

# La formazione di legislazione tecnica



## Il finanziamento delle infrastrutture di interesse locale

Corso di formazione professionale  
per tecnici della PA e professionisti consulenti

Roma, 27 gennaio 2011

Docente:  
**Arch.Prof. Roberto Gallia**  
(*e-mail*: [r.gallia@tiscali.it](mailto:r.gallia@tiscali.it))

## **Premessa**

Il nuovo assetto istituzionale, in corso di definizione a seguito della legge 42/2009 correntemente definita «federalismo fiscale», pone la necessità di stabilire rinnovate modalità di finanziamento degli Enti territoriali, ai quali è attribuita l'autonomia di entrata e di spesa. In questo contesto risulta ineludibile la necessità/capacità di supportare le scelte che i diversi livelli di governo sono chiamati ad assumere, con valutazioni adeguate sulla fattibilità tecnico-economica-procedurale del progetto, estese dalla realizzazione dell'opera alla gestione del servizio.

Tenendo presente che l'introduzione del federalismo fiscale 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), si rende necessario che amministratori e tecnici siano consapevoli dei meccanismi di verifica per la localizzazione territoriale della spesa, da allocare sulla base di progetti capaci di affrontare le carenze di sviluppo, creando opportunità economiche e/o migliorando la qualità della vita dei residenti.

Completare la redazione di un progetto (per la realizzazione di un'opera o di un servizio) con analisi di natura economica e finanziaria non costituisce una novità assoluta. Utilizzati a partire dagli anni '70 del secolo scorso, il ricorso a questi meccanismi è sollecitato anche dal processo di integrazione nella politica europea, in particolare per quanto riguarda le modalità di impiego delle risorse finanziarie derivanti dai Fondi strutturali, che prescrivono una adeguata valutazione per accrescere la selettività dei progetti; modalità definitivamente accolte nelle procedure nazionali con l'approvazione del QSN 2007-2013 e il varo della «politica regionale unitaria».

Negli attuali scenari, quindi, i processi decisionali richiedono sempre più la capacità di valutare gli effetti delle scelte, effettuate e/o da assumere, nell'ambito delle politiche pubbliche. Nel campo degli investimenti pubblici la **valutazione** (*ex ante*) dei programmi e dei progetti deve essere seguita dal **monitoraggio** (*in itinere*) dell'efficienza del loro processo di esecuzione e dalla **verifica** finale (*ex post*) dell'efficacia degli effetti indotti dalla loro realizzazione.

Come nella valutazione degli aspetti ambientali esistono metodi codificati nelle procedure di approvazione dei piani (Vas) e dei progetti (Via), parimenti ci si avvia a codificare i metodi di valutazione nelle procedure di finanziamento dei piani e dei progetti.

Con l'obiettivo di fornire un valido supporto alla conoscenza dei processi e delle procedure attualmente in uso per la verifica e la programmazione della spesa pubblica per le infrastrutture, è stato elaborato il manuale «**Il progetto economico e finanziario**»; che nella prima parte fornisce un orientamento nel quadro generale delle politiche pubbliche per le infrastrutture e della spesa pubblica per gli investimenti, e nella seconda illustra le procedure già in atto, ovvero che dovrebbero essere applicate in base alla normativa vigente, per valutare le scelte progettuali e realizzative.

Il manuale, dopo aver illustrato le tecniche in uso per valutare la sostenibilità e la fattibilità di un piano e di un progetto, si addentra nello specifico dei contenuti dell'**analisi economica e finanziaria** che, nelle prestazioni dei servizi di architettura e di ingegneria, deve concorrere con il progetto tecnico per valutare non solo la fattibilità tecnica dell'infrastruttura, ma anche la sua fattibilità economica sia in sede di realizzazione dell'opera sia nel corso della gestione del servizio.

## Obiettivi

Il corso di formazione, di natura prevalentemente seminariale, si pone l'obiettivo di formare/aggiornare le figure professionali del professionista consulente della PA, del Responsabile dell'ufficio tecnico dell'Ente locale, del Responsabile della programmazione delle risorse finanziarie per la realizzazione delle infrastrutture.

L'analisi della legislazione vigente tiene conto delle recenti novità, delle quali si fornisce – di seguito – una sintetica informazione, completata con i relativi testi.

L'analisi delle tecniche in uso, verificate tramite applicazioni tecnico-pratiche, tiene conto che le procedure attivate fanno riferimento prevalentemente al finanziamento delle infrastrutture strategiche tramite la cd «legge obiettivo».

Il corso pone al centro del proprio interesse il finanziamento delle infrastrutture di interesse locale, nella consapevolezza che le stesse costituiscono la parte più consistente (oltre il 60 per cento) del mercato italiano delle opere e dei servizi finanziati con la spesa pubblica riferita al settore pubblico allargato ed al capitale privato impiegato in operazioni di partenariato pubblico-privato.

### Il mercato dei lavori pubblici in Italia

	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
Amministrazione centrale (a)	4.075	11,64	3.737	9,82	4.070	9,54	4.164	9,88	4.362	10,22	4.407	9,90	5.087	10,79
Enti territoriali (b)	19.911	<b>56,90</b>	21.340	<b>56,07</b>	23.786	<b>55,76</b>	22.541	<b>53,48</b>	22.666	<b>53,11</b>	23.235	<b>52,20</b>	23.831	<b>50,56</b>
<b>Totale enti pubblica amministrazione</b>	<b>23.986</b>	<b>68,54</b>	<b>25.077</b>	<b>65,89</b>	<b>27.856</b>	<b>65,30</b>	<b>26.705</b>	<b>63,36</b>	<b>27.028</b>	<b>63,33</b>	<b>27.642</b>	<b>62,10</b>	<b>28.918</b>	<b>61,35</b>
Imprese di servizio pubblico locale	2.258	<b>6,45</b>	2.465	<b>6,48</b>	2.888	<b>6,77</b>	3.232	<b>7,67</b>	3.692	<b>8,65</b>	4.209	<b>9,46</b>	4.630	<b>9,82</b>
Imprese a partecipazione pubblica	6.613	18,90	7.802	20,50	9.014	21,13	8.840	20,97	7.986	18,71	8.301	18,65	8.729	18,52
<b>Totale imprese partecipate</b>	<b>8.871</b>	<b>25,35</b>	<b>10.267</b>	<b>26,98</b>	<b>11.902</b>	<b>27,90</b>	<b>12.072</b>	<b>28,64</b>	<b>11.678</b>	<b>27,36</b>	<b>12.510</b>	<b>28,11</b>	<b>13.359</b>	<b>28,34</b>
<b>Totale settore pubblico allargato</b>	<b>32.857</b>	<b>93,89</b>	<b>35.344</b>	<b>92,87</b>	<b>39.758</b>	<b>93,20</b>	<b>38.777</b>	<b>92,01</b>	<b>38.706</b>	<b>90,70</b>	<b>40.152</b>	<b>90,21</b>	<b>42.277</b>	<b>89,69</b>
Impresa privata (c)	2.137	6,11	2.713	7,13	2.902	6,80	3.369	7,99	3.971	9,30	4.359	9,79	4.860	10,31
<b>Totale generale</b>	<b>34.994</b>	<b>100,00</b>	<b>38.057</b>	<b>100,00</b>	<b>42.660</b>	<b>100,00</b>	<b>42.146</b>	<b>100,00</b>	<b>42.677</b>	<b>100,00</b>	<b>44.511</b>	<b>100,00</b>	<b>47.137</b>	<b>100,00</b>

a) Stato, Anas, Enti pubblici economici

b) Regioni, Enti locali, Asl, Enti previdenziali, assistenziali e culturali

c) Società di telecomunicazione, società autostradali, interventi di partenariato

Fonte: Elaborazione su dati Cresme Ricerche SpA (*Il mercato delle infrastrutture in Italia. Rapporto 2008*)

## **Aggiornamenti normativi e procedurali**

Quale aggiornamento dei contenuti e dei materiali forniti con il manuale «Il progetto economico e finanziario», si propone una sintesi delle novità introdotte dai provvedimenti di seguito richiamati, il cui testo è riportato in allegato.

### **a) Riforma della contabilità e della finanza pubblica**

La legge 31 dicembre 2009 n.196, di riforma della contabilità e finanza pubblica, fra l'altro ha dato delega al Governo per adottare un provvedimento mirato 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*» (articolo 30, commi 8-10). In particolare, con riferimento alla prevista valutazione delle opere in fase di programmazione, si ricorda quanto già prescritto dalle norme che disciplinano il programma triennale delle opere pubbliche (introdotto dalla legge Merloni 109/1994 e recepito dal Codice dei contratti pubblici), che dovrebbe costituire la modalità ordinaria per individuare le opere la cui realizzazione soddisfi specifici bisogni di servizi pubblici, e che nella realtà – troppo spesso – è risultato un mero adempimento burocratico.

#### **Legge 31 dicembre 2009 n.196 «Legge di finanza e contabilità pubblica»**

##### *Articolo 30 (Legge di spesa pluriennale e a carattere permanente)*

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'articolo 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.

b) Federalismo demaniale

Il decreto legislativo 28 maggio 2010 n. 85 «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n.42», prevede, per alcune categorie di beni appartenenti al demanio dello Stato, il loro trasferimento gratuito agli enti territoriali, con la contestuale riduzione dei trasferimenti erariali.

I beni da attribuire a titolo non oneroso verranno individuati (articolo 2) sulla base di una intesa da assumere in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-Enti locali, secondo parametri («*criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale*») la cui specificazione fa presupporre un processo incentrato:

- sul **prioritario trasferimento ai Comuni**, che rappresentano il soggetto più vicino alle esigenze dei cittadini, i quali – prescrive il decreto - dovranno essere informati ed essere messi in grado di partecipare ai processi di utilizzazione/valorizzazione dei beni trasferiti;
- sulla **massima valorizzazione dei beni trasferiti**, comprendente la valorizzazione ambientale che deve «*assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali*», e individuata nell'attivazione di processi di alienazione e di dismissione, accompagnati *obbligatoriamente* dalla preventiva **valorizzazione urbanistica** finalizzata all'incremento del valore immobiliare.

Il trasferimento dei beni demaniali dello Stato agli Enti territoriali, che devono «*garantirne la massima valorizzazione funzionale*», avverrà a seguito della presentazione di una «*apposita domanda di attribuzione*», corredata da una relazione contenente «*le specifiche finalità e modalità di utilizzazione del bene, la relativa tempistica ed economicità nonché la destinazione del bene medesimo*».

La mancata valorizzazione di beni trasferiti, «*nel rispetto delle finalità e dei tempi indicati nella relazione*», può comportare l'intervento sostitutivo dello Stato ovvero il reintegro nel proprio patrimonio.

I beni trasferiti agli enti territoriali possono essere conferiti (articolo 6) ad uno o più fondi di investimento immobiliare «*al fine di favorire la massima valorizzazione dei beni e promuovere la capacità finanziaria degli enti territoriali, ... previa loro valorizzazione, attraverso le procedure per l'approvazione delle varianti allo strumento urbanistico, ... per un valore la cui congruità è attestata da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze*».

In beni non investiti dal processo di trasferimento (articolo 7) possono essere successivamente trasferiti sulla base di una richiesta degli Enti territoriali, accompagnata da «*una relazione attestante i benefici derivanti alle pubbliche amministrazioni da una diversa utilizzazione funzionale dei beni o da una loro migliore valorizzazione in sede locale*».

Per la migliore utilizzazione dei beni trasferiti possono essere attivate formule di partenariato istituzionale (articolo 8).

**Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 «Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42»**

*Art. 8. Utilizzo ottimale di beni pubblici da parte degli enti territoriali*

1. Gli enti territoriali, al fine di assicurare la migliore utilizzazione dei beni pubblici per lo svolgimento delle funzioni pubbliche primarie attribuite, possono procedere a consultazioni tra di loro e con le amministrazioni periferiche dello Stato, anche all'uopo convocando apposite Conferenze di servizi coordinate dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato. Le risultanze delle consultazioni sono trasmesse al Ministero dell'economia e delle finanze ai fini della migliore elaborazione delle successive proposte di sua competenza e possono essere richiamate a sostegno delle richieste avanzate da ciascun ente.

c)  SERVIZI pubblici locali a rilevanza economica

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 239 del 12 ottobre 2010 è stato pubblicato il DPR 7 settembre 2010 n. 168 «Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133».

Sulla medesima materia è intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza 17 novembre 2010 n.325, con la quale dichiara illegittimo l'assoggettamento dei soggetti affidatari di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno (previsto dalla lettera a) del comma 10, i cui principi costituiscono la fonte legislativa del regolamento); in quanto l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale.

La medesima sentenza fa salve tutte le restanti norme (del citato articolo 23-bis) oggetto di censura da parte di una pluralità di Regioni, in quanto la rilevanza economica dei servizi pubblici in argomento riconduce la tematica alla materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva statale.

In questo ambito, di particolare interesse risulta la ricostruzione della nozione di «SPL di interesse economico», non precisamente definita nell'ordinamento nazionale, ma riconducibile alla nozione, più ampia, di «servizio di interesse economico generale» (SIEG), impiegata nell'ordinamento comunitario; che porta alla conclusione che, anche per il legislatore nazionale, come per quello comunitario, la rilevanza economica sussiste pure quando, per superare le particolari difficoltà del contesto territoriale di riferimento e garantire prestazioni di qualità anche ad una platea di utenti in qualche modo svantaggiati, non sia sufficiente l'automaticità del mercato, ma sia necessario un pubblico intervento o finanziamento compensativo degli obblighi di servizio pubblico posti a carico del gestore, sempre che sia concretamente possibile creare un «mercato a monte», e cioè un mercato «in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura di questi servizi» agli utenti (così come si esprime la Commissione europea nel Libro verde della Commissione del 30 aprile 2004). Da cui, la Corte rileva come le norme nazionali discendano dalla scelta legislativa di promuovere la concorrenza "per" il mercato della gestione dei servizi.

Inoltre, le disposizioni censurate non fanno esclusivo riferimento ad un servizio locale operante in un mercato già esistente, ma riguardano servizi dotati di mera «rilevanza» economica e, quindi, anche servizi ancora da organizzare e da immettere sul mercato. Infatti, in armonia con la nozione comunitaria di interesse economico, le norme nazionali evidenziano le due seguenti fondamentali caratteristiche della nozione di «rilevanza» economica:

a) che l'immissione del servizio possa avvenire in un mercato anche solo potenziale, nel senso che, per l'applicazione dell'art. 23-bis, è condizione sufficiente che il gestore possa immettersi in un mercato ancora non esistente, ma che abbia effettive possibilità di aprirsi e di accogliere, perciò, operatori che agiscano secondo criteri di economicità;

b) che l'esercizio dell'attività avvenga con metodo economico, nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici).

Quindi i servizi pubblici locali non cessano di avere «rilevanza economica» per il solo fatto che sia formulabile una prognosi di inefficacia o inutilità del semplice ricorso al mercato, con riferimento agli obiettivi pubblici perseguiti dall'ente locale. Ne consegue l'erroneità delle interpretazioni volte a dare alle medesime nozioni un carattere meramente soggettivo e, in particolare, di quell'interpretazione (fatta propria da alcune Regioni ricorrenti) secondo cui si avrebbe rilevanza economica solo alla duplice condizione che un mercato del servizio sussista effettivamente e che l'ente locale decida a sua discrezione di finanziare il servizio con gli utili ricavati dall'esercizio di impresa in quel mercato.

**Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 «Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133»**

*Art. 2 Misure in tema di liberalizzazione*

1. Gli enti locali verificano la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali, limitando l'attribuzione di diritti di esclusiva, ove non diversamente previsto dalla legge, ai casi in cui, in base ad una analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea, secondo criteri di proporzionalità, sussidiarietà orizzontale ed efficienza, a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità, e liberalizzando in tutti gli altri casi le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità ed accessibilità del servizio.

*d) Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard degli Enti locali*

Il decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216 «Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province» per il finanziamento delle funzioni fondamentali e dei relativi servizi, si pone come obiettivo il superamento del criterio della spesa storica, adottato per i trasferimenti erariali.

A tal fine viene individuata una metodologia per la determinazione dei fabbisogni standard, basata, tra l'altro, sulla «definizione di un sistema di indicatori, anche in riferimento ai diversi modelli organizzativi ed agli obiettivi definiti, significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli».

Vengono quindi individuate le funzioni fondamentali, ed i relativi servizi, di competenza dei Comuni e delle province, da prendere in considerazione in via provvisoria; stabilendo quindi che «*al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, i fabbisogni standard vengono sottoposti a monitoraggio e rideterminati*» con cadenza triennale.

**Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216 «Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province»**

*Art. 3 Funzioni fondamentali e classificazione delle relative spese*

1. Ai fini del presente decreto, fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province, le funzioni fondamentali ed i relativi servizi presi in considerazione in via provvisoria, ai sensi dell'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42, sono:

*a) per i Comuni:*

- 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- 2) le funzioni di polizia locale;
- 3) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- 4) le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- 5) le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- 6) le funzioni del settore sociale;

*b) per le Province:*

- 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42;

- 2) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- 3) le funzioni nel campo dei trasporti;
- 4) le funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- 5) le funzioni nel campo della tutela ambientale;
- 6) le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

e) Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice dei contratti pubblici

Il regolamento di esecuzione e attuazione del Codice dei contratti pubblici (D.P.R. 5 ottobre 2010 n.207) nel Titolo II «Progettazione e verifica del progetto», nel definire i contenuti di uno studio di fattibilità, prescrive che, fra l'altro, debba verificare la possibilità di realizzazione l'infrastruttura mediante i contratti di partenariato pubblico privato, nonché verificare la possibilità di realizzazione mediante concessione rispetto all'appalto.

La progettazione di una infrastruttura, avviata sulla base di un documento preliminare redatto dal responsabile del procedimento, «*ha come fine fondamentale la realizzazione di un intervento di qualità e tecnicamente valido, nel rispetto del miglior rapporto fra i benefici e i costi globali di costruzione, manutenzione e gestione*».

La realizzazione dell'opera deve tenere conto anche della finalità «*di potere effettuare la manutenzione e le eventuali modifiche dell'intervento nel suo ciclo di vita utile*».

**D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 «Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”»**

*Art. 14. Studio di fattibilità*

1. Lo studio di fattibilità si compone di una relazione illustrativa contenente:

- a) le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali, economico-finanziarie dei lavori da realizzare;
- b) l'analisi delle possibili alternative rispetto alla soluzione realizzativa individuata;
- c) la verifica della possibilità di realizzazione mediante i contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-ter, del codice;
- d) l'analisi dello stato di fatto, nelle sue eventuali componenti architettoniche, geologiche, socio-economiche, amministrative;
- e) la descrizione, ai fini della valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e della compatibilità paesaggistica dell'intervento, dei requisiti dell'opera da progettare, delle caratteristiche e dei collegamenti con il contesto nel quale l'intervento si inserisce, con particolare riferimento alla verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall'intervento, nonché l'individuazione delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale e i valori culturali e paesaggistici.

2. Qualora lo studio di fattibilità è posto a base di gara, ai sensi degli articoli 58 (NdR: *Dialogo competitivo*) e 153 (NdR: *Finanza di progetto*) del codice, si compone dei seguenti elaborati, salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento, anche con riferimento alla loro articolazione, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dei lavori da realizzare:

a) relazione illustrativa generale contenente:

1. l'inquadramento territoriale e socio-economico dell'area oggetto dell'intervento:

- 1.1. corografia, stralcio del piano regolatore generale comunale, verifica della compatibilità con gli

strumenti urbanistici;

1.2. analisi dell'impatto socio-economico con riferimento al contesto produttivo e commerciale esistenti;

2. l'analisi della domanda e dell'offerta attuale e di previsione con riferimento:

2.1. al bacino d'utenza;

2.2. alla stima dei bisogni dell'utenza mediante utilizzo di parametri fisici riferiti alla specifica tipologia dell'intervento, quali i flussi di traffico e il numero di accessi;

2.3. all'individuazione, in termini quantitativi e di gradimento, dell'offerta attuale e di quella prevista nei medesimi settori dell'intervento;

3. l'analisi delle alternative progettuali:

3.1. individuazione delle alternative progettuali dal punto di vista delle scelte tecnologiche, organizzative e finanziarie;

3.2. matrice delle alternative progettuali;

4. lo studio dell'impatto ambientale riferito alla soluzione progettuale individuata e alle possibili soluzioni alternative:

4.1. analisi sommaria degli aspetti geologici, geotecnici, idraulici, idrogeologici, desunti dalle cartografie disponibili o da interventi già realizzati ricadenti nella zona;

4.2. verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall'intervento;

b) relazione tecnica contenente:

1. le caratteristiche funzionali e tecniche dei lavori da realizzare;

2. descrizione, ai fini della valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e della compatibilità paesaggistica dell'intervento, dei requisiti dell'opera da progettare, delle caratteristiche e dei collegamenti con il contesto nel quale l'intervento si inserisce nonché delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale i valori culturali e paesaggistici;

3. analisi sommaria delle tecniche costruttive e indicazione delle norme tecniche da applicare;

4. cronoprogramma;

5. stima sommaria dell'intervento secondo le modalità di cui all'articolo 22, comma 1, con l'individuazione delle categorie di cui all'allegato A (*NdR: Categorie di opere generali e specializzate*) e dei relativi importi, determinati mediante l'applicazione delle quote di incidenza delle corrispondenti lavorazioni rispetto al costo complessivo;

c) elaborati progettuali stabiliti dal responsabile del procedimento tra quelli previsti dall'articolo 21 (*NdR: Elaborati grafici del progetto preliminare*);

d) elaborato tecnico-economico contenente:

1. la verifica della possibilità di realizzazione mediante concessione rispetto all'appalto;

2. analisi della fattibilità finanziaria (costi e ricavi) con riferimento alla fase di costruzione e, nel caso di concessione, alla fase di gestione;

3. analisi della fattibilità economica e sociale (analisi costi-benefici);

4. schema di sistema tariffario, nel caso di concessione;

5. elementi essenziali dello schema di contratto.

f) Fi finanziamento per le piccole e medie opere nel Mezzogiorno

Sulla *Gazzetta Ufficiale* n.295 del 18 dicembre 2010 è stata pubblicata la delibera del Cipe n.103 del 6 novembre 2009 che attribuisce finanziamenti del Fondo infrastrutture per la realizzazione di piccole e medie opere nel Mezzogiorno, il cui elenco deve essere comunicato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti entro trenta giorni dalla data di pubblicazione della delibera.

Fra le prescrizioni formulate, si stabilisce anche che «*il cronoprogramma delle opere che costituiscono “nuove realizzazioni” dovrà essere integrato con il piano di gestione delle opere stesse, piano in cui dovranno essere indicati i tempi ed i costi per la messa in esercizio, nonché i costi annuali di gestione*».

## **Considerazioni**

La lettura congiunta dei provvedimenti citati, porta alla sintetica considerazione che ci troviamo di fronte ad un aggiornamento in corso della normativa riferita al finanziamento delle infrastrutture di interesse locale, che ancora non trova una armonizzazione delle regole e degli adempimenti riferiti alla valutazione degli investimenti e alla programmazione della loro realizzazione.

Tuttavia l'aggiornamento delle competenze e degli obblighi degli Enti territoriali, accelerato dall'attuazione delle norme in materia di federalismo fiscale, richiede l'adeguamento delle capacità operative, da esercitare in un contesto locale tenendo conto dei vincoli comunitari. A tal fine è ineludibile il richiamo agli obiettivi della coesione economica, sociale e territoriale; ricordando sinteticamente che i tre termini fanno riferimento, rispettivamente, a:

- ✓ creare un contesto favorevole allo sviluppo dell'impresa e dell'occupazione, e all'avvio di nuove attività;
- ✓ fornire servizi ai cittadini in misura adeguata, quantitativamente e qualitativamente, al benessere sociale favorendo uno stabile insediamento;
- ✓ valorizzare gli aspetti locali delle potenzialità di sviluppo.

il governo degli Enti territoriali deve affrontare nuove sfide per creare un contesto locale favorevole all'evoluzione economica e per fornire ai cittadini servizi adeguati per qualità e quantità. Per affrontare i nuovi compiti è indispensabile acquisire le competenze:

- ✓ per valutare gli investimenti in infrastrutture, materiali ed immateriali, non solo per la loro realizzazione ma anche per la loro gestione in un arco temporale adeguato;
- ✓ per valutare le procedure di affidamento, nella rinnovata distinzione dell'istituto dell'appalto dall'istituto della concessione;
- ✓ per gestire contratti di lunga durata, anche nel ricorso alle formule di partenariato pubblico-privato.