoro da realizzare), e delle garanzie offerte.

⁹ "Fondo rotativo per la progettualità" (art.1, commi 54-58, della legge 549/1995), istituito con l'obiettivo di rafforzare i processi decisionali pubblici di investimento, anche al fine di consentire la «rilevazione dei fabbisogni infrastrutturali espressi dal territorio».

sono stati successivamente individuati in occasione del 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)¹⁰.

La procedura di approvazione degli studi di fattibilità finanziati dal CIPE, definita dalla 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, precedentemente richiamata) che costituisce «*espressione della volontà di procedere all'investimento*». 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), demandata al loro esame, ha reso noti¹¹ 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 alla 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 ancora conseguito gli obiettivi che si era prefissi¹², ►

segue a pagina 23

¹⁰ 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.

¹¹ Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione (DPS), Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL), *Relazione del gruppo di lavoro studi di fattibilità*, ottobre 2002.

¹² Il *Quinto rapporto del DPS 2001-2002* (capitolo IV.4 - Gli studi di fattibilità: lo stato di attuazione, pagg. 187-193) fa sapere che dei 393 studi cofinanziati nel 1999, a settembre 2002 ne risultavano completati 223 (dei quali 104 approvati), 72 in corso, 58 da affidare e 40 defianziati. L'utilizzo dei risultati ha portato all'inserimento di 9 interventi nel primo elenco di opere strategiche della "legge obiettivo", al finanziamento della progettazione preliminare di 6 interventi con fondi della Cassa Depositi e Prestiti, all'impostazione dei Progetti integrati territoriali (PIT) delle Regioni Campania e Sicilia da finanziare con risorse del QCS 2000-2006. In conclusione il rapporto evidenzia la necessità che per il futuro vengano individuate azioni utili per la valorizzazione dei risultati degli studi di fattibilità già conclusi e per la promozione della qualità degli studi futuri.

ha comunque costituito una significativa esperienza ai fini della qualificazione delle scelte di investimento; qualificazione richiesta anche nell'attuazione della norma di accelerazione della spesa in conto capitale¹³, 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.

Quanto stabilito dal CIPE si intreccia con quanto definito dalla "Guida per la certificazione" degli studi di fattibilità, adottata¹⁴ 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 pubblici¹⁵.

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, secondo le definizioni della legge 109/1994;

- 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 diversi¹⁶);

- 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 (delibera Cipe 134/1999) il compito di realizzare una banca dati di 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*

¹³ Prevista dall'articolo 130 lettera a) della citata legge 350/2003 (finanziaria 2004), stabilisce che nella ripartizione delle risorse finanziarie siano privilegiati i settori sicurezza, trasporti, ricerca, acqua e rischio idrogeologico, e che gli investimenti finanziati siano attuati nell'ambito e secondo le procedure previste dagli Accordi di programma quadro. Ha trovato una prima applicazione nelle delibere CIPE che ripartiscono le risorse per il periodo 2004-2007 (n.19/2004, e n.20/2004). Quest'ultima delibera prevede (punto 6.1.3) 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).

¹⁴ Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, *Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)*; documento adottato nella seduta dell'8 marzo 2001 e aggiornato nella seduta del 12 giugno 2003.

¹⁵ L'art.1 della citata legge 144/1999 ne prevede la costituzione (presso ogni Amministrazione centrale, ciascuna Regione e le Province autonome di Trento e Bolzano) 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 del tesoro e del bilancio, ed in collegamento con gli uffici regionali di statistica, al fine di garantire:

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

¹⁶ Precisazione di non secondaria importanza, in quanto gli SdF finanziati dal CIPE hanno riguardato anche i cd studi "multi-intervento" che affrontano tematiche settoriali in un'ottica di programmi integrati (cfr. UVAL, *Studi di fattibilità per gli investimenti pubblici: monitoraggio degli studi CIPE e prospettive per il futuro*, giugno 2003).

di investimento, e dell'analisi economica ed ambientale applicata a livello territoriale e settoriale¹⁷. A tal fine è stata costituita una Rete integrata dei Nuclei¹⁸, 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. Nel definire la procedura per l'inoltro degli studi di fattibilità i cui esiti consentano di avviare lo sviluppo progettuale degli interventi, il CIPE ha affidato alla Rete NUVV (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 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»¹⁹.

5. Considerazioni finali

È stato osservato²⁰ che, nei processi di sviluppo territoriale, «investimenti produttivi e incentivi finanziari per attrarre iniziative nelle aree depresse, in presenza di deficit strutturali nel contesto che incidono negativamente sulla produttività delle imprese, non producono effetti stabili sullo sviluppo», e che – simmetricamente – «un forte investimento in infrastrutture, se non

perfettamente coerente con le esigenze del tessuto produttivo dell'area, non è in grado di innalzare significativamente il sentiero di sviluppo». Come per altro convalidato dalla constatazione che nel Mezzogiorno si è creata «una situazione di sovrainvestimento, in quanto i benefici prodotti dagli investimenti pubblici (cost reducing per le imprese) non sarebbero stati abbastanza elevati da superare il loro costo opportunità (costo sociale del capitale pubblico), per cui lungo tutto il periodo considerato l'investimento pubblico in queste aree si sarebbe mediamente dimostrato socialmente inefficiente».

Si prospetta quindi non un problema di contenimento della spesa pubblica in infrastrutture bensì un problema di qualificazione della medesima spesa pubblica; obiettivo insito nelle norme precedentemente esaminate: pur con qualche incertezza la verifica economica e finanziaria degli investimenti in infrastrutture è richiesta sia nella fase delle scelte di programmazione di un'opera sia nella fase delle decisioni in merito al progetto per la realizzazione dell'opera medesima.

Tuttavia merita osservare come la pluralità delle norme richiamate non individuino un quadro preciso e - soprattutto - coerente di competenze e di procedure. Le modalità di redazione del piano economico-finanziario, contemplate nei diversi atti richiamati, anche se riferite ad analisi analoghe basate su analoghi indicatori, non risultano tuttavia univoche; alcune Regioni hanno provveduto ad emanare propri disciplinari tecnici²¹; non è ancora definita con precisione né la specificità delle metodologie di analisi²², quando riferite a programmi di investi-

¹⁷ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 1999 «Costituzione di appositi nuclei con la funzione di garantire il supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione ed al monitoraggio degli interventi pubblici».

¹⁸ Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, accordo 24 ottobre 2002, «Comitato tecnico paritetico dei Nuclei di valutazione e verifica. Proposta di Protocollo d'intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, per la costituzione e l'avvio della rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici». La Rete NUVV coinvolge 33 Amministrazioni (12 Ministeri e tutte le Regioni e Province autonome).

¹⁹ Criterio definito dal CIPE in occasione della ripartizione delle risorse 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.

²⁰ Svimez, *Le infrastrutture e lo sviluppo del Mezzogiorno*, Quaderni di «Informazioni Svimez», n.12, febbraio 2002.

²¹ Regione Veneto, *La valutazione dei progetti di investimento pubblici. Linee guida*, Quaderni del NUVV n.1, 2005.

²² Oltre i documenti citati in precedenza, è opportuno richiamare la *Guida Evalsen*, realizzata dalla Commissione Europea per la valutazione dello sviluppo socio-economico (dicembre 2003), e la *Guida alla sperimentazione dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR)*, elaborata dal Nucleo per la valutazione delle norme e delle procedure della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Circolare n.1 del 16 gennaio 2001).

mento e quando riferite al singolo progetto, né le modalità di raccordo fra le previsioni in sede di programmazione e le verifiche in sede di progetto della medesima opera.

Va osservato inoltre come l'anello debole del ciclo programmazione-realizzazione di una infrastruttura sia individuabile nelle modalità di finanziamento dell'investimento. In particolare ci si riferisce alla carenza di criteri per l'allocazione di risorse pubbliche per la realizzazione di opere per le quali sia ipotizzabile una capacità di rientri gestionali in grado di attrarre capitali privati. Le regolamentazioni prima esaminate, carenti nel delineare le formule di parte-

nariato pubblico-privato, nulla dicono sulla copertura della quota di investimento in grado di autofinanziarsi e sull'eventuale obbligo di ricercare capitali privati da parte dell'Amministrazione titolare dell'iniziativa.

Gli Enti locali, se in passato hanno trovato più semplice fare pressioni per ottenere un finanziamento pubblico a copertura dell'intero costo di realizzazione dell'opera, nel prossimo futuro, con l'entrata a regime dell'autonomia finanziaria, saranno inevitabilmente costretti a conciliare i programmi con le compatibilità del proprio bilancio. Su questa strada dovranno incontrare tecnici consapevoli e preparati. ■

