

Sviluppo economico e attrezzatura del territorio. Alle origini della valutazione nell'amministrazione italiana

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. L'introduzione della valutazione nell'ordinamento nazionale. - 3. La valutazione dei programmi. - 4. La valutazione dei progetti. - 5. La pianificazione strategica. - 6. Considerazioni «non» conclusive.

1. *Premessa*

Il tentativo di introdurre, nei procedimenti amministrativi nazionali, pratiche di analisi e valutazione delle politiche pubbliche per lo sviluppo, orientate agli investimenti in attività produttive e in infrastrutture, non è recente, anche se ha trovato una applicazione solo occasionale, non ha mai prodotto una cultura né tantomeno una prassi consolidata, non ha mai intrecciato le valutazioni di compatibilità ambientale (VIA, VAS, AIA).

La possibilità di ricorrere ad una verifica economica e finanziaria degli investimenti è stata dapprima richiamata dagli atti di programmazione nazionale, negli anni '60 del secolo scorso, in connessione ai tentativi di determinare la localizzazione delle iniziative imprenditoriali e determinare l'attrezzatura del territorio ai fini dello sviluppo industriale, per essere quindi orientata al miglioramento della spesa pubblica in infrastrutture, in connessione all'evoluzione dei modelli e dei processi di finanza pubblica¹.

La successiva elaborazione è risultata ondivaga e altalenante, fra l'opportunità di valutare programmi di investimento imprenditoriale e territoriale, e necessità di valutare i progetti imprenditoriali e i progetti di infrastrutture; fino ad arrivare all'attualità, nella quale sembra prevalere una valutazione legata all'esigenza di determinare l'opportunità e l'utilità di realizzare servizi per le famiglie e le imprese, definendo contestualmente i livelli del contributo pub-

¹ R. Gallia, *La verifica economico-finanziaria degli investimenti in infrastrutture*, in questa «Rivista», vol. XX, n. 1, 2006, pp. 99-116.

blico (in fase di realizzazione e/o di gestione) e della tariffazione all'utenza².

2. *L'introduzione della valutazione nell'ordinamento nazionale*

L'avvio delle politiche pubbliche di sviluppo, in Italia, è fatta risalire alla legislazione speciale emanata agli inizi del '900 con la finalità di agevolare i processi di sviluppo economico delle Regioni meridionali³; provvedimenti che individuano nel risanamento idrogeologico e nella realizzazione delle opere pubbliche essenziali (strade, acquedotti, fognature, scuole, ecc.) le condizioni per promuovere lo sviluppo dei territori economicamente depressi. Non risulta che l'attuazione abbia dato luogo all'applicazione di tecniche valutative per definire l'allocazione dei finanziamenti, nonostante questi provvedimenti siano caratterizzati da una visione che abbina l'orizzonte nazionale del progetto ad una sua forte definizione tecnico-finanziaria⁴, e nonostante i procedimenti di valutazione delle opere pubbliche fossero presenti nella legislazione francese⁵, presa a modello dalla legislazione sabauda.

Nel periodo fra le due guerre mondiali del secolo scorso, all'interno delle modalità operative della PA, prevalentemente formali, costituisce eccezione la breve esperienza del riformismo municipale milanese del primo dopoguerra, che pratica la strada di un approccio scientifico allo sviluppo urbano ed alla sua regolazione, tramite la costituzione di un proprio ufficio statistico a cui affidare il compito di misurare le tendenze della trasformazione della città,

² R. Gallia, *Il «come spendere» nella revisione della spesa pubblica*, relazione al Seminario SVIMEZ del 15 marzo 2013, in questa «Rivista», vol. XXVII, n. 1-2, 2013, pp. 149-162.

³ In particolare, le leggi per la Basilicata (legge n. 140/1904), per la Calabria (legge n. 255/1906), per la Sardegna e la Sicilia (legge n. 383/1906). Cfr.: SVIMEZ, *Legislazione per il Mezzogiorno (1861-1957)*, Roma, Giuffrè, 1957.

⁴ Una impostazione che, dopo la parentesi autarchica, trova elemento di continuità nell'intervento straordinario per il Mezzogiorno. Cfr.: S. Cafiero, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria (TA), Pietro Lacaita, 2000.

⁵ La prima definizione di una valutazione degli investimenti pubblici in ambito ingegneristico è dovuta all'ingegnere novarese Arsène Jules-Étienne Dupuit, responsabile delle infrastrutture stradali presso l'École nationale des ponts et chaussées, che nel 1844 pubblica in «Annales de Ponts et Chaussées» un saggio dal titolo *De la Mesure de l'utilité des travaux publics* (riprodotta in «Revue française d'économie», vol. 10, n. 2, 1995, pp. 55-94; link: http://www.persee.fr/doc/rfec0_0769-0479_1995_num_10_2_978), nel quale espone i criteri economici per valutare l'opportunità di realizzare un'opera pubblica. Successivamente tradotto e diffuso con il titolo *On the Measurement of the Utility of Public Works*, i criteri proposti vengono riconosciuti validi a livello internazionale e trovano applicazione fino alla prima metà del secolo scorso.

con l'obiettivo di assumere una funzione attiva nelle funzioni di pianificazione sociale e urbana e nella regolazione del mercato fondiario e dello sviluppo urbano. Ufficio fondato e diretto da Alessandro Molinari, che sarà successivamente direttore generale della SVIMEZ⁶.

L'introduzione nella normativa italiana della verifica economica e finanziaria degli investimenti, che verrà presto orientata alla realizzazione delle infrastrutture (materiali ed immateriali) in connessione ai modelli ed ai processi della finanza pubblica, è stata anticipata dai tentativi di determinare la localizzazione delle iniziative imprenditoriali e determinare l'attrezzatura del territorio ai fini dello sviluppo industriale.

Il Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970⁷ delinea le linee delle politiche nazionali ritenute fondamentali per lo sviluppo imprenditoriale, prevedendo «in particolare, il ristabilimento di condizioni di concorrenza nei principali settori, la politica di orientamento delle scelte di localizzazione delle grandi iniziative imprenditoriali, ed una politica urbanistica che favorisca una più equilibrata distribuzione territoriale dell'apparato produttivo del Paese». In questo contesto, una prima esperienza di valutazione, riferita alla sperimentazione di procedure per la valutazione dei programmi imprenditoriali e dei progetti di investimento industriale, viene percorsa affidando al CIPE la definizione delle direttive in materia di industrializzazione, finalizzate a verificare la conformità degli investimenti imprenditoriali (con riferimento, in particolare, agli interventi inseriti nelle procedure di contrattazione programmata)⁸ agli indirizzi del programma economico nazionale, «in relazione al livello di congestione della zona di prevista localizzazione degli impianti, nonché in relazione alla disponibilità di manodopera nella zona medesima»⁹. La necessità di valutare gli elementi progettuali forniti dalle imprese (comprendenti «le ragioni economico-tecniche che determinano la localizzazione prescelta»), impone la definizione di appositi criteri, individuati nei parametri

⁶ S. Misiani, *I numeri e la politica. Statistica, programmazione e Mezzogiorno nell'impegno di Alessandro Molinari*, Bologna, Il Mulino, Collana della SVIMEZ, 2008.

⁷ Legge 27 luglio 1967, n. 685 «Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970», in *S.O.* n. 2030 alla *G.U.* n. 203 del 14 agosto 1967.

⁸ R. Gallia, *Gli accordi tra Stato e imprese nelle politiche per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, Collana della SVIMEZ, 2004.

⁹ Artt. 8 e 14 della legge 6 ottobre 1971, n. 835 «Finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno», in *G.U.* n. 271 del 26 ottobre 1971.

dell'occupazione, della congestione fisica e dell'inquinamento¹⁰; la cui applicazione ha generato un particolare sforzo per definire parametri e indicatori «che meglio permettevano la descrizione economico geografica dell'area di prevista localizzazione», piuttosto che verificare la possibilità di prevedere «un esplicito legame tra autorizzazione e obiettivi di riequilibrio interregionale»¹¹.

Le esperienze di programmazione degli anni '60-'70, anche se non hanno inciso profondamente nelle decisioni assunte nel periodo, hanno comunque aperto la strada al tema dei rapporti della politica di programmazione con la politica della spesa pubblica, evidenziando l'esigenza prioritaria di razionalizzare i criteri di decisione in materia di spesa, dimostrando l'inadeguatezza del bilancio annuale e la necessità di un bilancio programmatico pluriennale, auspicando un metodo di gestione della spesa basato sull'applicazione di tecniche di scelta fra progetti alternativi, delineando un modello di finanza pubblica caratterizzato dalla centralizzazione delle fonti fiscali e dal parziale decentramento della spesa.

3. *La valutazione dei programmi*

Alla fine degli anni '70, la cultura della programmazione modifica il proprio orientamento dalla definizione di un programma economico generale (a sostegno, prevalentemente, dell'intervento pubblico in economia) alla programmazione della spesa pubblica (a sostegno degli interventi settoriali).

Con l'obiettivo di qualificare la spesa pubblica, presso il Segretariato generale della programmazione economica viene istituito il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici (NUVIP), con «compiti di istruttoria tecnica dei piani di investimenti pubblici, con specifico riguardo alla valutazione dei costi e dei benefici»¹²; competenze successivamente estese alla valutazione, sulla base dei criteri e degli indirizzi stabiliti dal CIPE, dei «piani e dei progetti»

¹⁰ D.P.R. 10 maggio 1972, n. 322 «Norme per l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 14 della legge 6 ottobre 1971 n. 835...», in *G.U.* n. 191 del 24 luglio 1972.

¹¹ E. Ciciotti, *Le politiche regionali per il controllo degli investimenti. Le esperienze in Italia e negli altri Paesi della Comunità*, Roma, Giuffrè, Collana SVIMEZ, «Francesco Giordani», 1980.

¹² Art. 4 della legge 26 aprile 1982, n. 181 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1982)», in *S.O.* alla *G.U.* n. 113 del 26 aprile 1982.

di investimento dello Stato e degli Enti pubblici, ed «alla diffusione delle tecniche e delle procedure di valutazione, particolarmente in termini di analisi costi-benefici»¹³.

L'operatività del Nucleo trova applicazione prevalentemente nell'avvio e nella gestione delle procedure di attuazione del Fondo Investimenti ed Occupazione (FIO), istituito contestualmente¹⁴, tramite il quale – in teoria – si sarebbero dovuti promuovere meccanismi decentrati di programmazione economica, previsti dalla c.d. «programmazione per progetti»¹⁵. Viene così introdotto il tentativo di selezionare, mediante l'uso di metodi di calcolo economico, i progetti elaborati dalle Regioni e dalle Amministrazioni centrali dello Stato sulla base di autonome scelte programmatiche, verificandone la coerenza con gli obiettivi di sviluppo della programmazione nazionale a medio termine. Esperienza dai risultati discutibili, la quale tuttavia ha contribuito alla alfabetizzazione della PA in tema di determinazione dei fabbisogni (da soddisfare con la realizzazione dell'investimento) ed all'uso di metodi di analisi economica e finanziaria (per valutare l'opportunità di procedere all'investimento)¹⁶.

A seguito della conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1993) e l'avvio della politica ordinaria di intervento nelle aree depresse (poi svantaggiate, quindi sottoutilizzate), il collegamento con le politiche regionali comunitarie impone la definizione di nuovi orientamenti nelle politiche di sviluppo nazionali, all'interno delle quali un ruolo più incisivo vanno assumendo le azioni di valutazione dei programmi, non solo al fine di migliorare la qualità della spesa pubblica per investimenti ma anche per esplorare la possibilità di coinvolgere i privati nell'apporto di capitali e nell'attuazione delle iniziative.

La prima esperienza di valutazione, avviata nel periodo successivo alla conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno,

¹³ Legge 17 dicembre 1986, n. 878 «Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e disposizioni relative al Ministero del bilancio e della programmazione economica», in *G.U.* n. 295 del 20 dicembre 1982.

¹⁴ Art. 3, comma 2, della citata legge n. 181/1982.

¹⁵ M. Carabba, *Un ventennio di programmazione. 1954-1974*, Roma-Bari, Laterza, 1977.

¹⁶ Nel corso degli anni '80, dopo una *Proposta per un manuale di valutazione dei progetti per la Pubblica Amministrazione italiana* (documento di lavoro del maggio 1982), il Segretariato generale della programmazione economica dà alle stampe varie edizioni del *Manuale di Valutazione dei progetti per la Pubblica Amministrazione italiana* (editi a Roma dal Poligrafico dello Stato). Nel 1986 il FORMEZ traduce il manuale di valutazione dell'UNIDO, l'organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale, e lo pubblica con il titolo *Guida all'analisi di progetti. Il manuale dell'Unido*.

ha riguardato i programmi di investimento imprenditoriale agevolati con il contratto di programma¹⁷.

Nello stesso periodo il CIPE definisce un metodo per valutare, tramite il ricorso ad indicatori economici, i programmi di sviluppo territoriale¹⁸ da agevolare tramite il Patto territoriale¹⁹. Tuttavia nessuno dei 220 Patti territoriali beneficiari di finanziamenti pubblici, distribuiti sull'intero territorio nazionale, è stato selezionato sulla base della metodologia indicata dal CIPE, né la medesima ha dato luogo ad applicazioni teoriche.

Il grande interesse suscitato, nell'ultimo decennio del secolo scorso, dagli strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale, ha prodotto una loro vasta e articolata riproposizione all'interno delle legislazioni regionali²⁰ (sintetizzata nella tab. 1); dei cui esiti, tuttavia, non si ha cognizione.

Nel medesimo periodo il CIPE, nel ripartire le risorse finanziarie per l'attuazione delle intese istituzionali di programma²¹, destina una quota per realizzare azioni di sistema all'interno dei programmi regionali (riferite ad attività preparatorie, di sorveglianza, di valutazione e di controllo), ed una quota al cofinanziamento di studi di

¹⁷ Il contratto di programma era un modulo negoziale per il sostegno pubblico agli investimenti in attività produttive, introdotto quale norma di attuazione del PEN per negoziare con le imprese il livello dei contributi pubblici in cambio di impegni localizzativi ed occupazionali, confermato nella legislazione dell'intervento straordinario (legge n. 64/1986) e quindi recepito fra gli strumenti operativi della programmazione negoziata (legge n. 662/1996). Per essere agevolati, i programmi proposti da gruppi industriali e/o dalle grandi imprese avrebbero dovuto riguardare investimenti integrati (fra attività di produzione e attività di ricerca e formazione), mentre nel caso di consorzi di PMI i programmi di investimento avrebbero dovuto essere riferiti alla produzione di beni e servizi. Per questo secondo aspetto, tenendo anche conto che si sarebbe potuta configurare una elusione delle normali procedure a bando per la concessione degli aiuti di Stato, all'avvio della programmazione negoziata (1996) viene tentata la definizione di un metodo per valutare la validità dell'investimento e la congruità del contributo pubblico; tuttavia i criteri elaborati in sede ministeriale, in collaborazione con le istituzioni finanziarie che avrebbero dovuto partecipare al processo con una propria istruttoria bancaria, non vengono formalizzati, in quanto si dimostrano utili nella valutazione del merito creditizio ma insufficienti nel valutare l'interesse pubblico a concedere il contributo (R. Gallia, *Dalla Contrattazione Programmata alla Programmazione Negoziata: l'evoluzione normativa degli aiuti di Stato dall'intervento straordinario nel Mezzogiorno all'intervento ordinario nelle aree depresse*, in questa «Rivista», X, 1996, n. 2, pp. 353-370).

¹⁸ Allegato alla deliberazione CIPE 19 febbraio 1999, n. 11 «Assegnazione di risorse per il finanziamento di nuovi patti territoriali», in *G.U.* n. 78 del 3 aprile 1999.

¹⁹ Strumento di promozione dello sviluppo locale introdotto nel 1995 in attuazione del Quadro comunitario di sostegno (QCS) 1994-1999, trasformato nel 1996 in strumento della programmazione negoziata per lo sviluppo locale; la sua operatività si è conclusa nel 2004 a seguito del processo di regionalizzazione.

²⁰ R. Gallia, *Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale*, in questa «Rivista», vol. XIX, n. 4, 2005, pp. 637-660.

²¹ Deliberazione 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.

TAB. 1. *Strumenti per lo sviluppo locale presenti nelle legislazioni regionali*

| Regione | Tipologia | | | |
|-----------------------|---|---|---|---|
| | Sostegno alle imprese | | Sviluppo territoriale | |
| | Denominazione | Fonte | Denominazione | Fonte |
| Valle d'Aosta | | | | |
| Piemonte | Contratto di programma | l.r. 24/1997, art. 3 (legge abrogata) | Progetto integrato per la promozione della montagna | l.r. 16/1999, art. 29 |
| Liguria | Contratto di programma | l.r. 43/1994, art. 4 | Programmi Regionali di Intervento Strategico (PRIS) | l.r. 39/2007 |
| Lombardia | Programma di sviluppo dei consorzi e società consortili tra piccole imprese | l.r. 7/1993, art. 2 | Accordo quadro di sviluppo territoriale (AQST) | l.r. 2/2003, art. 3 |
| | Contratto territoriale nel settore agricolo | l.r. 31/2008, art. 22 (sostituisce l.r. 7/2000, art. 21) | Programma integrato di sviluppo locale (PISL) | l.r. 2/2003, art. 4 |
| | Contratto di recupero/contratto di sviluppo nel settore commerciale | l.r. 13/2000, art. 4 (legge abrogata da l.r. 6/2010) | | |
| | Contratto di recupero produttivo | l.r. 2/2003, art. 5 | | |
| | Programma di sviluppo della competitività | l.r. 1/2007, art. 3, comma 5 (legge abrogata da l.r. 11/2014) | | |
| Veneto | | | Patto territoriale | l.r. 13/1999 |
| | Programma integrato di sviluppo (PIS) | l.r. 19/2000, art. 8 | | |
| | Patto di sviluppo distrettuale | l.r. 8/2003, art. 5 (legge abrogata da l.r. 13/2014) | | |
| | Accordi di programma | l.r. 13/2014, art. 9 | | |
| P.A. Bolzano | | | | |
| P.A. Trento | | | Patto territoriale | l.p. 4/1996, art. 12- <i>bis</i> , (introdotto da l.p. 6/1999, art. 41) |
| Friuli-Venezia Giulia | | | Progetto integrato | l.r. 72/1982, art. 2 (legge abrogata da l.r. 11/2010) |
| | | | Piano di azione locale (PAL) | l.r. 4/2008, art. 3 |
| Emilia-Romagna | Programma speciale d'area per lo sviluppo dei sistemi agroalimentari | l.r. 39/1999, art. 7 (legge abrogata da l.r. 10/2015) | Programma speciale d'area | l.r. 30/1996 |
| | | | Accordi quadro per lo sviluppo della montagna | l.r. 2/2004, art. 4 |

TAB. 1. *Segue*

| Regione | Tipologia | | | |
|------------|---|---|---|---|
| | Sostegno alle imprese | | Sviluppo territoriale | |
| | Denominazione | Fonte | Denominazione | Fonte |
| Toscana | | | Programma locale di sviluppo sostenibile | l.r. 41/1998 |
| | | | Programma locale di sviluppo | l.r. 49/1999, art. 12 (legge abrogata da l.r. 44/2013) |
| | | | Patto per lo sviluppo locale (PASL) | l.r. 61/2004, art. 14 (legge abrogata da l.r. 44/2013) |
| Marche | | | Progetti integrati delle Comunità Montane (abrogato) | l.r. 35/1997, art. 19, comma 1, lett. c) (abrogato da l.r. 18/2008) |
| Umbria | | | Programma integrato d'area | l.r. 13/2000, art. 12 |
| Lazio | | | Programma integrato d'area | l.r. 40/1999 |
| Abruzzo | Contratto di programma distretto agroindustriale | l.r. 97/2000, art. 3, comma 6 | Contratto di sviluppo territoriale | l.r. 11/1999, art. 13 |
| Molise | | | Piano di sviluppo | l.r. 6/2011 art. 13 |
| Campania | | | Piano attuativo della programmazione regionale | l.r. 7/2002, art. 19 |
| Puglia | Contratto di programma | l.r. 3/1999, art. 3 (legge abrogata da l.r. 2/2003) | Programma integrato territoriale | l.r. 28/2001, art. 11 |
| Basilicata | | | Programma integrato d'area | l.r. 30/1997, art. 8, comma 1, lett. c) (legge abrogata) |
| Calabria | | | Programma d'area | l.r. 19/2002, artt. 39-40 |
| | | | Piano di gestione integrata (per lo sviluppo delle coste) | l.r. 13/2005, art. 10 |
| Sicilia | Contratto di programma regionale | l.r. 6/2001, art. 118 | | |
| | Contratti di programma regionali per lo sviluppo delle attività industriali | l.r. 23/2008, art. 6 | | |
| | Contratti di programma settoriali | l.r. 9/2009, art. 60 | | |
| Sardegna | | | Programma integrato d'area | l.r. 14/1996 |

fattibilità, quale modalità ordinaria per programmare le opere da realizzare, al fine di conseguire non solo una qualificazione della spesa pubblica, ma anche un accrescimento delle competenze della pubblica amministrazione in materia di valutazione.

I requisiti minimi degli studi di fattibilità²², da applicare alla valutazione dei piani sia dei progetti, vengono definiti in occasione del loro finanziamento per i territori meridionali²³ e confermati in occasione del finanziamento per le aree del Centro-Nord²⁴.

Gli studi di fattibilità, prodotti a seguito del finanziamento del CIPE, relativi alla valutazione sia di progetti di infrastrutture sia di programmi territoriali, riferiti – questi ultimi – a progetti multiregionali ed a progetti multisettoriali e/o multifunzionali, sono stati successivamente sottoposti a verifica da parte dell'Unità di Valutazione per gli Investimenti Pubblici (UVAL)²⁵, costituita presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS); che, per la loro valutazione, ha adottato specifici criteri²⁶.

²² L'articolazione, organizzata secondo un preciso indice, rispetto al quale è consentito apportare variazioni purché siano comunque presenti tutti gli elementi indicati, si riferisce a:

- 1) inquadramento territoriale e socio-economico del progetto, struttura ed obiettivi;
- 2) analisi della domanda attuale e prevista, specifica dei gruppi dei beneficiari;
- 3) analisi dell'offerta attuale e prevista;
- 4) descrizione dell'investimento (localizzazione, dimensione, caratteristiche, costi di realizzazione, ecc.), con la verifica della disponibilità dei più importanti *inputs* materiali e umani e con l'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.

²³ Deliberazione CIPE 30 giugno 1999, n. 106 «legge n. 208/1998 e legge n. 449/1998: finanziamento studi di fattibilità ed approfondimenti tecnici per il Mezzogiorno a carico delle risorse riservate alle infrastrutture», in *G.U.* n. 248 del 21 ottobre 1999.

²⁴ Deliberazione CIPE 6 agosto 1999, n. 135 «legge n. 208/1998. Riparto quota 3.500 mld di cui al Punto 2.2 delibera 70/1998 destinata ad opere di completamento e studi di fattibilità per il Centro Nord. Modifiche delibera 52/1999 del 21/4/99», in *G.U.* n. 242 del 14 ottobre 1999.

²⁵ UVAL, *Studi di fattibilità per gli investimenti pubblici: monitoraggio degli studi CIPE e prospettive per il futuro*, giugno 2003.

²⁶ Riferiti a:

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

L'attività avviata con gli SdF finanziati dal CIPE, anche se non ha conseguito totalmente gli obiettivi che si era prefissi, ha comunque costituito una significativa esperienza nella valorizzazione degli aspetti economico-finanziari in sede di predisposizione dei programmi e dei progetti (con l'obbligo di indicare i risultati economico-sociali attesi e fornire i cronoprogrammi di attività e di spesa) e nella valutazione dei c.d. studi «multi-intervento», che affrontano tematiche settoriali in un'ottica di programmazione integrata. Quest'ultima esperienza è stata utilizzata successivamente nella definizione di alcuni Programmi integrati territoriali (PIT), programmi di sviluppo locale localizzati nelle Regioni meridionali e finanziati con le risorse comunitarie del periodo di programmazione 2000-2006.

La valutazione di programmi territoriali e/o settoriali non verrà riproposta, e l'attenzione si incentrerà sulla valutazione della singola infrastruttura, per la quale verranno elaborati plurimi documenti metodologici, predisposti anche da alcune Regioni (come sintetizzato nella tab. 2), orientati ad individuare se, e a quali condizioni, un'opera possa soddisfare con efficienza ed efficacia una determinata domanda di beni e servizi; tralasciando, dunque, la finalità di comparare opere studiate per soddisfare fabbisogni diversi, per individuare – ad esempio – le priorità di intervento all'interno di un programma multisettoriale.

4. *La valutazione dei progetti*

Nell'Italia repubblicana degli anni '50 gli Enti locali godono di una propria capacità impositiva, in continuità con i precedenti modelli istituzionali, basata su una pluralità di tributi locali, alcuni dei quali piuttosto bizzarri (come le imposte sulle vetture, sui domestici, sui pianoforti, sui biliardi, e la tassa di circolazione sui veicoli a trazione animale; imposte abolite solo nel 1961), caratterizzati da

e) la dimensione finanziaria, che migliori la qualificazione progettuale dell'opera con più ampio impatto sul territorio;

f) la complessità dell'idea-progetto, favorendo l'operare congiunto di più attori istituzionali per la realizzazione di progetti multiregionali o di progetti multisettoriali e/o multifunzionali;

g) la valenza territoriale del progetto, in termini di bacino d'utenza interessato alla ricaduta dei benefici;

h) la valenza ambientale del progetto, in termini di riduzione di impatti in atto o di contenimento di impatti aggiuntivi;

i) il gradimento istituzionale della proposta.

TAB. 2. *Cronologia della regolamentazione degli studi di fattibilità*

| | |
|------|--|
| 1999 | Legge 17 maggio 1999 n. 144 <i>Misure in materia di investimenti, ...</i> Art. 4 «Studi di fattibilità delle amministrazioni pubbliche e progettazione preliminare delle amministrazioni regionali e locali» |
| 2001 | Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle provincie autonome, seduta 8 marzo 2001 <i>Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)</i> Febbraio 2001 |
| 2003 | Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle provincie autonome, seduta 12 giugno 2003 <i>Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)</i> Approvata l'8 marzo 2001 e aggiornata dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Provincie autonome il 12 giugno 2003 |
| 2004 | Regione Veneto. Giunta regionale <i>La valutazione dei progetti di investimento pubblici. Linee guida</i> Quaderni del NUVV – 1 |
| 2010 | D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 <i>Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ...</i> Art. 14 «Studio di fattibilità» |
| 2012 | Regione Piemonte – D.G.R. 28 marzo 2012, n. 34-3635 <i>Indirizzi in materia di studi di fattibilità di opere pubbliche o di interesse pubblico regionale. Adozione delle «Linee guida regionali per la redazione di studi di fattibilità»</i> |
| 2013 | Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome – ITACA <i>Linee guida per la redazione di studi di fattibilità</i> 24 gennaio 2013 |
| 2014 | Unità di Valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) <i>Lo Studio di fattibilità nei progetti locali realizzati in forma partenariale: una guida e uno strumento</i> Materiali UVAL n. 30/2014 |
| 2015 | Regione Lombardia – D.G. Infrastrutture e mobilità – D.D.G. 23 ottobre 2015 n. 8829 <i>Approvazione delle linee guida per la redazione di studi di fattibilità per interventi infrastrutturali</i> |
| 2016 | ItaliaSicura <i>Linee guida per le attività di programmazione e progettazione degli interventi per il contrasto del rischio idrogeologico</i> Versione 2, settembre 2016 Capitolo 2. Valutazione comparata delle diverse opzioni tecniche, attraverso metodi anche semplificati di analisi benefici/costi |
| 2017 | Ministero delle infrastrutture e dei trasporti <i>Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. d.lgs. n. 228/2011</i> |

una scarsa produttività sia per l'assenza di progressività nell'imposizione sia per la scarsa efficienza nella riscossione. La dinamica dell'imposizione locale non consente quindi di far fronte al note-

vole incremento del fabbisogno finanziario connesso allo sviluppo dei centri urbani, in particolare nei Comuni di dimensione maggiore, necessario per finanziare (prevalentemente) la realizzazione delle opere di urbanizzazione e l'adeguamento dei servizi pubblici alla maggiore richiesta. Il mancato equilibrio fra le funzioni degli Enti locali e la loro disponibilità di mezzi finanziari viene solo in parte compensato dalla concessione di contributi in conto capitale da parte dello Stato, che – in alternativa – autorizza gli Enti locali a contrarre mutui a copertura dei disavanzi economici. Il ricorso alla sottoscrizione di mutui a ripiano dei deficit di bilancio, che costituisce una scelta obbligata a fronte del mancato adeguamento delle modalità di imposizione tributaria locale all'evoluzione del contesto economico e sociale (fatta eccezione per l'imposta sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili, introdotta nel 1963), produce un incremento negativo della forbice dell'entrata e della spesa, generando un crescente squilibrio strutturale della finanza locale.

Il processo di indebitamento degli Enti locali, negli aspetti sia palesi (sotto forma di contrazione dei mutui) sia occulti (sotto forma di opere non eseguite e di servizi non prestati, per mancanza di risorse finanziarie), nonostante la sua rilevante dimensione non dà luogo a procedure di valutazione della spesa pubblica che eccedano la mera verifica formale.

La riforma tributaria, avviata all'inizio degli anni '70 (legge n. 825/1971), provvede alla soppressione dei tributi locali ed alla loro sostituzione con i trasferimenti statali, con l'obiettivo di risolvere il crescente squilibrio della finanza locale, razionalizzandone gli assetti finanziari e consentendo l'ampliamento della quantità e qualità dei servizi offerti al cittadino ed alle imprese. Si afferma quindi un modello definito di «finanza derivata», basato sull'accentramento finanziario della raccolta delle entrate tributarie nel Ministero del tesoro, accompagnato da un elevato volume di trasferimenti agli Enti locali ed alle neo istituite Regioni (per l'esercizio sia delle funzioni correnti sia delle funzioni delegate), che individua nel processo di bilancio la sede idonea per effettuare una razionale distribuzione della spesa pubblica. Nello stesso 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, vincolando l'impegno di spesa annuale e la definizione di quella poliennale a singoli progetti; provvedendo, quasi in contemporanea, ad assegnare alla programmazione regio-

nale (D.P.R. n. 616/1977) anche la funzione di coordinamento della spesa pubblica.

Alla fine degli anni '80 la necessità di porre un freno alla spesa pubblica, finanziata prevalentemente tramite il debito dello Stato centrale, porta a considerare criticamente il legame esistente tra disavanzo pubblico, crescita del debito ed accentramento finanziario; fenomeni determinati, in particolare, dalle pressioni per l'espansione della spesa pubblica connaturate al modello di finanza derivata (nel quale lo Stato centrale determina quantitativamente gli investimenti degli Enti locali tramite i trasferimenti di bilancio e i sussidi per le tariffe agevolate dei servizi), poiché l'assenza di un legame tra i costi dell'opera e il beneficio atteso induce comportamenti non virtuosi nel soggetto che è titolare dell'investimento. Nel tentativo di porre sotto controllo l'efficienza della spesa pubblica per investimenti, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica viene istituito un Nucleo ispettivo al fine di verificare l'attuazione dei programmi di investimento gestiti dalle amministrazioni pubbliche e dagli Enti territoriali²⁷. Con l'obiettivo di conseguire un contenimento della spesa, i provvedimenti assunti in materia di finanza pubblica avviano un processo di responsabilizzazione degli Enti locali sul fronte delle entrate, accompagnato da una contestuale contrazione dei trasferimenti (che nel decennio 1981-1990 contribuiscono mediamente al 60% dei bilanci locali).

Nell'ambito dei provvedimenti assunti nel periodo, viene introdotta una norma che impone agli Enti locali, che abbiano deliberato l'assunzione di mutui presso gli Enti pubblici dedicati al finanziamento delle infrastrutture di interesse locale (Cassa Depositi e Prestiti, Direzione generale degli istituti di previdenza, 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 maggiori spese di gestione conseguenti alla realizzazione dell'investimento, indicando le effettive risorse con le quali fare fronte agli impegni da assumere²⁸.

²⁷ Art. 19 della legge 22 dicembre 1984, n. 887 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1985)», in *S.O.* alla *G.U.* n. 356 del 29 dicembre 1984.

²⁸ Art. 4, comma 9, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65 «Disposizione in materia di finanza pubblica» (in *G.U.* n. 51 del 2 marzo 1989), convertito con modificazioni dalla legge 26 aprile 1989 n. 155 (in *G.U.* n. 100 del 2 maggio 1989).

Con successivi provvedimenti²⁹ si stabilisce che il piano finanziario venga integrato con un «piano economico-finanziario», finalizzato ad accertare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, «anche in relazione agli introiti previsti ed al fine della determinazione delle tariffe»; la cui approvazione costituisce «presupposto di legittimità delle deliberazioni di approvazione dei progetti esecutivi dell'investimento e delle deliberazioni di assunzione dei relativi mutui»³⁰.

Questi provvedimenti, il cui quadro di attuazione non è noto, sono alla fine confluiti nel testo unico degli Enti locali che, fra le norme riferite agli investimenti, prevede che la realizzazione di «opere pubbliche destinate all'esercizio di servizi pubblici» debba avvenire sulla base di un piano economico-finanziario «diretto 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»³¹.

Negli anni '90 del secolo scorso, viene autorizzata la costituzione di «società miste con la partecipazione non maggioritaria degli Enti locali» per l'esercizio di servizi pubblici e la realizzazione di opere pubbliche (legge n. 498/1992³², legge n. 95/1995³³, D.P.R. n. 533/1996³⁴). In materia di servizi pubblici si stabilisce che le tariffe, che costituiscono il corrispettivo del servizio, debbano essere determinate in maniera tale «da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione», definendo i relativi criteri di calcolo, da applicare anche per verificare che gli eventuali adeguamenti tariffari non confliggano con «l'eventuale

²⁹ Art. 46 «Autofinanziamento di opere pubbliche» del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 «Riordino della finanza degli Enti territoriali, a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421» (in *S.O.* n. 137 alla *G.U.* n. 305 del 30 dicembre 1992); successivamente modificato ed integrato, ed infine abrogato dal d.lgs. n. 267/2000 TU degli Enti locali.

³⁰ Art. 43 «Programmazione degli investimenti e piani economico-finanziari» del decreto legislativo 25 febbraio 1995 n. 77 «Ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali» (in *S.O.* n. 33 alla *G.U.* n. 65 del 18 marzo 1995); abrogato dal d.lgs. n. 267/2000 TU degli Enti locali.

³¹ Art. 201 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali», in *S.O.* n. 162 alla *G.U.* n. 227 del 28 settembre 2000.

³² Art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 496 «Interventi urgenti in materia di finanza pubblica», in *G.U.* n. 304 del 29 dicembre 1992.

³³ Art. 4 «Società miste per i servizi pubblici» del decreto-legge 31 gennaio 1995, n. 26 «Disposizioni urgenti per la ripresa delle attività imprenditoriali» (in *G.U.* n. 25 del 31 gennaio 1995), convertito con modificazioni dalla legge 29 marzo 1995, n. 95 (in *G.U.* n. 77 del 1° aprile 1995).

³⁴ D.P.R. 16 settembre 1996, n. 533 «Regolamento recante norme sulla costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli Enti territoriali», in *G.U.* n. 247 del 21 ottobre 1996.

presenza di fattori inflattivi». Contestualmente viene introdotta la possibilità di ricorrere ad iniziative di ingegneria finanziaria (anche se non definite con tale termine) stabilendo che, in caso di carenza di risorse finanziarie pubbliche, i costi di realizzazione dei servizi e delle opere possano essere anticipati da organismi finanziari e/o bancari e rimborsati con i proventi di gestione.

L'attuazione di queste norme trova una particolare attenzione da parte della Cassa Depositi e Prestiti (CDP), che riduce i tassi a favore degli Enti locali per i mutui nel cui rimborso sia prevista la concorrenza di proventi tariffari e definisce specifiche modalità per la redazione dei piani economico-finanziari³⁵. La Cassa Depositi e Prestiti ha dato notizia³⁶ di 383 progetti completi di piani economico-finanziari, assentiti nel periodo 1993-1997; fornendo dati (alcuni dei quali riportati nella tab. 3) rispetto ai quali merita osservare come l'incidenza del finanziamento (in rapporto all'investimento) risulti maggiore per opere che teoricamente avrebbero potuto produrre proventi di gestione (impianti di metanizzazione e parcheggi) ed avrebbero quindi dovuto consentire una più consistente partecipazione di capitali privati.

All'inizio del nuovo secolo, il processo di integrazione nella politica europea, in particolare per quanto riguarda le modalità di impiego delle risorse finanziarie aggiuntive dedicate alle politiche di sviluppo e coesione, richiede il ricorso a più puntuali meccanismi di verifica della localizzazione territoriale della spesa (che sarebbe dovuta avvenire sulla base di progetti capaci di affrontare le carenze di sviluppo, creando opportunità economiche e/o migliorando la qualità della vita), e di verifica della congruità dell'apporto finanziario pubblico negli investimenti ritenuti in grado di generare entrate significative (tramite l'imposizione di tariffe, pedaggi, ecc.), per evitare un sovrafinanziamento che avrebbe potuto assumere anche un carattere anticoncorrenziale. In adesione a questo orientamento, anche in Italia viene disposto³⁷ che, in sede di valutazione di un progetto, sia verificato se la gestione dell'infrastruttura possa generare entrate in grado di autofinanziare, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera medesima.

³⁵ Cassa DD.PP., circolare 13 marzo 1998, n. 1227 «Istruzioni generali per l'accesso al credito della Cassa Depositi e Prestiti»; capitolo terzo «Il Piano economico finanziario».

³⁶ «Gradus», a cura della Cassa Depositi e Prestiti, 1998, 1.

³⁷ MEF-DPS, *Documento per la determinazione della partecipazione dei Fondi strutturali negli investimenti in infrastrutture generatori di entrate*, 27 giugno 2003.

TAB. 3. *Mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti negli anni 1993-1997, per investimenti in infrastrutture con piano economico finanziario assentito*

| Opere | Progetti | | Investimento | | Finanziamento | | Inv. | Fin. |
|-------------------------------|----------|---------|--------------|---------|---------------|--------|-------|--------|
| | N. | V.A. | % | V.A. | % | medio | Medio | |
| | | | | | | V.A. | % | |
| <i>Tab. A – Nord</i> | | | | | | | | |
| Impianti smaltimento RSU | 22 | 285.382 | 25,93 | 156.787 | 21,11 | 12.972 | | 54,94 |
| Impianti sportivi | 36 | 134.869 | 12,25 | 84.616 | 11,39 | 3.746 | | 62,74 |
| Impianti di depurazione | 21 | 109.115 | 9,91 | 55.083 | 7,42 | 5.196 | | 50,48 |
| Impianti di metanizzazione | 39 | 148.577 | 13,50 | 129.555 | 17,44 | 3.810 | | 87,20 |
| Opere acquedottistiche | 34 | 263.279 | 23,92 | 188.987 | 25,44 | 7.744 | | 71,78 |
| Parcheggi | 21 | 88.856 | 8,07 | 82.954 | 11,17 | 4.231 | | 93,36 |
| Opere varie | 9 | 70.516 | 6,41 | 44.851 | 6,04 | 7.835 | | 63,60 |
| Totale | V.A. | 182 | 1.100.594 | 100,00 | 742.833 | 100,00 | 6.047 | 67,49 |
| | % | 47,52 | 54,04 | | 49,19 | | | |
| <i>Tab. B – Centro</i> | | | | | | | | |
| Impianti smaltimento RSU | 13 | 129.536 | 18,21 | 111.774 | 19,80 | 9.964 | | 86,29 |
| Impianti sportivi | 6 | 11.806 | 1,66 | 11.806 | 2,09 | 1.968 | | 100,00 |
| Impianti di depurazione | 11 | 45.154 | 6,35 | 17.742 | 3,14 | 4.105 | | 39,29 |
| Impianti di metanizzazione | 19 | 49.826 | 7,00 | 47.727 | 8,46 | 2.622 | | 95,79 |
| Opere acquedottistiche | 18 | 107.920 | 15,17 | 95.466 | 16,92 | 5.996 | | 88,46 |
| Parcheggi | 33 | 165.370 | 23,24 | 125.765 | 22,28 | 5.011 | | 76,05 |
| Opere varie | 26 | 201.812 | 28,37 | 154.102 | 27,30 | 7.762 | | 76,36 |
| Totale | V.A. | 126 | 711.424 | 100,00 | 564.382 | 100,00 | 5.646 | 79,33 |
| | % | 32,90 | 34,93 | | 37,37 | | | |
| <i>Tab. C – Sud e isole</i> | | | | | | | | |
| Impianti smaltimento RSU | 14 | 29.370 | 13,07 | 28.105 | 13,85 | 2.098 | | 95,69 |
| Impianti sportivi | 21 | 47.522 | 21,14 | 39.912 | 19,67 | 2.263 | | 83,99 |
| Impianti di depurazione | | | | | | | | |
| Impianti di metanizzazione | 7 | 21.940 | 9,76 | 21.105 | 10,40 | 3.134 | | 96,19 |
| Opere acquedottistiche | | | | | | | | |
| Parcheggi | 24 | 73.609 | 32,75 | 72.397 | 35,68 | 3.067 | | 98,35 |
| Opere varie | 9 | 52.335 | 23,28 | 41.385 | 20,40 | 5.815 | | 79,08 |
| Totale | V.A. | 75 | 224.776 | 100,00 | 202.904 | 100,00 | 2.997 | 90,27 |
| | % | 19,58 | 11,04 | | 13,44 | | | |
| <i>Tab. D – Totale Italia</i> | | | | | | | | |
| Impianti smaltimento RSU | 49 | 444.288 | 21,81 | 296.666 | 19,65 | 9.067 | | 66,77 |
| Impianti sportivi | 63 | 194.197 | 9,53 | 136.334 | 9,03 | 3.082 | | 70,20 |
| Impianti di depurazione | 32 | 154.269 | 7,57 | 72.825 | 4,82 | 4.821 | | 47,21 |
| Impianti di metanizzazione | 65 | 220.343 | 10,82 | 198.387 | 13,14 | 3.390 | | 90,04 |
| Opere acquedottistiche | 52 | 371.199 | 18,22 | 284.453 | 18,84 | 7.138 | | 76,63 |
| Parcheggi | 78 | 327.835 | 16,10 | 281.116 | 18,62 | 4.203 | | 85,75 |
| Opere varie | 44 | 324.663 | 15,94 | 240.338 | 15,92 | 7.379 | | 74,03 |
| Totale | V.A. | 383 | 2.036.794 | 100,00 | 1.510.119 | 100,00 | 5.318 | 74,14 |
| | % | 100,00 | 100,00 | | 100,00 | | | |

Fonte: Elaborazione su dati Cassa Depositi e Prestiti, Gradus, I, 1998, n. 1, Tab. 42, p. 62.

Nel frattempo la riforma della legge sui lavori pubblici, la c.d. «Legge Merloni»³⁸, introduce procedure di programmazione che avrebbero dovuto consentire di valutare la fattibilità di una infrastruttura e l'opportunità della sua realizzazione, affidando alle Amministrazioni il compito di elaborare il programma triennale dei lavori pubblici quale «momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni». Nonostante queste norme siano state travasate integralmente nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006), la loro attuazione non ha consolidato una modalità di programmazione quanto piuttosto una prassi di adempimenti formali.

Una innovazione in merito alla valutazione della spesa pubblica viene apportata dalla riforma delle procedure di contabilità e finanza³⁹, che delega il Governo a definire ed emanare norme adeguate a «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 (...) [tramite] l'introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità (...) [e la predisposizione di] linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti (...) [nonché l'attuazione della] sistematicità della valutazione *ex post* sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni *ex ante*».

La delega per disciplinare la valutazione degli investimenti per il finanziamento delle opere, il monitoraggio sullo stato di realizzazione delle opere pubbliche e la verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti, ha prodotto due contestuali decreti legislativi⁴⁰, che regolamentano – il primo – la valutazione degli investimenti relativi alle opere pubbliche e – il secondo – le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pub-

³⁸ Legge 11 febbraio 1994, n. 109 «Legge quadro in materia di lavori pubblici», in *S.O.* n. 29 alla *G.U.* n. 41 del 19 febbraio 1994.

³⁹ Art. 30, commi 8-10, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 «Legge di contabilità e finanza pubblica», in *S.O.* n. 245 alla *G.U.* n. 303 del 31 dicembre 2009.

⁴⁰ 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 investimenti relativi ad opere pubbliche», in *G.U.* n. 30 del 6 febbraio 2012.

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», in *G.U.* n. 30 del 6 febbraio 2012.

bliche e di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti. Provvedimenti che, nelle premesse, richiamano la legge n. 42/2009 in materia di federalismo, riferendosi in particolare alle disposizioni relative alle risorse aggiuntive ed agli interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali (art. 16) ed alla ricognizione degli interventi per il recupero del *deficit* infrastrutturale finalizzati alla c.d. «perequazione infrastrutturale» (art. 22), mirati entrambi al riequilibrio dei divari territoriali in attuazione di quanto previsto dal comma 5 dell'art. 119 della Costituzione.

Senza dilungarci nella loro disamina, per la quale si rimanda a quanto già illustrato in precedenti occasioni⁴¹, appare opportuno richiamare la «Valutazione *ex ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi», definita (art. 3, d.lgs. n. 228/2011) quale: «l'analisi della domanda attuale e futura di infrastrutture e servizi nei settori di competenza, formulata anche tenendo conto dell'attuale disponibilità di infrastrutture e di offerta di servizi, nonché sulla base della ricognizione prevista dall'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Le successive «Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche»⁴² dispongono che l'analisi dei fabbisogni infrastrutturali debba essere effettuata tramite un confronto tra segmenti omogenei di domanda e di offerta, effettuato con riferimento a un arco temporale minimo di tre anni e massimo di dieci anni, e finalizzata a individuare la «quota di domanda attuale, potenziale e sostitutiva che risulti non soddisfatta all'esito di tale confronto», in riferimento alla quale «può essere programmato l'aumento di offerta, da tradurre in studi di fattibilità».

Il procedimento di valutazione definito da questi provvedimenti, per risultare efficiente nell'applicazione ed efficace nei risultati, presuppone una organizzazione della PA orientata al risultato, oltre che agli adempimenti formali.

5. *La pianificazione strategica*

Fra i procedimenti di valutazione introdotti nell'ordinamento nazionale rientra anche la c.d. pianificazione strategica, quale metodo di controllo dei risultati conseguiti dalle PA.

⁴¹ Vedi precedente nota 2.

⁴² D.P.C.M. 3 agosto 2012 «Attuazione dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 in materia di linee guida per la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche e del Documento pluriennale di pianificazione degli investimenti in opere pubbliche», in *G.U.* n. 273 del 22 novembre 2012.

La pianificazione strategica, elaborata in ambito imprenditoriale quale modello di pianificazione a lungo termine, basata sul riconoscimento della problematicità dell'ambiente esterno quale oggetto esplicito delle analisi finalizzate ad individuare le strategie aziendali, nel settore della PA è stata introdotta con l'obiettivo di monitorare e valutare i costi, i rendimenti e i risultati dell'attività amministrativa.

L'origine deve essere fatta risalire alla riforma dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche, che ha separato le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, che «definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite», dalle funzioni dei dirigenti, ai quali è attribuita la responsabilità della gestione «finanziaria, tecnica e amministrativa» e dei relativi risultati «mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo»⁴³.

Quindi, nell'ambito del processo di decentramento amministrativo, viene data delega al Governo per il riordino dei meccanismi e strumenti di «monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati» dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche⁴⁴; delega attuata inserendo, fra gli strumenti per il «controllo interno», accanto al «controllo di regolarità amministrativa e contabile» ed al «controllo di gestione», la «valutazione e controllo strategico» quale supporto all'attività di indirizzo politico-amministrativo (definita programmazione strategica) finalizzata a «valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti»⁴⁵.

Nella successiva applicazione gli obiettivi hanno intercettato la valutazione della produttività del lavoro pubblico e dell'efficienza

⁴³ Art. 3 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 «Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», in *S.O.* n. 14 alla *G.U.* n. 30 del 6 febbraio 1993.

⁴⁴ Art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa», in *S.O.* n. 56 alla *G.U.* n. 63 del 17 marzo 1997.

⁴⁵ Art. 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 «Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59», in *G.U.* n. 193 del 18 agosto 1999.

della PA⁴⁶; stabilendo che gli obiettivi strategici della PA vengano definiti annualmente tramite Linee guida adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri⁴⁷. Infine, con il riordino delle funzioni in materia di misurazione e valutazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni⁴⁸, si stabilisce che in ogni amministrazione pubblica la valutazione è assicurata dall'Organismo indipendente di valutazione (OIV), «con l'obiettivo di supportare l'amministrazione sul piano metodologico e verificare la correttezza dei processi di misurazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione della performance organizzativa e individuale».

6. Considerazioni «non» conclusive

La valutazione dei programmi di sviluppo urbano e territoriale risulta apparentemente messa da parte, vista l'attenzione concentrata sulla valutazione dei progetti di infrastrutture.

In Europa la valutazione dei progetti di infrastrutture è finalizzata a definire la congruità del contributo pubblico.

In Italia le procedure di valutazione delle infrastrutture non solo non hanno consolidato un'esperienza condivisa, ma non dispongono ancora di un quadro normativo chiaro, anche se il «combinato disposto», ovvero il coordinamento, di provvedimenti diversi potrebbe risultare esaustivo⁴⁹.

I procedimenti definiti dalla normativa antecedente la riforma del Codice dei contratti pubblici, come precedentemente illustrato, parcellizzano la valutazione, distinguendo tra le infrastrutture da realizzare da parte degli Enti locali e le infrastrutture strategiche, senza un esplicito collegamento con la valutazione dell'efficienza della PA.

⁴⁶ Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni», in *S.O.* n. 197 alla *G.U.* n. 254 del 31 ottobre 2009.

⁴⁷ D.P.C.M. 25 maggio 2011, n. 131 «Regolamento recante attuazione della previsione dell'art. 74, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in relazione ai Titoli II e III del medesimo decreto legislativo», in *G.U.* n. 181 del 5 agosto 2011.

⁴⁸ D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105 «Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di misurazione e valutazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni», in *G.U.* n. 140 del 17 giugno 2016.

⁴⁹ R. Gallia, *Programmare e progettare. La fattibilità tecnica ed economica delle infrastrutture*, Roma, Legislazione Tecnica, 2016.

La riforma del Codice dei contratti pubblici⁵⁰ apporta sostanziali innovazioni nel procedimento di programmazione degli investimenti in infrastrutture. Il processo per l'allocazione del finanziamento e l'avvio a realizzazione dell'opera, precedentemente bipartito in programmazione e progettazione, viene sostituito da un processo tripartito nella fase di «pianificazione» dei fabbisogni infrastrutturali (comprendente anche l'indicazione degli approfondimenti tecnico-economici-procedurali da effettuare per validare le scelte operate), nella fase di «programmazione» degli investimenti (che verifica le scelte operate in fase di pianificazione e localizza i finanziamenti), nella fase di «progettazione» per l'avvio a realizzazione. Nei livelli di progettazione vengono espunti lo studio di fattibilità (i cui esiti determinavano le scelte del programma triennale) e il progetto di massima (che avviava a realizzazione l'opera finanziata dall'elenco annuale), sostituiti dal progetto di fattibilità tecnica ed economica, da attivare per verificare le scelte operate in sede di pianificazione e i cui esiti determinano le scelte da operare in sede di programmazione⁵¹.

Quindi, l'esigenza di valutare *ex ante* un progetto, in merito sia alla coerenza con obiettivi strategici predefiniti, sia all'utilità della sua realizzazione, sia alla fattibilità a garanzia dell'investimento a buon fine, è stata sostanzialmente accolta all'interno del d.lgs. n. 50/2016 che, nell'innovare il Codice dei contratti pubblici, ha distinto il momento della pianificazione, nel quale si operano le scelte in merito al fabbisogno infrastrutturale da soddisfare e agli approfondimenti da affidare a specifici progetti di fattibilità, dal momento della programmazione, nel quale si decide quali investimenti finanziare e quali infrastrutture avviare a realizzazione, sulla base delle verifiche espletate con i progetti di fattibilità in merito alle «specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire», rispetto alle quali deve indicare la soluzione che presenti «il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività».

⁵⁰ Decreto legislativo 18 aprile 2010, n. 50 «Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli Enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture», in S.O. n. 10 alla G.U. n. 91 del 19 aprile 2016.

⁵¹ R. Gallia, *La politica per le infrastrutture e gli interventi per la coesione territoriale nei recenti provvedimenti per il Mezzogiorno*, relazione al Seminario SVIMEZ del 3 luglio 2017, in questa «Rivista», vol. XXXI, n. 4, 2017, p. 837.

Inoltre, avendo affidato alla fase di pianificazione la definizione di un «quadro esigenziale» dei fabbisogni infrastrutturali, si induce a valutare la localizzazione degli investimenti nel territorio di riferimento (comunale per i programmi degli Enti locali, interregionale per i programmi settoriali e gli interventi speciali) e quindi, di fatto, si richiede di verificare e valutare un programma di sviluppo delle «dotazioni territoriali» di un determinato territorio⁵².

Ancora una volta è necessario ricordare come risulti del tutto improprio e fuorviante continuare a definire gli interventi infrastrutturali con l'obsoleto termine di «opera pubblica», che nega, di fatto, l'inscindibile nesso fra l'opera da costruire e la gestione del servizio da realizzare; nesso che risulta ben presente già nei primi provvedimenti, illustrati in precedenza, che a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso hanno richiesto la definizione di un piano economico e finanziario per procedere al finanziamento di una infrastruttura.

Risulta inoltre necessario ricordare come, con le disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale⁵³, all'interno del nostro ordinamento si sia stabilito che le infrastrutture, pubbliche o di interesse pubblico, debbano essere concepite nella loro inscindibile unità tra il servizio prodotto e l'opera fisica costruita a tal fine, ricercando un interesse pubblico ancorato non più alla mera proprietà pubblica dell'opera bensì alla finalità del servizio realizzato.

Inoltre, come più volte ribadito, anche se il programma triennale è prioritariamente finalizzato al controllo della spesa pubblica ed al buon uso delle risorse finanziarie, tuttavia questo obiettivo non può ritenersi esaustivo. La programmazione delle infrastrutture, sia di interesse nazionale sia di interesse locale, richiede di puntualizzare gli elementi di natura economico-finanziaria non solo per definire la procedibilità del progetto, ma soprattutto per indirizzare la scelta di realizzare l'infrastruttura tramite un appalto, a totale carico delle risorse pubbliche (finanziarie e strumentali), ovvero tramite una concessione di partenariato pubblico-privato, con il coinvolgimento di risorse private (finanziarie e imprenditoriali).

⁵² R. Gallia, *Programmazione delle infrastrutture, assetto del territorio e politiche urbane*, Relazione al Seminario SVIMEZ del 15 marzo 2016, in questa «Rivista», vol. XXX, n. 3, 2016, pp. 781-799.

⁵³ R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», vol. XXV, n. 3, 2011, pp. 711-722.

Infine, appare opportuno ricordare che le «spese per lo sviluppo» riguardano la somma delle «spese in conto capitale per le infrastrutture» e delle «spese correnti per la formazione». Come a dire: ricordiamoci che le riforme non si realizzano senza una adeguata formazione e aggiornamento del capitale umano.

