

La verifica economico-finanziaria degli investimenti in infrastrutture

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. La progettazione economico-finanziaria delle infrastrutture. - 2.1 Introduzione. - 2.2. Le norme vigenti. - 3. Le verifiche economico-finanziarie nella programmazione delle infrastrutture. - 4. Le valutazioni economico-finanziarie per il finanziamento delle infrastrutture. - 5. Considerazioni.

1. Premessa

Le politiche comunitarie di sviluppo e coesione privilegiano l'obiettivo di rafforzare la competitività e l'attrattiva dei territori, da realizzarsi tramite l'attuazione di azioni orizzontali, delle quali gli investimenti in infrastrutture costituiscono una componente non secondaria, e da conseguirsi anche con il ricorso a realizzazioni finanziarie complesse ed estese ai partenariati pubblico-privati.

Già avviato nel periodo di programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali, questo orientamento si concretizza nell'indirizzo di perseguire «l'effetto sinergico delle risorse comunitarie favorendo il massimo ricorso a fonti di finanziamento private», tenendo adeguatamente conto della redditività dei progetti, al fine di valutare la presenza di investimenti in infrastrutture capaci di generare entrate che possano contribuire all'autofinanziamento delle stesse¹. Al verificarsi di questa condizione, la partecipazione dei Fondi strutturali al cofinanziamento dell'investimento viene limitata².

¹ Considerato 40 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999, «Disposizioni generali sui Fondi strutturali», in *G.U.C.E.* legge n. 161 del 26 giugno 1999.

² Art. 29 del citato Regolamento 1260/1999. Quando il *marginale 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.

L'Italia ha recepito, nella propria programmazione, l'indicazione di limitare la quota di cofinanziamento comunitario per le infrastrutture generatrici di entrate nette consistenti³, ed ha provveduto a predisporre un documento⁴ che definisce il 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 all'investimento.

I dati di monitoraggio sugli interventi comunitari, pur diffusi con una encomiabile sollecitudine⁵, non contengono tuttavia informazioni riconducibili agli investimenti in infrastrutture in grado di autofinanziarsi, in tutto o in parte, con l'apporto di capitali privati, né forniscono dati sul contributo complessivo degli investimenti privati; che altri osservatori⁶ valutano non in grado di costituire una massa critica né per dimensioni economiche e finanziarie né per carattere innovativo.

Queste omissioni ripropongono l'insufficiente attenzione alla fase di valutazione *ex post* degli investimenti in infrastrutture e ai compiti della P.A. nella loro realizzazione, che, oltre gli impegni nella progettazione ingegneristica e nella gestione contrattuale della realizzazione delle opere, prevedono anche specifiche incombenze nella valutazione economica e finanziaria dell'investimento.

Nella normativa italiana è presente una pluralità di richiami alla necessità di realizzare la progettazione economica e finanziaria degli investimenti in infrastrutture, finalizzandola ad obiettivi diversi: la determinazione delle tariffe dei servizi, le procedure di programmazione dell'opera, la verifica della capacità di attrarre capitali privati, ecc. Non sempre queste norme risultano applicate, e spesso vengono applicate come mero adempimento burocratico.

³ Per le quali il tetto è fissato al 35%, riferito agli interventi da realizzare nelle Regioni obiettivo 1 (paragrafo 4.1 «Tassi di partecipazione ai Fondi strutturali» del «Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1 2000-2006»; nel sito internet dps.tesoro.it).

⁴ 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.

⁵ Sul sito internet del DPS, all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/qcs/qcs_monitoraggio_spesa.asp.

⁶ A. Fortunato, *Gli strumenti per l'attivazione degli investimenti privati (nei PIT)*, in FORMEZ, «Newsletter Progettazione Integrata», 31 gennaio 2006.

2. La progettazione economico-finanziaria delle infrastrutture

2.1. Introduzione

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 n. 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 (D.P.R. n. 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)⁷, tramite il quale – in teoria – si

⁷ Istituito dall'art. 3 della legge n. 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 (40% delle disponibilità nette complessive per interventi da realizzare nel Mezzogiorno; 40% delle medesime disponibilità per interventi proposti dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano), 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 (delibera CIPE 5 agosto 1998, n. 92, pubblicata in *G.U.* n. 207

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. Nonostante questa esperienza abbia contribuito alla alfabetizzazione della P.A. 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 finanziaria⁸, in termini pratici il FIO ha fallito gli obiettivi. Il motivo principale di questo fallimento viene attribuito⁹ alle scelte della politica, che ha preferito allocare le risorse finanziarie più sulla base delle appartenenze piuttosto che per il conseguimento di obiettivi verificati. Sembra tuttavia opportuno ricordare che l'intero sistema non avrebbe comunque potuto funzionare in assenza di definite scelte di programmazione nazionale, da utilizzare quale quadro di coerenza generale rispetto al quale verificare l'efficacia delle scelte progettuali; realtà che ha reso gli strumenti analitici un tecnicismo del tutto inadeguato a valutare fattibilità ed alternative dei progetti, come per altro alcuni operatori avevano avuto modo di sottolineare¹⁰.

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 riflettuto¹¹ sulla assenza di un argine di

del 5 settembre 1998; successivamente integrata con delibera CIPE 21 dicembre 1999, n. 199, pubblicata in *G.U.* n. 14 del 19 gennaio 2000), ponendo a carico del bilancio dello Stato le risorse finanziarie rese necessarie dal mancato cofinanziamento della BEI (Art. 5, Procedure di spesa per i progetti FIO, della legge n. 73/1998).

⁸ Il Segretariato generale della programmazione ha pubblicato edizioni successive (dopo una *Proposta*, del maggio 1982) del *Manuale di Valutazione dei progetti della Pubblica Amministrazione italiana* (editi a Roma dall'IPZS). Il FORMEZ, nel 1986, ha pubblicato la *Guida all'analisi di progetti. Il manuale dell'Unido*.

⁹ G. Pennisi e E.M. Peterlini, *Spesa pubblica e bisogno di inefficienza. L'esperienza del Fondo Investimenti e Occupazione (1982-1986)*, Bologna, Il Mulino, 1987 (NdR: Giuseppe Pennisi è stato direttore del Nucleo di valutazione del FIO dal 1982 al 1985).

¹⁰ F. Buffoni, *La valutazione economica dei progetti regionali di investimento: prospettive di impiego dell'analisi costi-benefici*, in «Lazioricerche», II, n. 3-4, luglio-dicembre 1983. Da notare come una situazione analoga si sia riproposta con la vicenda dei patti territoriali, per i quali sono state elaborate specifiche metodologie per la valutazione dell'ammissibilità al finanziamento, che si sono rivelate un «eccesso di tecnicismo» di fatto mai applicato per nessuno dei 220 patti ammessi a finanziamento (cfr. R. Gallia, *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, Collana della SVIMEZ, 2004, pp. 36-44).

¹¹ M.T. Salvemini, *Le politiche del debito pubblico*, Bari, Laterza, 1992.

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 che impone¹² 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 stabilisce¹³ 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». In aggiunta all'obiettivo di conseguire un contenimento della spesa pubblica¹⁴, viene quindi introdotto 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

¹² Art. 4, comma 9 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65 convertito con modifiche dalla legge 26 aprile 1989, n. 155, «Disposizioni in materia di finanza pubblica», in *G.U.* n. 126 del 1° giugno 1989.

¹³ Art. 46 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, «Riordino della finanza locale degli enti territoriali», in *Supplemento ordinario*, n. 137 alla *G.U.* n. 305 del 30 dicembre 1992. Il successivo decreto legislativo 1° dicembre 1993, n. 528 (in *G.U.* n. 298 del 21 dicembre 1993) limita l'obbligo di redigere il piano economico-finanziario alla progettazione di nuove opere di importo superiore ad un miliardo di lire.

¹⁴ 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.

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, che 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-finanziari¹⁵. Con una analisi, non riproposta successivamente, la Cassa depositi e prestiti ha dato notizia di 383 progetti completi di PEF, assentiti nel periodo 1993-1997; fornendo dati (alcuni dei quali riportati nelle tabelle allegate) dai quali si evince, in particolare, la ridotta attività delle Amministrazioni meridionali, limitata a progetti di valore contenuto¹⁶.

2.2. *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 locali¹⁷ 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 PEF che dovrà essere assentito da un istituto di credito (fra quelli individuati con decreto del Ministro del tesoro).

Le medesime norme prevedono che le tariffe, relative al servizio pubblico realizzato, siano determinate sulla base dei seguenti criteri:

– corrispondenza tra costi e ricavi, per assicurare l'integrale copertura dei costi e degli oneri di ammortamento tecnico-finanziario;

¹⁵ Cassa Depositi e Prestiti, circolare 13 marzo 1998 n. 1227, «Istruzioni generali per l'accesso al credito della Cassa depositi e prestiti», in *Supplemento ordinario* n. 51 alla G.U. n. 69 del 24 marzo 1998 (circolare reperibile nel sito cassadpp.it, nell'area «Normativa»).

¹⁶ P. Menale e G. Scarano, *Il Piano Economico Finanziario*, in «GRADUS», I, 1998, n. 1, pp. 55-62 (reperibile nel sito internet cassadpp.it, nell'area «Pubblicazioni»). Merita osservare come l'incidenza del finanziamento (in rapporto all'investimento) risulti maggiore per opere che teoricamente dovrebbero consentire una più consistente partecipazione di capitali privati (impianti di metanizzazione e parcheggi).

¹⁷ Art. 43 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, «Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali», in *Supplemento ordinario* n. 33 alla G.U. n. 65 del 18 marzo 1995; art. 201 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», in *Supplemento ordinario* n. 162 alla G.U. n. 227 del 28 settembre 2000.

- equilibrato rapporto tra finanziamenti raccolti e capitale investito;
- entità dei costi di gestione, tenendo conto degli investimenti e della qualità del servizio.

In assenza di specifiche norme per la redazione e la verifica del piano economico-finanziario, non risulta chiaro se siano ancora valide le modalità stabilite dalla Cassa Depositi e Prestiti nella citata circolare 1227/1998, in quanto la successiva circolare 1255/2005¹⁸ non si pronuncia in merito.

Per il finanziamento delle infrastrutture comprese fra le c.d. «opere strategiche» (legge «obiettivo» 443/2001), è stato previsto¹⁹ 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 ha provveduto ad approvare²⁰ 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»²¹, 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;

¹⁸ Cassa Depositi e Prestiti, circolare 27 gennaio 2005, n. 1255, «Accesso al credito della gestione separata della Cassa depositi e prestiti società per azioni da parte di enti locali e Regioni. Condizioni generali dei prestiti di scopo ordinari di cui agli artt. 11, 12 e 13 del D.M. Economia e Finanze 6 ottobre 2004», in *Supplemento ordinario* alla G.U. n. 29 del 5 febbraio 2005 (circolare reperibile nel sito cassadapp.it, nell'area «Normativa»).

¹⁹ Art. 4, comma 134, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)», in *Supplemento ordinario* n. 196 alla G.U. n. 299 del 27 dicembre 2003.

²⁰ Delibera CIPE 27 maggio 2004, n. 11, «Primo Programma delle Opere Strategiche di cui alla legge n. 443/2001. Schema Tipo del Piano Economico-Finanziario - legge n. 350/2003, art. 4, comma 140», in G.U. n. 230 del 30 settembre 2004.

²¹ Pubblicata nel 2003 dalla DG Politica regionale e coesione della Commissione europea, 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); reperibile sul sito internet della Commissione, all'indirizzo http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/ guide02_it.pdf.

– lo «schema di piano economico-finanziario analitico», composto da un prospetto di analisi della domanda/offerta e da un sistema di conti analitici.

Non risulta che sia stata data notizia in merito all'attuazione di queste norme.

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, oggetto di successivi continui aggiornamenti.

Le Amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo della redazione di uno specifico programma triennale²² quale «momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni»; preceduto, come prescrive il relativo regolamento²³, 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 di studi di fattibilità necessari per l'elaborazione del programma triennale. Previsione semplificata dal decreto ministeriale di attuazione²⁴ che, nel definire le modalità per la redazione del programma triennale, ha stabilito 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

²² Art. 14 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, «Legge quadro in materia di lavori pubblici», in *Supplemento ordinario* n. 180/L alla G.U. n. 234 del 5 ottobre 1999, e successive modifiche ed integrazioni.

²³ Art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554, «Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni», in G.U. n. 98 del 28 aprile 2000.

²⁴ Ministero dei lavori pubblici, decreto 21 giugno 2000, «Modalità e schemi-tipo per la redazione del programma triennale, dei suoi aggiornamenti annuali e dell'elenco annuale dei lavori, ai sensi dell'art. 14, comma 11, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni», in G.U. n. 148 del 27 giugno 2000; successivamente integrato e da ultimo modificato con il 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, ...», in G.U. n. 150 del 30 giugno 2005.

rapporto alla effettiva natura dell'intervento di cui si prevede la realizzazione».

Sulla base delle norme appena citate, 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 programmazione degli investimenti in infrastrutture²⁵. Come per altro codificato dalla legge 144/1999²⁶ che, pur rendendo obbligatoria la redazione di uno studio di fattibilità solo per le opere di costo complessivo superiore a 20 miliardi di lire (10,33 milioni di euro), stabilisce che la sua approvazione costituisce «certificazione di utilità degli investimenti» ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi per la progettazione²⁷ e costituisce «titolo preferenziale» ai fini della valutazione del progetto per l'accesso ai finanziamenti pubblici disponibili.

Nella legislazione delle Regioni non sono presenti approfondimenti in merito.

²⁵ Non senza contraddizioni, anche normative; riferite in particolare alle opere che si pensa di poter realizzare con l'apporto di capitali privati. L'art. 37-bis della legge n. 109/1994, relativo al promotore di un'opera, prevede 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.

²⁶ Art. 4 della legge 17 maggio 1999, n. 144, «Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione ...», in *Supplemento ordinario* n. 99/L alla G.U. n. 118 del 22 maggio 1999.

²⁷ Nel 1995 è stato istituito il «Fondo rotativo per la progettualità» (art. 1, commi 54-58, della legge n. 549/1995) con l'obiettivo di rafforzare i processi decisionali pubblici di investimento, e di razionalizzarne e accelerarne la relativa spesa, anche al fine di consentire la «rilevazione dei fabbisogni infrastrutturali espressi dal territorio». La gestione è affidata alla Cassa Depositi e prestiti, con modalità di attuazione che hanno subito successive modifiche (da ultimo: Cassa Depositi e Prestiti, circolare 25 febbraio 2003, n. 1250, «Nuove istruzioni relative al Fondo rotativo per la progettualità», in G.U. n. 66 del 20 marzo 2003; anche sul sito internet *cassaddpp.it*).

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'investimento. 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, ha destinato una quota al cofinanziamento di studi di fattibilità²⁸, 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 sono stati successivamente individuati in occasione del loro finanziamento per i territori meridionali²⁹, e confermati in occasione del finanziamento per le aree del Centro-Nord³⁰; comprendendo, oltre la determinazione dei costi e degli eventuali ricavi, anche le analisi di fattibilità finanziaria

²⁸ Delibera CIPE 9 luglio 1998, n. 70, «Riparto risorse di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 208/1998», in *G.U.* n. 195 del 22 agosto 1998. Nelle più recenti ripartizioni del FAS (Fondo per le aree sottoutilizzate) è stabilito che le risorse finanziarie destinate alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, da utilizzarsi nell'ambito degli ApQ (Accordi di programma quadro), possono essere destinate per una quota non superiore al 3% per la redazione di studi di fattibilità, e per una quota non superiore allo 0,65% per realizzare azioni di sistema all'interno dei Programmi regionali di intervento (riferite ad azioni di carattere innovativo e/o ad attività preparatorie, di sorveglianza, di valutazione e di controllo).

²⁹ Delibera CIPE 30 giugno 1999, n. 106, «Legge n. 208/1998 e legge n. 449/1998: finanziamento studi di fattibilità e approfondimenti tecnici per il Mezzogiorno a carico delle risorse riservate alle infrastrutture», in *G.U.* n. 248 del 21 ottobre 1999.

³⁰ Delibera CIPE 6 agosto 1999, n. 135, «Legge n. 208/1998 – Riparto quota dei 3.500 miliardi di cui al punto 2.2 della delibera n. 70/1998 destinata alle opere di completamento e agli studi di fattibilità per il Centro-Nord. Modifica alla delibera n. 52/99 del 21 aprile 1999», in *G.U.* n. 242 del 14 ottobre 1999.

(analisi costi e ricavi) e di fattibilità economica e sociale (analisi costi e benefici)³¹.

La procedura di approvazione³² degli studi di fattibilità finanziati dal CIPE 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 n. 144/1999) 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) ha reso noti³³ i criteri adottati per la verifica degli studi di fattibilità finanziati dal CIPE, che sono stati riferiti a:

- la priorità assegnata allo SDF dall'amministrazione proponente;
- la coerenza della proposta alla programmazione in atto o in fase di elaborazione;
- la coerenza tra obiettivo specifico dell'idea-progetto ed oggetto della stessa (coerenza interna);
- l'individuazione di una pluralità di alternative (tecnologiche, finanziarie o gestionali) in base alle quali valutare l'opportunità dell'idea-progetto;

³¹ I requisiti minimi di un 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.

³² Delibera CIPE 28 marzo 2002, n. 11, «Risorse aree depresse: modalità approvazione studi di fattibilità e defianziamenti», in *G.U.* n. 123 del 28 maggio 2002.

³³ 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, non pubblicato (reperibile sul sito internet *tesoro.it*).

- la dimensione finanziaria, che migliori la qualificazione progettuale dell'opera con più ampio impatto sul territorio;
- 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;
- la valenza territoriale del progetto, in termini di bacino d'utenza interessato alla ricaduta dei benefici;
- la valenza ambientale del progetto, in termini di riduzione di impatti in atto o di contenimento di impatti aggiuntivi;
- il gradimento istituzionale della proposta.

L'attività avviata, anche se non ha ancora conseguito gli obiettivi che si era prefissi³⁴, 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 capitale³⁵, 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, adottata³⁶

³⁴ Il *Quinto Rapporto del Dps 2001-2002* (capitolo IV.4 – Gli studi di fattibilità: lo stato di attuazione, pp. 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.

³⁵ Prevista dall'art. 130 lett. a) della citata legge n. 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, in *G.U.* 254/2004, e n. 20/2004, in *G.U.* n. 265/2004). 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).

³⁶ Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, seduta dell'8 marzo 2001, *Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici* (NUVV); documento aggiornato nella seduta del 12 giugno 2003 (non pubblicati in *G.U.*; reperibili sul sito internet *regioni.it*).

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 pubblici³⁷.

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 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 diversi³⁸); 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 di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP)³⁹, 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

³⁷ L'art. 1 della legge n. 144/1999 (*citata*) ne prevede la costituzione (entro il 31 ottobre 1999) 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:

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».

³⁸ Precisazione di non secondaria importanza, in quanto gli SDF finanziati dal CIPE hanno riguardato anche i c.d. 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; reperibile sul sito internet dps.tesoro.it).

³⁹ Delibera CIPE 6 agosto 1999, n. 134, «Costituzione e disciplina del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici», in *G.U.* n. 253 del 27 ottobre 1999.

applicata a livello territoriale e settoriale»⁴⁰. A tal fine è stata costituita una Rete integrata dei Nuclei⁴¹, 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 fattibilità⁴², «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 APQ⁴³, 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»⁴⁴.

Gli esiti delle applicazioni di queste norme non sono ancora noti, in quanto i dati relativi all'attività avviata non risultano ancora disponibili⁴⁵.

⁴⁰ 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», in *G.U.* n. 241 del 13 ottobre 1999.

⁴¹ 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», non pubblicato in *G.U.* (reperibile nel sito *regioni.it*). La Rete NUVV coinvolge 33 Amministrazioni (12 Ministeri e tutte le Regioni e Province autonome).

⁴² Delibera CIPE 24 ottobre 2002, n. 89, «Studi di fattibilità e loro sviluppo progettuale», in *G.U.* n. 85 dell'11 aprile 2003. La delibera precisa la procedura per l'inoltro degli studi di fattibilità i cui esiti consentano di avviare lo sviluppo progettuale degli interventi, ed affida alla società Sviluppo Italia l'attività di supporto tecnico alla traduzione progettuale dei risultati, in attuazione del compito di «attività di advisor e di supporto tecnico alle Amministrazioni centrali, alle Regioni e alle Province autonome, nella fase attuativa degli studi di fattibilità» assegnato con precedente delibera (delibera CIPE 2 agosto 2002, n. 62 «Ulteriore finalizzazione di spesa a carico dell'accantonamento previsto dalle delibere CIPE n. 36/2002 e n. 39/2002», in *Supplemento ordinario* alla *G.U.* n. 261 del 7 novembre 2002). Sviluppo Italia, tramite il proprio sito *sviluppoitalia.it*, fa sapere di aver esaminato e valutato 50 studi, 16 dei quali conclusi con parere negativo a proseguire nella progettazione e 27 con l'avvio di «azioni di rafforzamento» condivise con le amministrazioni regionali.

⁴³ Delibera CIPE 20/2004, citata.

⁴⁴ Come 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 n. 17/2003, n. 20/2004 e n. 35/2005.

⁴⁵ Le relazioni relative alle attività per l'anno 2004 (reperibili sul sito internet *retenuvv.it*) fanno sapere che, elaborati e condivisi i documenti di lavoro, nel successivo anno 2005 se ne sarebbe sperimentata l'applicazione. La relazione per l'anno 2005 rende noto che è stata realizzata una rilevazione «sulla prima esperienza di valutazione, sui risultati raggiunti, sui metodi adottati e le fonti informative utilizzate», tuttavia non ancora resa disponibile nel momento in cui si scrive.

5. Considerazioni

È stato osservato⁴⁶ che nei processi di sviluppo territoriale sono identificabili relazioni di correlazione fra investimenti produttivi in senso stretto e investimenti in risorse umane e in infrastrutture. Anche se queste relazioni risultano di natura complessa, è comunque possibile affermare che «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 qualità della medesima spesa pubblica. Anche se le recenti scelte della politica sembrerebbero altrimenti orientate⁴⁷, l'obiettivo di qualificare la spesa pubblica negli investimenti in infrastrutture risulta 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. Ad esempio, le soglie dimensionali del progetto, rispetto alle quali esaminarlo in base ad elaborati più o meno complessi, non sono individuate in maniera univoca. Le modalità di redazione del piano economico-finanziario, contemplate nei diversi atti richiamati, anche

⁴⁶ SVIMEZ, *Le infrastrutture e lo sviluppo del Mezzogiorno*, Quaderni di «Informazioni SVIMEZ», n. 12, febbraio 2002.

⁴⁷ R. Gallia, *Riflessioni in merito a recenti provvedimenti di finanziamento di infrastrutture di interesse locale*, in questa «Rivista», XIX, n. 2-3, pp. 231-246.

se riferite ad analisi analoghe basate su analoghi indicatori, non risultano tuttavia univoche; inoltre alcune Regioni hanno provveduto ad emanare propri disciplinari tecnici⁴⁸. Non è ancora definita con precisione né la specificità delle metodologie di analisi⁴⁹, quando riferite a programmi di investimento 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; nel qual caso sarebbe opportuno individuare modalità di finanziamento da parte di più soggetti, pubblici e privati, beneficiari del valore creato dai medesimi investimenti. Le regolamentazioni dei processi di riqualificazione del territorio con il ricorso a procedure di natura concertativi hanno indotto, nel recente passato, a ricercare i benefici nelle plusvalenze fondiari derivanti da operazioni di natura urbanistica, piuttosto che nell'efficacia gestionale delle opere e nel tentativo di legare l'investimento al tema dello sviluppo economico⁵⁰. Né le regolamentazioni prima esaminate risultano adeguate a conseguire l'allocazione delle risorse pubbliche in funzione degli obiettivi di sviluppo da conseguire. In particolare, sia la verifica delle entrate nette consistenti, finalizzata a definire la quota del cofinanziamento comunitario, sia il progetto economico-finanziario delle opere di competenza degli enti locali, finalizzato a definire il livello delle tariffe, risultano entrambe procedure che nulla dicono sulla copertura della quota di investimento in grado di autofinanziarsi e sull'eventuale obbligo di ricercare capitali privati

⁴⁸ Regione Veneto, *La valutazione dei progetti di investimento pubblici. Linee guida*, Quaderni del NUVV n. 1, 2005 (all'indirizzo regione.veneto.it/Temi+Istituzionali/Nucleo+Valutazione+Investimenti/Quaderni+NUVV.htm).

⁴⁹ 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, in *Supplemento ordinario* n. 46 alla G.U. n. 55 del 7 marzo 2001); reperibili entrambi sul sito internet retenuvv.it.

⁵⁰ R. Gallia, *Negoziazione urbanistica. La concertazione dei programmi di sviluppo economico e territoriale*, Milano, Il Sole-24 Ore, 2004; in particolare cfr. il capitolo 6 «Il territorio della concertazione», pp. 113-133.

da parte dell'Amministrazione titolare dell'iniziativa, la quale trova più semplice fare pressioni per ottenere un finanziamento pubblico che copra l'intero costo di realizzazione dell'opera.

La non coerenza delle norme esaminate rende scarsamente efficienti le procedure di attuazione. Queste, in assenza – di fatto – di ricadute pratiche, vengono attuate prevalentemente come meri adempimenti di obblighi formali piuttosto che per perseguire la finalità di supporto a più consapevoli scelte di utilizzo della spesa pubblica. Contestualmente l'inefficienza delle procedure rende inefficaci le esigenze di valutare la capacità dell'investimento a conseguire gli obiettivi per i quali è stato realizzato.

La necessità di unificare in un unico codice dei contratti pubblici la disciplina degli appalti e delle concessioni, le cui norme attualmente distinguono i lavori pubblici dalle forniture e dai servizi, per adeguarle alle direttive comunitarie 2004/18 (relativa ai «settori ordinari») e 2004/17 (relativa ai «settori speciali»), potrebbe costituire l'occasione per definire una semplificazione amministrativa rivolta non ad eludere le verifiche sulle decisioni da assumere, come troppo spesso è avvenuto in un recente passato, bensì a costruire procedure che individuino chiaramente competenze e responsabilità in relazione agli obiettivi per il cui perseguimento le norme risultano emanate.