

Il controllo della spesa pubblica per le infrastrutture

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. La spesa per infrastrutture nella riforma della finanza pubblica. - 3. La valutazione degli investimenti in opere pubbliche. - 4. Il monitoraggio dell'attuazione e la verifica della spesa. - 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Le cronache di attualità, con riferimento alla realizzazione della TAV in Val di Susa, ci informano che sarebbe intenzione del Governo adottare, per il futuro, un metodo di programmazione delle infrastrutture basato sullo studio della loro fattibilità, accompagnato da un'inchiesta pubblica, sul modello di quanto già realizzato dai francesi prima di aprire i cantieri della loro parte di TAV.

Nel nostro ordinamento sono già presenti procedure preposte a valutare l'opportunità di realizzare una infrastruttura e a verificarne la fattibilità, in abbinamento alla programmazione delle risorse finanziarie; come già illustrato in precedenti occasioni¹.

Di seguito vengono esaminati i provvedimenti, recentemente emanati in attuazione degli obiettivi di riforma della finanza pubblica, che implementano le preesistenti procedure, tuttora vigenti², senza tuttavia operare l'opportuno coordinamento con le stesse.

2. La spesa per infrastrutture nella riforma della finanza pubblica

La legge n. 196/2009, di riforma della finanza pubblica³, contempla anche il controllo della spesa pubblica in infrastrutture,

¹ R. Gallia, *La verifica economico-finanziaria degli investimenti in infrastrutture*, in questa «Rivista», XX, 2006, n. 1.

² Per una più ampia illustrazione delle procedure vigenti, rimando alla parte prima del volume: R. Gallia, *Opere pubbliche. Il progetto economico e finanziario*, Roma, 2011² [2009].

³ Legge 31 dicembre 2009, n. 196 «Legge di finanza e contabilità pubblica», in *Supplemento ordinario alla G.U.* n. 303 del 31 dicembre 2009.

delegando il Governo (art. 30, commi 8-10) ad assumere provvedimenti mirati a «garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione delle opere pubbliche», con riferimento ai finanziamenti contemplati da leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente. In particolare stabilisce che:

8. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche.

9. I decreti legislativi di cui al comma 8 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità, in coerenza, per quanto riguarda le infrastrutture strategiche, con i criteri adottati nella definizione del programma di cui all'art. 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni;

b) predisposizione da parte del Ministero competente di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti;

c) garanzia di indipendenza e professionalità dei valutatori anche attraverso l'utilizzo di competenze interne agli organismi di valutazione esistenti, con il ricorso a competenze esterne solo qualora manchino adeguate professionalità e per valutazioni particolarmente complesse;

d) potenziamento e sistematicità della valutazione *ex post* sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni *ex ante*;

e) separazione del finanziamento dei progetti da quello delle opere attraverso la costituzione di due appositi fondi. Al «fondo progetti» si accede a seguito dell'esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità; al «fondo opere» si accede solo dopo il completamento della progettazione definitiva;

f) adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere; previsione dell'invio di relazioni annuali in formato telematico alle Camere e procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e dei singoli interventi con particolare riferimento ai costi complessivi sostenuti e ai risultati ottenuti relativamente all'effettivo stato di realizzazione delle opere;

g) previsione di un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti con automatico definanziamento in caso di mancato avvio delle opere entro i termini stabiliti.

10. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 8 sono trasmessi alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

In attuazione della legge delega n. 196/2009, alla fine del 2011 sono stati emanati due decreti legislativi⁴ che disciplinano – il

⁴ Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228, «Attuazione dell'art. 30, comma 9, lett. a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli

primo – la valutazione degli investimenti relativi alle opere pubbliche e – il secondo – le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti, nonché la costituzione di un Fondo opere e di un Fondo progetti.

I provvedimenti, che esamineremo di seguito, nelle premesse richiamano la legge n. 42/2009 in materia di federalismo⁵, nella parte che si riferisce alle disposizioni relative alle risorse aggiuntive ed agli interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali (art. 16)⁶ ed alla ricognizione degli interventi per il recupero del deficit infrastrutturale finalizzati alla c.d. «perequazione infrastrutturale» (art. 22)⁷, mirati entrambi all'attuazione di quanto previsto dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione, che recita:

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Indipendentemente dallo stato di definizione del federalismo fiscale, il cui iter di realizzazione risulta procedere in maniera non lineare, appare opportuno ricordare – ancora una volta – che la sua introduzione nell'ordinamento nazionale non costituisce, di per sé, garanzia del corretto utilizzo della spesa pubblica, così come – simmetricamente – il consolidamento di meccanismi idonei a valutare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica prescinde dall'introduzione del federalismo fiscale.

I provvedimenti di attuazione della legge di riforma della finanza pubblica, che andiamo ad esaminare, confermano la necessità di applicare meccanismi di verifica per la localizzazione territoriale della spesa pubblica in infrastrutture, da allocare sulla base di progetti capaci di affrontare obiettivi di sviluppo (che, per definizione,

investimenti relativi ad opere pubbliche», e decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, «Attuazione dell'art. 30, comma 9, lett. e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti», entrambi in *G.U.* n. 30 del 6 febbraio 2012.

⁵ Legge 5 maggio 2009, n. 42, «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione», in *G.U.* n. 103 del 6 maggio 2009.

⁶ Disciplinate dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42», in *G.U.* n. 143 del 22 giugno 2011.

⁷ R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», XXV, 2011, n. 3.

devono risultare contestualmente a favore delle imprese e delle famiglie), creando opportunità economiche e migliorando la qualità della vita dei cittadini.

3. La valutazione degli investimenti in opere pubbliche

Il decreto legislativo n. 228/2011 detta la disciplina relativa alle valutazioni *ex ante* ed *ex post* delle opere pubbliche e di pubblica utilità finanziate a valere sulle leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente.

La disciplina trova applicazione limitatamente alle opere finanziate con fondi statali, a valere sia sulle risorse iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri sia sulle risorse oggetto di trasferimento da parte degli stessi a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati, in forza di specifica delega, nonché per le opere pubbliche che prevedono l'emissione di garanzie a carico dello Stato (art. 1).

Gli investimenti devono essere realizzati sulla base di una programmazione triennale, da attuare tramite un nuovo e specifico strumento, da sottoporre al CIPE, definito «Documento pluriennale di pianificazione», che «include e rende coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche di propria competenza, ivi compreso il Programma triennale dei lavori»⁸. Per le infrastrutture strategiche il DPP coincide con lo specifico programma⁹, comunemente denominato «Allegato infrastrutture» nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), ora schema di Decisione di Finanza Pubblica (DFP).

Il DPP non trova applicazione per l'attuazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (*ex FAS*), disciplinato dal decreto legislativo n. 88/2011, per la cui programmazione operano il Quadro di

⁸ Introdotto dalla legge «Merloni» n. 109/1994 di riforma dei lavori pubblici, il programma triennale è attualmente disciplinato dall'art. 128 del decreto legislativo n. 163/2006, Codice dei contratti pubblici.

⁹ Introdotto dall'art. 1-bis della legge n. 443/2001, in materia di infrastrutture strategiche, e richiamato dall'art. 161 del Codice dei contratti pubblici, deve contenere:

- a) elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare;
- b) costi stimati per ciascuno degli interventi;
- c) risorse disponibili e relative fonti di finanziamento;
- d) stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati;
- e) quadro delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi.

sostegno nazionale (QSN) e il Documento di economia e finanza (art. 2).

Il DPP è suddiviso in sezioni. La prima sezione contiene la valutazione *ex ante* dei «fabbisogni di infrastrutture e servizi» nei diversi settori (art. 3).

Ogni singola opera deve essere sottoposta a valutazione *ex ante* (art. 4) attraverso la redazione di uno specifico «studio di fattibilità», attraverso il quale identificare le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati nella valutazione *ex ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi. A tal fine, i contenuti dello studio di fattibilità devono essere implementati rispetto a quanto già disciplinato dal regolamento di attuazione del codice dei contratti pubblici¹⁰, riportando:

a) i valori degli indicatori di realizzazione e di risultato che, insieme alla quantificazione finale dei tempi e dei costi, consentono di misurare la rispondenza dell'opera finita con i contenuti della valutazione *ex ante*;

b) il piano economico-finanziario del progetto di investimento, corredato dagli indicatori sintetici di valutazione della redditività;

c) l'analisi della sostenibilità gestionale dell'opera;

d) ogni altro elemento ritenuto utile o opportuno ai fini della valutazione.

Per le opere di costo stimato superiore a dieci milioni di euro, lo studio di fattibilità deve essere integrato con una specifica «analisi dei rischi».

La seconda sezione del DPP include le «opere da ammettere a finanziamento», selezionate definitivamente sulla base delle valutazioni *ex ante* (art. 5).

La terza sezione del DPP contiene le indicazioni e le procedure per sottoporre a valutazione *ex post* le opere realizzate (art. 6). La valutazione deve essere effettuata da organismi indipendenti (art. 7), individuati prioritariamente nei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NVVIP), già costituiti ai sensi della legge n. 144/1999¹¹.

¹⁰ Art. 14, comma 1, del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, «Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ...», in G.U. n. 288 del 10 dicembre 2010.

¹¹ Legge 17 maggio 1999, n. 144, «Misure in materia di investimenti, ...», in *Supplemento ordinario* n. 99/L alla G.U. n. 118 del 22 maggio 1999; il cui art. 1 (*Costituzione di unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici*) dispone che:

«1. Al fine di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo, le amministrazioni centrali e regionali, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di

Per definire le procedure di valutazione, e i relativi criteri, verranno predisposte apposite «Linee guida standardizzate» a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulla base delle quali i Ministeri predisporranno le proprie linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di propria competenza, finalizzate alla redazione del DPP (art. 8).

Al fine di garantire l'opportuna trasparenza e pubblicità, tutta la documentazione inerente la valutazione sarà resa disponibile tramite la pubblicazione sui siti web istituzionali (art. 9).

È soggetta al controllo della Corte dei Conti l'attività di valutazione svolta dai singoli Ministeri (art. 10) che dovranno operare avvalendosi delle risorse umane e strumentali già disponibili, senza ulteriori costi a carico della finanza pubblica (art. 11).

4. Il monitoraggio dell'attuazione e la verifica della spesa

Il decreto legislativo n. 229/2011 definisce norme che trovano applicazione nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche¹² e

Trento e di Bolzano, istituiscono e rendono operativi, entro il 31 ottobre 1999, propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici che, in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione. È assicurata l'integrazione dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici con il Sistema statistico nazionale, secondo quanto previsto dall'art. 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

2. I nuclei di valutazione e verifica di cui al comma 1 operano all'interno delle rispettive amministrazioni in collegamento con gli uffici di statistica costituiti ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, ed esprimono adeguati livelli di competenza tecnica ed operativa al fine di poter svolgere funzioni tecniche a forte contenuto di specializzazione, con particolare riferimento per:

a) l'assistenza e il supporto tecnico per le fasi di programmazione, formulazione e valutazione di documenti di programma, per le analisi di opportunità e fattibilità degli investimenti e per la valutazione ex ante di progetti e interventi, tenendo conto in particolare di criteri di qualità ambientale e di sostenibilità dello sviluppo ovvero dell'indicazione della compatibilità ecologica degli investimenti pubblici;

b) la gestione del Sistema di monitoraggio di cui al comma 5, da realizzare congiuntamente con gli uffici di statistica delle rispettive amministrazioni;

c) l'attività volta alla graduale estensione delle tecniche proprie dei fondi strutturali all'insieme dei programmi e dei progetti attuati a livello territoriale, con riferimento alle fasi di programmazione, valutazione, monitoraggio e verifica».

¹² La medesima legge delega 196/2009 ha stabilito (art. 1, comma 2) che per «amministrazioni pubbliche» si intendono «gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari». Sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 228 del 30 settembre 2011 è pubblicato l'elenco (piuttosto ampio) che individua le Amministrazioni Pubbliche, i cui conti concorrono alla costruzione del Conto

dei soggetti destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato per la realizzazione di opere pubbliche.

Il decreto introduce nuovi obblighi informativi in merito alla programmazione ed alla realizzazione delle opere pubbliche (art. 1), coordinati con gli adempimenti, già previsti dal Codice dei contratti pubblici, relativi alla trasmissione dei dati all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), presso la quale opera l'Osservatorio dei contratti pubblici¹³.

economico consolidato (l'elenco, predisposto dall'ISTAT con riferimento al sistema europeo dei conti SEC95, risulta consultabile all'indirizzo www.istat.it/it/archivio/6729).

¹³ L'Osservatorio, istituito dall'art. 6, commi 5-8, della legge n. 537/1993, è attualmente disciplinato dall'art. 7 del Codice dei contratti pubblici, che recita:

«1. Nell'ambito dell'Autorità opera l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, composto da una sezione centrale e da sezioni regionali aventi sede presso le Regioni e le Province autonome. I modi e i protocolli della articolazione regionale sono definiti dall'Autorità di concerto con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

2. Sono fatte salve le competenze del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici di cui all'art. 3, comma 5, del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430.

3. L'Osservatorio, in collaborazione con il CNIPA, opera mediante procedure informatiche, sulla base di apposite convenzioni, anche attraverso collegamento con gli analoghi sistemi della Ragioneria generale dello Stato, del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e degli altri Ministeri interessati, dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), delle Regioni, dell'Unione Province d'Italia (UPI), dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle casse edili, della CONSP.

4. La sezione centrale dell'Osservatorio si avvale delle sezioni regionali competenti per territorio, per l'acquisizione delle informazioni necessarie allo svolgimento dei seguenti compiti, oltre a quelli previsti da altre norme:

a) provvede alla raccolta e alla elaborazione dei dati informativi concernenti i contratti pubblici su tutto il territorio nazionale e, in particolare, di quelli concernenti i bandi e gli avvisi di gara, le aggiudicazioni e gli affidamenti, le imprese partecipanti, l'impiego della mano d'opera e le relative norme di sicurezza, i costi e gli scostamenti rispetto a quelli preventivati, i tempi di esecuzione e le modalità di attuazione degli interventi, i ritardi e le disfunzioni;

b) determina annualmente costi standardizzati per tipo di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali, facendone oggetto di una specifica pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*;

c) determina annualmente costi standardizzati per tipo di servizio e fornitura in relazione a specifiche aree territoriali, facendone oggetto di una specifica pubblicazione, avvalendosi dei dati forniti dall'ISTAT, e tenendo conto dei parametri qualità prezzo di cui alle convenzioni stipulate dalla CONSP, ai sensi dell'art. 26, legge 23 dicembre 1999, n. 488;

d) pubblica annualmente per estremi i programmi triennali dei lavori pubblici predisposti dalle amministrazioni aggiudicatrici, nonché l'elenco dei contratti pubblici affidati;

e) promuove la realizzazione di un collegamento informatico con le stazioni appaltanti, nonché con le Regioni, al fine di acquisire informazioni in tempo reale sui contratti pubblici;

f) garantisce l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle relative elaborazioni;

g) adempie agli oneri di pubblicità e di conoscibilità richiesti dall'Autorità;

h) favorisce la formazione di archivi di settore, in particolare in materia contrattuale, e la formulazione di tipologie unitarie da mettere a disposizione dei soggetti interessati;

i) gestisce il proprio sito informatico;

Le procedure per il monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche sono finalizzate all'istituzione, presso ciascuna amministrazione, di un sistema gestionale informatizzato contenente tutte le informazioni inerenti l'intero processo di realizzazione dell'opera. I dati forniti andranno ad alimentare la «banca dati delle amministrazioni pubbliche»¹⁴ (art. 2), in coerenza con il sistema nazionale di monitoraggio del QSN 2007-2013 (art. 3).

Con D.P.C.M., «adottato previo parere del CIPE e sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», verranno stabiliti i criteri per la definizione di un sistema di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti per la realizzazione di opere pubbliche, nonché le procedure e le modalità per attivare il definanziamento automatico delle opere (per la quota a carico del bilancio statale) in caso del loro mancato avvio, con l'obiettivo di incentivare una maggiore tempestività delle procedure di spesa relative alla realizzazione delle infrastrutture (art. 4).

l) cura l'elaborazione dei prospetti statistici di cui all'art. 250 (contenuto del prospetto statistico per i contratti pubblici di lavori, forniture e servizi di rilevanza comunitaria) e di cui all'art. 251 (contenuto del prospetto statistico per i contratti pubblici di lavori, forniture e servizi nei settori di gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica)».

¹⁴ Istituita dall'art. 13 della legge delega 196/2009, che recita:

«1. Al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari alla ricognizione di cui all'art. 1, comma 3, e per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, accessibile all'ISTAT e alle stesse amministrazioni pubbliche secondo modalità da stabilire con appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, l'ISTAT e il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della presente legge. Con apposita intesa in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sono definite le modalità di accesso degli enti territoriali alla banca dati. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze è individuata la struttura dipartimentale responsabile della suddetta banca dati.

2. In apposita sezione della banca dati di cui al comma 1 sono contenuti tutti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale. Tali dati sono messi a disposizione, anche mediante accesso diretto, della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica per l'espletamento delle attività di cui agli artt. 4 e 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificata dall'art. 2, comma 6, della presente legge.

3. L'acquisizione dei dati avviene sulla base di schemi, tempi e modalità definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti l'ISTAT, il CNIPA e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica relativamente agli enti territoriali. L'acquisizione dei dati potrà essere effettuata anche attraverso l'interscambio di flussi informativi con altre amministrazioni pubbliche. Anche la Banca d'Italia provvede ad inviare per via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni necessarie al monitoraggio e al consolidamento dei conti pubblici».

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze verrà definito il set informativo dei dati di monitoraggio (art. 5) e le modalità di trasmissione (art. 6). Le informazioni relative ad ogni singola opera dovranno comunque includere:

- data di avvio della realizzazione;
- localizzazione;
- scelta dell'offerente;
- soggetti correlati;
- quadro economico, spesa e varie fasi procedurali di attivazione della stessa;
- valori fisici di realizzazione previsti e realizzati;
- stato di avanzamento lavori;
- data di ultimazione delle opere;
- emissione del certificato di collaudo provvisorio e relativa approvazione da parte della Stazione appaltante;
- il codice unico di progetto e il codice identificativo di gara.

I titolari di banche dati già esistenti contribuiscono alla definizione e all'implementazione della banca dati delle amministrazioni pubbliche (art. 7), che verrà resa disponibile (alle medesime amministrazioni pubbliche, all'ANCI, all'UPI ed al CIPE, nonché al Parlamento) e che costituirà la base di riferimento ufficiale per la divulgazione delle informazioni sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, per le attività di valutazione degli investimenti pubblici e per l'elaborazione dei documenti di contabilità e finanza pubblica (art. 8).

L'obbligo informativo riguarda anche gli interventi realizzati tramite il ricorso a formule di partenariato pubblico privato (PPP), e non sostituisce la comunicazione (prescritta dalla legge «mille proroghe» per l'anno 2008¹⁵) all'Unità tecnica finanza di progetto (UTFP) della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 9).

¹⁵ La legge 28 febbraio 2008 n. 31, di conversione del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria» (in G.U. n. 51 del 29 febbraio 2008), all'art. 44 (*Obbligo di fornire dati per le rilevazioni statistiche e disposizioni concernenti le informazioni relative al partenariato pubblico-privato*), prescrive che:

«1-bis. Al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di partenariato pubblico-privato avviate da pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Unità tecnica finanza di progetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Infine le risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato, destinate alla realizzazione di opere pubbliche, sono unitariamente considerate come facenti parte di due fondi distinti, denominati «Fondo progetti» e «Fondo opere» (che dovranno costituire allegato al disegno di legge di bilancio e al Rendiconto generale dello Stato). L'obiettivo è di distinguere, ai fini della gestione, le autorizzazioni di spesa in relazione alla loro destinazione, tra spese per la progettazione e spese per la realizzazione, mediante iscrizione su distinti capitoli di bilancio, fra i quali potranno essere disposte variazioni compensative (art. 10).

Per essere ammesso a finanziamento ogni progetto di opera pubblica deve risultare dotato del Codice unico di progetto (CUP)¹⁶, secondo le modalità definite dal CIPE¹⁷.

L'attribuzione ad un'opera pubblica della quota di risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato è ammessa, a valere sul «Fondo progetti», a seguito dell'esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità (di cui alla legge n. 144/1999)¹⁸ ovvero dell'approvazione del progetto preliminare¹⁹, e, a valere sul «Fondo opere», dopo il completamento e l'approvazione della relativa progettazione definitiva.

¹⁶ Introdotto dalla legge 16 gennaio 2003, n. 3 «Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione» (in G.U. n. 15 del 20 gennaio 2003), che all'art. 11 (*Codice unico di progetto degli investimenti pubblici*) prescrive:

«1. A decorrere dal 1° gennaio 2003, per le finalità di cui all'art. 1, commi 5 e 6, della legge 17 maggio 1999, n. 144, e in particolare per la funzionalità della rete di monitoraggio degli investimenti pubblici, ogni nuovo progetto di investimento pubblico, nonché ogni progetto in corso di attuazione alla predetta data, e' dotato di un "Codice unico di progetto", che le competenti amministrazioni o i soggetti aggiudicatori richiedono in via telematica secondo la procedura definita dal CIPE.».

¹⁷ Approfondimenti all'indirizzo web www.cipecomitato.it/it/in_primo_piano/mip_cup/.

¹⁸ La legge 17 maggio 1999, n. 144, « Misure in materia di investimenti, ...» (in *Supplemento ordinario* n. 99/L alla G.U. n. 118 del 22 maggio 1999), all'art. 4 (*Studi di fattibilità delle amministrazioni pubbliche e progettazione preliminare delle amministrazioni regionali e locali*), stabilisce che:

«1. Lo studio di fattibilità per opere di costo complessivo superiore a lire 20 miliardi è lo strumento ordinario preliminare ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte delle amministrazioni pubbliche.

2. Gli studi di fattibilità approvati dalle amministrazioni costituiscono certificazione di utilità degli investimenti ai fini dell'accesso preferenziale ai fondi disponibili per la progettazione preliminare e costituiscono titolo preferenziale ai fini della valutazione dei finanziamenti delle opere in base alle disponibilità finanziarie degli esercizi futuri».

¹⁹ Con riferimento alle distinte procedure di approvazione del progetto preliminare per le opere ordinarie (art. 93 Codice dei contratti) e per le infrastrutture strategiche (art. 165 Codice dei contratti).

5. Considerazioni conclusive

Innanzitutto occorre rilevare come risulti improprio continuare ad utilizzare, in provvedimenti sia di natura legislativa sia di natura regolamentare, il termine «opere pubbliche», reso obsoleto dall'introduzione del Codice dei contratti pubblici, riferito unitariamente a lavori, servizi e forniture, i quali costituiscono le componenti delle «infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico», più propriamente già definite dal decreto interministeriale che, nel disciplinare la perequazione infrastrutturale²⁰, fa riferimento a:

i beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, ... indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni.

Le procedure per il finanziamento degli investimenti in infrastrutture (che devono riguardare la realizzazione sia di opere sia di servizi) hanno l'obiettivo di localizzare la spesa sulla base di una valutazione *ex ante* sull'opportunità di realizzare l'opera e sulle condizioni di fattibilità della sua realizzazione, che indichi anche gli elementi per procedere alla valutazione *ex post* dell'opera realizzata.

Le procedure per il monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche sono finalizzate all'istituzione, presso ciascuna amministrazione, di un sistema gestionale informatizzato contenente tutte le informazioni inerenti l'intero processo di realizzazione dell'opera, con l'obiettivo di costituire una «Banca dati delle amministrazioni pubbliche», da rendere disponibile agli esecutori di interventi infrastrutturali. Il sistema gestionale informatizzato (da realizzare secondo contenuti informativi minimi) dovrà contenere, in coerenza con quanto stabilito per il sistema nazionale di monitoraggio del Quadro strategico nazionale 2007-2013, le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi, nonché al loro affidamento ed allo stato di attuazione, a partire dallo stanziamento iscritto in bilancio fino ai dati dei costi complessivi effettivamente sostenuti in relazione allo stato di avanzamento delle opere.

Per quanto riguarda la verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti, l'obiettivo è quello di procedere al definanzia-

²⁰ Art. 2 del d.m. 26 novembre 2011 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42» (in *G.U.* n. 75 del 1 aprile 2011).

mento automatico per il mancato avvio dell'opera, secondo criteri e procedure da definire tramite un D.P.C.M. attuativo, il quale consideri anche i parametri temporali di riferimento (distinti per livello progettuale, tipologia di aggiudicazione, classificazione di opere, costo complessivo, procedura di spesa sin dall'impegno contabile); adottando, quindi, criteri che devono essere finalizzati ad incentivare una maggiore tempestività delle procedure di spesa per la realizzazione di infrastrutture, favorendo la verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e l'efficace organizzazione ed esecuzione delle verifiche medesime.

L'architettura così delineata, pur nella sua coerenza, non appare né unica né unitaria; non in grado, quindi, di contribuire alla realizzazione di un sistema di regole certe e di omogenea applicazione sull'intero territorio nazionale.

Innanzitutto lascia perplessi l'aver indicato ambiti di applicazione diversi; per cui il decreto n. 228/2011, a differenza del decreto n. 229/2011, non è stato sottoposto alla Conferenza unificata, il cui parere – per altro – non è previsto dalla legge delega, con una assenza che non risulta essere stata contestata.

Il decreto legislativo n. 228/2011, in materia di valutazione dei progetti di infrastrutture al fine del loro finanziamento, trova applicazione limitatamente alle opere finanziate con fondi statali, realizzate dai singoli Ministeri ovvero trasferite a favore di soggetti attuatori sia pubblici sia privati, nonché per le opere pubbliche che prevedono l'emissione di garanzie a carico dello Stato.

Il decreto legislativo n. 229/2011, in materia di monitoraggio e gestione della spesa, trova applicazione nei confronti di tutte le «amministrazioni pubbliche», categoria che comprende non solo le Regioni e gli Enti territoriali, ma anche un nutrito elenco di enti diversi che concorrono alla costruzione dei conti pubblici. Poiché in questo stesso decreto sono inseriti il Fondo progetti e il Fondo opere, di nuova istituzione, dai quali attingere le risorse per finanziare la realizzazione delle infrastrutture, «per la relativa quota a carico del bilancio dello Stato», risulterebbe logico applicare procedure omogenee per valutare l'opportunità di attribuire i finanziamenti, applicando nei confronti dell'universo delle amministrazioni pubbliche i criteri e le procedure definite nel decreto legislativo n. 228/2011.

Inoltre, le norme previste nello stesso decreto legislativo n. 29/2011 non dovrebbero trovare applicazione da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, nei confronti delle quali già non trova applicazione

l'art. 16 della legge n. 42/2009 e quindi il decreto legislativo n. 88/2011 in materia di interventi speciali, e non dovrebbero trovare applicazione neanche le procedure in materia di perequazione infrastrutturale (disciplinate dall'art. 22 della legge n. 42/2009), che, sulla base delle considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale con la sentenza 71/2012, per le Regioni a statuto speciale hanno una funzione meramente ricognitiva, mentre per le Regioni a statuto ordinario e per gli Enti locali presenti nel loro territorio costituiscono i criteri di individuazione degli interventi.

Ci troveremmo quindi in una situazione nella quale:

a) le procedure di valutazione trovano applicazione non in riferimento alle infrastrutture finanziate con l'universo della spesa pubblica (né con il ricorso alle dotazioni finanziarie attribuite ai neo istituiti Fondi progetti e opere), ma solo nei confronti delle opere finanziate con fondi statali;

b) le procedure di monitoraggio e gestione della spesa trovano applicazione nei confronti dell'universo delle amministrazioni pubbliche, con l'esclusione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano;

c) per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano troveranno applicazione le procedure definite in base all'applicazione statutaria.

Si viene così a creare un sistema di valutazione, monitoraggio e verifica della spesa pubblica per gli investimenti in infrastrutture frammentato in procedure diverse; delineate non solo dai provvedimenti in esame ma anche dagli ulteriori provvedimenti già presenti nell'ordinamento. Al riguardo occorre ricordare come la Corte Costituzionale, chiamata ad esprimersi in merito ai c.d. «fondi con vincolo di destinazione» (cioè i finanziamenti riferiti a specifiche infrastrutture), abbia stabilito che nell'attribuzione delle risorse pubbliche «devono risultare i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione ... [risultando palese l'incostituzionalità quando] la norma denunciata si risolve in un percorso privilegiato per la distribuzione di contributi in danaro, con prevalenza degli interessi di taluni soggetti collettivi rispetto a quelli, parimenti meritevoli di tutela, di altri enti esclusi, e a scapito, quindi, dell'interesse generale» (sentenza 137/2009)²¹. Questo orientamento, in abbinamento alla consolidata giurisprudenza

²¹ Per un approfondimento rimando a: R. Gallia, *Riflessioni in merito a recenti provvedimenti di finanziamento di infrastrutture di interesse locale*, in questa «Rivista», XIX, 2005, n. 2-3.

costituzionale che riconosce l'esclusiva competenza statale nell'individuare una disciplina unitaria in materia di contratti pubblici, rende problematico comprendere le motivazioni per le quali si ritenga che le procedure di valutazione delle opere da realizzare (e quindi da finanziare), e per il controllo della loro realizzazione, non debbano costituire un tassello della disciplina unitaria dei contratti pubblici e non debbano, quindi, trovare applicazione nei confronti di tutti gli investimenti in infrastrutture realizzati dall'universo delle amministrazioni pubbliche.

Altrettanta perplessità suscita la duplicazione di strumenti già esistenti nell'ordinamento, senza preoccuparsi di una loro revisione unitaria, quando opportuna, ovvero di un adeguato coordinamento procedurale.

Nel decreto legislativo n. 229/2011, in merito al finanziamento tramite i neo istituiti Fondi per la progettazione e per le opere, viene richiamato lo studio di fattibilità di cui alla legge n. 144/1999, introdotto in un contesto nel quale si voleva riqualificare la spesa pubblica²², senza tenere conto che il regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici (D.P.R. n. 207/2001) ha provveduto a disciplinare i contenuti degli studi di fattibilità, distinguendo le finalità di programmazione (art. 14, comma 1) dai documenti da porre a base di gara (art. 14, comma 2). Contemporaneamente il decreto legislativo n. 228/2011 richiama lo studio di fattibilità disciplinato dal citato art. 14, comma 1 del D.P.R. n. 207/2001, implementandone i contenuti.

La definizione del nuovo strumento di programmazione (Documento pluriennale di pianificazione) si affianca, senza sostituirlo, al Programma triennale dei lavori pubblici (introdotto dalla legge Merloni 109/1994 e recepito dal decreto legislativo n. 163/2006 Codice dei contratti pubblici), che già costituisce momento attuativo dell'analisi dei fabbisogni, cioè della identificazione e quantificazione dei bisogni di opere e di servizi che possono essere realizzati sia con oneri a carico della spesa pubblica sia con l'apporto di capitali privati in quanto suscettibili di gestione economica.

È cosa nota che l'istituto della programmazione triennale (dei lavori pubblici ieri, dei contratti pubblici oggi) abbia trovato una applicazione prevalentemente formale, quale adempimento burocratico, piuttosto che un uso sostanziale di ausilio alle decisioni, basate

²² R. Gallia, *Moduli convenzionali e strumenti negoziali*, in questa «Rivista», XIII, 1999, n. 1, e R. Gallia, *La spesa pubblica per lo sviluppo e la politica regionale unitaria*, in questa «Rivista», XXII, 2008, n. 1.

su approfondimenti anche di natura tecnica. Nonostante in passato l'assenza di una reale attività di programmazione non abbia creato particolari problemi in un quadro di riferimento nel quale i lavori pubblici venivano realizzati quasi esclusivamente con la formula dell'appalto e tramite un finanziamento totalmente pubblico, oggi questa carenza appare di ostacolo alla possibilità di realizzare infrastrutture di interesse pubblico (intese quale insieme inscindibile di opere e servizi, a vantaggio dei cittadini e delle imprese) con il ricorso alle diverse formule di partenariato pubblico privato e una diversa partecipazione delle amministrazioni pubbliche, anche in termini finanziari. Tuttavia un istituto che non funziona, o si riforma o si sostituisce; evitando il proliferare di strumenti (programmatici, finanziari, ecc.) che sicuramente non agevolano l'efficienza dell'attività amministrativa in un settore delicato quale il controllo del buon uso della spesa pubblica per l'attrezzatura del territorio.

Pertanto risulterebbe opportuno che si definissero regole univoche e di applicazione unitaria per la valutazione, il monitoraggio e la verifica della spesa pubblica in infrastrutture, a carico di risorse finanziarie sia nazionali sia comunitarie, con una programmazione distinta nelle macrocategorie delle infrastrutture di interesse strategico e delle infrastrutture di interesse locale, con una ripartizione settoriale definita tramite le procedure di concertazione istituzionale tra lo Stato, le Regioni e gli Enti territoriali.

Senza dimenticare, infine, che fatte le regole si rende necessario promuovere il capitale umano che può consentire di applicarle; con uno sforzo che richiede di implementare le capacità della Pubblica Amministrazione piuttosto che depauperarle.

0

1

2

3