

Le valutazioni di sostenibilità economico-finanziaria delle opere pubbliche nella normativa italiana: finzioni

www.notavbrennero.info, 14.2.2015

SOMMARIO

Premessa 2

A.	<i>I requisiti economico-finanziari nei progetti delle opere e nelle procedure di affidamento dei lavori</i>	4
A.1	I dati economico-finanziari richiesti nella predisposizione dei progetti	4
A.2	I dati economico-finanziari richiesti per lo svolgimento delle gare	9
B.	<i>Il controllo di sostenibilità ed efficacia degli investimenti per le opere pubbliche</i>	11
B.1	Le regole generali per la valutazione e la verifica degli investimenti per le opere pubbliche	11
B.2	Le regole per la valutazione degli investimenti	12
B.3	Le regole per la verifica degli investimenti	16
C.	<i>Il controllo di sostenibilità ed efficacia degli investimenti per le infrastrutture strategiche</i>	18
D.	<i>Il piano economico-finanziario per le opere pubbliche e le infrastrutture strategiche</i>	24
D.1	Il piano economico-finanziario come oggetto della valutazione di sostenibilità	24
D.2	Il piano economico-finanziario come requisito dei progetti delle opere e come requisito delle gare per l'affidamento dei lavori	25
D.2.1	Piano economico-finanziario come requisito dei progetti	26
D.2.2	Piano economico finanziario come requisito delle gare	27
D.3	Il piano economico-finanziario per le infrastrutture strategiche nella Delibera CIPE n. 11/2004	28
E.	<i>Gli organismi di valutazione degli investimenti pubblici</i>	30
F.	<i>La revoca dei finanziamenti a progetti per opere pubbliche</i>	32



[TAV terzo valico - Cominciano in Basso Pieve (Novi Ligure) i lavori per installare i cantieri e costruire la strada per gli autocarri con lo smarino]

Premessa

Tra il 2009 e il 2012 ha preso corpo in Italia una normativa su sostenibilità, efficienza e trasparenza dei finanziamenti destinati alla realizzazione di opere pubbliche.

Questa normativa si è innestata sopra un sistema di regole che - tra il 2001 e il 2013 circa - ha regolato invece i requisiti formali dei progetti e dei procedimenti di gara per le opere pubbliche (comprese le c.d. infrastrutture strategiche); e tra questi requisiti ha previsto documentazione e informazioni sugli aspetti economico-finanziari.

I due filoni normativi convergono teoricamente verso due obiettivi: valutare la ragionevolezza dei progetti prima di finanziarli e verificare poi l'efficacia delle opere realizzate. Hanno comunque due punti di vista diversi: il primo tende a razionalizzare la spesa affinché sia concentrata verso i migliori risultati, il secondo tende ad assicurare la buona fattura dei progetti di modo che in sede di gara si possano scegliere quelli migliori anche dal punto di vista del rendimento economico.

Si tratta peraltro di regole che tutte complessivamente - per come sono costruite ed applicate - non corrispondono alle finalità dichiarate, si contraddicono, sono inattuate o attuate in modo sviante; e, non funzionando, producono l'effetto opposto di rendere incerti, opachi e perfettamente aggirabili tutti i meccanismi che dovrebbero in teoria governare la scelta di opere utili, ben costruite, al costo più basso. Regole che appaiono quindi disegnate apposta per lasciare margini ampi di manovra a chi i progetti vuole finanziarli e farseli finanziare per forza.

Altro non marginale problema: i due insiemi di norme di cui si tratta non sono coordinati, anzi si sovrappongono confusamente.

L'ultimo insieme, quello sulla valutazione preliminare dei finanziamenti assegnati a progetti di opere pubbliche o infrastrutture strategiche ¹, sarebbe in linea di principio quello più avanzato.

Con riferimento ad entrambi, si può affermare che:

- contengono prescrizioni largamente disattese nel momento stesso in cui i progetti vengono approvati, finanziati ed avviati a gara
- gli elementi formali richiesti per valutare i progetti risultano quasi sempre mancanti o carenti quando si compie una ricognizione delle documentazioni disponibili
- gli studi di fattibilità delle opere da valutare e finanziare dovrebbero ormai comprendere documentate analisi costi-benefici, pianificazioni economico-finanziarie, analisi dei rischi, analisi di sostenibilità gestionale. Neppure uno di quelli che abbiamo consultato soddisfa queste condizioni, quasi a certificare che la maggior parte dei progetti non sta in piedi
- l'annuncio di sezioni dedicate dei siti istituzionali dei Ministeri con le linee guida, i documenti pluriennali di pianificazione, i dati anagrafici, finanziari, fisici, procedurali, contrattuali e attuativi relativi a pianificazione e programmazione delle singole opere pubbliche è ridimensionato, nella sostanza, alla disponibilità di poche sparse informazioni

¹ Entrambe le tipologie, sotto il profilo della valutazione di sostenibilità, risultano normate con poche distinzioni.

minimali mentre di tali sezioni dedicate non esiste traccia

- le regole per la valutazione e la verifica - e quindi per i requisiti - delle infrastrutture strategiche sono propagandate come regole speciali ma nei fatti sono solo un rinvio alle norme storiche di settore prodotte dal 2001
- il definanziamento delle opere non realizzate continua a non avere gli automatismi previsti e resta affidato a singoli provvedimenti che sembrano per lo più presi in funzione dei rapporti di forza tra gruppi di interessi.

Per dare incisività a tutte le prescrizioni su requisiti economico-finanziari, valutazione e verifica degli investimenti in opere pubbliche emanate negli anni tra il 1985 e il 2014, è stato gradualmente creato ed integrato uno specifico apparato statale e regionale che non pare aver lavorato in linea con i propri obiettivi formali. Dove stavano e cosa facevano i Nuclei di valutazione competenti mentre si concretizzava lo scempio gestionale-finanziario che ha caratterizzato il c.d. modello TAV dagli anni 1990 in poi? Dove stanno e cosa fanno oggi mentre si continua a cercare di imporre inutili opere grandi e piccole in assenza di finanziamenti di bilancio con meccanismi che continuano ad incrementare in modo occulto debito pubblico e oneri dei bilanci futuri ²?

Abbiamo ricostruito i contenuti principali e il senso delle norme vigenti in questa materia non solo per controinformazione ma anche per dare a chi fa resistenza alle grandi opere inutili qualche strumento in più per intervenire.

² Nella seduta del 28.1.2015 il CIPE ha ripartito i finanziamenti per 7,85 milioni di euro relativi al 2013 e al 2014 del Fondo per il funzionamento dei Nuclei delle amministrazioni centrali e regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e per le c.d. "funzioni orizzontali" (coordinamento Nuclei e Monitoraggio degli Investimenti Pubblici - MIP). Il Fondo è stato istituito dall'articolo 1, comma 7, della legge n. 144/1999 ed è stato fortemente incrementato a partire dal 2001.

A. I requisiti economico-finanziari nei progetti delle opere e nelle procedure di affidamento dei lavori

A partire dal 1994 gli elementi di carattere economico-finanziario dei progetti di opere pubbliche - da inserire negli studi di fattibilità e nella progettazione preliminare o definitiva - sono stati gradualmente disciplinati fino ad assumere carattere sistematico nel Codice dei contratti pubblici del 2006 e nel suo regolamento esecutivo del 2010 ³.

Entrambi contengono molte prescrizioni sui contenuti dei progetti di opere pubbliche in generale e di infrastrutture strategiche (le c.d. grandi opere) in particolare: 1) sia per garantirne completezza e qualità intrinseca; 2) sia per preconstituire elementi indispensabili per le procedure di affidamento dei lavori.

Ma non si occupano direttamente di analisi preliminare su sostenibilità e ragionevolezza degli investimenti.

Facciamo una sintesi di queste norme tenendo insieme quelle del Codice e del suo regolamento.

A.1 I dati economico-finanziari richiesti nella predisposizione dei progetti

- ancora prima della progettazione dei lavori, “il responsabile del procedimento redige un documento preliminare” in cui si dà conto “dei limiti finanziari da rispettare e della stima dei costi e delle fonti di finanziamento” ⁴ (articolo 15 del regolamento)
- le pubbliche amministrazioni possono affidare lavori pubblici superiori a 100.000 Euro solo se previsti in un documento di programmazione pluriennale ⁵, in cui gli interventi sono inseribili a condizione che siano stati oggetto almeno di uno studio di fattibilità, anche sugli aspetti economico-finanziari e sull’eventuale realizzazione con l’intervento di capitali privati ⁶

³ Si denomina in breve “Codice dei contratti pubblici” il decreto legislativo n. 163/2006 e successive modifiche (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). Il regolamento è il decreto del Presidente della Repubblica 5.10.2010, 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», e successive modifiche.

⁴ È anche previsto che “gli elaborati progettuali comprendono ... lo studio e la stima dei costi per la copertura finanziaria per la realizzazione degli interventi di conservazione, protezione e restauro volti alla tutela e salvaguardia del patrimonio di interesse artistico e storico e delle opere di sistemazione esterna”.

⁵ A quell’unico a cui nel 2006 faceva riferimento il Codice (il programma triennale) se ne sono aggiunti in seguito altri equivalenti.

⁶ In tutto il sistema del Codice la possibilità di una partecipazione, anche maggioritaria o totale, di capitali privati alla realizzazione di un’opera pubblica - oltre a costituire un indicatore di priorità - è quasi sempre subordinata alla condizione che quest’opera, una volta realizzata, sia capace di generare flussi attivi di cassa attraverso la sua gestione funzionale da parte dello stesso soggetto realizzatore-costruttore; si tratta del c.d. ritorno economico. A questo obiettivo è legato nel Codice l’impiego prevalente dei contratti di concessione di lavori pubblici, di cui la finanza di progetto è una tipologia particolare. Esistono ovviamente eccezioni e - specialmente dagli ultimi anni - sistemi di realizzazione diversamente impostati. Vedi per un approfondimento, anche generale: [www.notavbrennero.info](http://www.notavbrennero.info/doc/le-misure-finanziarie-ed-accelerare-la-costruzione-delle-infrastrutture-strategiche-italia), *Le misure per finanziare ed accelerare la costruzione delle infrastrutture strategiche in Italia*, 10.2.2015, alla pagina <http://www.notavbrennero.info/doc/le-misure-finanziarie-ed-accelerare-la-costruzione-delle-infrastrutture-strategiche-italia>).

⁷ (articolo 128 del Codice, commi 1 e 2; articolo 11 del regolamento, comma 3)

- il documento di programmazione pluriennale deve essere affiancato dall'elenco dei lavori da realizzare in ciascun anno, fermo restando che (articolo 128 del Codice, commi 1 e 6)
 - l'inclusione nell'elenco annuale di lavori di importo inferiore a 1.000.000 di euro è subordinata alla previa approvazione almeno di uno studio di fattibilità
 - l'inclusione nell'elenco annuale di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro è subordinata alla previa approvazione dello studio di fattibilità e della progettazione preliminare (salvo che per i lavori di manutenzione)
 - l'inclusione nell'elenco annuale di lavori da realizzare con la modalità della concessione in finanza di progetto è subordinata alla previa approvazione del solo studio di fattibilità
- lo studio di fattibilità deve in ogni caso contenere elementi ed informazioni così riassumibili (articolo 14 del regolamento, comma 1)
 - lo studio di fattibilità è normalmente composto da una relazione illustrativa con
 - i caratteri funzionali, tecnici, gestionali, economico-finanziari dei lavori ⁸
 - l'analisi delle possibili alternative rispetto alla soluzione individuata
 - la verifica della realizzabilità mediante i contratti di partenariato pubblico-privato
 - l'analisi dello stato di fatto architettonico, geologico, socio-economico, amministrativo
 - la descrizione dei requisiti dell'opera da progettare e dei caratteri del suo contesto territoriale (vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici) nonché le relative misure di salvaguardia, a fini di valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e paesaggistica dell'intervento
 - se lo studio di fattibilità è direttamente posto a base di gara ⁹ deve avere, salvi alcuni casi particolari
 - una relazione illustrativa generale di inquadramento territoriale e socio-economico

⁷ Anche nei concorsi di sola progettazione per lavori pubblici esiste una regola equivalente (articolo 99 del Codice): se l'opera deve essere realizzata mediante una concessione di lavori pubblici "la proposta ideativa contiene anche la redazione di uno studio economico finanziario per la sua costruzione e gestione".

⁸ «Pare poco chiaro cosa intenda il legislatore quando specifica che lo studio debba contenere le caratteristiche economico finanziarie dei lavori da realizzare. Elementi "descrittivi" sulla natura economico finanziaria delle opere? Stime puntuali dei costi? Piani economico finanziari per la gestione futura? Il dubbio, invece, non si pone per quanto definito come caratteristiche funzionali (attività che si prevede di insediare), tecniche (aspetti compositivi e legati ai materiali oppure alle scelte tecnico-impiantistiche adottate) e gestionali (soluzioni che riguardano la tipologia dei soggetti coinvolti, i ruoli, la durata minima prevista per l'eventuale affidamento a terzi, ... »; cfr. Istituto per l'innovazione e trasparenza degli Appalti e la compatibilità ambientale, ITACA, *Linee guida per la redazione di studi di fattibilità*, 24.1.2013, pag. 15.

⁹ Come scritto poco sopra, ciò avviene specialmente per le realizzazioni in concessione in finanza di progetto.

dell'area di intervento ¹⁰, analisi dell'impatto socio-economico, analisi della domanda e dell'offerta di utilizzazione dell'opera ¹¹, analisi delle alternative progettuali anche finanziarie, studio dell'impatto ambientale riferito alla soluzione individuata e alle possibili soluzioni alternative ¹²

- una relazione su caratteristiche funzionali e tecniche dei lavori, requisiti dell'opera da progettare e caratteri del suo contesto territoriale ¹³, misure di salvaguardia, tecniche costruttive e norme tecniche da applicare, cronoprogramma, stima sommaria della spesa
 - elaborati grafici progettuali ¹⁴
 - elaborato tecnico-economico con verifica della possibilità di realizzare l'opera mediante concessione e non con appalto ¹⁵, analisi della fattibilità finanziaria (costi e ricavi) in riferimento alle fasi di costruzione e di gestione ¹⁶, analisi della fattibilità economica e sociale (analisi costi-benefici), schema di sistema tariffario (nel caso di concessione), elementi essenziali dello schema di contratto ¹⁷
- il progetto preliminare definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori, deve consentire l'avvio delle procedure espropriative, la sua relazione illustrativa deve dare conto “delle ragioni della scelta della soluzione prospettata in base alla valutazione delle eventuali soluzioni possibili, ... della sua fattibilità amministrativa e tecnica, ... , dei costi, da determinare in relazione ai benefici previsti” ¹⁸ (articolo 93 del Codice, comma 3)
- del progetto preliminare deve fare parte anche un elaborato denominato “quadro economico di progetto” ¹⁹, che considera tutti i costi vivi dell'intervento ²⁰ (articolo 16 del regolamento)

¹⁰ Corografia, stralcio del piano regolatore generale comunale, verifica della compatibilità con gli strumenti urbanistici.

¹¹ Bacino e bisogni dell'utenza, flussi di traffico, accessi.

¹² Analisi sommaria degli aspetti geologici, geotecnici, idraulici, idrogeologici, verifica dei vincoli.

¹³ Vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici.

¹⁴ Si tratta degli elaborati richiesti dal responsabile del procedimento tra quelli previsti dall'articolo 21 del regolamento del Codice dei contratti pubblici.

¹⁵ In caso di risultato negativo della verifica non sarebbe possibile procedere con la modalità della finanza di progetto.

¹⁶ La fase della gestione non sarà considerata nei pochi casi in cui non si tratta di concessione di lavori pubblici (con o senza finanza di progetto).

¹⁷ Sul punto è successivamente intervenuto il decreto legge n. 201/2011 (Decreto legge 6.12.2011, “Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”, convertito con modificazioni dalla legge 22.12.2011, n. 214; era la manovra finanziaria del Governo Monti) dove è stabilito che il Ministero Infrastrutture e Trasporti “verifica l'adeguatezza dello studio di fattibilità, anche in ordine ai profili di bancabilità dell'opera”, con l'eventuale consulenza della Cassa depositi e prestiti o di società da essa controllate (è questa un'applicazione dell'articolo 163, comma 4, del Codice dei contratti pubblici). Per la nozione di bancabilità cfr. di seguito.

¹⁸ Si noti in questo passaggio che la valenza e la logica dell'analisi costi-benefici, consolidate nel regolamento del 2010 e poi nelle norme 2009-2012 sulla sostenibilità economica dei progetti, non erano estranee neppure al Codice dei contratti pubblici del 2006 (questa disposizione è ancora nella sua formulazione originaria).

¹⁹ Da non confondere con il piano economico-finanziario, per il quale cfr. immediatamente di seguito.

²⁰ Si evita per semplicità di indicare quali sono i contenuti aggiuntivi del quadro economico che deve accompagnare il progetto definitivo e quello esecutivo, propri di una fase in cui le decisioni-chiave sono state prese. Non va tuttavia sottovalutato su questo punto il nuovo orientamento - che sta per essere messo in pratica in più casi - secondo cui è possibile passare direttamente all'approvazione del progetto definitivo (in applicazione della seconda parte del comma 2 dell'articolo 93 del Codice, parte aggiunta dall'articolo 52, comma 1, lettera a), del decreto legge n. 1/2012 convertito dalla legge n. 27/2012).

- se il progetto preliminare è (destinato ad essere) posto a base di gara per l'affidamento con concessione di lavori pubblici (anche in finanza di progetto) deve essere accompagnato da “un piano economico e finanziario di massima, sulla base del quale sono determinati i criteri di valutazione dell'offerta da inserire nel relativo bando di gara” ²¹ (articolo 17 del regolamento, comma 4)
- quando l'opera è destinata ad essere realizzata con concessione di lavori pubblici, “il quadro economico è accompagnato da specifico allegato relativo al piano economico di massima di copertura della spesa e della connessa gestione” ²², con l'indicazione: a) dell'arco temporale prescelto ... ; b) dell'eventuale prezzo che l'amministrazione prevede di riconoscere per consentire al concessionario di perseguire l'equilibrio economico e finanziario ... ; c) della eventuale cessione in proprietà o a titolo di godimento, a titolo di prezzo, dei beni da indicare in conformità di quanto disposto dall'articolo 143, comma 5, del codice ²³; ... e) dei costi della sicurezza dedotti dal piano di sicurezza” (articolo 22 del regolamento, comma 3)
- la relazione illustrativa del progetto preliminare deve riportare un “riepilogo degli aspetti economici e finanziari del progetto” e nel dettaglio “* calcoli estimativi giustificativi della spesa; * l'eventuale articolazione dell'intervento in stralci funzionali e fruibili, ovvero in tratte funzionali e fruibili per le opere a rete; * quadro economico; * sintesi delle forme e fonti di finanziamento per la copertura della spesa; * risultati del piano economico e finanziario” ²⁴ per gare in concessione” (articolo 18 del regolamento)
- nel solo caso che riguardi infrastrutture strategiche, il progetto preliminare deve contenere i seguenti elementi economico-finanziari (articolo 164, comma 1, e Allegato XXI del Codice)
 - quando il progetto preliminare dell'infrastruttura strategica è destinato ad essere posto come base di gara per l'affidamento di una concessione di lavori pubblici ²⁵ deve contenere un “piano economico e finanziario di massima, sulla base del quale sono determinati gli elementi da inserire nel relativo bando di gara” ²⁶
 - quando il progetto preliminare dell'infrastruttura strategica è destinato ad essere posto come base di gara per l'affidamento a contraente generale deve contenere un “piano economico e finanziario di massima, sulla base del quale sono determinati gli elementi da inserire nel relativo bando di gara” (ed altri dati come definizione economica dell'oggetto dell'appalto, oneri a carico dell'appaltatore)

²¹ In questa fase del procedimento il piano economico-finanziario, qualificato e dimensionato come piano economico-finanziario di massima, deve ancora diventare il più complesso strumento di impostazione/gestione dell'opera, il vero e proprio piano economico-finanziario, che sarà elaborato e preso in considerazione durante le fasi di gara.

²² Le espressioni utilizzate dal regolamento nell'articolo 17, comma 4, e nell'articolo 22, comma 3, non sono le stesse; è chiaro tuttavia che deve trattarsi di elementi coordinati e integrati distribuiti tra il piano economico e finanziario di massima e il quadro economico.

²³ Si tratta, come si vedrà di seguito, della c.d. possibilità di “valorizzazione” immobiliare permessa in determinate circostanze al vincitore di gara.

²⁴ In questo punto, nonostante il contesto, non è impiegata l'espressione “piano economico e finanziario di massima”.

²⁵ Non c'è una discriminante chiara in proposito. Le stazioni appaltanti possono scegliere le modalità di realizzazione in modo abbastanza libero, in funzione degli obiettivi e delle condizioni, ferma restando l'opzione di fondo del legislatore nazionale per le forme di partenariato pubblico-privato.

²⁶ Si deve immediatamente sottolineare che - forse approfittando della previsione fatta per la generalità delle opere pubbliche - qui il piano economico-finanziario, richiesto in modo preciso tre anni prima per le infrastrutture strategiche dalla legge n. 350/2003 (articolo 4, commi 134 e seguenti; cfr. per i particolari il punto D.2.1) senza distinzioni tra fase del progetto e fase della gara, viene derubricato a piano economico e finanziario di massima nella fase del progetto.

- in entrambi i casi
 - 1) il progetto preliminare deve contenere un generico “quadro economico di progetto” unitamente al “calcolo estimativo” (Allegato XXI, articolo 1)
 - 2) la relazione illustrativa del progetto preliminare deve contenere un “riepilogo degli aspetti economici e finanziari del progetto”, ovverosia “calcoli estimativi giustificativi della spesa”, “l’eventuale articolazione in tratte funzionali”, “quadro economico”, “sintesi delle forme e delle fonti di finanziamento per la copertura della spesa”, “risultati del piano economico e finanziario (per gare in concessione)” ²⁷ (Allegato XXI, articolo 2)
 - 3) il quadro economico del progetto preliminare “comprenderà, oltre all’importo per lavori determinato nel calcolo estimativo, le ulteriori somme a disposizione della stazione appaltante, determinate attraverso valutazioni effettuate in sede di accertamenti preliminari e, nel caso di appalto in concessione o a contraente generale, gli oneri tipici rispettivamente del concessionario o del contraente generale. Dovrà inoltre indicare gli importi, dedotti da uno specifico allegato di analisi, previsti per le opere di mitigazione e compensazione ambientale, nonché quelli per il monitoraggio ambientale. I suddetti oneri dovranno essere dedotti in specifico allegato di analisi” (Allegato XXI, articolo 6)
- per tutte le tipologie di progettazione, una fase interna all’amministrazione aggiudicatrice deve verificare la “conformità della soluzione progettuale prescelta alle specifiche disposizioni funzionali, prestazionali, normative e tecniche contenute nello studio di fattibilità, nel documento preliminare alla progettazione ovvero negli elaborati progettuali dei livelli già approvati”. Questa verifica si occupa della “coerenza dei tempi e dei costi” e, quanto alla verifica sulla documentazione, prevede che è necessario (articoli 93 e 112 del Codice, articoli 44, 45, 52 e 53 del regolamento)
- “f) per la documentazione di stima economica, verificare che:
 1. i costi parametrici assunti alla base del calcolo sommario della spesa siano coerenti con la qualità dell’opera prevista e la complessità delle necessarie lavorazioni; ...
 3. siano state sviluppate le analisi per i prezzi di tutte le voci per le quali non sia disponibile un dato nei prezziari;
 4. i prezzi unitari assunti a base del computo metrico estimativo siano coerenti con le analisi dei prezzi e con i prezzi unitari assunti come riferimento; ...
 10. le stime economiche relative a piani di gestione e manutenzione siano riferibili ad opere simili di cui si ha evidenza dal mercato o che i calcoli siano fondati su metodologie accettabili dalla scienza in uso e raggiungano l’obiettivo richiesto dal committente;

²⁷ Anche in questo punto, nonostante il contesto, non è impiegata l’espressione “piano economico e finanziario di massima”.

11. i piani economici e finanziari ²⁸ siano tali da assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico e finanziario”

- una responsabilità specifica per le stazioni appaltanti deriverebbe dalla necessità di verificare la conformità dei progetti alla normativa vigente. Questa disposizione è specificata dall'incerta e ampiamente disapplicata specificazione dell'Allegato XXI secondo questa validazione dovrebbe tra l'altro accertare “la coerenza e completezza del quadro economico in tutti i suoi aspetti ... la minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e di contenzioso ... la possibilità di ultimazione dell'opera entro i termini previsti” (articolo 122 del Codice e articolo 27 dell'Allegato XXI).

A.2 I dati economico-finanziari richiesti per lo svolgimento delle gare

- per le concessioni di lavori pubblici il bando di gara, l'offerta di gara, lo schema di contratto di concessione e il contratto stipulato con il vincitore devono prevedere/contenere “il piano economico-finanziario di copertura degli investimenti e della connessa gestione per tutto l'arco temporale prescelto”, definito “in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera” ²⁹ (articoli 143, comma 7, e 144, comma 3 bis, del Codice e articoli 115 e 116 del regolamento)
- per le concessioni di lavori pubblici con la modalità della finanza di progetto le offerte di gara devono contenere tra l'altro ³⁰ il progetto preliminare ³¹, il piano economico-finanziario asseverato ³², la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, e devono dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto (articolo 153 del Codice, comma 9)
- per le concessioni di lavori pubblici non inseriti nella programmazione triennale, da realizzare con la modalità della finanza di progetto, gli operatori economici possono prendere

²⁸ Per la terza volta, nonostante il contesto, non è impiegata l'espressione “piano economico e finanziario di massima”. Ma non si deve ritenere che queste imprecisioni possano trasformare in un vero piano economico-finanziario quello che è il piano economico e finanziario di massima richiesto nella fase di elaborazione dei progetti.

²⁹ La bancabilità di un progetto è in sintesi un insieme di requisiti che garantiscono entrate attraverso l'uso dei servizi da parte di terzi.

³⁰ Inoltre, per le concessioni di lavori pubblici con la modalità della finanza di progetto i bandi di gara possono prevedere l'ipotesi che il vincitore di gara (il promotore, in questo caso) sia tenuto a modificare il piano economico-finanziario in relazione ad eventuali modifiche del progetto preliminare (articolo 153 del Codice, comma 3).

³¹ Si deve ricordare che in tutti i casi di lavori pubblici (anche infrastrutture strategiche, cfr. immediatamente di seguito) da realizzare con la modalità della finanza di progetto il progetto preliminare non viene approvato prima della gara ma è uno dei contenuti principali dell'offerta di ciascuno dei partecipanti alla gara; per avviare la procedura di affidamento dei lavori, infatti, basta il solo studio di fattibilità approvato.

³² Asseverato da un istituto di credito o da una società di intermediazione finanziaria o da una società di revisione. “L'asseverazione del piano economico-finanziario presentato dal concorrente ... consiste nella valutazione degli elementi economici e finanziari, quali costi e ricavi del progetto e composizione delle fonti di finanziamento, e nella verifica della capacità del piano di generare flussi di cassa positivi e della congruenza dei dati con la bozza di convenzione” e “deve avvenire almeno sui seguenti elementi, desunti dalla documentazione messa a disposizione ai fini dell'asseverazione: a) prezzo che il concorrente intende chiedere all'amministrazione aggiudicatrice; b) prezzo che il concorrente intende corrispondere all'amministrazione aggiudicatrice per la costituzione o il trasferimento dei diritti; c) canone che il concorrente intende corrispondere all'amministrazione; d) tempo massimo previsto per l'esecuzione dei lavori e per l'avvio della gestione; e) durata prevista della concessione; f) struttura finanziaria dell'operazione, comprensiva dell'analisi dei profili di bancabilità dell'operazione in relazione al debito indicato nel piano economico-finanziario; g) costi, ricavi e conseguenti flussi di cassa generati dal progetto con riferimento alle tariffe” (articolo 96, commi 4 e 5, del regolamento).

l'iniziativa di presentare alle amministrazioni aggiudicatrici proposte per realizzare le opere in concessione, contenenti tra l'altro il progetto preliminare ³³ e il piano economico-finanziario asseverato (articolo 153 del Codice, comma 19)

- per le concessioni di lavori pubblici per infrastrutture strategiche da realizzare con la modalità della finanza di progetto - e presenti in una apposita lista presso il Ministero Infrastrutture e Trasporti ³⁴ - le offerte di gara “devono contenere un progetto preliminare che ³⁵, oltre a quanto previsto nell'allegato tecnico di cui all'allegato XXI, deve ... indicare ed evidenziare anche le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali e i costi dell'infrastruttura da realizzare, ivi compreso il costo per le eventuali opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale ...; un piano economico-finanziario asseverato ... ³⁶, nonché dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto” e devono infine “dare adeguato conto dell'integrale copertura finanziaria dell'investimento, anche acquisendo la disponibilità di uno o più istituti di credito a concedere il finanziamento previsto nel piano economico-finanziario correlato al progetto preliminare” ³⁷ (articolo 175 del Codice, comma 5)
- per le concessioni di lavori pubblici per infrastrutture strategiche da realizzare con la modalità della finanza di progetto - non presenti nella apposita lista presso il Ministero Infrastrutture e Trasporti - gli operatori economici interessati a costruirle possono presentare all'amministrazione aggiudicatrice una proposta che deve contenere tra l'altro il progetto preliminare ³⁸, il piano economico-finanziario asseverato e l'indicazione del contributo pubblico eventualmente necessario alla realizzazione del progetto (articolo 175 del Codice, comma 14).

³³ In questo caso l'elaborazione del progetto preliminare è posta a carico del proponente, che ovviamente terrà conto dello studio di fattibilità già approvato.

³⁴ Questa lista dal Ministero Infrastrutture e Trasporti è formata dopo l'approvazione preliminare dello studio di fattibilità di ciascuna infrastruttura da parte del CIPE (articolo 175 del Codice).

³⁵ Dopo l'espletamento della gara, il progetto preliminare presentato dal vincitore è approvato dal CIPE, salve richieste di modifica, tra l'altro insieme al piano economico-finanziario (articolo 175, comma 10, del Codice).

³⁶ Si noti come questa formulazione sottintenda un piano economico-finanziario (quello di massima) che esiste prima della pubblicazione del bando di gara. È il piano che, come si è visto poco sopra, rientra tra i requisiti formali dello studio di fattibilità o del progetto preliminare. Anche se ovvio, in nessun passaggio del Codice o del suo regolamento è scritto esplicitamente che questo piano in qualche modo è reso disponibile per i soggetti che partecipano alle gare e si trasforma così durante il procedimento dopo le necessarie integrazioni, da piano economico e finanziario di massima a piano economico-finanziario, e diviene sia oggetto dell'offerta di gara sia oggetto del contratto stipulato con il vincitore di gara.

³⁷ Inoltre, per le concessioni di lavori pubblici per infrastrutture strategiche il bando di gara determina sia l'eventuale contributo di prezzo da riconoscere al concessionario sia la durata della concessione in base al piano economico-finanziario (articolo 174 del Codice).

³⁸ Anche in questo caso l'elaborazione del progetto preliminare è posta a carico del proponente, che ovviamente terrà conto dello studio di fattibilità già approvato. Ugualmente, dopo l'espletamento della gara, il progetto preliminare presentato dal vincitore è approvato dal CIPE, salve richieste di modifica, tra l'altro insieme al piano economico-finanziario (articolo 175, comma 10, del Codice).

B. Il controllo di sostenibilità ed efficacia degli investimenti per le opere pubbliche

B.1 Le regole generali per la valutazione e la verifica degli investimenti per le opere pubbliche

Forme e modalità di valutazione dell'efficacia degli investimenti pubblici esistono in Italia fin dalla metà degli anni 1980.

Ma un sistema organico e capillare di norme per la valutazione preventiva, il confronto comparato, la selezione di priorità con criteri certi, il monitoraggio e la verifica degli investimenti in opere pubbliche (comprese le infrastrutture strategiche) - valido in ciascun settore della pubblica amministrazione centrale dello Stato - è stato introdotto soltanto con la legge n. 196/2009³⁹, molto più tardi dell'istituzione (nel 1997) di un "Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici" presso il Ministero dello sviluppo economico⁴⁰.

Questa legge del 2009:

- ha previsto che il Governo doveva emanare entro 24 mesi "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" (articolo 30, comma 8);
- ha stabilito (articolo 30, comma 9) che questi decreti legislativi dovevano puntare a
 - introdurre nella fase di pianificazione delle opere una valutazione per "consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità, in coerenza, per le infrastrutture strategiche, con" il Programma Infrastrutture Strategiche
 - far predisporre ad ogni Ministero competente "linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti"
 - potenziare la "valutazione ex post sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni ex ante"
 - separare il finanziamento dei progetti da quello delle opere attraverso la costituzione di due appositi fondi, il "Fondo progetti" cui "si accede a seguito dell'esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità" e il "Fondo opere" cui "si accede solo dopo il completamento della progettazione definitiva"
 - adottare "regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere"
 - stabilire l'invio di relazioni annuali alle Camere, in formato telematico

³⁹ Legge 31.12.2009, n. 196, *Legge di contabilità e finanza pubblica*.

⁴⁰ Vedi la parte E.

- prevedere procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e dei singoli interventi con particolare riferimento ai costi complessivi sostenuti e all'effettivo stato di realizzazione delle opere
- ha previsto inoltre che presso le amministrazioni centrali dello Stato venissero istituiti appositi “nuclei di analisi e valutazione della spesa incaricati” tra l’altro di verificare la coerenza tra programmi di intervento e norme di autorizzazione delle relative spese ⁴¹ (articolo 39).

Due decreti legislativi hanno dato attuazione alla legge n. 196/2009 rispettivamente per i profili della valutazione e della verifica degli investimenti.

Tuttavia questi decreti non si sono ben coordinati con le norme del Codice dei contratti pubblici sintetizzate nella parte A., in qualche caso vi hanno introdotto modifiche ed integrazioni non esplicitate, con l’effetto di una convivenza che produce letture difficoltose e dubbi.

B.2 Le regole per la valutazione degli investimenti

Il decreto legislativo n. 228/2011 ⁴² fissa criteri e procedure per la valutazione preventiva degli investimenti pubblici e - in sintesi - stabilisce:

- ✚ ogni Ministero deve valutare ex ante ed ex post la spesa di investimento in opere pubbliche (prevista da leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente) al fine di garantirne “la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia”, sia che si tratti di finanziamento con risorse iscritte nel bilancio sia che si tratti di finanziamento con trasferimento a favore di soggetti realizzatori pubblici o privati sia che si tratti di “emissione di garanzie a carico dello Stato” (articolo 1)
- ✚ ogni Ministero quindi, con cadenza triennale, predisporre un “Documento pluriennale di pianificazione” ⁴³ (da sottoporre preventivamente e da rendicontare al CIPE) composto da tre sezioni (la prima con l'analisi ex ante dei fabbisogni infrastrutturali; la seconda con metodologia e risultati della valutazione e della selezione delle opere da realizzare; la terza con i criteri per le valutazioni ex post degli interventi individuati e le sintesi delle valutazioni ex post già compiute) (articolo 2)
- ✚ per le infrastrutture strategiche il “Documento pluriennale di pianificazione” è costituito dal Programma delle Infrastrutture Strategiche allegato al Documento di Economia e Finanza, cui comunque si applicano tutte le regole riassunte nei punti seguenti di questo paragrafo in materia di valutazioni ex ante ed ex post, selezione delle opere, organismi competenti per la valutazione (articolo 2, comma 7)

⁴¹ Questi sono però organismi diversi da quelli competenti per la valutazione preliminare degli investimenti ed hanno a che fare con i controlli di ragioneria e più in generale con le strategie di revisione della spesa pubblica, cfr. <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Note-brevi/La-legge-d/L-attivita/>

⁴² Decreto legislativo 29.12.2011, n. 228, *Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche.*

⁴³ La previsione di questo documento, di per sé anche utile, non è raccordata con l’esistenza dei documenti di programmazione pluriennale per la realizzazione delle opere pubbliche che non sono qualificate come infrastrutture strategiche, tra cui il programma triennale dell’articolo 128 del Codice; e non è chiaro se i due documenti possano coincidere.

- ✚ per orientare la preparazione di ciascun “Documento pluriennale di pianificazione”, il Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, ha avuto il compito di definire un modello di riferimento ed uno schema tipo di Documento (il compito è stato assolto nell’agosto 2012 con l’approvazione di linee guida ⁴⁴), in base a cui ogni Ministero doveva poi predisporre entro novanta giorni proprie specifiche linee guida per la valutazione degli investimenti del proprio settore di intervento (articolo 8)
- ✚ la prima sezione del “Documento pluriennale di pianificazione” deve contenere la valutazione ex ante del fabbisogno totale attuale e futuro di infrastrutture ⁴⁵, gli obiettivi da raggiungere “quantificati attraverso indicatori specifici e misurabili e determinati anche nel rispetto di criteri di convenienza economica e sostenibilità finanziaria sulla base di valutazioni economico-finanziarie”, le relative priorità, “l’elenco degli studi di fattibilità propedeutici all’individuazione degli interventi funzionali al raggiungimento degli obiettivi, con indicazione delle risorse finanziarie necessarie per l’elaborazione degli studi stessi e la relativa copertura finanziaria, e/o degli eventuali progetti disponibili”, curando comunque - per quanto riguarda le infrastrutture strategiche - la coerenza con i criteri da seguire per predisporre il Programma Infrastrutture Strategiche (articolo 3)
- ✚ per le singole opere da realizzare è necessaria una fase preliminare di valutazione ex ante ⁴⁶ che consiste essenzialmente nella realizzazione obbligatoria degli studi di fattibilità
- ✚ lo studio di fattibilità deve in ogni caso contenere (articolo 4, comma 2) anche tutti gli elementi previsti dall’articolo 14, comma 1, del regolamento del Codice dei contratti pubblici

⁴⁷

⁴⁴ Vedi il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3.8.2012, *Attuazione dell’articolo 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 GU n. 273 del 22.11.2012. Questo DPCM è abbastanza denso ma di lettura non difficile. Sembra inutile riassumerlo in maniera puntuale. Lo si trova in allegato nella scheda di download di questo lavoro <http://www.notavbrennero.info/doc/le-valutazioni-di-sostenibilit-economico-finanziaria-delle-opere-pubbliche-nella-normativa>.

⁴⁵ Secondo le linee guida dell’agosto 2012 questa valutazione complessiva dovrebbe avere “ad oggetto il confronto tra segmenti omogenei di domanda e di offerta di infrastrutture, finalizzata ad identificare obiettivi ed interventi necessari al loro soddisfacimento”.

⁴⁶ Secondo le linee guida dell’agosto 2012 questa valutazione per singola opera dovrebbe essere “effettuata, di regola, attraverso tecniche proprie dell’analisi costi-benefici, finalizzata ad individuare le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati nella valutazione dei fabbisogni infrastrutturali”.

Di fronte alle oscillazioni delle norme di settore che a volte sottolineano e a volte depotenziano e derubricano lo strumento dell’analisi costi-benefici, è bene ricordare che in proposito queste linee guida si esprimono senza equivoci nei punti 2.1 e 2.2. (a prescindere ovviamente dal fatto che queste indicazioni trovino effettiva applicazione):

“2.1. La valutazione ex ante delle singole opere è svolta attraverso l’elaborazione degli studi di fattibilità ed è finalizzata ad individuare le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati nella valutazione ex ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi.

2.2. Essa viene di norma condotta applicando i principi dell’Analisi costi-benefici (ACB), come consolidati nella letteratura scientifica internazionale e dalle indicazioni metodologiche impartite dalla Commissione Europea e da altri autorevoli organismi. L’analisi costi-benefici viene applicata nell’ambito degli studi di fattibilità o della documentazione equivalente ed è necessaria anche nel caso in cui sia stato già predisposto il progetto preliminare. La valutazione con l’approccio costi-benefici permette la verifica di modalità e tempi di realizzazione delle opere e presenta gli opportuni indicatori di realizzazione, che saranno oggetto di valutazione ex post”.

Da leggere anche il punto 2.3 sulle diverse fasi dell’approccio valutativo, tra cui va sottolineata la necessità di una “appropriata analisi del rischio”.

⁴⁷ Sono questi gli elementi previsti dal sistema del Codice dei contratti pubblici come passaggi e requisiti per la progettazione delle opere pubbliche, per i quali vedi dettagliatamente il paragrafo A.1. Anche in questo caso il raccordo tra i due corpi normativi non è perfetto. Per tentare qui un minimo di coordinamento, si può argomentare che ogni amministrazione, nella fase di programmazione delle opere e di costruzione dei progetti (quella del sistema del Codice

- ✚ lo studio di fattibilità, inoltre, deve sempre contenere gli indicatori di realizzazione e di risultato (per preparare la valutazione ex post), “il piano economico-finanziario del progetto di investimento, corredato dagli indicatori sintetici di valutazione della redditività” ⁴⁸, “l’analisi della sostenibilità gestionale dell’opera” (articolo 4, comma 2)
- ✚ per le opere di costo stimato superiore a 10 milioni, allo studio di fattibilità deve essere allegata l’analisi dei rischi ⁴⁹, senza la quale l’opera non può essere inserita nel “Documento pluriennale di pianificazione” e le procedure di affidamento dei lavori non possono essere avviate (articolo 4, commi 4-6)
- ✚ la seconda sezione del “Documento pluriennale di pianificazione” contiene l’individuazione delle singole opere da realizzare in ordine di priorità, i criteri di selezione ⁵⁰, la sintesi degli studi di fattibilità, la localizzazione e le problematiche ambientali, la “stima dei costi delle singole opere, la relativa articolazione temporale, le risorse disponibili, con l’indicazione delle specifiche fonti di copertura finanziaria, e il fabbisogno finanziario residuo articolato in termini temporali sulla base degli andamenti di cassa” (articolo 5)
- ✚ le opere non incluse nel Documento o nelle relazioni annuali dirette al CIPE non possono essere ammesse al finanziamento, salva un’eccezione ⁵¹ (articolo 5, comma 3)
- ✚ le valutazioni ex post dei Ministeri devono misurare l’efficacia e l’utilità delle opere realizzate

dei contratti pubblici) in cui elabora lo studio di fattibilità per formare il documento di programmazione pluriennale e l’elenco annuale dei lavori (fase di programma), dovrebbe già ampliare lo studio tenendo conto del suo impiego futuro per il controllo di sostenibilità previsto dal decreto legislativo n. 228/2011 (fase di valutazione). Ma si può anche argomentare il contrario e cioè che ogni amministrazione deve integrare lo studio di fattibilità preesistente (quello che nasce nel sistema del Codice) solo nel momento in cui costruisce il “Documento pluriennale di pianificazione” (quello che vive nel sistema del decreto legislativo n. 228/2011).

⁴⁸ Si anticipa - rispetto a quanto sarà sviluppato nella parte D - che nel filone normativo di cui si sta trattando la nozione ed i contenuti standard del piano economico-finanziario non sono quasi per nulla disciplinati: quasi si volesse semplicemente rinviare a quelli disciplinati dal Codice dei contratti pubblici e dal suo regolamento (cfr. la parte A.). E non pare neppure un caso che le linee guida dell’agosto 2012 contengano molte indicazioni su come valutare la sostenibilità finanziaria ma neppure un accenno al piano economico-finanziario. Questa è un’ennesima situazione di mancato raccordo: a) l’espressione formale qui utilizzata non corrisponde infatti precisamente a quella impiegata dal sistema del Codice; b) e soprattutto in questo caso il piano economico-finanziario come documento tecnico tipizzato viene previsto come parte dello studio di fattibilità, mentre nel sistema del Codice è previsto come parte del progetto preliminare quando si deve avviare una procedura di affidamento di una concessione di lavori pubblici (nel sistema del Codice lo studio di fattibilità contiene una serie di dati economico-finanziari ma non un vero e proprio piano economico-finanziario, sia pure solo di massima).

⁴⁹ L’analisi dei rischi riguarda in sintesi: condizioni di realizzabilità dell’opera, fattori di criticità in corso di progettazione, affidamento, realizzazione e gestione dell’opera, rischi di natura finanziaria, sociale e gestionale con la quantificazione delle conseguenze in termini di aggravio di tempi, costi e variazioni nelle realizzazioni. I risultati dell’analisi dei rischi sono determinanti, per le regole europee di contabilità, a stabilire se la parte pubblica del finanziamento di un’opera sia da considerare o meno come costo di investimento e quindi debba sottostare o meno ai vincoli di stabilità, concorrendo nella prima ipotesi anche ad incrementare l’indebitamento.

⁵⁰ Secondo le linee guida dell’agosto 2012 la selezione delle opere deve essere “funzionale all’individuazione, in via definitiva, delle opere da realizzare nei diversi settori di competenza di ciascun Ministero, da includere nel Documento, ordinate per priorità e risultati attesi, anche al fine di identificare la soglia al di sotto della quale le istanze di finanziamento non possono essere accolte”.

⁵¹ L’eccezione è per le opere che non sono comprese nelle programmazioni/documenti pluriennali e che sono promosse in finanza di progetto direttamente dagli operatori economici privati interessati: ad essi in questo caso è accollata direttamente (senza lo studio di fattibilità) l’elaborazione del progetto preliminare in cui deve essere ricompreso il piano economico finanziario; per questo aspetto vedi anche gli articoli 19 e 20 del Codice dei contratti pubblici.

(risultati, impatto, economicità, efficienza, eventuale scostamento dagli obiettivi) ⁵² (articolo 6, commi 1-2)

- ✚ per garantire ciò, la terza sezione del “Documento pluriennale di pianificazione” contiene proprio l’elenco delle opere destinate alla valutazione ex post ed il dettaglio delle attività di valutazione previste (articolo 6, comma 3)
- ✚ “i Ministeri pubblicano ... altresì, in formato aperto, informazioni relative ai tempi, ai costi e agli indicatori di realizzazione delle opere completate ... “ (articolo 9, comma 2)
- ✚ “al fine di garantire ampia trasparenza” sui “processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle opere”, sui siti istituzionali dei Ministeri deve trovarsi una apposita sezione - curata dal rispettivo Nucleo di valutazione - contenente “le linee guida per la valutazione degli investimenti, il Documento, le relazioni annuali, ogni altro documento predisposto nell’ambito della valutazione, ivi inclusi i pareri dei valutatori che si discostino dalle scelte delle amministrazioni e gli esiti delle valutazioni ex post che si discostino dalle valutazioni ex ante” (articolo 9, comma 1).

Al 12.2.2015 non si trovano indicazioni evidenti di questa ultima sezione nei siti di Ministeri importanti per la commessa di opere pubbliche ⁵³ ⁵⁴, non si conoscono linee guida approvate da singoli Ministeri e non si trova in rete una fonte unica da cui siano acquisibili queste linee guida ministeriali.

È appena il caso di sottolineare che la perdurante mancanza delle linee guida di settore - nonostante l’approvazione delle linee guida generali e dello schema tipo del “Documento pluriennale di pianificazione” con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3.8.2012 - rende praticamente inoperante buona parte del meccanismo.

⁵² Secondo le linee guida dell’agosto 2012 la valutazione ex post è “finalizzata a misurare l'utilità delle opere realizzate, allo scopo di migliorare l'efficienza del processo programmatico e la complessiva efficacia degli investimenti pubblici”.

⁵³ Siti esaminati: Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero dello sviluppo economico, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (che ha istituito il proprio Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici” solo con il decreto ministeriale 22.7.2010, n. 515), Presidenza del Consiglio dei Ministri (sito con scarse, disorganiche, insufficienti informazioni alle pagine <http://valutazioneinvestimenti.formez.it/> e <http://www.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/dipe.html>).

⁵⁴ Basta un esempio a proposito delle linee guida. Il 26.1.2015 abbiamo inviato all’Ufficio Relazioni con il Pubblico del Ministero Infrastrutture e Trasporti un messaggio di posta elettronica per «conoscere la pagina del sito del Ministero Infrastrutture e Trasporti in cui sono pubblicate le “Linee guida per la valutazione degli investimenti pubblici” che ogni Ministero - in applicazione dell’articolo 8 del decreto legislativo n. 228/2011 - doveva predisporre entro 90 giorni dall’efficacia del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3.8.2012, “Attuazione dell’articolo 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”, pubblicato in G.U. n. 273 del 22.11.2012». In data 27.1.2015 l’Ufficio relazioni con il pubblico ci ha suggerito di contattare il “Dipartimento per le Infrastrutture, i Sistemi Informativi e Statistici”. L’abbiamo fatto. Poco dopo, sempre in data 27.1.2015, quest’ultimo Dipartimento ha inoltrato la nostra richiesta “per quanto di eventuale competenza” alla Segreteria DICOTER [ma questo è un archivio che raccoglie documentazione sui piani comunali antecedenti alla legge urbanistica 1150/1942 e su altre opere di pubblica utilità, piani di ricostruzione, piani regolatori generali e programmi di fabbricazione, piani territoriali, piani di zona, lottizzazioni, piani particolareggiati, piani di zone industriali, progetti di opere pubbliche (ferrovie, strade, aeroporti, porti, uffici postali, acquedotti, altre opere), atti vari (legislazione urbanistica, studi, analisi, nulla osta ...)]. Infine, il 28.1.2015, la risposta della Segreteria DICOTER: “Con riferimento alla richiesta di cui alla sotto indicata e-mail, si comunica che le Linee guida in oggetto sono in corso di predisposizione”. Fantastico.

Alcune delle prescrizioni, anche tra le più vincolanti, introdotte dal decreto legislativo n. 228/2011 sembrano tuttavia già direttamente applicabili anche in mancanza delle linee guida di settore: come per esempio le prescrizioni sulla realizzazione obbligatoria degli studi di fattibilità delle opere sia pure in assenza del “Documento pluriennale di pianificazione” e della valutazione ex ante tipizzata.

B.3 Le regole per la verifica degli investimenti

Il decreto legislativo n. 229/2011⁵⁵ fissa criteri e procedure sul monitoraggio e sulla verifica dell’impiego dei finanziamenti per opere pubbliche e - in sintesi - stabilisce:

-  pubbliche amministrazioni e soggetti destinatari di finanziamenti statali per la realizzazione di opere pubbliche devono (articolo 1, comma 1, e articolo 2)
 - ✓ avere un sistema informatizzato con i dati anagrafici, finanziari, fisici, procedurali, contrattuali (anche sulle operazioni di partenariato pubblico-privato) e attuativi su pianificazione e programmazione delle opere
 - ✓ avere un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili su ciascuna transazione fatta per la realizzazione delle opere e degli interventi
 - ✓ inviare tutte queste informazioni almeno ogni trimestre alla banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato^{56 57}
-  è rinviato ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - che non risulta ancora emanato, come prevedibile - il compito di stabilire “i criteri per la definizione di un sistema di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche nei tempi previsti”, “le procedure e modalità di definanziamento automatico delle opere in caso di mancato avvio, considerando anche parametri temporali di riferimento distinti per livello progettuale, tipologia di aggiudicazione, classificazione di opere, costo complessivo, procedura di spesa sin dall'impegno contabile, volti a incentivare una maggiore tempestività delle procedure di spesa relative ai finanziamenti di opere pubbliche”; resta inteso che “il definanziamento automatico si applica esclusivamente alle quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato” e che “le Amministrazioni interessate hanno l'obbligo di provvedere alla

⁵⁵ Decreto legislativo 29.12.2011, n. 229, *Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere 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.*

⁵⁶ Per questa particolare banca dati - formalmente distinta dalla sezione dedicata dei siti istituzionali prevista dall'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo n. 228/201, ma nella sostanza sovrapponibile almeno in parte - cfr. l'articolo 13 della legge n. 196/2009. Secondo l'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo n. 229/2011 in esame, un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria Generale dello Stato, doveva definire il dettaglio delle informazioni conservate nella banca dati, che dovrebbe essere (articolo 8) anche la base per la divulgazione verso il pubblico, la valutazione degli organismi preposti e persino l'elaborazione dei documenti di contabilità e finanza pubblica (quelli che oggi sono i Documenti annuali di Economia e Finanza). E invece gli articoli 5 e 6 stabiliscono che tutto sommato ci si può anche accontentare di informazioni minime (data di avvio dei lavori, localizzazione, scelta dell'offerente, soggetti correlati, quadro economico, spesa e relative fasi, stato di avanzamento e consistenza dei lavori, data di ultimazione delle opere, certificato di collaudo provvisorio, codici identificativi).

⁵⁷ Per le infrastrutture strategiche si può consultare anche la banca dati della Camera dei Deputati SILOS <http://silos.infrastrutturestrategiche.it/> in cui però le schede delle singole opere non sembrano soddisfare i requisiti richiesti dal decreto legislativo n. 229/2011 (cfr. per un esempio alla pagina del sito SILOS <http://silos.infrastrutturestrategiche.it/opere/opere.aspx#moveHere> la scheda n. 4 relativa a “Asse ferroviario Fortezza - Verona - Quadruplicamento Fortezza-Verona - Lotti 1, 2”).

verifica dell'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche nei tempi previsti ... comunicandone l'esito al Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 dicembre di ciascun anno ... ” (articolo 4, Definanziamento per mancato avvio dell'opera)



le spese di finanziamento di opere pubbliche sono ripartite nella legge annuale di bilancio tra spese di progettazione e spese di realizzazione mentre ciascuna amministrazione le considera sì unitariamente ma in due fondi distinti denominati “Fondo progetti” ⁵⁸ e “Fondo opere” (reciprocamente compensabili) (articolo 10).

⁵⁸ Secondo i casi, l'opera è ammessa al finanziamento sul “Fondo progetti”, per la relativa quota a carico del bilancio dello Stato, a seguito dell'esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità (di cui resta a nostro parere confermata sia l'importanza sia la necessità che siano già oggi elaborati ed utilizzati secondo gli standard dei decreti legislativi del 2011) oppure a seguito dell'approvazione del progetto preliminare (per questo, cfr. in particolare gli articoli 153 e 165 del Codice dei contratti pubblici).

C. Il controllo di sostenibilità ed efficacia degli investimenti per le infrastrutture strategiche

Per la precisa indicazione dell'articolo 2, comma 7, del decreto legislativo n. 228/2011, le regole passate in rassegna nei precedenti paragrafi B.2 e B.3 si devono oggi applicare - pure se non espressamente richiamate - anche alle infrastrutture strategiche in quanto opere pubbliche ⁵⁹.

Complica tutto però il fatto che sugli aspetti economico-finanziari per le infrastrutture strategiche esiste anche una normativa specifica: normativa che ha preso le mosse dalla c.d. legge obiettivo del 2001, si è inserita nel Codice dei contratti pubblici ⁶⁰, si è poi sviluppata fino ad oggi in modo oscillante e incerto in direzione del maggiore abbattimento possibile di vincoli.

Questa normativa contiene regole più generiche e confuse di quelle fin qui commentate, con le quali del resto appare assai male raccordata.

Ne facciamo una ricostruzione sommaria seguendo l'ordine cronologico.

L'articolo 1 della legge n. 443/2001 ⁶¹, la c.d. legge obiettivo, ha previsto che

- nell'individuare - attraverso il Programma Infrastrutture Strategiche - “le infrastrutture e gli insediamenti strategici ... il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, nonché a fini di garanzia della sicurezza strategica e di contenimento dei costi dell'approvvigionamento energetico del Paese e per l'adeguamento della strategia nazionale a quella comunitaria delle infrastrutture e della gestione dei servizi pubblici locali di difesa dell'ambiente” (comma 1)
- il Programma Infrastrutture Strategiche “deve contenere le seguenti indicazioni: a) elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare; b) costi stimati per ciascuno degli interventi; c) risorse disponibili e relative fonti di finanziamento; d) stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati; e) quadro delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi” (comma 1 bis).

Si noti come queste disposizioni - contrariamente alle apparenze - non collegavano in modo vincolante stanziamenti e opere e consentivano l'approvazione di progetti senza reale copertura finanziaria: la previsione di un quadro di risorse disponibili attuali e future si prestava ad interpretazioni accomodanti, la stima dei costi poteva rivelarsi gravemente errata senza produrre conseguenze o sanzioni di alcun tipo.

⁵⁹ Le infrastrutture strategiche teoricamente destinate al finanziamento pubblico totale o parziale sono quelle elencate nel Programma Infrastrutture Strategiche (allegato ogni anno al Documento di Economia e Finanza ovvero ai documenti equivalenti, denominati fino al 2013 prima Documento di Programmazione Economico-Finanziaria DPEF e poi Decisione di Finanza Pubblica DFP); il Programma Infrastrutture Strategiche vale anche come “Documento pluriennale di pianificazione” ai sensi del decreto legislativo n. 228/2011.

⁶⁰ Per gli aspetti relativi sia ai requisiti dei progetti sia ai requisiti delle gare si rinvia a quanto già sintetizzato nei paragrafi A.1 e A.2.

⁶¹ Legge 21.12.2001, n. 443, *Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*.

Nessuna delle previsioni normative del 2001, infatti, costringeva il decisore pubblico a formulare un quadro completo, attualizzato e credibile dei finanziamenti totali - comprensivi di ogni voce di costo - per la realizzazione integrale di un'opera.

Conformandosi a queste indicazioni, il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2002-2006 ⁶² ha potuto genericamente stimare in 100.000 miliardi di lire (51,646 miliardi di Euro) il costo complessivo del Programma delle infrastrutture e insediamenti produttivi strategici "con finanziamento per il 50% a carico del bilancio pubblico e per il 50% mediante ricorso alla finanza di progetto, e prevedendo l'emanazione di apposito strumento legislativo volto ad imprimere la necessaria accelerazione all'iter realizzativo delle opere incluse nel programma".

È proprio in questa Delibera che si è realizzato il primo allineamento del CIPE alle incerte regole della legge obiettivo: vi si dichiara infatti che "le previsioni di spesa riportate ... hanno carattere programmatico e mirano, tra l'altro, a rilevare il fabbisogno residuo per le annualità successive al 2002 ...". Come ampiamente prevedibile, l'obbligo formale e teorico di "individuazione dei costi" e "stima dei costi" (articolo 1, commi 1 e 1 bis, della legge n. 443/2001) si concretizza in previsioni di spesa a semplice carattere programmatico.

Quasi contemporaneamente, la Delibera CIPE 21.12.2001, n. 121, con cui è stato approvato il I° Programma Infrastrutture Strategiche, conformandosi alle inadeguate indicazioni della legge obiettivo, ha dichiarato che "le previsioni di spesa riportate ... hanno carattere programmatico e mirano, tra l'altro, a rilevare il fabbisogno residuo per le annualità successive al 2002 ..." (l'obbligo di "individuazione dei costi" e "stima dei costi" previsto dall'articolo 1, commi 1 e 1 bis, della legge n. 443/2001 si è trasformato così in previsioni di spesa a semplice carattere programmatico ⁶³).

Previsioni come queste, che definire fluide sarebbe un eufemismo, negli anni successivi non sono state migliorate ma - come si vedrà - integrate variamente senza correggerne indeterminatezza ed inefficacia.

Non molto diversamente ha fatto la legge finanziaria 2004 ⁶⁴, secondo cui

- per le infrastrutture strategiche con potenziale ritorno economico derivante dalla gestione ⁶⁵, la richiesta di assegnazione di risorse inoltrata dall'amministrazione competente al CIPE deve essere accompagnata da

⁶² Approvato dal Consiglio dei Ministri il 16.7.2001.

⁶³ Basti ricordare per esempio che nel 2001 il costo per l'Italia della galleria di base del Brennero era stato previsto "programmaticamente" in 2,582 miliardi di Euro mentre il costo stimato dal Governo italiano per l'intera galleria è di 9,73 miliardi (4,865 a carico dell'Italia, vedi il Programma delle infrastrutture strategiche allegato al Documento di Economia e Finanza 2014, approvato dal Consiglio dei Ministri l'8.4.2014), quello stimato dalla Corte dei Conti dell'Austria è di 24 miliardi (12 a carico dell'Italia).

⁶⁴ Cfr. la legge n. 350/2003, articolo 4, commi 134 e seguenti.

⁶⁵ Cioè per quelle destinate in prevalenza alla realizzazione in finanza di progetto o comunque in concessione.

Come si ricava facilmente dalla formulazione di questa norma e di quelle analoghe successive nel tempo, il ritorno economico - contrariamente alle apparenze - non è per la legislazione di questo settore una condizione formalmente vincolante per l'avvio della realizzazione di un'opera in concessione di lavori pubblici (con o senza finanza di progetto). In un paradossale rovesciamento di logiche, la redditività di un'opera è considerata uno degli indicatori di cui l'amministrazione deve conto nell'assolvere l'obbligo di garantire l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario di lavori pubblici (articolo 143 del Codice dei contratti pubblici).

E infatti, dal punto di vista sostanziale, il ritorno economico - e quindi l'esistenza di prevedibili, adeguati flussi di cassa - è una condizione concreta per l'effettiva percorribilità di uno schema di partenariato pubblico-privato (spesso indicato come PPP), soprattutto sotto il profilo della c.d. bancabilità del progetto e dell'erogazione dei finanziamenti necessari

- una analisi costi-benefici
 - un piano economico-finanziario che indichi le risorse utilizzabili per realizzare l'opera ed i criteri per fissare tariffe e ricavi derivanti dall'esercizio dell'opera ⁶⁶
- il CIPE assegna all'opera le risorse pubbliche - sulla base del piano economico-finanziario, da approvare insieme al progetto preliminare - ed individua i soggetti autorizzati a contrarre mutui o altre forme di finanziamento;
- il finanziamento può essere concesso da Infrastrutture SpA ⁶⁷, dalla Cassa Depositi e Prestiti, dalla Banca Europea per gli Investimenti, dagli istituti di credito;
- i ricavi derivanti dalla gestione dell'opera, individuati nel piano economico-finanziario approvato e specificati (in teoria) nella delibera di approvazione del CIPE, sono destinati prioritariamente al rimborso dei finanziamenti acquisiti, senza possibilità di azioni da parte di creditori diversi dal soggetto finanziatore.

Il Codice dei contratti pubblici è poi intervenuto nell'articolo 161 - che solo a fine 2011 ha trovato il suo assetto definitivo, praticamente in concomitanza con l'entrata in vigore dei decreti legislativi nn. 228 e 229 del 2011 - con una logica che ha praticamente accantonato la questione dei requisiti formali della progettazione e delle procedure di gara ed ha tentato (senza esiti) un approccio più orientato alla valutazione di coerenza/sostenibilità:

- il Programma Infrastrutture Strategiche “individua, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, l'elenco delle infrastrutture da ritenersi prioritarie sulla base dei seguenti criteri generali: a) coerenza con l'integrazione con le reti europee e

da parte del sistema bancario ad uso del soggetto privato apportatore di capitali. Il fatto che non sia strettamente obbligatorio lascia semplicemente aperta la porta a realizzazioni di PPP (specialmente in finanza di progetto) in cui sono largamente prevalenti o addirittura totali le assunzioni del rischio a carico delle amministrazioni aggiudicatrici e l'impegno (diretto e indiretto) di risorse pubbliche. Va ricordato infatti che ormai l'assetto sconcertante assunto dalle modalità di PPP - in base alle normative degli ultimi anni - ha molto abbassato, se non addirittura annullato, il rischio a carico del soggetto privato che interviene con propri capitali nella costruzione di un'opera pubblica, al punto da rendere assai meno significativo di una volta il profilo del recupero dell'investimento attraverso la gestione dell'opera e ugualmente meno significativa la redditività economica di quest'ultima.

Comunque sia, la richiesta di assegnazione di risorse per opere con potenziale ritorno economico deve essere accompagnata da complessi calcoli e dati su numerosi indicatori. In termini sintetici, si tratterebbe dell'elaborazione di tutti gli elementi che permettono di misurare i dati gestionali, la redditività lorda, la struttura del finanziamento, la redditività del capitale investito. Si tratterebbe quindi tra l'altro di: analisi della domanda tendenziale e indotta, dimensionamento del servizio, ipotesi su parametri chiave del contesto economico e normativo al cui interno l'infrastruttura si andrà ad inserire, conteggi per verificare la sostenibilità finanziaria di costruzione e gestione dell'opera (redditività del progetto e del capitale investito, oneri del finanziamento istituzionale), ricognizione di tutti i costi e di tutti i ricavi, indicatori finanziari riassuntivi per valutare le diverse possibilità di finanziamento del progetto, valore residuo del capitale investito al termine del piano economico-finanziario, riepilogo degli impieghi in investimenti fissi e relative fonti di copertura, ecc..

⁶⁶ Gli accenni del 2004 al piano economico-finanziario per le infrastrutture strategiche saranno integrati e superati da disposizioni successive: si ricordi che, infatti, questo piano economico-finanziario del 2003 (che attiene evidentemente alla fase della progettazione delle opere) diventerà nel sistema del Codice dei contratti pubblici del 2006 un meno impegnativo piano economico-finanziario di massima.

⁶⁷ Per le infrastrutture strategiche ferroviarie, TAV SpA non svolge più questa funzione da quando è stata riassorbita nel gruppo Ferrovie dello Stato con fusione per incorporazione in Rete Ferroviaria Italiana SpA il 31.12.2010. Infrastrutture SpA è stata poi assorbita dalla Cassa Depositi e Prestiti.

territoriali; b) stato di avanzamento dell'iter procedurale; c) possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato” (comma 1 bis ⁶⁸)

- per le infrastrutture prioritarie sono indicate: “a) le opere da realizzare; b) il cronoprogramma di attuazione; c) le fonti di finanziamento della spesa pubblica; d) la quantificazione delle risorse da finanziare con capitale privato” (comma 1 ter ⁶⁹)
- e perciò “Al fine di favorire il contenimento dei tempi necessari per il reperimento delle risorse relative al finanziamento delle opere ... e per la loro realizzazione, per ciascuna infrastruttura i soggetti aggiudicatori presentano al Ministero lo studio di fattibilità, redatto secondo modelli definiti dal CIPE e comunque conformemente alla normativa vigente. Il Ministero, entro sessanta giorni dalla comunicazione ... verifica l'adeguatezza dello studio di fattibilità, anche in ordine ai profili di bancabilità dell'opera; qualora siano necessarie integrazioni allo stesso, il termine è prorogato di trenta giorni. A questo fine la procedura di Valutazione Ambientale Strategica, e la Valutazione di Impatto Ambientale, sono coordinate con i tempi sopra indicati” (comma 1 quater ⁷⁰).

Abbiamo chiesto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con messaggi di posta elettronica in date 21.1.2015 e 28.1.2015 se sono stati approvati o meno i modelli degli studi di fattibilità per le grandi infrastrutture, in applicazione dell'articolo 161, comma 1-quater, del Codice dei contratti pubblici. In data 30.1.2015 il messaggio della Segreteria del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, Presidenza del Consiglio dei Ministri: “Si conferma che il CIPE non ha ancora deliberato in materia” ⁷¹. Una lunga ricerca in rete aveva comunque nel frattempo anticipato la risposta negativa.

Si sottolinea a questo punto per l'ennesima volta l'assenza di coordinamento tra le poco utili previsioni dell'articolo 161 del Codice e quella dell'articolo 128 dello stesso Codice e dell'articolo 14 del suo regolamento esecutivo, dove per tutte le tipologie di opere pubbliche (comprese le infrastrutture strategiche) è richiesto almeno uno studio di fattibilità con determinati contenuti standard (cfr. il paragrafo A.1).

Scadente anche il coordinamento dell'articolo 161 del Codice con il decreto legislativo n. 228/2011, secondo cui (cfr. la parte B.)

- ❖ lo studio di fattibilità per le infrastrutture strategiche dovrebbe essere allegato al Documento di Economia e Finanza e contenere anche altri elementi come il piano economico-finanziario e l'analisi dei rischi (articolo 4, comma 2)

⁶⁸ L'articolo 161, comma 1 bis, è stato così sostituito dall'articolo 41, comma 1, della legge n. 214 del 2011.

⁶⁹ L'articolo 161, comma 1 ter, è stato così sostituito dall'articolo 41, comma 1, della legge n. 214 del 2011.

⁷⁰ L'articolo 161, comma 1 quater, è stato così sostituito dall'articolo 41, comma 1, della legge n. 214 del 2011.

⁷¹ Sembra comunque da escludere che i criteri e i modelli non ancora approvati dal CIPE sarebbero anche solo temporaneamente sostituibili con i requisiti minimi per la predisposizione degli studi di fattibilità per interventi nelle regioni meridionali e del centro-nord deliberati dal CIPE nel 1999 (cfr. rispettivamente Delibera CIPE n. 106/1999, Legge n. 208/1998 e legge n. 449/98: *finanziamento studi fattibilità ed approfondimenti tecnici per il mezzogiorno a carico delle risorse riservate alle infrastrutture* e Delibera CIPE n. 135/1999, Legge n. 208/1998 - *Riparto quota dei 3.500 miliardi di cui al punto 2.2 della delibera n. 70/1998 destinata alle opere di completamento e agli studi di fattibilità per il Centro-Nord. Modifiche alla delibera n. 52/99 del 21.04.1999*).

- ❖ la valutazione ex ante della singola infrastruttura strategica deve contenere “anche gli ulteriori elementi definiti dal CIPE ai sensi dell'articolo 161, comma 1-quater, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni” (questi elementi sono appunto i modelli per l’elaborazione degli studi di fattibilità) (articolo 4, comma 3).

Questo intreccio di previsioni e di omissioni esige qualche commento per verificare se è stato realizzato, e come, l’intento di dare allo studio di fattibilità per le infrastrutture strategiche una speciale impostazione.

Il comma 1-quater dell’articolo 161 del Codice dei contratti pubblici è stato introdotto dall’articolo 41, comma 1, della legge n. 214/2011, che è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 27.12.2011 ed è entrata in vigore il giorno successivo.

Tutte le prescrizioni sul piano economico-finanziario quale documento tecnico tipizzato sono entrate in vigore tra il 2006 e il 2010 (con una eccezione del tutto secondaria nel maggio 2011 e salve le semplici enunciazioni del decreto legislativo n. 228/2011) ⁷².

Il decreto legislativo n. 228/2011 è stato invece pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 30 del 6.2.2012 e, per la sua natura di fonte equiparata alla legge, prevale sulle indicazioni eventualmente contrastanti di norme di legge precedenti (compreso il Codice dei contratti pubblici) e a maggior ragione di norme con carattere regolamentare (decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, delibere CIPE).

Questo dato formale e la rilettura sistematica di tutta la normativa vigente ⁷³ indicano che gli studi di fattibilità delle infrastrutture strategiche, oggi

devono consentire la valutazione preliminare (ex ante) di queste tipologie di opere

non possono essere omessi oppure riportare dati generici o insufficienti

vanno allegati al Documento annuale di Economia e Finanza ovvero, interpretativamente, da questo puntualmente richiamati in quanto antecedenti

fino all’approvazione dei nuovi modelli da parte del CIPE (che del resto non potrà stravolgere il quadro normativo esistente) devono comunque contenere - a pena di probabile illegittimità - tutti gli elementi relativi alle infrastrutture strategiche elencati sia nel paragrafo A.1 (sistema del Codice) sia nel paragrafo B.2 (sistema del decreto legislativo n. 228/2011), riassunti anche schematicamente di seguito nei punti D.2.1 e D.2.2, ed inoltre - in quanto ancora compatibili - gli elementi stabiliti dalla Delibera CIPE n. 11/2004 per quanto attiene al piano economico-finanziario (cfr. il paragrafo D.3)

devono quindi contenere, tra l’altro, un’analisi della sostenibilità gestionale, un’analisi dei rischi ed un piano economico-finanziario per lo meno di massima (costruito per ora anche in applicazione della Delibera CIPE n. 11/2004, in quanto compatibile, per la quale cfr. il paragrafo D.3), tutti elementi che sono già attualmente abbastanza definiti dalle norme che li

⁷² In proposito vale ricordare che secondo l’articolo 17 del regolamento del Codice un piano economico e finanziario di massima andrebbe allegato (non allo studio di fattibilità ma) al progetto preliminare posto a base di gara per l’affidamento di una concessione di lavori pubblici.

⁷³ Cui, per una volta utilmente e forse involontariamente, rinvia l’articolo 161, comma 1 quater, del Codice (già citato).

riguardano e non hanno necessità di attendere i nuovi modelli del CIPE.

La situazione reale appare però radicalmente diversa da queste conclusioni ⁷⁴.

Nella seduta del 28.1.2015 il CIPE ha nel frattempo approvato linee guida per il monitoraggio finanziario delle grandi opere (articolo 36, comma 3, del decreto legge n. 90/2014 convertito dalla legge n. 114/2014). Si tratta però di un atto che non attiene alla valutazione degli investimenti ma alla prevenzione della corruzione: consiste in una forma di controllo dei flussi finanziari più stringente della tracciabilità prevista dalle normative antimafia” e punterebbe ad evitare infiltrazioni criminali nella realizzazione delle infrastrutture strategiche attraverso il tracciamento in via automatica di tutti i movimenti finanziari che intercorrono tra gli operatori che partecipano alla costruzione.

⁷⁴ Per esempio, la documentazione economico-finanziaria dello studio di fattibilità (novembre 2014) della tratta AV-AC Verona-Padova, tratto Montebello Vicentino - Vicenza - Grisignano di Zocco, pubblicato sul sito del Comune di Vicenza alla pagina <http://www.comune.vicenza.it/uffici/dipterr/mobilita/tav/rfi-italferr/index.php>, consiste in due fogli formato A4, denominati sfrontatamente Quadro Economico: il primo foglio contiene solo il frontespizio e il secondo una tabellina in cui sono segnati i costi dell'intervento (senza IVA) e l'intenzione di affidamento a contraente generale (rieccolo).

Per andare più indietro nel tempo, negli studi di fattibilità del 2008 per le tratte di completamento Nord e Sud della Circonvallazione di Trento e Rovereto del progetto di quadruplicamento AV/AC della ferrovia del Brennero non c'è traccia di molte delle informazioni diventate obbligatorie dal febbraio 2012. Il fatto che questi studi siano stati predisposti prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 228/2011 non esclude che nel momento in cui dovessero essere resuscitati/usati (per esempio posti a base di gara) dovrebbero essere assolutamente in regola se non altro con le disposizioni vigenti, e quindi aggiornati.

D. Il piano economico-finanziario per le opere pubbliche e le infrastrutture strategiche

Il piano economico-finanziario non appare più importante dello studio di fattibilità o dell'analisi costi-benefici o dell'analisi di sostenibilità gestionale o dell'analisi dei rischi di un progetto, per valutare la ragionevolezza di un investimento in opere pubbliche.

È però il caso di dedicare a questo strumento uno spazio particolare ripercorrendo in qualche misura le prescrizioni già esaminate nelle parti A-C e presentandone di nuove perché

- si tratta di uno strumento molto noto perché è centrale nella selezione dei vincitori di gara e perché incorpora, interpreta e regola in modo organico l'interesse che (assai impropriamente) la pubblica amministrazione deve (per legge) avere verso l'equilibrio economico-finanziario⁷⁵ dell'investimento del soggetto privato portatore di capitale (parzialmente o totalmente proprio) nella costruzione-gestione di un'opera pubblica.
- le disposizioni che lo riguardano mostrano un tasso di confusione/complicazione superiore alla già elevata media del settore
- la normativa più “moderna” sulla sostenibilità degli investimenti in opere pubbliche, nonostante le intenzioni e le dichiarazioni di principio, costringe a ricorrere alla normativa più “sorpasata” per capire come deve essere fatto questo piano.

D.1 Il piano economico-finanziario come oggetto della valutazione di sostenibilità

Invertendo l'ordine cronologico, cominciamo dalla normativa più “moderna”.

Il decreto legislativo n. 228/2011 ha stabilito che il piano economico-finanziario è un contenuto obbligatorio degli studi di fattibilità, non distinguendo tra opere caratterizzate o non caratterizzate dal c.d. ritorno economico.

Ha perciò introdotto cinque significativi mutamenti sull'apparato di regole preesistenti:

- ⇒ ha traslato la preparazione del piano economico-finanziario dalla fase della progettazione preliminare alla fase precedente delle analisi di fattibilità di un'opera pubblica
- ⇒ ha integrato, senza incertezze, l'impiego del piano economico-finanziario tipico del Codice (requisito progettuale e base di espletamento delle gare) con una funzione preparatoria della valutazione ex ante (che si colloca dunque al livello della valutazione preventiva di opportunità dell'opera ben prima della sua progettazione)⁷⁶

⁷⁵ Un esempio di questa obbligata materna sollecitudine sta nel fatto che proprio nel piano economico-finanziario sono previsti e resi concreti quei particolari tipi di incentivi al capitale privato che si possono riassumere nei c.d. diritti di valorizzazione immobiliare (cfr. l'articolo 143, comma 5, del Codice dei contratti pubblici).

⁷⁶ L'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 228/2011 si riferisce a un “piano economico-finanziario del progetto di investimento, corredato dagli indicatori sintetici di valutazione della redditività”. Ma questo riferimento serve per preparare le valutazioni ex post dell'opera e non ripropone il meccanismo del Codice che collega la redditività potenziale dell'opera a un piano economico-finanziario.

- ⇒ ha superato di conseguenza le limitazioni del sistema del Codice in cui il piano economico-finanziario risulta necessario solo per le opere pubbliche o per le infrastrutture strategiche destinate ad essere realizzate con la modalità della concessione di lavori pubblici (eventualmente in finanza di progetto) in quanto capaci di produrre la redditività destinata a compensare la partecipazione del capitale privato ⁷⁷
- ⇒ ha abbandonato le nozioni di piano economico-finanziario di massima e di piano economico-finanziario sintetico (contrapposto a quello analitico) che si erano a poco a poco introdotte nel sistema del Codice dei contratti pubblici dando luogo ad equivoci e sviamenti di non poco conto
- ⇒ ha superato gli equivoci riferimenti al ritorno economico “potenziale” di opere o infrastrutture strategiche.

Tuttavia il sistema dei decreti legislativi del 2011 - magari perché preoccupato per il proprio ardimento - non ha fissato né definizione né contenuto del “nuovo” piano economico-finanziario ⁷⁸.

Mancano tali precisazioni anche nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3.8.2012, che - come già visto nella parte B. - ha predisposto: a) il modello di riferimento per le linee guida di valutazione di cui ogni Ministero deve dotarsi; b) lo schema tipo di “Documento pluriennale di pianificazione”.

Tali precisazioni potrebbero e dovrebbero in teoria ritrovarsi almeno nei modelli per l’elaborazione degli studi di fattibilità delle infrastrutture strategiche che il CIPE sarebbe tenuto ad approvare ⁷⁹. Ma, come si è già scritto, al 12.2.2015 questi modelli non sono ancora stati approvati.

Tuttavia il piano economico-finanziario di cui si tratta è un documento tecnico tipizzato e non può risolversi negli altri dati generici di natura economico-finanziaria che prevede il decreto legislativo n. 228/2011. Per ricostruire in cosa effettivamente consiste e cosa bisogna/bisognerebbe oggi includere nello studio di fattibilità si è dunque costretti a continuare a ricorrere alla normativa “sorpasata” del sistema del Codice.

D.2 Il piano economico-finanziario come requisito dei progetti delle opere e come requisito delle gare per l’affidamento dei lavori

Allo scopo di valutare l’efficacia economico-finanziaria di un progetto di opera pubblica da realizzare con il sistema della concessione (di costruzione e gestione) di lavori pubblici ed allo scopo di avere una base di gestione delle procedure di gara per gli affidamenti dei lavori, il Codice

⁷⁷ Apparentemente non si è trattato di una svista da parte del legislatore delegato del 2011 ma di un tentativo, forse neppure troppo consapevole, di superare le rigidità del sistema del Codice e del suo regolamento in cui - sia pure con qualche eccezione, come quella dell’Allegato XXI del Codice dei contratti pubblici dove si richiede un piano economico e finanziario di massima anche per l’affidamento di lavori pubblici a contraente generale o quella della Delibera CIPE n. 11/2004 per le infrastrutture strategiche che non presentano un potenziale ritorno economico - si associa il piano economico-finanziario alla realizzazione delle opere che offrono il c.d. ritorno economico, ovvero introiti dalla vendita di beni e servizi prodotti dalla loro gestione prolungata nel tempo, e perciò si associa alle modalità di costruzione/gestione in concessione di lavori pubblici (anche in finanza di progetto).

⁷⁸ Se si eccettua il vago richiamo agli “indicatori sintetici di valutazione della redditività”.

⁷⁹ Questo compito del CIPE è previsto dal combinato disposto dell’articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 228/2011 e dell’articolo 161, comma 1-quater, del Codice dei contratti pubblici.

dei contratti pubblici ha scelto a suo tempo di puntare (non sullo studio di fattibilità ma) sul piano economico-finanziario.

Ciò nonostante, nel Codice non si trova una chiara diversificazione formale tra opere o infrastrutture strategiche caratterizzate o meno dal c.d. ritorno economico ⁸⁰.

Questa diversificazione emerge tuttavia nella sostanza da tutto il sistema del Codice proprio perché a richiamarla sono le modalità contrattuali prescelte di volta in volta dall'amministrazione aggiudicatrice dei lavori:

- tutte le varie forme di realizzazione delle opere e delle infrastrutture strategiche con le modalità della concessione di lavori pubblici (anche in finanza di progetto) incorporano l'elemento della gestione economica dell'opera realizzata da parte del soggetto realizzatore e di conseguenza l'esistenza di un potenziale ritorno economico e la necessità di programmarne (con il piano economico-finanziario) vita e sviluppo
- tutte le varie forme di realizzazione delle opere e delle infrastrutture strategiche con le modalità dell'affidamento a contraente generale, del contratto di disponibilità e leasing finanziario, della copertura totale del finanziamento attraverso emissione di project bond (ipotesi molto improbabile), della creazione di una società mista di realizzazione tra committente pubblico e soggetto privato non incorporano invece l'elemento della gestione economica dell'opera realizzata e non richiederebbero un piano economico-finanziario ⁸¹.

Scriviamo qui di seguito - in parte riproducendo quanto già indicato in paragrafi precedenti - uno schema in ordine cronologico su come e con quali specificazioni la legge finanziaria 2004, il Codice e il suo regolamento esecutivo hanno trattato questo documento. Questo schema (da completare con le conclusioni al termine della parte C.) equivale ad una sorta di lista di controllo utile per verificare la corrispondenza a legge della documentazione dei progetti che si abbattano sui territori.

D.2.1 Piano economico-finanziario come requisito dei progetti

1. legge n. 350/2003, articolo 4, commi 134 e seguenti

- per le infrastrutture strategiche con potenziale ritorno economico derivante dalla gestione è necessario un piano economico-finanziario (da approvare insieme al progetto preliminare) che indichi le risorse utilizzabili per realizzare l'opera ed i criteri per fissare tariffe e ricavi derivanti dall'esercizio dell'opera

2. articolo 17, comma 4, del regolamento del Codice ⁸²

- il progetto preliminare di opere pubbliche destinate ad essere realizzate con la modalità dell'affidamento in concessione di lavori pubblici deve contenere un piano economico-finanziario di massima

3. allegato XXI del Codice, articoli 1, 2, 6 ⁸³

⁸⁰ La diversificazione è però più precisa nella Delibera CIPE n. 11/2004 (cfr. paragrafo D.3) che si può ben considerare interna al sistema del Codice.

⁸¹ Si ricordino sempre le eccezioni poco sopra richiamate; e si ripete che con scarsa coerenza l'Allegato XXI del Codice richiede un "piano economico e finanziario di massima" in qualche caso di progetto preliminare posto a base di gara per affidamento a contraente generale.

⁸² In vigore nella versione attuale dal 9.6.2011.

- il progetto preliminare di infrastrutture strategiche destinate ad essere realizzate con la modalità dell'affidamento in concessione di lavori pubblici deve contenere un piano economico-finanziario di massima sulla base del quale sono determinati gli elementi da inserire nel relativo bando di gara

4. allegato XXI del Codice, articoli 1, 2, 6 ⁸⁴

- il progetto preliminare di infrastrutture strategiche destinate ad essere realizzate con la modalità dell'affidamento a contraente generale deve contenere un piano economico-finanziario di massima sulla base del quale sono determinati gli elementi da inserire successivamente nel relativo bando di gara ed anche altri dati (definizione economica dell'oggetto dell'appalto, oneri a carico dell'appaltatore)

5. articolo 153, comma 19, del Codice ⁸⁵

- per la realizzazione ad iniziativa privata di opere pubbliche non inserite nella programmazione pluriennale i proponenti possono presentare all'amministrazione aggiudicatrice una proposta contenente tra l'altro un progetto preliminare e un piano economico-finanziario asseverato ⁸⁶

6. articolo 175, comma 14, del Codice ⁸⁷

- per la realizzazione ad iniziativa privata di infrastrutture strategiche non inserite nella programmazione pluriennale i proponenti possono presentare all'amministrazione aggiudicatrice una proposta contenente tra l'altro un progetto preliminare e un piano economico-finanziario asseverato ⁸⁸

D.2.2 Piano economico finanziario come requisito delle gare

7. articolo 143, comma 7, e 144, comma 3 bis, del Codice e articoli 115 e 116 del regolamento ⁸⁹

- i bandi, le offerte e gli schemi di contratto nelle gare per la concessione di lavori pubblici devono contenere un piano economico-finanziario che dia conto della copertura degli investimenti e della connessa gestione per tutto l'arco temporale prescelto oltre che di adeguati livelli di bancabilità dell'opera

8. articolo 153, comma 9, del Codice ⁹⁰

⁸³ In vigore nella versione attuale dal 2.7.2006.

⁸⁴ In vigore nella versione attuale dal 2.7.2006.

⁸⁵ Articolo sostituito dall'articolo 59 bis, comma 1, della legge n. 27/2012; in vigore nella versione attuale dal 24.1.2012.

⁸⁶ È ovvio in questo caso che non si tratti di un semplice piano economico-finanziario di massima.

⁸⁷ Comma sostituito dall'articolo 42, comma 1, della legge n. 27/2012; in vigore nella versione attuale dal 24.1.2012.

⁸⁸ È ovvio anche in questo caso che non si tratti di un semplice piano economico-finanziario di massima.

⁸⁹ Il comma 7 dell'articolo 143 è stato modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera q), del decreto legislativo n. 113 del 2007, poi modificato dall'articolo 50, comma 1, lettera 0a), della legge n. 27/2012 e quindi è in vigore nella versione attuale dal 24.1.2012. Il comma 3 bis dell'articolo 144 è stato introdotto dall'articolo 50, comma 1, lettera a), della legge n. 27/2012, poi modificato dall'articolo 19, comma 1, lettera b), della legge n. 98/ 2013 e quindi in vigore nella versione attuale dal 21.6.2013.

⁹⁰ Articolo sostituito dall'articolo 59 bis, comma 1, della legge n. 27/2012; in vigore nella versione attuale dal

- le offerte nelle gare per la concessione di lavori pubblici in finanza di progetto devono contenere un piano economico-finanziario asseverato con la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione e con la garanzia del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto

9. articolo 175, comma 5, del Codice ⁹¹

- il bando di gara e le offerte per la realizzazione con la modalità della concessione di lavori pubblici in finanza di progetto di infrastrutture strategiche che sono elencati in apposita lista presso il Ministero Infrastrutture e Trasporti devono prevedere/contenere un piano economico-finanziario e devono inoltre: a) evidenziare le caratteristiche prestazionali, le specifiche funzionali e i costi dell'infrastruttura da realizzare, ivi compreso il costo per le eventuali opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale; b) dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto; c) dare conto dell'integrale copertura finanziaria dell'investimento ⁹², anche acquisendo la disponibilità di uno o più istituti di credito a concedere il finanziamento stimato nel piano economico-finanziario allegato al progetto preliminare.

D.3 Il piano economico-finanziario per le infrastrutture strategiche nella Delibera CIPE n. 11/2004

Come si è visto nella parte A. e nei precedenti punti D.2.1 e D.2.2, il sistema del Codice e del suo regolamento esecutivo, nonostante la centralità attribuita al piano economico-finanziario, ridimensionato pur sempre a piano economico-finanziario di massima, ne ha individuato in maniera alquanto sommaria il contenuto sia sotto il profilo dei requisiti dei progetti (allegato XXI del Codice, articoli 17, comma 4, e 22, comma 3, del regolamento) sia sotto il profilo dei requisiti di gara (articoli 143, 144, 153, 174, 175 del Codice e articolo 96 del regolamento).

Si ricorderà però che, secondo la legge finanziaria del 2004 ⁹³, quando si tratta di infrastrutture strategiche con potenziale ritorno economico derivante dalla gestione la richiesta di finanziamento ⁹⁴

24.1.2012.

⁹¹ Articolo sostituito dall'articolo 41, comma 5-bis, della legge n. 214/2011; in vigore nella versione attuale dal 6.12.2011.

⁹² Si faccia attenzione al fatto che il senso di questa specifica indicazione non dovrebbe risultare superato neppure dall'invenzione successiva dei c.d. lotti costruttivi. Andiamo per ordine. I commi 232-234 della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010) definiscono le modalità e i requisiti per la definizione dei lotti costruttivi non funzionali relativi a progetti infrastrutturali complessi: il meccanismo dei lotti costruttivi si applica solo alle infrastrutture strategiche qualificate prioritarie con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e solo dopo l'approvazione del progetto definitivo dell'opera; autorizzando il primo lotto costruttivo del progetto definitivo il CIPE assume l'impegno programmatico di finanziare l'intera opera e comunque di assegnare successivamente, in via prioritaria, le risorse che si rendono disponibili proprio in favore degli altri lotti costruttivi dell'opera. Nei casi sempre più frequenti in futuro in cui sarà approvato direttamente il progetto definitivo in luogo del progetto preliminare (in applicazione della seconda parte del comma 2 dell'articolo 93 del Codice, parte aggiunta dall'articolo 52, comma 1, lettera a), del decreto legge n. 1/2012 convertito dalla legge n. 27/2012), resta fermo (almeno fino a prossime revisioni "innovative") che il progetto definitivo deve contenere tutti gli elementi del progetto preliminare che viene superato. Si sottolinea perciò che per il momento la presenza di lotti costruttivi approvati (ce ne sono molti, in Italia) non mette in discussione l'applicabilità delle prescrizioni di cui si sta trattando in questo lavoro.

⁹³ Cfr. il già citato articolo 4, commi 134 e seguenti, della legge n. 350/2003.

⁹⁴ In pratica all'approvazione dello studio di fattibilità o del progetto preliminare.

deve essere accompagnata anche dal piano economico-finanziario ⁹⁵ predisposto secondo uno schema tipo approvato dal CIPE.

In attuazione di questa norma, con la Delibera 27.5.2004, n. 11 ⁹⁶, composta di un dispositivo e di un Allegato tecnico, il CIPE:

- ▶ ha approvato uno schema tipo sintetico di piano economico-finanziario
- ▶ ha approvato uno schema di piano economico-finanziario analitico composto da un prospetto di analisi della domanda/offerta e da un “sistema di conti analitici”, con la finalità di offrire uno strumento utile per le analisi e i calcoli necessari per la compilazione dello schema sintetico
- ▶ ha persino ampliato la portata della norma di legge sovraordinata stabilendo che
 - o ogni richiesta al CIPE per l’assegnazione di risorse a fondo perduto per infrastrutture strategiche a carico delle leggi finanziarie statali ⁹⁷ deve essere corredata dallo schema tipo di piano economico-finanziario compilato fino al riquadro C e se necessario al riquadro D dell’Allegato
 - o ogni richiesta al CIPE per l’assegnazione di risorse a fondo perduto per infrastrutture strategiche che non presentino un potenziale ritorno economico ⁹⁸ a carico delle leggi finanziarie statali deve essere corredata dallo schema tipo di piano economico-finanziario compilato limitatamente ai riquadri A e B dell’Allegato.

Si vede peraltro come questi requisiti di pianificazione economico-finanziaria richiesti dalla delibera CIPE n. 11/2004, considerato che il piano economico-finanziario integrale o sintetico deve accompagnare la richiesta di assegnazione di finanziamenti per l’opera, operano nella fase della elaborazione/approvazione dei progetti delle infrastrutture strategiche e non nella fase di svolgimento di una gara per scegliere chi effettivamente le potrà costruire.

In conclusione, è da ritenere che questa Delibera CIPE n. 11/2004 debba essere ancora utilizzata per integrare/sostituire, in quanto compatibile, i contenuti del piano economico-finanziario di massima per le infrastrutture strategiche (con o senza ritorno economico) individuati dal sistema del Codice del 2006 e dal suo regolamento esecutivo del 2010.

⁹⁵ Nel 2004 non era ancora diventato piano economico-finanziario di massima.

⁹⁶ “Primo programma delle opere strategiche di cui alla legge n. 443/2001 - Schema tipo di piano economico-finanziario - Legge n.350/2003 – Art.4, comma 140”, scaricabile dal sito del CIPE, come le altre di seguito citate, Banca Dati Delibere, pagina http://www.cipecomitato.it/it/ricerca_delibere.html. La lettura del suo articolato è indispensabile per comprendere questo paragrafo D.3.

⁹⁷ Si noti come questa espressione sia differente nella forma, ma equivalente nella sostanza, rispetto a quella utilizzata nell’articolo 1 del decreto legislativo n. 228/2011 (cfr. punto A.1.1), dove le opere pubbliche assoggettate a valutazione ex ante sono finanziate con risorse iscritte nel bilancio o trasferite a favore di soggetti realizzatori pubblici o privati o coperte da “emissione di garanzie a carico dello Stato”.

⁹⁸ Secondo l’Allegato tecnico esiste un ritorno economico “quando i ricavi annuali complessivi (tariffari e/o ancillari) a regime derivanti dalla gestione dell’infrastruttura sono almeno pari al 2% del costo totale d’investimento”. I ricavi ancillari sono quelli “derivanti dalla vendita di servizi strettamente interconnessi alla gestione caratteristica dell’opera, erogabili fin dall’avvio di tale gestione ed interamente appropriabili dal gestore dell’infrastruttura”.

E. Gli organismi di valutazione degli investimenti pubblici

L'idea di valutare l'efficacia degli investimenti pubblici ha preso corpo in Italia intorno alla metà degli anni 1980 e si è concretizzata per circa un decennio con il funzionamento di un solo Nucleo di valutazione, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, con compiti relativi a tutta la spesa dell'apparato statale ⁹⁹.

Nel 1999 - con la legge n. 144/1999 - presso i diversi Ministeri sono poi sorti gli organismi competenti per le valutazioni, i "Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici" ¹⁰⁰.

L'articolo 7 del decreto legislativo n. 228/2011 ha rinnovato l'obbligo dei Ministeri di svolgere attività di valutazione attraverso i Nuclei ed è intervenuto sulla loro organizzazione, indipendenza, modalità di reciproca collaborazione, flussi di scambio di informazioni con CIPE e Presidenza del Consiglio dei Ministri, riferimento per supporto metodologico al Nucleo di valutazione del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico.

In attuazione di quest'ultima norma e del vecchio articolo 1 della legge n. 144/1999, è intervenuto di recente ¹⁰¹ il DPCM n. 262/2012 ¹⁰² in cui è ribadito (articolo 1) che i Nuclei offrono supporto "alla programmazione, alla valutazione ed al monitoraggio degli investimenti pubblici" e "alle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di interventi promossi e attuati da ogni singola amministrazione" ¹⁰³.

Come primo apparato di guida centrale del settore nel 1997 è stato costituito il "Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici" del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico con il compito di dare supporto metodologico ai Nuclei residenti presso i singoli Ministeri ¹⁰⁴. Questo organismo centrale è stato articolato in due unità operative rispettivamente per la valutazione e la verifica degli investimenti pubblici.

⁹⁹ Vedi la legge 17.12.1986, n. 878, *Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e disposizioni relative al Ministero del bilancio e della programmazione economica*, e il Decreto Ministro del bilancio e della programmazione economica 18.2.1987, n. 90, *Organizzazione e procedure, previste dall'art. 7 della legge 17 dicembre 1986, n. 878, per il funzionamento del Nucleo di valutazione di valutazione degli investimenti pubblici*.

¹⁰⁰ Vedi l'articolo 1 (Costituzione di unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici) della legge 17.5.1999, n. 144. Nuclei di valutazione sono previsti presso le amministrazioni regionali.

¹⁰¹ In precedenza in materia c'erano state solo due Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10.9.1999 e del 24.4.2001.

¹⁰² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21.12.2012, n. 262, *Regolamento recante disciplina dei nuclei istituiti presso le amministrazioni centrali dello Stato con la funzione di garantire il supporto tecnico alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli interventi pubblici*.

¹⁰³ Sempre l'articolo 1 del DPCM (firmato Mario Monti) recita pomposamente che i Nuclei "assicurano una rete di risorse metodologiche e informative diffuse e condivise, in grado di valorizzare e trasferire le esperienze eccellenti, di elevare ed equilibrare il livello qualitativo e l'affidabilità delle politiche pubbliche di investimento, di ottimizzare l'impiego delle risorse progettuali e finanziarie".

¹⁰⁴ Cfr. l'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 5.12.1997, n. 430, *Unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica e riordino delle competenze del CIPE, a norma dell'articolo 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94*. Si accorpavano così in un'unica struttura il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e il Nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici, già operanti presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Nel 2008 è stato creato un Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici anche presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio ¹⁰⁵, ugualmente incaricato di compiti di orientamento centralizzato in collaborazione con il “Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici” costituito presso il Ministero dello sviluppo economico.

A fine 2013 ¹⁰⁶ è stata poi decisa la riorganizzazione del “Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici” del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico.

Quest’ultimo organismo è stato trasferito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19.11.2014 ¹⁰⁷, che in sintesi ha stabilito:

- presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è costituito il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP);
- il NUVAP assiste la Presidenza del Consiglio tra l’altro nella
 - ▶ valutazione delle politiche, dei programmi e dei progetti di sviluppo socio-economico e territoriale
 - ▶ elaborazione e diffusione di analisi, metodi, indicatori e basi informative per la valutazione di politiche, programmi e progetti
 - ▶ predisposizione di metodologie finalizzate ad analisi e previsioni della spesa da parte di soggetti titolari di funzioni di programmazione e valutazione degli investimenti pubblici
 - ▶ emanazione di provvedimenti di miglioramento del trattamento dei dati sugli investimenti pubblici
 - ▶ diffusione del patrimonio di analisi, metodologie e documentazione derivante dalle attività istituzionali del Nucleo.

Come supporto e come prodotto dell’attività dei Nuclei di valutazione è cresciuta negli anni un’attività di elaborazione di proposte di linee guida e norme tecniche di cui si trovano esempi alle pagine http://www.dps.tesoro.it/uval_doc_metodologici.asp e <http://valutazioneinvestimenti.formez.it/> ma che non sono affatto sufficienti per soddisfare gli obblighi di controllo, informazione e trasparenza posti dal decreto legislativo n. 228/2011.

¹⁰⁵ Vedi il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25.11.2008.

¹⁰⁶ Vedi l’articolo 10, comma 9, della Legge 30.10.2013, n. 125, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni*.

¹⁰⁷ Il Decreto si occupa anche della costituzione e dei compiti del Nucleo di verifica e controllo (NUVEC) presso l’Agenzia per la coesione territoriale; questo secondo Nucleo si occupa di monitorare gli interventi e supportare le amministrazioni centrali e regionali titolari degli interventi finanziati dai fondi strutturali e dal Fondo sviluppo e coesione, e perciò esula dall’argomento di queste pagine.

F. La revoca dei finanziamenti a progetti per opere pubbliche

Il materiale di questa parte riprende e finalizza quello già presentato nei paragrafi A.1 e A.2.

La legge n. 196/2009 ha posto chiaramente a Governo e Presidenza della Repubblica, ciascuna per la sua parte di competenza, un preciso obbligo: adottare e promulgare entro 24 mesi (e quindi entro fine 2012) un decreto legislativo ¹⁰⁸ in cui tra l'altro dovrebbe essere previsto "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" ¹⁰⁹.

Ma il decreto legislativo n. 229/2011 (cfr. il punto A.1.2, fine) non pare aver rispettato questo obbligo perché a sua volta - sia pure con qualche specificazione di obiettivi e criteri integrativi - ha rinviato la definizione del sistema di definanziamento delle opere ad un futuro ulteriore provvedimento di attuazione di competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale però non è stato ancora emanato ¹¹⁰.

Si riproduce interamente, per memoria, l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 229/2011:

“Art. 4 - Definanziamento per mancato avvio dell'opera

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ... sono stabiliti i criteri per la definizione di un sistema di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche nei tempi previsti. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 32 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, con il medesimo decreto si provvede altresì alla definizione delle procedure e modalità di definanziamento automatico delle opere in caso di mancato avvio, considerando anche parametri temporali di riferimento distinti per livello progettuale, tipologia di aggiudicazione, classificazione di opere, costo complessivo, procedura di spesa sin dall'impegno contabile, volti a incentivare una maggiore tempestività delle procedure di spesa relative ai finanziamenti di opere pubbliche. Il definanziamento automatico si applica esclusivamente alle quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato.”

Restano in apparenza operativi gli obblighi posti alle amministrazioni interessate di “provvedere alla verifica dell'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche nei tempi previsti, anche sulla base delle risultanze della banca dati delle amministrazioni pubbliche e dei criteri indicati dal decreto di cui al comma 1, comunicandone l'esito al Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 dicembre di ciascun anno, tenendo conto delle procedure in materia già previste a legislazione vigente” (è questo l'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 229/2011).

Ma anche questa previsione risulta in realtà depotenziata perché (è questo l'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 229/2011) “l'efficace organizzazione ed esecuzione delle verifiche di cui al comma 2, incluse le verifiche in loco di singole opere, ... ” va accertata con le modalità disciplinate

¹⁰⁸ È il contenitore delle norme “delegate” dalla legge, approvato dal Governo e controfirmato dal Presidente della Repubblica.

¹⁰⁹ Articolo 30 della legge n. 196/2009, comma 9, lettera g).

¹¹⁰ Eppure ci voleva un attimo: ci volevano solo la proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dello sviluppo economico, e per quanto di competenza con il Ministro delegato per la coesione territoriale, più il parere del CIPE e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

dal sistema di verifica affidato al decreto di attuazione di competenza del Presidente del Consiglio dei Ministri (quello che non è stato ancora emanato).

Le revoche dei finanziamenti non sono dunque ancora governate da regole generali certe, restano affidate a singoli provvedimenti normativi, quando pare che proprio non se ne possa fare a meno ed eventualmente ci sono altri gruppi di interessi che le “suggeriscono”.

A scopo esemplificativo, si riporta qualche disposizione recente con circoscritte anche se significative ¹¹¹ revoche di finanziamenti:

- la legge n. 111/2011 ¹¹² ha revocato finanziamenti ad opere elencate nel Programma Infrastrutture Strategiche per le quali all’inizio del luglio 2011 non c’erano stati, secondo i vari casi, bando di gara o contrattualizzazione o impegno di fondi o pagamenti (articolo 32)
- la legge n. 98/2013 ¹¹³ stabilisce che il finanziamento a determinate opere è revocato con delibera del CIPE se entro il 31.12.2013 non sono assicurati o la continuità dei cantieri o il perfezionamento degli atti contrattuali necessari (articolo 18, comma 11)
- la legge n. 9/2014 stabilisce
 - una serie di revoche di finanziamenti precedentemente assegnati dal CIPE, destinandoli prevalentemente alla realizzazione dei progetti cantierabili relativi a opere di connessione stradale metropolitana e ferroviaria per l’Evento Expo 2015 (articolo 13, comma 1)
 - l’obbligo per il CIPE di pubblicare un’anagrafe dei provvedimenti con cui dal 1° gennaio 2010 sono state revocati finanziamenti disposti con proprie delibere. “Nell’anagrafe, da aggiornare con cadenza almeno trimestrale, per ogni provvedimento devono essere indicati la consistenza delle risorse revocate, le finalità alle quali tali risorse sono state destinate con il provvedimento di revoca e con gli atti successivi previsti dallo stesso provvedimento, nonché lo stato di avanzamento procedurale, fisico e finanziario sia degli interventi a beneficio dei quali sono state riassegnate le risorse revocate, sia di quelli oggetto delle delibere di assegnazione revocate” ¹¹⁴ (articolo 13, comma 1 bis)
- la legge n. 164/2014 ¹¹⁵ prevede

¹¹¹ Sarebbe utile qui aprire una parentesi sulla notevole frequenza di queste revoche e sul relativo senso. Non si tratta solo di amministrazione inefficiente; a produrre questi effetti sono sia l’affollamento ai nastri di partenza di centinaia di progetti di opere che (per lo più non sono utili alla collettività ma) devono soddisfare le esigenze delle imprese di costruzione sia il fatto che ciascun progetto, più o meno mal finanziato, cerchi di fare o faccia un pezzetto di corsa.

¹¹² Legge 15.7.2011, n. 111, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*.

¹¹³ Legge 9.8.2013, n. 98, *Conversione in legge del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia*.

¹¹⁴ Per una consultazione dell’anagrafe apri

http://www.cipecomitato.it/it/in_primo_piano/Anagrafe_delle_revoche_e_delle_riassegnazioni.html.

¹¹⁵ Legge 11.11.2014, n. 164, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*.

- che gli importi di una serie di revoche di finanziamenti già disposti da altre leggi e da delibere del CIPE vadano ad alimentare il Fondo “per la continuità dei cantieri in corso ovvero il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all’avvio dei lavori” costituito presso il Ministero Infrastrutture e Trasporti (articolo 3, comma 2)
- che il mancato rispetto di termini vari (fino all’agosto 2015) per l’appaltabilità e la cantierabilità di opere cui sono devoluti finanziamenti con altre norme della stessa legge determina la revoca dei finanziamenti assegnati ¹¹⁶ (articolo 3, comma 5)
- che il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare revochi, anche parzialmente, risorse assegnate a Regioni ed altri enti per la realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico per i quali alla data del 30.9.2014 non è stato pubblicato il bando di gara o non è stato disposto l’affidamento dei lavori, con contestuale conferimento delle risorse provenienti da queste revoche in un apposito fondo presso il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e riassegnazione per la medesima finalità di mitigazione del rischio idrogeologico (articolo 7).

Due ultime circoscritte previsioni di revoca discrezionale di finanziamento a carico dello Stato - stabilita dal Codice dei contratti pubblici ¹¹⁷ - riguardano il caso dei progetti preliminari e dei progetti definitivi di infrastrutture strategiche che sono destinati ad essere posti a base di gara ¹¹⁸; il CIPE può disporre la revoca del finanziamento se l’amministrazione aggiudicatrice non pubblica il bando di gara entro 90 giorni dalla data in cui sulla Gazzetta Ufficiale risulta pubblicata la delibera con cui lo stesso CIPE approva rispettivamente il progetto preliminare o il progetto definitivo.

¹¹⁶ I finanziamenti oggetto di revoca confluiscono nel «Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali» e sono già addirittura riassegnati con riserva.

¹¹⁷ Cfr. gli articoli 165, comma 5 bis, e 166, comma 5 bis, del Codice dei contratti pubblici. Il comma 5 bis dell’articolo 165 è stato aggiunto dall’articolo 4, comma 2, lettera r), della legge n. 106/2011 (Legge 12.7.2011, n. 106, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia*); il comma 5 bis dell’articolo 166 è stato aggiunto dall’articolo 4, comma 2, lettera s), della stessa legge n. 106/2011.

¹¹⁸ Sono in particolare i casi previsti dall’articolo 175, comma 14, del Codice dei contratti pubblici: le infrastrutture di cui si tratta sono inserite nel Programma Infrastrutture Strategiche ma non nella lista delle infrastrutture destinate ad essere realizzate in finanza di progetto, e quindi operatori economici interessati possono direttamente proporre la costruzione presentandone un progetto preliminare oppure (secondo le ultime regole) addirittura un progetto definitivo. Cfr. i nuovi commi 5-bis degli articoli 165 e 166 del Codice dei contratti pubblici, come appunto introdotti dalla legge n. 106/2011. È assimilabile a questo il caso dell’affidamento delle concessioni di sola costruzione di grandi infrastrutture a un contraente generale (mediante procedura ristretta): non sarà più necessario porre a base di gara il progetto preliminare, basterà il progetto definitivo secondo quanto stabilito dall’articolo 177, comma 2, del Codice dei contratti pubblici come integrato dall’articolo 55, comma 1, del decreto legge n. 1/2012 convertito dalla legge n. 27/2012.