

Legge N. 196 del 31/12/2009
Decreto Legislativo ai sensi dell'articolo 30, comma 9, punti e), f) e g).

Relazione illustrativa

Lo schema di decreto in esame, nella sua stesura originale, ha già visto una prima approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2010, ma non è stato trattato in tempi utili dalle competenti commissioni parlamentari a causa della sopraggiunta scadenza della delega, inizialmente stabilita al 31 dicembre 2010 dal comma 8 della legge 196/2009.

Successivamente, la 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", con l'art. 7, c. 1, lett. l, ha prorogato la scadenza della delega al 31 dicembre 2011.

L'articolo 30 della legge 196/2009, nel regolamentare le leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente, prevede al comma 8 la delega al Governo ad "adottare, entro ventiquattro mesi 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".

Il successivo comma 9 definisce i principi e criteri direttivi da attuare, dalla programmazione delle opere a tutto il processo di realizzazione fino alla verifica dei risultati raggiunti.

Nell'ampio raggio di attività previste dalla delega, con il presente decreto viene data attuazione alle lettere e), f) e g) concernenti in particolare l'adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento, attraverso la separazione delle fonti di finanziamento stesse, e ai costi delle opere, procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e relativi costi sostenuti, nonché sui risultati ottenuti in relazione all'effettivo grado di realizzazione delle opere stesse. Ne consegue la previsione di un sistema di definanziamento automatico in caso di mancato avvio delle opere.

Un monitoraggio rispondente a questi obiettivi di misurazione deve quindi essere in grado di cogliere gli aspetti di dettaglio circa la realizzazione delle opere pubbliche (e dunque l'avanzamento finanziario, fisico e procedurale delle stesse) ed essere di supporto ad una valutazione sul grado di raggiungimento degli obiettivi previsti negli strumenti di pianificazione e programmazione.

Tale nozione di monitoraggio viene quindi regolamentata nel presente decreto, dove si stabilisce che il monitoraggio sia effettuato con sistemi ad hoc e viene introdotto il concetto di standard informativo minimo a cui le amministrazioni pubbliche, nonché i soggetti destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, devono attenersi nell'ambito dei propri sistemi informativi.

In particolare l'articolo 1 identifica i contenuti minimi di tali sistemi nelle informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione, programmazione e realizzazione delle opere e negli elementi relativi alla legge che autorizza la spesa. La disposizione prevede altresì l'obbligo da parte delle stesse amministrazioni di detenere, nell'ambito dei propri sistemi informativi, un sistema di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna



transazione posta in essere per la realizzazione delle opere pubbliche, idoneo ad assicurare la relativa evidenza e tracciabilità.

Al fine di assicurare la disponibilità dei dati necessari e ritenuti essenziali per rispettare i principi direttivi della delega, viene anche prevista l'introduzione di specifici vincoli nei documenti di gara per assicurare la disponibilità, raccolta e comunicazione dei dati di realizzazione finanziaria, fisica e procedurale da parte dei soggetti attuatori, subordinando l'erogazione delle tranche di finanziamenti pubblici all'effettivo adempimento degli stessi.

Viene introdotto l'obbligo che i sistemi informativi siano predisposti all'inserimento del Codice Unico di Progetto (CUP) già nella fase di presentazione ed in tutte le successive transazioni, nonché del Codice Identificativo di Gara (CIG) fornito dall'Authority per i contratti pubblici, introducendo una precisa gerarchia tra i due codici che, in linea con la Legge 136/2010, consente una effettiva tracciabilità delle risorse pubbliche dal momento della programmazione (inserendo il CUP) all'effettiva realizzazione fisica delle stesse (che si avvia con l'inserimento del CIG).

Il comma 2 dell'articolo 1 raccorda il presente decreto al dlgs n. 88¹ del 31 maggio 2011 le cui regole del monitoraggio prevedono già le procedure introdotte in questa sede.

Gli articoli 2 e 3 introducono gli obblighi di trasmissione al Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, ed in particolare alla banca dati prevista dall'art. 13 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009, e la coerenza delle informazioni rispetto a quanto previsto per la rilevazione delle opere pubbliche nell'ambito del sistema nazionale di monitoraggio del QSN 2007/2013 istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato che viene qui identificato come standard di settore.

La scelta di tale riferimento sul contenuto informativo armonizza gli strumenti previsti dal presente decreto con i sistemi informativi già esistenti, annullando quindi analisi e tempi realizzativi delle specifiche tecniche per la rilevazione, dato che per ciascuna opera pubblica le informazioni da rilevare sono quelle già condivise dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato RGS con il Ministero per lo Sviluppo economico, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Programmazione Economica e con le amministrazioni nazionali (tra cui anche Ministero per le Infrastrutture e trasporti, Ministero Interno, Ministero Istruzione, università e ricerca, Ministero Lavoro e politiche sociali) e tutte le amministrazioni regionali e le province autonome coinvolte nel processo della programmazione unica ai sensi del QSN 2007/2013.

L'articolo 4 riguarda il defanziamento automatico previsto esplicitamente dalla legge delega per le opere pubbliche non avviate entro i termini stabiliti.

L'attuazione di tale previsione avviene sulla base di un sistema di verifica sull'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche nei tempi previsti, da adottarsi tramite DPCM, provvedendo inoltre anche alla definizione delle modalità di defanziamento 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

¹ Tale decreto è stato emanato, in conformità al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, in attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e definisce le modalità per la destinazione e l'utilizzazione di risorse aggiuntive, nonché per l'individuazione e l'effettuazione di interventi speciali, al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. In particolare, l'articolo 6, comma 4, del citato decreto legislativo, nel disciplinare il "Contratto istituzionale di sviluppo", al fine di garantire la piena tracciabilità delle risorse iscritte a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione, prevede che siano applicate procedure anche in linea con quelle previste dall'articolo 30 della legge 31 dicembre 2009 n.196 e dall'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136.

complessivo, procedura di spesa sin dall'impegno contabile. È previsto, inoltre, che le Amministrazioni assicurino l'efficace organizzazione ed esecuzione delle verifiche in questione nonché la congruenza dei dati trasmessi secondo le modalità e le regole definite dall'articolo 6. Tale definizione, da adottarsi anche attraverso le risultanze della banca dati, libera le risorse non utilizzate a favore di opere la cui cantierabilità potrebbe risultare più immediata. Nell'ambito di tale attività di verifica sull'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche, le Amministrazioni terranno, comunque, conto delle procedure previste dall'articolo 32 del decreto legge del 6 luglio 2011 n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011 n.111.

Con l'articolo 5 si inserisce la previsione circa l'emanazione di un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze relativo al contenuto informativo minimo della trasmissione dei dati prevista all'articolo 2, nonché di ogni specifica, anche di carattere tecnico, atta a rendere efficiente il processo complessivo del monitoraggio.

Gli articoli 6, 7 e 8 disciplinano la condivisione delle informazioni tra i soggetti istituzionali interessati all'applicazione della norma.

L'ottica immaginata è quella di non appesantire ulteriormente le amministrazioni con nuovi obblighi di raccolta dei dati e di comunicazione, anche in virtù di quanto specificato all'art. 3. In generale può dirsi che le amministrazioni sono quindi assolve dall'obbligo di trasmissione al MEF se le stesse informazioni sono state già inviate ad altre banche dati e se queste, a loro volta, le riversano alla banca dati di cui all'art. 2, come nei casi specifici regolati ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 6 riferiti al sistema dell'Autorità per i contratti pubblici, al CIPE ed al sistema nazionale di monitoraggio del QSN 2007/2013 istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato.

Inoltre, le informazioni vengono condivise sulla base di specifici protocolli tecnici tra i soggetti interessati e il Ministero dell'Economia e delle Finanze e viene introdotta la previsione che la banca dati ex art. 13 della legge 31 dicembre 2009 n.196, diventi il veicolo divulgativo per la diffusione di rapporti sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, per le attività di valutazione degli investimenti pubblici previste dalla normativa vigente, nonché per l'elaborazione dei documenti di contabilità e finanza pubblica, fermo restando le prerogative di legge esistenti.

L'articolo 9 include, nell'ambito di applicazione della norma, le operazioni di partenariato pubblico-privato che interessano la realizzazione di opere pubbliche e che sono acquisite secondo modalità individuate dall'articolo 14, comma 2 della stessa legge 31 dicembre 2009, n. 196, norma che prevede comunque la condivisione di tali informazioni all'interno delle banche dati presenti in RGS.

Con l'articolo 10 si esercita la delega in merito al punto e) - inizialmente non compreso nello schema di decreto approvato dal Consiglio dei ministri del 22 dicembre 2010 - prevedendo che, ai fini della gestione, per ciascuna Amministrazione, le risorse destinate alla progettazione ed alla realizzazione di opere pubbliche siano unitariamente considerate come facenti parte di due fondi denominati "Fondo progetti" e "Fondo opere". Al fine di garantire la tracciabilità delle risorse pubbliche, l'opera pubblica, corredata del relativo Codice Unico di Progetto, è ammessa al finanziamento a valere sul "Fondo progetti" a seguito dell'esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità (art.4, c.1, legge 144/1999) ovvero dell'approvazione del progetto preliminare (art. 93 ed art. 165 del d.lgs. n.163/2006). Dopo



l'approvazione della progettazione definitiva, le opere sono ammesse al finanziamento a valere sul "Fondo opere".

L'articolo 11 prevede il supporto tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato necessario ad assicurare l'applicazione del decreto legislativo anche tramite la predisposizione di un modulo via web per la raccolta delle informazioni da parte di quelle amministrazioni di piccole dimensioni non in grado di gestire tali informazioni nell'ambito dei propri sistemi, ove esistenti.

Possono anche essere previste delle forme di certificazione dei sistemi per la qualità e la tempestività dei dati.



Relazione tecnica attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f), g) della legge n.196/2009 in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti".

Il presente provvedimento non determina oneri aggiuntivi per la finanza pubblica rispetto a quanto previsto a legislazione vigente.

Le disposizioni contenute si limitano infatti a regolare attività di monitoraggio e di raccolta dati già esistenti, definendo i flussi comunicativi tra le amministrazioni interessate alla realizzazione di opere pubbliche che nell'ambito dei propri sistemi aggiungono gli aspetti informativi definiti in questa sede.

Le disposizioni che agiscono sotto il profilo economico finanziario e per le quali viene disposta la relazione tecnica sono gli art. 2 e 11 per i quali si riportano di seguito le valutazioni.

Articolo 2

(Comunicazione dei dati)

La disposizione prevede che le comunicazioni da parte delle amministrazioni interessate confluiscono nella banca dati prevista dall'art. 13 della stessa Legge n. 196 del 31 dicembre 2009 che al comma 2 prevede un'apposita copertura di seguito riportata.

Art. 13 Legge n. 196 del 31 dicembre 2009

(....)

Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, pari complessivamente a 10 milioni di euro per l'anno 2010, 11 milioni di euro per l'anno 2011 e 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista dall'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica. Con il medesimo decreto di cui al comma 3 possono essere stabilite le modalità di ripartizione delle risorse tra le amministrazioni preposte alla realizzazione della banca dati.

Poiché l'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti è parte integrante dell'ambito complessivo della banca dati prevista dall'articolo 13 della Legge n. 196 del 31 dicembre 2009, si ritiene che l'onere derivante dal presente articolo (non desumibile a priori, ma sicuramente ben inferiore a quanto previsto dall'art. 13) risulti coperto dalle autorizzazioni di spesa indicate.



Articolo 11
(Funzionamento dei sistemi)

La disposizione prevede il supporto tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato affinché i sistemi informativi delle amministrazioni interessate dialoghino in modalità coerente con la costituenda banca dati.

Tale attività rientra in quanto previsto dall'art. 13 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009 e dunque nell'ambito dell'attività istituzionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato.

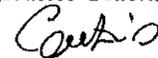
Gli eventuali oneri derivanti da tale attività di supporto tecnico, compreso un eventuale modulo web di raccolta dei dati di cui all'art. 2 per enti locali di piccole dimensioni sprovvisti di propri sistemi di raccolta, risultano posti a carico del MEF e coperti sulla base di quanto indicato circa l'autorizzazione di spesa prevista a copertura del citato art. 13 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009.

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito

POSITIVO NEGATIVO



Il Ragioniere Generale del



7 OTT. 2011



ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Decreto legislativo recante

“ attuazione dell’articolo 30, comma 9, lettere e), f), g) della legge n.196/2009 in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e di verifica dell’utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti”.

Amministrazione proponente Ministero dell’Economia e delle finanze – referente dr. Marco Piepoli, Ragioneria Generale dello Stato.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

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

L’articolo 30, comma 9, lettere a) – g) della legge 31 dicembre 2009, n.196, recante "Legge di contabilità e finanza pubblica" (di seguito anche LC 2009), delega il Governo, formulando specifici principi e criteri direttivi, ad adottare uno o più decreti legislativi per l’attuazione delle disposizioni contenute nell’art. 30, comma 8 della medesima legge 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 presente schema di decreto è 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 un puntuale monitoraggio e valutazione degli interventi finanziabili nel settore delle opere pubbliche, al fine di implementare il patrimonio di informazioni ad esse relative ed avere piena contezza delle risorse utilizzate e/o necessarie per il finanziamento delle opere stesse, fattori di conoscenza fondamentali per l’intero settore delle opere pubbliche e non solamente per le infrastrutture strategiche.

Al riguardo va osservato che sul tema esistono specifiche prescrizioni normative introdotte dall’articolo 4, comma 134, della Legge 350 del 2003 (Legge finanziaria 2004) in base alle quali la richiesta di assegnazione di risorse da parte del Cipe deve essere accompagnata da una analisi costi-benefici e da un piano economico finanziario che indichi le risorse utilizzabili per la realizzazione ed i proventi derivanti dall’opera. Tuttavia, la richiesta di assegnazione del Cipe spesso non è accompagnata da una analisi costi benefici, né esiste contezza sull’effettivo



uso dello schema tipo di piano economico-finanziario predisposto dallo stesso Cipe (delibera 11/2004).

Da qui la necessità di ribadire l'esigenza di una valutazione ex ante degli interventi espressa dal citato articolo 30, comma 9, della nuova legge di contabilità, la quale evidenzia anche l'opportunità di adottare linee guida obbligatorie per la valutazione degli investimenti, di utilizzare regole trasparenti per la determinazione del costo delle opere e di potenziare il ruolo della valutazione ex-post degli interventi già realizzati.

In materia è comunque fondamentale anche il raccordo con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i. (Codice dei Contratti Pubblici), nonché con le altre normative citate nella sezione II della parte III.

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

Lo schema di decreto legislativo non introduce alcuna disposizione modificativa di altra normativa primaria o di rango secondario.

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

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi costituzionali.

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

Lo schema di decreto legislativo non incide su competenze delle regioni ordinarie e a statuto speciale, né su quelle degli enti locali.

La predisposizione da parte del Ministero competente di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti, previste dall'art. 30 comma 9 lett. b), non incide sulle competenze delle regioni ordinarie e a statuto speciale, né su quelle degli enti locali, trattandosi di materia relativa al coordinamento della finanza pubblica di competenza esclusiva dello Stato.

Tali aspetti non vengono comunque trattati nel presente schema di decreto legislativo.

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

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali, né di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, Cost.

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

Non sono previste rilegificazioni di norme delegificate. Il decreto legislativo ha ad oggetto materie non suscettibili di delegificazione, né di applicazione di strumenti di semplificazione normativa.



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

Non sussistono progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

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

La materia inerente lo schema di decreto legislativo non è stata oggetto di interpretazioni giurisprudenziali o giudizi di costituzionalità

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

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

Il provvedimento non presenta profili di incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

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

Non sussistono procedure di infrazione da parte della Commissione Europea.

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

Il provvedimento legislativo in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

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.*

La materia inerente lo schema di decreto legislativo non è stata oggetto di linee prevalenti della giurisprudenza della CGE, né di giudizi pendenti.

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.*

La materia inerente lo schema di decreto legislativo non è stata oggetto di linee prevalenti della giurisprudenza della CEDU, né di giudizi pendenti.

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

Lo schema di decreto in oggetto si riallaccia a quanto previsto dai regolamenti comunitari - in particolare il Reg 1083/2006 - per la parte riguardante il monitoraggio delle opere pubbliche.



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.*

Il testo non introduce nuove definizioni.

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

I riferimenti normativi rinviano alle disposizioni vigenti di:

- legge 31 dicembre 2009, n. 196
- decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e s.m.i.
- legge 13 agosto 2010, n. 136
- legge 16 gennaio 2003 n.3 e s.m.i.
- Legge 17 maggio 1999, n. 144
- decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31.

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

Non sono modificate o integrate disposizioni vigenti.

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

Non sono presenti norme comportanti abrogazioni implicite od esplicite.

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.*

Il provvedimento in esame non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica.

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

Sono oggetto di delega normativa le disposizioni contenute nel medesimo art. 30, comma 9, della legge 31 dicembre 2009 dalle lettere a) alla lettera e) compresa.

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

E' prevista l'emanazione di ulteriori decreti:

- Ai sensi dell'art. 4, un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previo parere del CIPE, su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, sentita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, al fine di stabilire i criteri per la definizione del



sistema di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche nei tempi previsti, nonché procedure e modalità di definanziamento automatico delle opere in caso di mancato avvio;

- ai sensi dell'art. 5 dello schema di d. dlgs, un decreto del Ministro dell'economia e finanze recante il dettaglio delle informazioni previsto all'articolo 2 che costituisce il contenuto informativo minimo dei sistemi di cui all'articolo 1 dello schema di decreto, nonché modalità di trasmissione delle informazioni alla banca dati delle Amministrazioni Pubbliche.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di 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.

Non sono state utilizzate statistiche a livello nazionale.



Titolo Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f), g) della legge n.196/2009 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.

Referente Dott. Marco PIEPOLI – Ministero dell'Economia e Finanze – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato - IGAE

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 1 - 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., mentre per quanto riguarda i riflessi 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 tende a consentire la razionalizzazione e la puntuale attuazione delle procedure di monitoraggio e verifica dell'utilizzazione delle risorse pubbliche destinate alla realizzazione di opere e dei relativi tempi di realizzazione, al fine di ottenere l'uso più efficiente delle risorse in questione e massimizzare i benefici per la collettività in termini di utilizzo delle opere (per effetto del rispetto dei tempi di realizzazione) e di minimizzazione del relativo costo.

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 realizzare un compiuto monitoraggio dell'utilizzo delle risorse pubbliche, determinando una progressiva perdita di competitività del nostro paese nel contesto internazionale ed europeo oltre che il verificarsi di fenomeni distortivi della "fair competition" tra le imprese operanti nel settore delle realizzazioni infrastrutturali.

L'intervento regolatorio proposto consentirà di efficientare le procedure di spesa pubblica, migliorandone la qualità, 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 della pianificazione e valutazione delle opere pubbliche;*
- *Separazione delle fonti di finanziamento;*
- *Monitoraggio dell'effettivo utilizzo delle risorse.*

I principali indicatori di risultato individuabili sono ricollegati:

a. incremento della quantità di informazioni gestionali relative alle autorizzazioni di spesa già censite dai sistemi MEF-RGS per effetto del progressivo collegamento tra le banche dati esistenti; (medio periodo)

b. diminuzione percentuale della quota di risorse autorizzate da disposizioni di spesa e non utilizzate, per effetto delle risultanze della banca dati in correlazione con i dati di finanza pubblica. (lungo periodo)

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 essenzialmente le Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, alle quali sono imposti particolari oneri nella pianificazione e programmazione degli interventi destinati alla realizzazione di opere pubbliche anche soltanto parzialmente a carico del Bilancio dello Stato. Inoltre, sono destinatari della disposizione, in termini indiretti, anche i soggetti destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche.

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 obblighi informativi già previsti a carico delle Pubbliche Amministrazioni per effetto di altre disposizioni normative già vigenti.

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").

Ovviamente, trattandosi di un intervento regolatorio di natura tecnica destinato all'attuazione, in termini puntuali, di previsioni già disposte dalla legge 196 altra fonte normativa, non risulta possibile esaminare l'opzione di non intervento che sostanzialmente consisterebbe nella non finalizzazione della relativa delega.

Ad ogni modo si osserva che dal perdurare della situazione di mancato monitoraggio complessivo delle risorse destinate alla realizzazione di opere pubbliche deriverebbe un'utilizzazione non razionale delle risorse stesse e, soprattutto, il mancato collegamento concreto tra le finalità "alte" dell'azione politica e le decisioni di attuazione pratica delle dette finalità. Viceversa, un sistema efficace ed efficiente di monitoraggio permette di poter valutare l'effettività delle politiche pubbliche e, pertanto, consente 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 non praticabile 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.

In ogni caso, l'intervento di collegamento tra le banche dati detenute dalle varie Amministrazioni in materia di opere pubbliche sotto il coordinamento del MEF-RGS corrisponde da un lato alla precisa volontà politica e, dall'altro, costituisce un'indispensabile attività di razionalizzazione di iniziative e infrastrutture già esistenti per il miglioramento dei dati informativi.

SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA



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

Rapporto percentuale tra le risorse messe a disposizione e quelle effettivamente utilizzate per effetto della valutazione dei dati elaborati dal sistema informativo di riferimento.

Sono state effettuate valutazioni di fattibilità tecnica del sistema di monitoraggio oggetto del provvedimento, considerando i contenuti minimi che tali sistemi devono possedere quali in particolare: le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione, programmazione e realizzazione delle opere e gli elementi relativi alla legge che autorizza la spesa. E' stato altresì valutata l'introduzione dell'obbligo, da parte delle stesse amministrazioni, di detenere, nell'ambito dei propri sistemi informativi, un sistema di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna transazione posta in essere per la realizzazione delle opere pubbliche, idoneo ad assicurare la relativa evidenza e tracciabilità.

È stata valutata la necessità di introdurre l'obbligo di inserimento del Codice Unico di Progetto (CUP) all'interno dei sistemi informativi già nella fase di presentazione ed in tutte le successive transazioni, nonché del Codice Identificativo di Gara (CIG) fornito dall'Authority per i contratti pubblici, introducendo una precisa gerarchia tra i due codici che, in linea con la Legge 136/2010, consente una effettiva tracciabilità delle risorse pubbliche dal momento della programmazione (inserendo il CUP) all'effettiva realizzazione fisica delle stesse (che si avvia con l'inserimento del CIG).

Le informazioni che si rende necessario acquisire attraverso la realizzazione del sistema di monitoraggio sono tecnicamente coerenti rispetto a quanto previsto per la rilevazione delle opere pubbliche nell'ambito del sistema nazionale di monitoraggio del QSN 2007/2013 e ciò annulla analisi e tempi realizzativi delle specifiche tecniche per la rilevazione, dato che per ciascuna opera pubblica le informazioni da identificare sono quelle già condivise dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (RGS) con il Ministero per lo Sviluppo economico, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Programmazione Economica e con le amministrazioni nazionali (tra cui anche Ministero per le Infrastrutture e trasporti, Ministero Interno, Ministero Istruzione, università e ricerca, Ministero Lavoro e politiche sociali) e tutte le amministrazioni regionali e le province autonome coinvolte nel processo della programmazione unica ai sensi del QSN 2007/2013.

B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

Trattandosi di intervento sostanzialmente vincolato, non sono rilevabili eventuali svantaggi derivanti dallo stesso. I vantaggi possono essere sintetizzati nel collegamento della fase programmatoria a quella gestionale della realizzazione delle opere pubbliche, consentendo il relativo monitoraggio dell'utilizzazione delle risorse ex ante, in itinere ed ex post rendendo possibile anche la valutazione dell'efficacia delle relative politiche pubbliche.

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

Dall'istruttoria svolta è emerso che non sono configurabili a carico dei destinatari oneri aggiuntivi a quelli già imposti ai medesimi da disposizioni già vigenti nell'ordinamento, e, in tutti i casi in cui sono state individuate fonti di disponibilità delle informazioni in base a dette disposizioni, è stata prevista l'utilizzazione delle stesse anche ai fini dell'intervento proposto, minimizzandone gli effetti a carico dei destinatari. Per quanto riguarda MEF-RGS, le relative attività di raccolta ed elaborazione verranno svolte con l'utilizzo di risorse umane ed infrastrutturali già disponibili o comunque autorizzate da norme già presenti nell'ordinamento.



Destinatari principali degli obblighi informativi sono le Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009 n. 196, e i destinatari di finanziamenti a carico del Bilancio dello Stato. destinati alla realizzazione di opere pubbliche.

Gli obblighi informativi individuati nell'istruttoria sono relativi ai dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali relativi alle opere pubbliche rilevati mediante i sistemi informatizzati in possesso dei soggetti di cui sopra, da comunicare con cadenza almeno trimestrale alla banca dati delle Amministrazioni Pubbliche ex art. 13 legge 196/2009.

Nel dettaglio tali informazioni, per quanto riguarda la singola opera, includono in ogni caso: data di avvio della realizzazione, localizzazione, scelta dell'offerente, soggetti correlati, quadro economico, spesa e varie fasi procedurali di attivazione della stessa, valori fisici di realizzazione previsti e realizzati, stato di avanzamento lavori, data di ultimazione delle opere, emissione del certificato di collaudo provvisorio e relativa approvazione da parte della Stazione Appaltante, filiera di esecuzione delle relative leggi autorizzatorie della spesa, ivi comprese le registrazioni contabili e di bilancio, trasferimenti di risorse tra i diversi livelli di spesa coinvolti, il codice unico di progetto e il codice identificativo di gara. Come detto, tali informazioni, ove già esistenti in basi dati di altre Amministrazioni, saranno acquisite direttamente senza ulteriori oneri a carico degli interessati.

D) 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 opzioni alternative.

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

Dall'istruttoria svolta è emerso che le Amministrazioni coinvolte possono dare attuazione all'intervento regolatorio proposto con le risorse già disponibili ed utilizzando infrastrutture già esistenti, quindi sono in grado di farlo senza oneri. Per quanto riguarda il MEF si tratta di un intervento che già rientra nell'ambito di altri già autorizzati dalla legge (art. 13 legge 30 dicembre 2009, n. 196, in particolare).

Fattore incidente sulla riuscita dell'intervento regolatorio sarà la collaborazione tra i destinatari dell'intervento stesso (principalmente AVCP, DIPE, MIT, MISE, oltre naturalmente a tutte le varie Amministrazioni pubbliche e soggetti interessati) ai fini della condivisione e l'interscambio tra le varie basi dati coinvolte in vista del raggiungimento dell'obiettivo generale (efficace collegamento tra pianificazione ed utilizzo delle risorse minimizzando i costi di intervento) oltre a quelli istituzionali di vigilanza e controllo attribuiti a ciascuna Amministrazione coinvolta.

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.



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 (Dipartimenti della Programmazione Economica)*

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 ha ad oggetto essenzialmente la realizzazione di strumenti per il controllo e il monitoraggio della spesa pubblica da parte del MEF-RGS con risorse e infrastrutture già esistenti o comunque autorizzate in base a disposizioni di norme vigenti, e, pertanto, consiste uno strumento di concreta attuazione delle prescrizioni di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196.

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

Il Ministero dell'economia e delle finanze provvederà a curare le prescritte verifiche sull'impatto della regolamentazione a scadenza biennale. Saranno presi in esame prioritariamente gli obiettivi presi in considerazione, anche in rapporto ai costi-benefici. Dalla verifica potranno scaturire ulteriori esigenze di modifica.

