

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DEL DECRETO LEGISLATIVO DI
ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 30, COMMA 9, LETTERE A), B), C) E D)
DELLA LEGGE N. 196 DEL 2009

L'articolo 1 definisce il campo di applicazione del decreto legislativo. In particolare, esso introduce la disciplina delle attività di valutazione *ex ante* ed *ex post* che i "Ministeri" sono chiamati a svolgere, obbligatoriamente, per le opere finanziate a valere sulle proprie risorse poste a bilancio ovvero su quelle oggetto di trasferimento a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati.

L'obiettivo di tale opzione legislativa è quello di non incidere in maniera dirompente sul settore pubblico complessivamente inteso. Si è ritenuto preferibile, da un lato, intercettare, ai fini del controllo della spesa, tutte le opere finanziate direttamente con fondi ministeriali e quelle per le quali i Ministeri assicurano, anche solo in parte, il finanziamento, delegando ad altri la realizzazione. Dall'altro, rimettere alle singole amministrazioni diverse dai Ministeri, la regolamentazione delle stesse attività di valutazione *ex ante* ed *ex post*, ferma restando la loro obbligatorietà.

L'articolo 2 impone ai Ministeri di elaborare, con cadenza triennale, un nuovo documento: il Documento Pluriennale di Pianificazione. Tale opzione mira a conferire unitarietà alla programmazione dei Ministeri, evitando che più piani e programmi insistano sul medesimo settore di intervento senza un raccordo tra le priorità e gli interventi previsti in ognuno di essi.

Il Documento si articola in tre sezioni, dedicate rispettivamente alla valutazione *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali, alla selezione delle opere da realizzare, alla valutazione *ex post* di quanto realizzato, attività valutative che i singoli Ministeri devono porre in essere anche con riferimento ai contratti di programma dei soggetti, pubblici o privati, vigilati.

La scelta di fare riferimento al triennio quale arco temporale standard per la pianificazione è giustificata dalla corrispondenza di tale periodo con quello del ciclo di bilancio, dall'adeguatezza del predetto arco temporale rispetto alle caratteristiche intrinseche delle attività di valutazione e dalla necessità di evitare un aggravio dell'azione amministrativa attraverso un impegno temporale di programmazione diverso da quello del programma triennale previsto dall'articolo 128 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Nel caso di programmi e piani d'investimento di durata superiore al triennio (quali ad esempio i contratti di programma RFI e ANAS), il Documento dovrà dar conto delle opere programmate/in corso di realizzazione nel triennio di riferimento in ragione degli obiettivi e delle finalità di tali piani e programmi considerati nella loro interezza.

Sul piano procedurale, il decreto prevede due adempimenti a carico dei Ministeri: la trasmissione sia del Documento, entro il 31 ottobre dell'anno precedente il triennio di riferimento, al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) per il relativo esame, sia della relazione sullo stato di attuazione del Documento, entro il 31 dicembre di ogni anno.



Le previsioni del decreto fanno salve le disposizioni del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 in materia di valutazione degli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali e tengono conto, con riferimento alle infrastrutture strategiche, della predisposizione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dell'Allegato infrastrutture al Documento di economia e finanza.

L'articolo 3 descrive i contenuti della Prima Sezione del Documento relativa all'attività di valutazione *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali. Tale attività riguarda, in sintesi, l'analisi della domanda attuale e futura di infrastrutture e servizi nei settori di competenza di ciascun Ministero nonché la definizione degli obiettivi e delle priorità di intervento da tradursi nell'elenco degli studi di fattibilità propedeutici alla selezione delle opere da realizzare.

Le predette attività mirano a colmare i deficit riscontrati nella programmazione degli investimenti pubblici in conto capitale. A tal fine, la previsione presta particolare attenzione ai profili analitici e quantitativi di identificazione delle priorità di settore, impone chiarezza e puntualità nell'individuazione delle scelte di investimento (privilegiando oggetti specifici e non macro-categorie o generici programmi di intervento) e imprime, nel medio periodo, maggiore dinamicità al processo di pianificazione. Nella stessa ottica, i Ministeri nel porre in essere le attività di valutazione *ex ante* devono altresì tener conto degli esiti delle attività di valutazione *ex post*.

Infine, coerentemente con quanto previsto alla lettera a) dell'articolo 30, comma 9, della legge di delega, il decreto prevede che per le infrastrutture strategiche la valutazione in parola debba essere coerente con i criteri adottati nella definizione del Programma delle Infrastrutture Strategiche.

L'articolo 4 stabilisce che i Ministeri svolgano la valutazione *ex ante* delle singole opere al fine di individuare, attraverso l'elaborazione degli studi di fattibilità, le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati nella valutazione *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali di cui all'articolo 3.

Per quanto riguarda i contenuti degli studi di fattibilità, la disposizione rimanda all'articolo 14, comma 1, del Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici), prevedendone l'integrazione con: i valori degli indicatori di realizzazione e di risultato che, insieme alla quantificazione finale dei tempi e dei costi, consentono di misurare la rispondenza dell'opera finita con i contenuti della valutazione *ex ante*; il piano economico-finanziario del progetto, corredato dagli indicatori sintetici di valutazione della redditività; l'analisi della sostenibilità gestionale dell'opera.

In tal modo, la valutazione attraverso gli studi di fattibilità viene inserita, tenendo ovviamente conto dei principi di appropriatezza e proporzionalità, in una procedura di programmazione degli investimenti capace di privilegiare aspetti tecnici ed oggettivi, anche alla luce dell'esperienza applicativa dell'articolo 4 della legge n. 144/1999 in materia di studi di fattibilità.



Sono fatti salvi gli eventuali ulteriori elementi previsti negli schemi definiti dal CIPE per gli studi di fattibilità relativi alle infrastrutture strategiche.

L'articolo prevede anche l'elaborazione da parte dei Ministeri dell'analisi dei rischi per le opere con un costo stimato superiore ai 10 milioni di euro. Detta analisi: *a)* esplicita le condizioni di realizzabilità dell'opera; *b)* elenca i soggetti coinvolti con le relative responsabilità; *c)* individua fattori, eventi e situazioni che possono configurare cause di criticità; *d)* indica azioni preventive per rendere minime le possibilità di insorgenza delle criticità.

Affinché l'analisi dei rischi sia utile a contenere l'aggravio dei tempi e dei costi e ad evitare variazioni delle realizzazioni previste, è necessario che ne venga preservata l'attualità rispetto al contesto dell'intervento. A tale proposito, si prevede che essa venga approvata dal Ministero competente alla conclusione di ciascuna fase progettuale e attuativa e in sede di finanziamento dell'opera.

La previsione appronta una misura sanzionatoria in caso di mancata produzione dell'analisi dei rischi, impedendo all'amministrazione di inserire l'opera nel Documento e, conseguentemente, di avviare le procedure di affidamento dei lavori.

L'**articolo 5** descrive i contenuti della Seconda Sezione del Documento, nella quale i Ministeri danno conto delle scelte effettuate in sede di selezione delle opere.

Detta selezione discende dagli esiti della valutazione *ex ante* dei fabbisogni e delle singole opere, di cui agli articoli 3 e 4, ed è basata su criteri definiti in autonomia dall'amministrazione competente e resi espliciti nel Documento. Il processo di selezione conduce ad un elenco di opere da inserire nel Documento, che sintetizza le principali caratteristiche tecniche e procedurali delle singole opere e del relativo contesto normativo e amministrativo, in linea con le risultanze degli studi di fattibilità e delle analisi dei rischi. Di ciascuna opera, il Documento darà conto della previsione dei tempi di attuazione, della stima dei costi e della relativa articolazione temporale, con l'indicazione delle fonti di copertura finanziaria e del fabbisogno residuo. Di particolare rilevanza, la disposizione che chiede di evidenziare gli eventuali pareri dei valutatori che si discostino dalle scelte delle amministrazioni.

Simmetricamente alla previsione del comma 4, si introduce anche in questo caso una misura sanzionatoria: in caso di mancata inclusione nel Documento o nelle relazioni annuali, l'opera non è ammessa al finanziamento. Fanno eccezione, le fattispecie contemplate all'articolo 153, commi 19, 19bis e 20, del d.lgs. n. 163/2006 concernenti interventi da realizzare mediante finanza di progetto.

L'**articolo 6** attua la lettera d) dell'articolo 30, comma 9, della legge di delega, che richiede il potenziamento su base sistematica della valutazione *ex post* con riferimento agli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni *ex ante*. L'obiettivo delle attività di valutazione *ex post*, configurate come "ordinarie", è quello misurare i risultati e l'impatto di opere pubbliche collaudate ed entrate in funzione, nonché l'economicità e l'efficienza della loro realizzazione.

L'articolo prevede che la Terza Sezione del Documento contenga sia l'indicazione delle opere da sottoporre a valutazione *ex post* (con la descrizione dettagliata delle



attività valutative che saranno poste in essere), sia gli esiti delle valutazioni *ex post* già concluse, sia l'analisi delle cause che hanno determinato scostamenti (migliorativi o peggiorativi) rispetto agli obiettivi e agli indicatori previsti.

Tale analisi costituisce, in prospettiva, un'importante base informativa per alimentare l'analisi dei rischi (di cui al precedente art. 4) e, più in generale, la valutazione *ex ante* nel suo complesso, come espressamente richiamato dall'articolo 3, comma 3.

L'articolo 7 attua la lettera c) dell'articolo 30, comma 9, della legge di delega, che dispone l'organizzazione dell'esercizio delle funzioni di valutazione *ex ante* ed *ex post*. Al riguardo, il decreto attribuisce ai Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, di cui all'articolo 1, della legge n. 144/1999, le attività di valutazione previste dagli articoli citati.

Sul piano organizzativo, i Ministeri garantiscono i requisiti di indipendenza dei Nuclei, mettono a loro disposizione tutti i dati utili per le attività valutative (inclusi quelli relativi a opere affidate ad altre amministrazioni o imprese pubbliche) e, qualora occorra integrare le professionalità degli organismi di valutazione, ricorrono prioritariamente a valutatori interni ad altre strutture di valutazione esistenti in ciascuna amministrazione, limitando il ricorso a competenze esterne ai casi in cui manchino adeguate professionalità e per valutazioni particolarmente complesse.

Per quanto riguarda, in particolare, la valutazione di interventi particolarmente complessi, i Ministeri possono chiedere il supporto dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Nucleo del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione territoriale del Ministero dello sviluppo economico e del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Al DIPE sono attribuiti gli specifici compiti di verificare la corretta redazione dei Documenti e delle relazioni annuali, potendo formulare osservazioni e rilievi; di redigere e trasmettere al Parlamento una relazione triennale sulla valutazione degli investimenti in opere pubbliche; di curare l'istruttoria propedeutica all'adozione, da parte del CIPE, della delibera di riparto delle risorse del Fondo di cui all'articolo 1, comma 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144. Il DIPE può avvalersi di personale in posizione di comando per le suddette attività.

Al Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione territoriale del Ministero dello sviluppo economico fornisce supporto metodologico ai Nuclei dei Ministeri durante il processo di valutazione delineato dal decreto.

L'articolo 8 attua la lettera b) dell'articolo 30, comma 9, della legge di delega, che prevede la predisposizione da parte dei Ministeri di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche, nei diversi settori di competenza, finalizzate alla redazione del Documento.

Le linee guida definiscono i criteri e le procedure per la valutazione *ex ante* dei fabbisogni e delle singole opere, ivi inclusa, se del caso, l'analisi dei rischi; la selezione

delle opere da includere nel Documento; la valutazione *ex post* delle stesse per misurarne l'efficacia e l'utilità; il coinvolgimento dei Nuclei di valutazione e verifica nel processo valutativo delineato dal decreto.

A tal fine, il decreto prevede un modello di riferimento per l'elaborazione delle linee guida, da adottare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto. Il medesimo decreto include anche uno schema-tipo di Documento, il cui rispetto è condizione necessaria per la relativa iscrizione all'ordine del giorno del CIPE. Tale disposizione mira a introdurre una standardizzazione nell'impianto strutturale dei Documenti predisposti dalle varie amministrazioni.

Entro 90 giorni dalla pubblicazione del d.P.C.M., i Ministeri elaborano e adottano le suddette linee guida e le trasmettono al CIPE per la presa d'atto.

L'**articolo 9** intende promuovere azioni volte alla trasparenza dei processi di valutazione *ex ante* ed *ex post* delle opere pubbliche. In particolare, i siti web istituzionali dei Ministeri sono individuati quale mezzo di comunicazione più efficace per la pubblicazione, in un'apposita sezione curata dagli organismi responsabili della valutazione, di tutte le informazioni concernenti il processo valutativo e di tutta la documentazione prodotta ai sensi del decreto, inclusi anche eventuali pareri dei valutatori che si discostino dalle scelte compiute dall'amministrazione.

Il decreto richiede altresì la pubblicazione nella medesima sezione del sito web, in formato aperto per garantirne la massima fruibilità, delle informazioni relative ai tempi, ai costi e agli indicatori di realizzazione delle opere completate, in coerenza con quanto disposto con i decreti legislativi di attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g) della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

L'**articolo 10** introduce l'obbligo di trasmissione da parte dei Ministeri degli atti previsti dal decreto alla Corte dei Conti, ai fini dell'attività di referto.

L'**articolo 11** prevede l'invarianza della spesa.



SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI 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 A
OPERE PUBBLICHE

Relazione tecnico finanziaria

Il presente provvedimento non determina oneri aggiuntivi per la finanza pubblica rispetto a quanto previsto a legislazione vigente; l'art. 11 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Le disposizioni contenute si limitano infatti a regolare procedure di programmazione per attività già in essere, cui le amministrazioni interessate provvedono nei limiti delle risorse umane e strumentali già disponibili, senza oneri aggiuntivi.

L'articolo 1 dello schema normativo definisce, infine, il campo di applicazione delle procedure programmatiche in relazione ad opere finanziate a valere sulle proprie risorse poste a bilancio ovvero su quelle oggetto di trasferimento a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati.

* * *

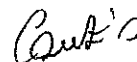
La verifica della presente relazione finanziaria effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito



POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato



20 OTT. 2011



ANALISI TECNICO NORMATIVA
(DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 10 SETTEMBRE 2008)

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI 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 A OPERE PUBBLICHE

Amministrazione proponente: Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Economia e delle Finanze.

PARTE I – ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo*

L'articolo 30, commi 8, 9 e 10, della legge 31 dicembre 2009, n.196, recante "Legge di contabilità e finanza pubblica" (di seguito anche LC 2009), contiene una delega legislativa con la quale il Governo, è delegato ad adottare 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.

Il termine di esercizio della delega scade il 31 dicembre 2011, per effetto dell'art. 7, c. 1, lett. l, della legge n. 39 del 7 aprile 2011 recante "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri".

2) *Analisi del quadro normativo nazionale*

Il quadro normativo vigente è costituito essenzialmente, per la realizzazione di opere pubbliche, dal d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 e dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443; mentre, per quanto riguarda i riflessi sulla valutazione e sul monitoraggio della spesa pubblica ricollegata, si deve fare riferimento alla l. 30 dicembre 2009, n. 196 e, segnatamente, alle disposizioni contenute negli artt. 13 e 30.

Il presente schema di decreto si presenta, pertanto, in linea da un lato con l'impianto generale della legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/2009), dall'altro con la normativa riguardante le infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 21 dicembre 2001 n. 443.

Dalla lettura combinata di tali disposizioni emerge rafforzata l'esigenza di una puntuale disciplina delle fasi di valutazione degli interventi finanziabili nel settore delle opere pubbliche, anche al fine di una migliore utilizzazione delle risorse pubbliche.

I principi e criteri direttivi inseriti nella delega legislativa, seguiti per la predisposizione del presente schema di decreto legislativo, si focalizzano sull'introduzione di un valido sistema di valutazione *ex ante* degli interventi, sull'esigenza di introdurre linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti, sulla garanzia e professionalità dei valutatori e sul potenziamento



e sistematicità della valutazione ex post sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali.

Nella predisposizione del testo del provvedimento si è tenuto conto anche dell'esigenza di raccordo con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei Contratti Pubblici), nonché con le altre normative in materia di opere pubbliche.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

Lo schema di decreto legislativo delinea il quadro organico delle procedure in tema di valutazione degli investimenti relativi a opere pubbliche, per i profili di competenza delle amministrazioni statali, raccordando profili parziali recati da norme primarie e secondarie già in vigore e operando richiami normativi per finalità di coordinamento.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi costituzionali. La predisposizione dello schema di decreto legislativo rispetta le norme costituzionali in materia di delega legislativa, con l'obiettivo di non alterare il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni e non pregiudicare esigenze di omogeneità di procedure programmatiche.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

L'articolo 1 dello schema di decreto legislativo esplicita il campo di applicazione delle attività di valutazione con riferimento alle opere finanziate a valere sulle risorse iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri ovvero oggetto di trasferimento da parte degli stessi a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati, in forza di specifica delega ovvero per le opere pubbliche che prevedono emissione di garanzie a carico dello Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione

In relazione alla natura programmatica ed all'ambito dell'intervento, con le precisazioni operate al punto precedente, non si rilevano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

Lo schema di decreto legislativo opera un intervento normativo a livello primario nel rispetto dei principi e dei limiti della delega legislativa.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

Non risultano progetti di legge vertenti sulla stessa materia all'esame del Parlamento.



9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza, ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.*

La normativa non introduce elementi per i quali si siano rilevati linee contrarie all'oggetto della delega di cui il provvedimento dà attuazione.

PARTE II - CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario*

L'intervento normativo non presenta profili di incompatibilità con l'ordinamento comunitario in quanto si pone in linea con i principi di valutazione delle opere finanziate con i fondi a carattere strutturale dell'Unione Europea. In particolare lo schema di provvedimento si inquadra nelle iniziative governative volte a superare la progressiva perdita di competitività del "sistema Paese" nel contesto internazionale ed europeo, oltre che il verificarsi di fenomeni distorsivi della "fair competition" tra le imprese operanti nel settore delle realizzazioni infrastrutturali.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non sono state avviate nei confronti dell'Italia procedure d'infrazione sull'oggetto della delega di cui il provvedimento dà attuazione.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali*

Non si rilevano profili di contrasto.

13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto.*

Non si rilevano profili di contrasto.

14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto*

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*



Nella predisposizione dell'intervento delegato non si sono rilevati profili di contrasto con le linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati dell'Unione Europea.

PARTE III - ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

- 1) ***Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.***

Nel provvedimento è inserita la definizione normativa di Documento pluriennale di pianificazione, che include tutti i piani e i programmi d'investimento per le opere pubbliche, articolato in tre sezioni dedicate alla valutazione ex ante, alla selezione delle opere e alla valutazione ex post (art. 2 dello schema di d.lgs.).

- 2) ***Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi***

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel testo dello schema di decreto legislativo.

- 3) ***Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti***

Per la predisposizione dello schema di decreto legislativo non è stata utilizzata la tecnica della novella legislativa in quanto la nuova normativa si coordina con disposizioni vigenti raccordandole in un quadro organico di programmazione.

- 4) ***Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo***

Il provvedimento ha natura di disciplina programmatica con effetto di coordinamento di disposizioni, senza sostituzione di discipline con effetto abrogativo implicito.

- 5) ***Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.***

Nel provvedimento non sono presenti norme con effetto retroattivo, di reviviscenza di norme precedentemente abrogate, di interpretazione autentica o derogatorie della normativa vigente.

- 6) ***Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche con carattere integrativo o correttivo.***



Non è presente nessuna delegazione legislativa oltre quella cui si dà attuazione con il presente schema di decreto legislativo.

7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione*

Fra gli atti attuativi del presente schema di decreto legislativo possono ricomprendersi:

- Il Documento pluriennale di programmazione,
- Gli atti istitutivi degli organismi indipendenti di valutazione;
- Le linee guida standardizzate per la valutazione degli investimenti

8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi*

Per la predisposizione dello schema di decreto legislativo sono stati considerati dati statistici ordinariamente disponibili sulle opere pubbliche nonché dati recati da attività di monitoraggio delle Amministrazioni interessate.



Titolo

Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a, b),c),d) della legge n.196/2009 in materia di valutazione degli investimenti relativi a opere pubbliche.

(4 ott)

Referente: Paolo Signorini

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

(D.P.C.M. 11 SETTEMBRE 2008, N. 170 – G.U. 3 NOVEMBRE 2008, N. 257)

SEZIONE I - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

A) Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.

Il quadro normativo vigente è costituito essenzialmente, per la realizzazione di opere pubbliche, dal d. lgs 12 aprile 2006 n. 163, e s.m.i. e dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni; mentre, per quanto riguarda i riflessi sulla valutazione e sul monitoraggio della spesa pubblica ricollegata, si deve fare riferimento alla l. 30 dicembre 2009, n. 196 e, segnatamente, alle disposizioni contenute negli artt. 13 e 30.

B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione.

La realizzazione di opere pubbliche necessita, come noto, di ingenti risorse per un lasso di tempo che impegna più esercizi finanziari. In questo senso, l'articolo 30 della legge di contabilità e finanza pubblica, nel regolamentare le leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente, dispone, al comma 8, la delega al Governo per " adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, uno 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".

L'intervento regolatorio proposto promuove un più efficace ed efficiente utilizzo delle risorse finanziarie destinate alla realizzazione di opere pubbliche, in un contesto di massimizzazione dei benefici sociali e di contenimento degli impegni finanziari. In particolare, l'intervento, introducendo sia appropriate procedure per la valutazione, il confronto e la selezione degli interventi da finanziarie, sia obblighi in materia di trasparenza dell'azione amministrativa, rimuove carenze e criticità della vigente situazione normativa che non prevede né l'utilizzo di procedure valutative né specifici obblighi di trasparenza in merito alle procedure seguite per la selezione degli interventi.

L'introduzione di procedure valutative ex ante e ex post e di procedure di monitoraggio riguardo le leggi pluriennali di spesa recepisce nell'ordinamento la ratio delle procedure previste nei regolamenti comunitari per l'utilizzo efficace ed efficiente dei fondi strutturali e dei collegati fondi nazionali per le politiche di coesione, i cui interventi sono pertanto esclusi dalle presenti norme.

Per quanto concerne le fonti informative utilizzate per i diversi profili dell'analisi, deve rilevarsi come la disposizione in esame costituisce strumento concreto di attuazione della nuova



legge di contabilità, che a sua volta recepisce molte delle raccomandazioni che la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica ha fornito nel corso programma straordinario di analisi e valutazione della spesa del 2008, e che la Ragioneria generale dello Stato ha integrato in occasione del Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2009.

C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

Nella normativa vigente anteriormente della legge 196/2009, è possibile verificare una stratificazione di provvedimenti e di responsabilità che non consentono di verificare le procedure di selezione e monitoraggio delle opere pubbliche, determinando una progressiva perdita di competitività del nostro Paese nel contesto internazionale ed europeo, oltre che il verificarsi di fenomeni distorsivi della "fair competition" tra le imprese operanti nel settore delle realizzazioni infrastrutturali.

L'intervento regolatorio proposto consentirà di efficientare le procedure e di rendere più efficaci gli investimenti pubblici, migliorandone la qualità e la redditività sociale, a vantaggio della collettività e degli operatori economici che potranno contare su un'Amministrazione più efficiente e trasparente.

D) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.

Gli obiettivi da realizzare mediante l'intervento normativo sono essenzialmente i seguenti:

- *Miglioramento dell'efficacia degli investimenti pubblici, sia in termini sociali che economici;*
- *Miglioramento delle procedure di programmazione delle OOPP, sia in termini di efficienza che in termini di trasparenza;*
- *Miglioramento dell'efficienza realizzativa, supportata dal monitoraggio e dalle valutazioni ex post;*
- *Miglioramenti del sistema delle conoscenze e degli interventi normativi in materia di valutazione, programmazione e realizzazione di oopp, promossi l'entrata a regime dei processi valutativi di verifica ex post.*

I principali indicatori di risultato individuabili sono individuabili nei seguenti:

- a. miglioramento del rapporto benefici sociali/risorse pubbliche investite*
- b. diminuzione percentuale dei progetti incagliati, dei progetti con maggiorazione dei costi rispetto quanto preventivato, degli errori di progettazione;*
- c. miglioramento dell'accettazione sociale degli interventi a fronte di scelte motivate e trasparenti.*

E) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento legislativo.

I principali destinatari degli effetti dell'intervento regolatorio sono i Ministeri per le opere finanziate a valere sulle proprie risorse poste a bilancio ovvero su quelle oggetto di trasferimento a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati.

Sono quindi destinatari dell'intervento i soggetti privati coinvolti nella realizzazione di coop, che si gioveranno di progettualità migliori e del miglioramento della concorrenza nel settore; coloro, operatori economici e cittadini, che usufruiranno delle opere realizzate, che si gioveranno dell'accorciamento dei tempi di realizzazione e di opere di migliore qualità e più aderenti ai fabbisogni. Infine gli effetti dell'intervento si riverbereranno anche sulla tenuta dei conti pubblici, che si gioveranno di costi più contenuti e a maggiore redditività sociale.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

Nel corso dell'istruttoria AIR sono stati svolti tavoli tecnici (non istituiti in base a norme) in cui, oltre al MEF-RGS ed alla CONSIP, sono intervenuti anche i principali soggetti interessati dalla realizzazione della banca dati, ed in particolare l'Autorità di Vigilanza dei Lavori Pubblici, con la quale il MEF-RGS ha avviato una collaborazione finalizzata all'interscambio di dati per il raggiungimento delle rispettive finalità istituzionali; il Ministero dello Sviluppo Economico, al fine della condivisione e dello scambio di informazioni gestionali delle risorse nazionali (FAS) ed europee per lo sviluppo e la crescita economico-infrastrutturale. Hanno inoltre partecipato all'istruttoria anche il Ministero delle Infrastrutture e trasporti, nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della programmazione economica e della Funzione pubblica.

Non sono stati sentiti direttamente gli operatori economici perché non direttamente destinatari dell'intervento, di carattere essenzialmente tecnico e finalizzato a perfezionare e razionalizzare processi a carico dei Ministeri.

Per la medesima ragione non si è reputato necessaria l'audizione delle parti sociali.

SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO ("OPZIONE ZERO").

Trattandosi di un intervento regolatorio di natura tecnica, destinato all'attuazione, in termini puntuali, di previsioni già disposte dalla legge 196/2009, l'opzione di non intervento consisterebbe sostanzialmente nella non finalizzazione della relativa delega i cui obiettivi sono stati stabiliti dal legislatore.

Ad ogni modo si osserva che dal perdurare della situazione di mancata valutazione e monitoraggio degli interventi deriverebbero il procrastinarsi di possibili utilizzazioni non razionali delle risorse pubbliche e, soprattutto, il permanere di deboli collegamenti tra finalità "alte" dell'azione politica e decisioni di attuazione pratica di dette finalità. Viceversa, un sistema efficace ed efficiente di valutazione e monitoraggio permetterebbe di poter valutare l'effettività delle politiche pubbliche e, pertanto, consentirebbe alla collettività una miglior informazione e garanzia sull'azione del potere esecutivo per il perseguimento degli obiettivi di governo.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

Nell'ambito dell'istruttoria AIR si è ritenuto di difficile praticabilità la valutazione di ipotesi alternative, tenuto conto soprattutto della mancanza di discrezionalità nell'attuazione della delega contenuta nell'art. 30, comma 9 della citata legge 30 dicembre 2009 n. 196.

L'opzione regolatoria che tuttavia si è considerata è quella della previsione di norme transitorie per l'avvio progressivo del nuovo processo di programmazione. Tale opzione è stata scartata volendosi segnare una forte discontinuità, anche a costo di un iniziale rallentamento dei processi.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA

A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.

La qualificazione degli effetti dell'intervento regolatorio è stata compiuta sulla base delle consolidate esperienze maturate dai Nuclei di Valutazione in materia di valutazione e monitoraggio di programmi e interventi pubblici.

Le procedure valutative, ivi compresa l'analisi dei rischi, appartengono ad un consolidato di metodologie e di esperienze di amministrazioni centrali e regionali che ha consentito di qualificare i principali effetti dell'intervento regolatorio e di definirne gli indicatori.

B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

Trattandosi di intervento sostanzialmente vincolato, sono rilevabili limitati svantaggi derivanti dallo stesso. Ci si riferisce, in particolare, alla fase della necessaria entrata a regime, che comporterà inevitabilmente un rallentamento nelle procedure di investimento da parte dei Ministeri coinvolti. Alla mancanza di una soglia inferiore di investimento, al di sotto della quale le procedure valutative e di fattibilità possano essere semplificate, il testo sopperisce prevedendo che i Ministeri procedano secondo principi di appropriatezza e proporzionalità, il che potrebbe aprire la strada a semplificazioni- raccomandabili- in sede di redazione delle linee guida.

I vantaggi possono essere sintetizzati nella "necessità dell'agire" e quindi in una pronta risposta delle strutture nell'applicazione dell'intervento normativo.

C) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti ed indiretti.

L'intervento normativo introduce, sia pur in attuazione di una delega e di precisi obiettivi in questa contenuti, nuovi processi nella programmazione delle oopp e nella loro attuazione. Tali processi, che porteranno indubbi benefici in termini di efficienza e di efficacia della spesa pubblica per investimenti, prevedono anche nuovi obblighi informativi a carico dei Ministeri:

- *redazione e trasmissione al CIPE del Documento pluriennale di pianificazione;*
- *trasmissione al CIPE della relazione annuale sullo stato di attuazione del Documento*
- *predisposizione di linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche*

B) **Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate.**

La delega legislativa delinea con precisione l'ambito operativo dell'intervento regolatorio proposto. Di conseguenza non sono state esaminate altre opzioni.

E) **Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.**

Dall'istruttoria svolta è emerso che i Ministeri coinvolti possono dare attuazione all'intervento regolatorio proposto con le risorse umane e strumentali disponibili senza pertanto ulteriori oneri.

Fattore incidente sulla riuscita dell'intervento regolatorio sarà la collaborazione tra i destinatari dell'intervento stesso (principalmente AVCP, DIPE, MIT, MISE, oltre naturalmente agli altri Ministeri e soggetti interessati) ai fini della condivisione e l'interscambio di esperienze e basi dati in vista del raggiungimento dell'obiettivo generale (efficace collegamento tra pianificazione ed utilizzo delle risorse minimizzando i costi di intervento).

Altri fattori incidenti possono essere individuati: nella indipendenza degli organismi di valutazione; nelle misure che saranno adottate per dare trasparenza sia ai processi valutativi, ivi compreso la previsione di fasi di consultazione in adesione agli indirizzi dell'UE in materia, sia a quelli decisionali; nella organizzazione/riorganizzazione interna necessaria all'implementazione dei nuovi processi, ivi compreso l'individuazione di appropriati modelli organizzativi e di responsabilizzazione.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA'

L'intervento regolatorio proposto consentirà, a regime, di ottenere un'utilizzazione efficiente e tempestiva sull'utilizzo delle risorse, evitando il permanere di disponibilità inutilizzate e favorendo, di conseguenza, lo sviluppo di effetti positivi sul sistema economico-produttivo legato alle realizzazioni infrastrutturali.

Il miglioramento della qualità progettuale e dei termini di accettazione sociale degli interventi determinerà anche un miglioramento delle condizioni concorrenziali del mercato.

SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A) **Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.**

- *Il Ministero dell'Economia e Finanze – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato;*
- *Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;*
- *Il Ministero dello Sviluppo Economico;*
- *L'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici;*
- *La Presidenza del Consiglio dei Ministri (DIPE)*

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Non sono previste forme ulteriori di pubblicità a carico dei soggetti interessati dall'intervento.

C) Strumenti per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

L'intervento regolatorio prevede al suo interno la valutazione ex post di progetti e programmi, che di fatto può essere interpretata sul piano sostanziale alla stregua di una cogente clausola valutativa.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente a V.I.R.

La PCM- DIPE provvederà a curare le prescritte verifiche sull'impatto della regolamentazione a scadenza biennale e alla proposizione di eventuali aggiornamenti dell'intervento regolatorio, anche con riferimento e sulla base delle valutazioni di cui al precedente punto C).

