

SCHEMI PER LA RIPARTIZIONE DEI 3500 MILIARDI ATTRIBUITI ALLE INTESE

ex delibera Cipe 9 luglio 1998

Roma, 6 novembre 1998

SINTESI DEGLI SCHEMI PER LA RIPARTIZIONE DEI 3.500 MILIARDI ATTRIBUITI ALLE INTESE

ex delibera Cipe 9 luglio 1998

1. Oggetto e metodo generale della ripartizione

1.1 Interventi oggetto della delibera

La delibera CIPE 9 luglio 1998 destina 3500 miliardi, attribuiti a un'apposita unità previsionale di base denominata "intese istituzionali di programma", secondo le previsioni della legge 208/98, a due tipologie di intervento:

- a. completamento di opere, sia quelle commissariate ai sensi dell'art. 13, legge 135/97, "per le quali siano accertate condizioni di attualità e cantierabilità", sia altre da completare che possono essere rese funzionali e fruibili;
- b. studi di fattibilità di iniziative infrastrutturali di particolare interesse per le Amministrazioni locali e di settore (fino al 3 per cento delle risorse – pari a 105 miliardi).

La prima tipologia di intervento risponde alla necessità di concludere rapidamente opere sospese o incomplete urgenti per lo sviluppo regionale; la seconda, all'obiettivo di avviare in modo appropriato un nuovo ciclo di programmazione, attraverso la valutazione economico-sociale - prima che ingegneristica - delle idee progettuali di amministrazioni centrali, Regioni ed Enti locali. L'importanza di questo secondo obiettivo, specie in connessione con l'avvio della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006, suggerisce di assegnare agli studi di fattibilità la quota massima prevista del 3%.

Al fine di individuare le opere e gli studi di fattibilità da proporre per il finanziamento la delibera ha istituito una struttura di collegamento tra le

amministrazioni centrali denominata Comitato di coordinamento fra le amministrazioni centrali per le Intese (o CocInt) composto da 4 rappresentanti del Ministero del Tesoro e Bilancio e P.E., 1 della Presidenza del Consiglio e 1 ciascuno per i Ministeri dei Lavori Pubblici, Trasporti, Ambiente, Beni Culturali, Università e RST e Politiche Agricole e presieduto dal Capo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero del Tesoro.

2. La svolta rispetto al passato

La ripartizione deve avvenire, secondo il dettato della delibera, "nell'ambito delle intese istituzionali di programma" a cui le risorse sono appunto destinate. Questa previsione sottolinea la rottura rispetto al

passato quando la ripartizione delle risorse per le infrastrutture nelle aree depresse è avvenuta prevalentemente in base a "prenotazioni finanziarie", prevalentemente da parte di Amministrazioni centrali. Attribuendo le risorse al complesso delle costituente Intese si sceglie di sperimentare, con risorse aggiuntive (che configurano una modalità ordinaria, non straordinaria, di finanziamento), la strada di una ripartizione basata sui principi della "nuova programmazione": partenariato e valutazione.

Con *partenariato* si intende il confronto e l'accordo fra amministrazioni centrali e regionali e locali, al fine di una programmazione che persegua obiettivi di crescita economica e sociale, che meglio corrispondano all'analisi dei fabbisogni e delle dinamiche endogene di sviluppo. L'operatività del partenariato richiede che le Amministrazioni centrali trovino con ogni Regione modalità di confronto unitarie: l'assenza di ciò è parte rilevante delle difficoltà sinora incontrate nella costruzione delle Intese; è un limite a cui il CocInt mira a porre rimedio. Con *valutazione* si intendono l'identificazione e l'esplicitazione in modo trasparente e anticipato dei criteri in base ai quali le amministrazioni effettuano la selezione delle opere e dei progetti da finanziare: l'assenza di questo passaggio concorre a spiegare le modalità fortemente discrezionali e "straordinarie" con cui spesso è avvenuta la ripartizione delle risorse e i conseguenti gravi problemi insorti nell'attuazione.

Esiste in potenza una moltitudine di completamenti di opere nei "cassetti" delle Amministrazioni; esiste in potenza una moltitudine di idee-progetto di cui verificare la fattibilità. Ma nel destinare finanziamenti a singoli completamenti occorre che le amministrazioni competenti verifichino e diano conto della loro utilità e attualità per la collettività, della loro sostenibilità e ne esplicitino il grado di priorità: solo così si avrà il consenso per superare gli ostacoli di attuazione. E nel finanziare gli studi occorre che vengano esplicitati gli obiettivi che si vogliono perseguire e le condizioni di attuazione che si vogliono verificare. Partenariato e valutazione possono assicurare questi risultati.

Nel dare concreta applicazione a questi obiettivi il Comitato ne ha avuto presente un terzo, che ha fortemente influenzato le scelte effettuate: attuare la ripartizione delle risorse con *grande rapidità*, sia per corrispondere alle esigenze impellenti di accelerazione della spesa che vengono dal territorio, sia per avviare immediatamente la sperimentazione di metodi nuovi per le amministrazioni, che potranno e dovranno essere soggetti a revisione per future operazioni di ripartizione. In particolare, la ripartizione e la ricognizione dei completamenti avvengono, specie per le regioni del Mezzogiorno, beneficiarie di un volume predominante di risorse, in una situazione in cui le Intese non sono ancora state costruite e sono in corso di definizione.

3. *I principi della ripartizione*

Le proposte di finanziamento possono essere avanzate da parte di tutte le amministrazioni (statali, regionali e locali), ma possono pervenire al Comitato solo da parte delle amministrazioni statali e delle amministrazioni regionali, sentite – per quanto attiene a queste ultime, nel rispetto delle reciproche competenze - le autonomie locali.

Le modalità della ripartizione sono spiegate in dettaglio nei documenti allegati. Se ne riassumono qui i tratti principali:

- a. garanzia a ogni regione di una quota dei finanziamenti a valere sul 70 per cento del totale delle risorse disponibili (); ripartizione del rimanente 30 per cento delle risorse esclusivamente in base alla "qualità" delle proposte, separatamente per Mezzogiorno e Centro Nord;
- b. determinazione della "qualità" delle proposte in base a criteri stabiliti in anticipo negli schemi allegati e in larga misura (ove possibile) automatici che premiano (b1) per i *completamenti* le opere con stato più avanzato di progettazione e con tempi più brevi di entrata in funzione (rapidità), tecnologicamente più progredite, con maggiore valenza ambientale e tali da colmare una documentata carenza di servizio richiesto (efficacia), con un costo più limitato rispetto ai costi complessivi dell'opera che viene completata e tali da completare effettivamente un progetto complessivo (efficienza marginale) e caratterizzate da specifici profili di priorità per l'amministrazione proponente (priorità specifica); (b2) per gli *studi di fattibilità*, le proposte che presentano un maggiore impatto finanziario (scala), che presentano maggiore coerenza interna e maggiore complessità – settoriale, territoriale o di numero di alternative – (efficacia), maggiore coerenza con le linee generali di programmazione presentate dall'amministrazione proponente (coerenza), l'esistenza di specifici profili di priorità per l'amministrazione proponente (priorità specifica).
- c. attribuzione di un forte valore alla concertazione e all'accordo fra amministrazioni centrali e regionali: tale accordo è richiesto come indispensabile per i completamenti che rientrano nel 70 per cento di risorse pre-allocate, mentre assicura un punteggio addizionale per le proposte di completamento che ricadono nel restante 30 per cento e per le proposte di studi di fattibilità.

2. *Una sperimentazione che serve alle Intese*

La ripartizione in oggetto non costituisce un modo per attuare le Intese; riguardo a queste svolge piuttosto una funzione servente.

L'intesa, costituendo "l'ordinaria modalità del rapporto tra Governo nazionale e Giunta di ciascuna Regione o Provincia autonoma per favorire lo sviluppo, in coerenza con la prospettiva di una progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista" (delibera Cipe, 21 marzo 1997), mira ad abbracciare tutte le diverse articolazioni della programmazione dei pubblici investimenti sul territorio:

1. Progetti in corso.
2. Completamenti di opere:
 1. non situati in aree depresse
 2. situati in aree depresse e commissariate (ex art. 13, l. 135/97)
 3. altri situati in aree depresse.
3. Iniziative dotate di progettazione esecutiva.
4. Idee-progetto a stadi di progettazione antecedenti la progettazione esecutiva su cui un'Amministrazione ha già maturato una scelta di priorità.

5. Nuove idee-progetto da sottoporre a studio di fattibilità.

La ricognizione di queste varie iniziative, dei finanziamenti disponibili – regionali, nazionali ordinari, nazionali per le aree depresse e comunitari – di una valutazione dei fabbisogni e di criteri di priorità opportunamente esplicitati, potrà fornire un contributo significativo all'avvio di accordi quadro operativi per uno o più di quegli assi.

L'allocazione di risorse avviata con l'attuazione della delibera CIPE del 9 luglio secondo gli schemi allegati riguarda solo le iniziative 2.2, 2.3 e 5 di cui sopra (peraltro, non necessariamente esaurendole).

La soluzione di ripartizione adottata stimola l'avvio delle Intese, senza attendere il compimento del loro iter procedurale, anzi favorendolo, e introduce un percorso virtuoso basato sulla condivisione reciproca delle proposte tra amministrazioni centrali e locali. I criteri adottati per la ripartizione, peraltro, assicurano una quota certa a cui ogni Regione può fare riferimento; la quota rimanente richiama un meccanismo di gara in cui vengono premiate le iniziative più meritevoli, quale che sia l'amministrazione proponente o la regione in cui esse ricadono.

La ricerca e il premio dell'accordo sono peraltro congegnati in modo tale da non permettere dilazione e garantire la piena assegnazione delle risorse entro 4 – 5 mesi dal varo della procedura.

La soluzione di ripartizione adottata non rappresenta, peraltro, un punto di arrivo ma di partenza.

Per assicurare l'obiettivo di ripartire i fondi entro pochi mesi dalla data di diffusione degli schemi, il metodo di allocazione prescelto opera due "forzature": a) fissa, seppure con margini di flessibilità, criteri per valutare i completamenti e gli studi di fattibilità eguali per tutti e eguali per tutti anche i pesi con cui di questi criteri si terrà conto nella graduatoria; b) incentiva la concertazione fra amministrazioni centrali e regionali, premiando il raggiungimento di un accordo, ma subordinando la scelta finale alla sua esistenza solo per una parte delle iniziative; c) tratta, nell'attribuire un ruolo a Regioni ed Amministrazioni centrali, tutti gli interventi sullo stesso piano, indipendentemente dal fatto che essi abbiano valenza nazionale o locale.

Si tratta di scelte che dovranno essere modificate in future, anche imminenti, nuove ripartizioni, man mano che l'Intesa divenga effettivamente "l'ordinaria modalità di rapporto" fra i diversi livelli di governo.

Con l'avvio delle Intese la concertazione potrà divenire piena. Sarà del resto la stessa attività del Comitato a favorire ciò, grazie alla sperimentazione di modalità strutturate di rapporto fra i diversi livelli di governo. La partecipazione, decisa dal Comitato, oltre che delle Regioni anche dei Comuni (che è utile siano presenti a questa fase di programmazione) al Gruppo tecnico che ha curato la definizione delle procedure e che ne curerà l'attuazione costituisce ulteriore fattore di garanzia in questa direzione.

L'esperienza fatta con l'attuazione della delibera consentirà di migliorare la qualità dei criteri adattandoli, ove utile, alle esigenze delle specifiche regioni. Peraltro il peso da attribuire ai diversi criteri potrà divenire il frutto di trasparenti ma autonome scelte di ogni Regione.

A questi fini le Amministrazioni centrali che compongono il Comitato si impegnano (a) a coordinare la loro presenza ai tavoli di concertazione con le Regioni al fine di concorrere

alla ricognizione, selezione e predisposizione delle proposte di finanziamento, (b) a operare nell'attività, contestuale e parallela a quella del Comitato, di costruzione delle Intese sull'intero arco delle iniziative 1-5, in particolare mirando alla chiusura ravvicinata di Accordi Quadro a valere su risorse regionali e nazionali ordinarie.

2. Criteri della ripartizione

La ripartizione delle risorse fra regioni è così vincolata dalla delibera: 150 miliardi a Umbria e Marche (subordinatamente alla completa assunzione entro il 31.12.1999 degli impegni relativi al programma comunitario in favore delle zone terremotate), 350 alle regioni del Centro-Nord, 3000 alle restanti 8 regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia).

Per la ripartizione fra le singole regioni la delibera invita a tenere conto della perequazione territoriale sulla base di parametri adeguati (popolazione, disoccupazione, reddito pro-capite, livello di infrastrutturazione, risorse già attribuite alle singole regioni in base a stanziamenti ordinari del bilancio e di altre assegnazioni alle aree depresse).

Una prima ripartizione delle risorse sul territorio è data ed è definita dalla suddivisione fra circoscrizioni, stabilita dalla delibera Cipe: sono disponibili 3.000 miliardi per le regioni del Sud e 350 miliardi per le regioni del Centro Nord (diverse da Marche e Umbria), risorse che finanzieranno sia i completamenti (il 97% degli importi totali), sia gli studi di fattibilità (il 3% degli importi totali).

Un secondo stadio attiene la ripartizione, nell'ambito di ciascuna delle due circoscrizioni, fra le singole regioni.

Rispettivamente per completamenti e studi di fattibilità, l'ammontare complessivo viene suddiviso in due componenti:

- la prima componente, pari al 70%, viene *ripartita fra le regioni* di ciascuna circoscrizione in relazione al peso della popolazione residente (per il Centro Nord solo quella delle aree depresse) e di specifici correttivi legati al peso relativo della disoccupazione e al livello del reddito pro capite regionale (tanto per il Mezzogiorno quanto per il Centro Nord), nonché, in misura circoscritta, al livello di infrastrutturazione (per il solo Mezzogiorno).
- La seconda componente, pari al 30%, configura un *fondo non ripartito in via preventiva* fra le regioni, cui potranno attingere, indipendentemente dalla collocazione regionale, tutte le rimanenti proposte (di completamento e di studi di fattibilità, nelle quote rispettivamente del 97% e del 3%) quali emergono dall'ordinamento di merito stabilito dal Comitato in fase di valutazione.

I criteri seguiti nella ripartizione regionale dei fondi disponibili, riportati in *Allegato A*, fissano in prima istanza le quote in base alla popolazione residente nelle diverse regioni, assumendo una correzione delle stesse globalmente pari al 2% per tenere conto del differenziale di disoccupazione, una ulteriore correzione globalmente pari ancora al 2% per tenere conto del differenziale di reddito pro capite e quindi, solo per il Mezzogiorno, una correzione finale del 3% per tenere conto del diverso livello di infrastrutturazione. I criteri ora richiamati non sono applicabili per quanto attiene ai fondi specificamente destinati a Umbria e Marche (150 miliardi), regioni che potranno comunque avvalersi, su richiesta, dell'assistenza tecnica del Comitato.

In merito alla opportunità di rivedere profondamente, in prospettiva, metodologia e criteri di perequazione delle quote di riparto regionale, sulla via di una piena considerazione di aspetti quali il livello di dotazione infrastrutturale e l'entità e la qualità dei servizi che essa eroga, il fabbisogno prospettico, ovvero l'entità complessiva degli stanziamenti di bilancio a tal fine destinati nelle aree depresse, il Comitato segnala, attraverso le due *raccomandazioni* riportate a fine documento, la necessità di dare rapidamente avvio a specifici approfondimenti, finalizzati a definire un quadro esauriente cui fare riferimento nelle occasioni di riparto.

3. Gruppo tecnico del Comitato

Al fine di definire il presente schema, di fornire assistenza tecnica alle amministrazioni proponenti (cfr. punto 4) e di istruire le proposte pervenendo all'attribuzione ad esse dei punteggi finali secondo i criteri predefiniti, il Comitato si avvale di un "Gruppo tecnico". L'istruttoria verrà effettuata dal Gruppo in modo tale da assicurare il rispetto dei tempi di chiusura della procedura e l'omogeneità delle valutazioni.

Per il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E. fanno parte del Gruppo tecnico tre componenti dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici; ne fanno parte inoltre un componente ciascuno per la Presidenza del Consiglio e per i Ministeri dei Lavori Pubblici, dei Trasporti, dell'Ambiente, dei Beni Culturali, dell'Università e RST e delle Politiche Agricole. Per quanto riguarda le Regioni, ne fanno parte quattro rappresentanti nominati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Al gruppo partecipano inoltre due rappresentanti dei Comuni nominati dall'ANCI.

4. Metodo di ripartizione: completamenti

Per la ripartizione dei finanziamenti alle opere da completare sono previste *quattro distinte fasi*:

fase 1) Identificazione delle opere da completare da parte delle amministrazioni sulla base delle istruzioni e suggerimenti contenute nei documenti allegati e con l'assistenza del Gruppo tecnico. Saranno seguite due procedure separate, rispettivamente per la rilevazione delle opere incluse nelle liste del cosiddetto decreto sblocca-cantieri, alle quali la delibera assegna priorità, e per il censimento di altre opere incompiute e da completare, segnalabili da amministrazioni centrali e locali.

fase 2) Preselezione delle proposte progettuali censite a cura delle amministrazioni proponenti (statali e regionali), adottando i criteri diffusi dal Comitato e nell'ambito dell'attività di costruzione delle Intese.

fase 3) Invio delle proposte al Comitato nei formati standard stabiliti dallo stesso, a seconda che si tratti di opere incluse nelle liste dello sblocca-cantieri oppure di altri completamenti.

fase 4) Verifica e ordinamento delle proposte delle amministrazioni proponenti da parte del Comitato, per opera del suo Gruppo tecnico, e delibera di finanziamento da parte del Cipe.

Parallelamente all'inizio della procedura descritta viene avviata la rilevazione delle iniziative in corso nelle aree depresse distinte per fonti di finanziamento secondo gli schemi concordati nell'ambito del Comitato.

In questo modo il Cipe disporrà di un quadro esaustivo per procedere ad un'efficiente allocazione delle risorse sulla base di criteri idonei a garantire una ripartizione territorialmente e socialmente perequata.

5. Metodo di ripartizione: studi di fattibilità

Per gli studi di fattibilità è previsto che tramite una somma pari al 3% degli importi destinati agli interventi infrastrutturali per le aree depresse venga finanziato il 50 per cento dei relativi costi, che gli studi siano predisposti in base a specifiche diffuse dal Comitato, che il Comitato esprima un parere sul risultato degli studi e che in caso favorevole gli interventi a cui essi si riferiscono siano inclusi in una lista di priorità, che facilita e accelera l'accesso al Fondo per la progettualità (secondo modalità concordate con la Cassa Depositi e Prestiti) e il finanziamento stesso delle opere.

Si può quindi procedere secondo le seguenti *sei fasi*:

fase 1) Individuazione delle idee progettuali da parte delle amministrazioni sulla base delle istruzioni e suggerimenti contenute nei documenti allegati e con l'assistenza del Gruppo tecnico.

fase 2) Preselezione delle proposte progettuali a cura delle amministrazioni proponenti, adottando i criteri diffusi dal Comitato, nell'ambito dell'attività di costruzione delle Intese;

fase 3) Invio delle proposte al Comitato nel formato standard stabilito dallo stesso.

fase 4) Verifica e ordinamento delle proposte da parte del Comitato, per opera del Gruppo tecnico, in base a criteri stabiliti in anticipo e delibera di finanziamento da parte del Cipe.

fase 5) Affidamento della redazione degli studi di fattibilità da parte delle amministrazioni proponenti in base a specifiche fornite dal Comitato.

fase 6) Invio degli studi di fattibilità al Comitato, loro esame e decisione nell'ambito delle IIP ai fini dell'inserimento in una lista di interventi prioritari.

1. Assistenza tecnica

Le proposte per completamenti e per studi di fattibilità potranno essere presentate dalle amministrazioni proponenti presso la Segreteria appositamente costituita presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E. (responsabile della Segreteria, Dott.ssa A.Senesi; per le informazioni, Sig. F.Guglielmi, tel. 06-47613448, fax 06-4819821).

Le amministrazioni che necessitano di assistenza tecnica per chiarimenti concernenti le procedure, i criteri di valutazione e le modalità applicative delle procedure stesse, potranno rivolgersi presso la stessa Segreteria che provvederà, ove necessario, ad assicurare tempestivamente al richiedente il supporto di membri del Gruppo tecnico competenti per settore e, con riguardo alle Regioni, delle unità tecniche regionali costituite dall'Unità di valutazione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero del Tesoro.

Le medesime unità tecniche dell'Unità di valutazione, ovvero tecnici delle Amministrazioni che fanno parte del Comitato, sono a disposizione per collaborare con le Amministrazioni regionali nella ricognizione dei completamenti, nell'individuazione degli studi di fattibilità, nella predisposizione delle relative proposte, nella loro eventuale attuazione.

7. Cronogramma

I tempi di lavoro con cui il Comitato ha dato attuazione alla delibera sono stati assai rapidi e sono stati segnati dall'obiettivo che:

- per i *completamenti* la ripartizione dei finanziamenti e, dunque, l'avvio delle opere abbiano luogo già nei primi mesi del 1999;
- gli *studi di fattibilità* siano avviati nei primi mesi del 1999.

Il cronogramma dell'attività di Amministrazioni centrali, regionali, Comitato e Gruppo tecnico nei prossimi mesi può indicativamente essere riassunto come segue:

9 novembre 1998: Massima diffusione ufficiale degli schemi (via fax, internet e altri mezzi di informazione da stabilire); esposizione schemi in sede di Conferenza Unificata.

10 novembre 1998: scattano i termini previsti dalle procedure:

- per i completamenti 2 mesi per presentare le proposte
- per gli studi di fattibilità 3 mesi per presentare le proposte

Entro il 10 gennaio 1999: invio richieste di finanziamento per i completamenti.

Entro il 10 febbraio 1999: invio richieste di finanziamento per gli studi di fattibilità.

Entro il 10 marzo 1999: decisioni del Comitato in merito ai completamenti e agli studi di fattibilità e utilizzabilità di tali decisioni entro lo schema generale delle Intese.

Entro il 31 marzo 1999: previsione delibera Cipe su completamenti e studi di fattibilità.

- progressivo riavvio lavori sospesi o appalto opere relativamente ai completamenti
- affidamento incarichi per la redazione degli studi di fattibilità

1 dicembre 1999: termine ultimo per l'invio studi di fattibilità al Comitato per le verifiche e l'eventuale inserimento in liste prioritarie.

8. Raccomandazione n.1

Sulla misura del "fabbisogno infrastrutturale"

La richiesta della delibera Cipe di tenere conto esplicitamente, all'atto dell'assegnazione delle risorse alle regioni, di parametri attraverso cui rappresentare il diverso ritardo infrastrutturale e il diverso livello di benessere di ciascuna di esse, al fine di favorire le regioni più svantaggiate, trova - alla luce dello stato delle conoscenze - negli indicatori individuati dalla stessa delibera (popolazione, reddito pro capite, disoccupazione, stock infrastrutturale disponibile) una soluzione rapida e accettabile, pur se non ottimale, ma che potrebbe essere migliorata in vista delle future ripartizioni.

Si vuole fare riferimento, ad esempio, alla possibilità di misurare il benessere regionale direttamente con riguardo al profilo del "consumo" anziché utilizzando la proxy del "reddito", così come all'introduzione di parametri in grado di cogliere direttamente l'entità e la qualità dei servizi infrastrutturali (anche nei risvolti ambientali in senso stretto e in senso lato) anziché fare riferimento alla nozione di stock di infrastrutture, di difficile trattazione essendo relativa a settori fra loro di fatto non commensurabili.

Si suggerisce pertanto alla Conferenza Stato-Regioni, anche al fine di attrezzarsi per tempo per future ripartizioni e per il QCS 2000-2006, di procedere alla costituzione di un gruppo tecnico cui demandare l'elaborazione di nuovi parametri volti a misurare sia il benessere con indicatori diversi dal reddito pro capite, sia le carenze di servizi riconducibili a deficit infrastrutturali, a cui porre in relazione i futuri stanziamenti.

Il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione è eventualmente pronto a contribuire a tale gruppo attraverso l'Unità di valutazione per la costruzione di nuove metodologie sia sul versante dell'individuazione di parametri più efficaci nel rappresentare la domanda a cui le infrastrutture esistenti e programmate intendono dare risposta, sia nel tradurre questi elementi in una procedura perequativa nella distribuzione alle regioni delle risorse a tale scopo destinate.

9. Raccomandazione n. 2

Sulla costruzione di un sistema informativo permanente sui progetti

In base alla delibera Cipe (punto 5.2) saranno predisposti da parte del Comitato gli schemi di rilevazione dei dati relativi alle iniziative avviate nelle aree depresse.

Inoltre, si procederà ad un monitoraggio rigoroso delle iniziative infrastrutturali avviate nelle aree depresse, al fine di disporre di un quadro esaustivo che consenta una più efficiente allocazione delle risorse, che parta dalla presa d'atto di una situazione assai critica di carenza nella raccolta e nella trattazione delle informazioni relative agli interventi infrastrutturali e degli investimenti pubblici in genere. Carenza rilevabile in particolare in merito alla distribuzione territoriale, allo stato di attuazione, alle fonti di finanziamento ed al patrimonio progettuale disponibile, cui è d'obbligo dare risposta in modo non occasionale ma permanente, pervenendo alla costituzione di una banca dati degli interventi infrastrutturali riferita a tutto il territorio nazionale, da aggiornare in tempo reale o, perlomeno, con elevata frequenza.

La necessità di dotare le Amministrazioni centrali e regionali di un unico supporto informativo aggiornato e aggiornabile, utilizzabile per il monitoraggio e la programmazione degli interventi infrastrutturali, può trovare uno strumento adeguato nella proposta operativa per la costruzione del "Catasto delle opere pubbliche".

Si concorda pertanto con l'ipotesi già maturata presso la Conferenza Stato-Regioni di procedere alla messa a punto della proposta. Ad essa le Amministrazioni daranno pieno contributo. Per quanto concerne il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, il contributo potrà venire dal SINIT che gestisce da tempo un prototipo sulla base dei dati relativi a circa 50.000 progetti dell'Intervento Straordinario per il Mezzogiorno che può essere suscettibile di rapida attuazione.

Allegato A

Criterio di ripartizione regionale dei fondi (delibera Cipe 9/7/98)

(1) Con riferimento alla ripartizione fra le regioni delle risorse destinate a programmi infrastrutturali, la delibera Cipe invita a tenere conto (2.2.1) del parametro rappresentato dal peso della popolazione dell'area interessata corretto con l'incidenza della disoccupazione, tenendo conto inoltre del reddito pro capite, del livello di infrastrutturazione e di quanto già attribuito a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio e delle precedenti leggi recanti risorse per le aree depresse.

La proposta di ripartizione riportata nel prospetto riprodotto a fine allegato si basa sugli elementi di seguito descritti.

(2) La ripartizione su base territoriale delle risorse tra le regioni del *Sud* è stata effettuata in base a:

- la popolazione residente a fine 1996, nei termini delle rispettive quote regionali quale elemento di ripartizione di base ai fini delle successive correzioni;
- il tasso di disoccupazione regionale al 1996, assumendo lo scostamento dal valore mediano delle regioni del Sud quale elemento rispetto al quale redistribuire il 2% delle quote inizialmente fissate per ciascuna regione;
- il Pil procapite a prezzi correnti 1996, assumendo lo scostamento dal valore mediano delle regioni del Sud quale elemento rispetto al quale procedere ad un'ulteriore redistribuzione del 2% delle quote ottenute al passo precedente;
- correttore relativo al tasso di infrastrutturazione, correggendo le quote ottenute al passo precedente con le modalità più sotto evidenziate.

Al tasso di disoccupazione e al Pil pro capite è stato attribuito dunque un valore di correzione (pari a due punti percentuali) della popolazione residente, che costituisce il parametro di base.

La ripartizione su base territoriale delle risorse tra le regioni del *Centro Nord* è stata effettuata in base a:

- la popolazione residente nei comuni che ricadono in tutto o in parte nelle aree Obiettivo 2 e 5b, all'ultimo anno disponibile;
- correttore relativo al tasso di disoccupazione e al Pil pro capite, secondo le modalità sopra evidenziate per le regioni del Sud.

Relativamente al *Centro Nord*, rilevata la difficoltà oggettiva di disporre di informazioni specificamente riferite alle aree depresse, la procedura di perequazione in grado di approssimare i valori relativi a disoccupazione e Pil pro capite fa riferimento al dato medio regionale.

(3) Per quanto riguarda il parametro dell'infrastrutturazione sono stati presi in considerazione gli indici regionali elaborati nel 1998 dall'Istituto Tagliacarne e dalla Confindustria; il confronto ha permesso di accertare che con riferimento a molte regioni le informazioni appaiono tra loro divergenti in misura notevole. A ciò si aggiunga che il livello di infrastrutturazione andrebbe valutato rispetto a un livello ottimale che tenga conto delle peculiarità e delle potenzialità di ogni regione, non di un presunto valore fisso

(o, nel caso, pro capite). Anche in considerazione della necessità di disporre di parametri condivisi, si è ritenuto di fare riferimento esclusivamente al tasso di infrastrutturazione medio (tenendo conto delle due rilevazioni sopra richiamate) delle regioni del Sud, favorendo fra esse quelle che si collocano al di sotto di tale media. Si è assunto pertanto di redistribuire alle 5 regioni meno infrastrutturate, ossia sotto la media del Sud, il 3% del valore sottratto alle 3 regioni più infrastrutturate. Il metodo seguito appare l'unico applicabile in assenza di informazioni più dettagliate e più attendibili.

Il Comitato segnala a riguardo al Cipe e alla Conferenza Stato-Regioni l'utilità di predisporre un sistema di rilevazione dei livelli di infrastrutturazione su base regionale, per possibili utilizzi futuri (cfr. *raccomandazione n.1*).

(4) Con riguardo al parametro degli stanziamenti di bilancio e delle assegnazioni a carico delle precedenti leggi recanti risorse per le aree depresse, si ritiene che una volta che siano disponibili (presumibilmente entro la fine del 1998) i dati relativi ai nuovi stanziamenti di bilancio su base regionale, le quote pre-ripartite alle regioni secondo le modalità sopra esposte (ossia il 70% del totale) possano essere considerate come un "acconto" sulla complessiva finanza di Intesa. In sede di "saldo" della finanza di Intesa diverranno così operanti quei criteri perequativi richiamati dalla delibera in esame.

**PROPOSTA DI RIPARTIZIONE REGIONALE
DEI FONDI (delibera Cipe 9/7/98)**

COMPLETAMENTI			
a) REGIONI DEL SUD			
	Regione	Completa menti	%
1	Abruzzo	95,587	4,69%
2	Basilicata	62,375	3,06%
3	Calabria	223,842	10,99 %
4	Campania	557,360	27,36 %
5	Molise	25,815	1,27%
6	Puglia	384,365	18,87 %
7	Sardegna	166,061	8,15%
8	Sicilia	521,596	25,61 %
70	<i>quota ripartita su base % regionale</i>	2.037,000	100,0 %
30	<i>quota da ripartire in base % al merito</i>	873,000	
100	<i>totale</i>	2.910,000	
<i>miliardi di lire</i>			
b) REGIONI DEL CENTRO- NORD			
	Regione	Completa menti	%
1	Piemonte	56,374	23,7%
2	VdAosta	1,041	0,4%
3	Lombardia	11,091	4,7%
4	PA Trento	1,324	0,6%
5	PA Bolzano	2,821	1,2%
	Trentino AA		
6	Veneto	38,043	16,0%
7	Friuli VG	10,826	4,6%
8	Liguria	26,374	11,1%
9	EmRomagna	8,432	3,5%
10	Toscana	44,442	18,7%
11	Lazio	36,239	15,2%
70	<i>quota ripartita su base % regionale</i>	237,650	100%
30	<i>quota da ripartire in base % al merito</i>	101,850	
100	<i>totale</i>	339,500	
<i>miliardi di lire</i>			

**PROPOSTA DI RIPARTIZIONE REGIONALE
DEI FONDI (delibera Cipe 9/7/98)**

STUDI DI FATTIBILITA'			
a) REGIONI DEL SUD			
	Regione	Studi di Fattibilità	%
1	Abruzzo	2,956	4,69%
2	Basilicata	1,929	3,06%
3	Calabria	6,923	10,99%
4	Campania	17,238	27,36%
5	Molise	0,798	1,27%
6	Puglia	11,888	18,87%
7	Sardegna	5,136	8,15%
8	Sicilia	16,132	25,61%
70	<i>quota ripartita su base regionale</i>	63,000	100%
30	<i>quota da ripartire in base al merito</i>	27,000	
100	<i>totale</i>	90,000	
<i>miliardi di lire</i>			
b) REGIONI DEL CENTRO-NORD			
	Regione	Studi di Fattibilità	%
1	Piemonte	1,744	23,7%
2	VdAosta	0,032	0,4%
3	Lombardia	0,343	4,7%
4	PA Trento	0,041	0,6%
5	PA Bolzano	0,087	1,2%
	Trentino AA		
6	Veneto	1,177	16,0%
7	Friuli VG	0,335	4,6%
8	Liguria	0,816	11,1%
9	EmRomagna	0,261	3,5%
10	Toscana	1,374	18,7%
11	Lazio	1,121	15,2%
70	<i>quota ripartita su base regionale</i>	7,350	100%
30	<i>quota da ripartire in base al merito</i>	3,150	
100	<i>totale</i>	10,500	
<i>miliardi di lire</i>			

DELIBERA		CIPE				
9.7.98						
QUOTE DI RIPARTO REGIONALE: REGIONI DEL CENTRO NORD						
Centro Nord		popolazione (Ob2, Ob5b)	% su pop e disocc	effetto rispetto ad A	% su pop, disocc, Pil	effetto rispetto ad A
	Region e	(A)	(B)		(C)	
1	Piemonte	23,4%	23,5%	0,43%	23,7%	1,28%
2	Vd'Aosta	0,9%	0,7%	-22,22%	0,4%	-55,56%
3	Lombardia	5,2%	5,1%	-1,92%	4,7%	-9,62%
4	PA Trento	0,9%	0,7%	-22,22%	0,6%	-33,33%
5	PA Bolzano	1,8%	1,4%	-22,22%	1,2%	-33,33%
6	Veneto	16,2%	16,0%	-1,23%	16,0%	-1,23%
7	Friuli VG	4,7%	4,7%	0,00%	4,6%	-2,13%
8	Liguria	10,4%	10,8%	3,85%	11,1%	6,73%
9	Em Romagna	4,2%	4,0%	-4,76%	3,5%	-16,67%
10	Toscana	18,0%	18,1%	0,56%	18,7%	3,89%
11	Lazio	14,2%	14,8%	4,23%	15,2%	7,04%
	Totale	100%	100%		100%	

DELIBERA CIPE												
9.7.98												
QUOTE DI RIPARTO REGIONALE:												
REGIONI DEL SUD												
SUD			% su pop e disocc			effetto rispetto ad A	% su pop, disocc, Pil		effetto rispetto ad A	% su disocc, Pil, indice di infrastr.		effetto rispetto ad A
	Region e	pop	(A)	(B)	b-a		(C)	c-b		(D)	d-c	
1	Abruzzo	1.273.665	6,09%	5,46%	0,63%	10,31%	4,84%	0,62%	20,49%	4,69%	0,15%	22,95%
2	Basilicata	607.859	2,91%	2,81%	0,10%	3,28%	2,96%	0,15%	1,89%	3,06%	0,10%	5,33%
3	Calabria	2.074.157	9,91%	10,26%	0,35%	3,50%	10,64%	0,38%	7,33%	10,99%	0,35%	10,86%
4	Campania	5.785.352	27,65%	28,02%	0,37%	1,34%	28,21%	0,19%	2,02%	27,36%	0,85%	1,05%
5	Molise	330.696	1,58%	1,38%	0,20%	12,69%	1,23%	0,15%	22,18%	1,27%	0,04%	19,65%
6	Puglia	4.087.697	19,54%	19,42%	0,12%	0,60%	19,45%	0,03%	0,44%	18,87%	0,58%	3,41%
7	Sardegna	1.662.955	7,95%	8,03%	0,08%	1,03%	7,89%	0,14%	0,73%	8,15%	0,26%	2,54%
8	Sicilia	5.100.803	24,38%	24,62%	0,24%	0,99%	24,78%	0,16%	1,65%	25,61%	0,83%	5,05%
	Tot SUD	20.923.184	100%	100%	(2%)	0,00%	100%	(2%)	0,00%	100%	(3%)	0,00%

DOCUMENTO n. 2

CRITERI DI SELEZIONE DEI PROGRAMMI INFRASTRUTTURALI E MODALITA' DI ASSEGNAZIONE DEI FINANZIAMENTI

OPERE COMMISSARIATE E ALTRI COMPLETAMENTI

Istruzioni sulle procedure da seguire per dare attuazione al punto 2.2.3

della delibera Cipe del 9.7.1998, relativo al finanziamento delle opere da completare.

Premessa

Ai sensi dell'art. 2.2.3 della delibera Cipe del 9.7.1998, ai fini dell'individuazione degli interventi da ammettere a finanziamento assumono carattere prioritario *in primo luogo* i completamenti di opere situate nelle aree depresse commissariate ai sensi dell'art. 13 della legge 135/1997 per le quali siano accertate le condizioni di attualità e cantierabilità, *in secondo luogo* altre opere da completare al fine di assicurarne funzionalità e fruibilità. In tale contesto sono privilegiati i progetti che si possono avvalere di cofinanziamento.

Per l'individuazione degli interventi da ammettere a finanziamento sono previste pertanto *due distinte procedure*, con riferimento, da un lato, e prioritariamente, alle opere commissariate incluse negli elenchi previsti dal decreto "sblocca-cantieri" (art. 13 del d.l. 67/1997 convertito con l. 135/1997), dall'altro ad ulteriori completamenti che saranno proposti dalle amministrazioni competenti nell'ambito delle costruende Intese istituzionali di programma.

Per quanto attiene alle opere oggi commissariate, le proposte di finanziamento saranno presentate al Comitato dal Ministero dei lavori pubblici previa verifica con le Regioni interessate, corredate dagli elementi necessari a dimostrarne l'attualità e la cantierabilità a seguito del finanziamento.

Il Comitato, accertata la sussistenza di tali condizioni, proporrà dette opere al Cipe per il finanziamento secondo un ordinamento che terrà conto del vincolo posto dall'ammontare complessivo di risorse destinate al Centro Nord (350 miliardi, fatti salvi accantonamenti per la redazione degli studi di fattibilità fissati nel 3%) e alle regioni del Sud (3.000 miliardi, fatti salvi gli accantonamenti del 3% per la redazione degli studi di fattibilità).

Per quanto attiene ad ulteriori opere da completare, le cui proposte di finanziamento saranno presentate al Comitato direttamente dalle amministrazioni regionali (sentite, in base alle normative vigenti, le autonomie locali) e dalle amministrazioni statali, esse si potranno avvalere delle risorse rimaste disponibili una volta completata l'assegnazione dei finanziamenti destinati alle opere commissariate.

Le proposte che intendono concorrere al finanziamento dovranno soddisfare i requisiti di funzionalità e fruibilità, saranno ordinate dalle amministrazioni proponenti secondo un ordine di priorità su base regionale ed è opportuno siano preliminarmente discusse e preferibilmente concordate nell'ambito delle costruende intese istituzionali di programma.

Il Comitato, verificata la sussistenza delle condizioni previste, provvederà all'ordinamento generale di tutte le proposte presentate dalle amministrazioni (statali e

regionali) secondo *un'unica scala di merito*, pervenendo alla formazione di un'unica graduatoria di preferibilità delle iniziative.

Tenuto conto dell'ordinamento generale e a valere sul 70% delle risorse complessivamente disponibili, rispettivamente per il Centro Nord e per il Sud, per ciascuna regione saranno ammesse al finanziamento, a scalare sull'ordinamento generale, iniziative fino al raggiungimento della quota di risorse attribuite ad ogni singola regione. Le iniziative finanziate su base regionale saranno individuate fra quelle proposte sia dalle amministrazioni regionali sia dalle amministrazioni centrali: per accedere al finanziamento (quota del 70% ripartita su base regionale) risulta vincolante il raggiungimento di un accordo tra Regione e Amministrazioni centrali, nella forma di un parere favorevole o non sfavorevole sulle rispettive proposte. Le Amministrazioni centrali concorderanno in sede di Comitato la loro presenza ai tavoli di concertazione con le Regioni.

L'ammontare di risorse attribuite ad ogni singola regione entro al limite del 70% delle risorse complessivamente disponibili è stabilita sulla base di criteri di ripartizione che, sulla base delle disposizioni della delibera Cipe, tengano conto delle informazioni disponibili, della loro affidabilità e della necessità di procedere con urgenza e tempestività (cfr. Allegato A).

Il restante 30% delle risorse complessivamente disponibili, rispettivamente per il Centro Nord e per il Sud, non verrà ripartito su base regionale ma intende premiare le iniziative ritenute più meritevoli al di là della collocazione territoriale, quali emergono dalla graduatoria di preferibilità *una volta soddisfatta la quota ripartita su base regionale*.

Le attività sopra sinteticamente riportate possono essere articolate in quattro fasi:

- I. Rilevazione delle opere da completare (da parte del Ministero dei LLPP e di altre amministrazioni centrali e locali)
- II. Preselezione delle iniziative da proporre al Comitato a cura delle amministrazioni proponenti
- III. Presentazione delle domande al Comitato
- IV. Verifica e ordinamento delle proposte e delibera di finanziamento.

Dal momento in cui il Comitato diffonde le procedure da seguire per l'accesso ai finanziamenti le amministrazioni hanno a disposizione 2 mesi di tempo per presentare le proprie proposte.

1. Prima fase

Rilevazione delle opere da completare da parte delle amministrazioni

Per il censimento dei completamenti da parte delle amministrazioni statali e regionali sono previste *due distinte procedure*, relative rispettivamente alle opere commissariate e alla rilevazione delle ulteriori opere da completare.

Opere commissariate

Una *prima procedura* fa riferimento alle rilevazioni già disponibili che sono state formalizzate nelle liste di progetti redatte per dare attuazione alla manovra del decreto "sblocca-cantieri", redatte fino alla data di entrata in vigore della legge n. 208/1998.

Tali liste comprendono sia interventi che richiedono finanziamenti supplementari (e che come tali ricadono nella fattispecie cui fa riferimento la delibera Cipe), sia progetti per i quali non sono necessari finanziamenti supplementari per il loro "sblocco" e che devono essere preliminarmente individuati ed esclusi.

Tenuto conto che nell'ambito del finanziamento delle opere di completamento, la delibera Cipe assegna la priorità a quegli interventi localizzati nelle aree depresse che siano stati commissariati ai sensi dell'art. 13 della legge n. 135/1997 e per i quali siano accertate le condizioni di attualità e di cantierabilità, il Ministero dei lavori pubblici predisporrà entro due mesi dall'approvazione delle procedure una proposta motivata di finanziamento delle opere da completare, corredata dai seguenti elementi:

- a. enucleazione separata dei progetti che presentano esclusivamente problemi di natura finanziaria e dei progetti con problematiche miste (finanziarie e di altra natura);
- b. relazione per ciascun progetto (massimo 5-6 pagine) contenente:
 - breve storia del progetto (settore, tipologia progettuale, ripartizione in lotti, stato della progettazione e stato dell'opera, cause del blocco, tempi intercorsi dal momento del blocco, azioni intraprese, ecc.);
 - costi complessivi, costi già sostenuti e costi da sostenere (progetto complessivo e lotti)
 - possibilità di cofinanziamento e sue caratteristiche;
 - condizioni di attualità del completamento;
 - requisito di fruibilità dell'opera;
 - condizioni di cantierabilità del completamento;
 - previsioni attuative (modalità e tempi);
 - richiesta di finanziamento motivata e relativo ordine generale di priorità (di cui si terrà conto nel caso le richieste di finanziamento fossero superiori alle risorse disponibili, rispettivamente, per il Centro Nord e per il Sud).

Il Ministero dei Lavori Pubblici provvede entro 15 giorni ad inviare alle Regioni e alle Amministrazioni interessate gli elenchi delle opere sblocca cantieri ai fini di raccogliere osservazioni, suggerimenti e indicazioni in merito all'attualità delle opere. In base ai suddetti elenchi e sentite le Amministrazioni eventualmente interessate ai fini della realizzazione delle opere, il Ministero dei Lavori Pubblici presenta al Comitato la proposta motivata di finanziamento.

Ulteriori opere da completare

Una *seconda procedura* si rende necessaria per la rilevazione delle opere incompiute, non funzionali e fruibili, o bloccate che non figurano nelle liste dello "sblocca cantieri".

Ai fini del rilevamento delle opere da completare le amministrazioni proponenti, ossia le Amministrazioni centrali e le Regioni (cfr. Documento 1) potranno avvalersi dei propri documenti programmatici, dell'eventuale disponibilità di osservatori delle opere pubbliche, potranno sollecitare indicazioni e proposte da parte degli enti locali, potranno

svolgere indagini ad hoc, o ancora utilizzare istituti specializzati per un censimento sul territorio. Come già avvenuto per le liste "sblocca cantieri", nella fase di rilevamento può rivelarsi utile anche la collaborazione delle associazioni di categoria (Ance, sindacati, associazioni industriali, ecc.).

Va ribadito che possono essere presentate solo proposte di finanziamento relative a opere di completamento, da intendersi come opere sospese da completare o come opere incompiute. Non è ammessa la presentazione di proposte relative a progetti da realizzare ex novo: l'obiettivo consiste infatti nel rendere funzionali e fruibili opere già in parte presenti sul territorio.

Il criterio generale per identificare le opere incompiute consiste dunque nell'esistenza di condizioni di non funzionalità e fruibilità delle opere stesse.

Nell'attività di rilevamento, le amministrazioni centrali e regionali si potranno riferire alla seguente *tassonomia di completamenti*:

- a. progetto appaltato ma i cui lavori sono stati sospesi (per il quale esiste ancora un rapporto contrattuale con l'impresa);
- b. progetti incompiuti per i quali si è proceduto alla risoluzione del rapporto contrattuale a causa dell'insufficienza di risorse finanziarie o in seguito all'insorgere di ostacoli di natura tecnico-progettuale o amministrativa non risolvibili;
- c. progetto ultimato secondo il disegno originario (da punto di vista contrattuale), ma non funzionale o fruibile.

E' evidente che in alcuni casi, soprattutto relativi alla tipologia indicata al punto b), si potrà constatare la non esistenza di soluzioni possibili per il completamento.

d) componenti di un "progetto integrato", da intendersi come un insieme di interventi (o "segmenti") tra i quali intercorrono fenomeni o situazioni di interazione in relazione tanto ai beni e/o servizi offerti, quanto ai bisogni soddisfatti. Si tratta di interventi connessi ad un intervento principale del quale costituiscono le articolazioni – fra loro indipendenti sotto il profilo costruttivo e in certi casi sotto il profilo tecnico-economico – in relazione ai diversi benefici da essi ricavabili. E' possibile naturalmente che ciascuno dei segmenti di un progetto integrato sia a sua volta suddivisibile in lotti funzionali.

A titolo esemplificativo possono essere citati i sistemi depurativi (depuratori, collettori, sistemi fognanti, impianti di trattamento dei fanghi, trattamenti aggiuntivi depurativi "secondari" e "terziari"), i sistemi di trattamento dei rifiuti (stazioni di raccolta e/o di separazione e/o di pretrattamento dei rifiuti, compostatori, termorecuperatori, impianti di produzione di CDR, ecc), completamenti di schemi idrici (invasi, adduttori, reti distributrici, impianto di trattamento dei reflui per scopi irrigui, etc.) e ulteriore numerosa casistica che per brevità non si riporta.

Per procedere alla proposta di finanziamento di uno o più segmenti di un progetto integrato (nella sua articolazione di *componente principale* e *componenti accessorie*) è necessario che sia stato integralmente realizzato o integralmente dotato di copertura finanziaria almeno la componente principale. L'accesso ai finanziamenti è anche subordinato in questo caso a una delle seguenti condizioni (alternative):

- la configurazione di "progetto integrato" deve essere stata prevista nei documenti di programma originari sulla base dei quali si è dato avvio alla realizzazione di uno o più segmenti;
- qualora il progetto non sia stato classificato in origine come "integrato", ma a giudizio dell'amministrazione proponente può essere considerato come tale, la proposta di finanziamento deve essere sottoposta preventivamente al Gruppo tecnico del Comitato per valutarne l'ammissibilità.

Al fine di disporre di tutte le informazioni indispensabili per la valutazione delle richieste di finanziamento è stato predisposto uno *Schema di riferimento per la richiesta di finanziamento* (cfr. *Allegato B*) attraverso il quale le amministrazioni (statali e regionali) raccoglieranno le principali informazioni relative allo stato dei progetti in esame.

Le amministrazioni provvederanno alla compilazione dello schema indicando e motivando le proprie richieste di finanziamento in base a precise priorità e allegando una breve relazione sulle condizioni di attualità dell'opera da completare.

Nella richiesta di finanziamento devono essere elencati e analizzati tutti gli aspetti di odierna non funzionalità dell'opera rispetto all'obiettivo di progetto e per ciascuno di essi si devono illustrare le azioni che si intendono attivare per garantire la piena funzionalità.

Per quanto attiene alla *fruibilità* occorre esporre analiticamente le eventuali problematiche relative al funzionamento dell'opera e al suo utilizzo da parte dei potenziali utenti (ad esempio: accessibilità, problemi gestionali, ecc.), esaminando al tempo stesso le soluzioni prospettate.

I *tempi* e i *costi* necessari al completamento dei lavori devono essere strettamente connessi alle attività volte a garantire la funzionalità e fruibilità delle opere.

Per quanto riguarda i requisiti di attualità e cantierabilità delle opere esse vanno intese nel modo che segue.

Per *attualità* deve intendersi l'accertamento e la dimostrazione sia della validità dell'obiettivo specifico di progetto (o una sua eventuale revisione in base a varianti progettuali introdotte o previste), sia dell'adeguatezza della soluzione tecnica adottata e dei relativi costi.

Per *cantierabilità* del progetto (prevista solo per le opere commissariate) si fa riferimento alla possibilità di attivare i cantieri non oltre sei mesi dalla decisione di finanziamento. A tal fine dovrà essere allegata una dichiarazione del responsabile del procedimento sullo stato attuale della progettazione e sui tempi previsti per il suo completamento o l'autocertificazione di tali condizioni da parte della stessa amministrazione proponente.

2. Seconda fase

Preselezione dei completamenti da proporre al Comitato

Terminato il rilevamento delle *ulteriori opere da completare* secondo la procedura sopra illustrata, le diverse amministrazioni procedono alla *preselezione* e all'ordinamento delle opere da proporre per il finanziamento in base alla priorità.

Si tratta in generale di privilegiare quelle opere che possono permettere di raggiungere le finalità di progetto (ossia le finalità iniziali eventualmente aggiornate per ricondurle alla

situazione odierna) con minori costi e che offrono maggiori garanzie in termini di fattibilità tecnico-amministrativa.

Ai fini della preselezione e dell'ordinamento, è opportuno che le proposte siano discusse in sede di costruzione delle intese di programma tra amministrazioni centrali e regionali: come già segnalato, il raggiungimento di un accordo tra Regione e Amministrazioni centrali sulle rispettive proposte (espresso nei termini di un parere favorevole o non sfavorevole) è condizione indispensabile per l'ammissione ai finanziamenti ripartiti su base regionale (quota del 70%); in tutti i casi, il consenso fra amministrazione regionale e le amministrazioni centrali si configura come *elemento rafforzativo della proposta* in sede di decisione di finanziamento da parte del Comitato. I casi di riserve o di dissensi persistenti fra amministrazione regionale e Amministrazione centrale vanno segnalati al Comitato in sede di presentazione delle richieste di finanziamento.

La selezione delle proposte da parte delle amministrazioni dovrà avvenire sulla base delle indicazioni generali sopra richiamate e degli stessi criteri che verranno seguiti dal Comitato nella fase di verifica e ordinamento delle stesse proposte (cfr. sotto, quarta fase); in particolare si dovrà tenere conto dei seguenti aspetti:

- a. maggiori possibilità di ricorrere a cofinanziamenti;
- b. avanzato stato di progettazione (la soglia minima è fissata nel progetto definitivo, fatta eccezione per i progetti "integrati");
- c. risultati certi e positivi sulla verifica della domanda e della tecnologia di progetto (attualità delle opere);
- d. minor tempo intercorso dal momento dell'interruzione dei lavori;
- e. più basso rapporto tra i costi da sostenere e i costi già sostenuti;
- f. minore frammentazione del progetto di completamento in lotti;
- g. non esistenza di concause di blocco o più elevata probabilità di risolvere in tempi brevi gli ostacoli di natura non finanziaria;
- h. minor tempo per la realizzazione dell'opera e per la sua entrata in funzione.

i) valenza ambientale

3. Terza fase

Invio delle proposte al Comitato

Il formato per l'invio delle proposte al Comitato è differente a seconda che si tratti di opere commissariate e altre richieste di completamenti.

Opere commissariate

Il formato per inviare le richieste relative ai progetti inclusi nelle liste dello sblocca cantiere è il seguente:

- a. amministrazione proponente (Ministero lavori pubblici);
- b. indicazione di priorità motivata (da 1 a n);

- c. indicazione delle cause di blocco (solo finanziarie o miste);
- d. relazione di progetto (secondo i contenuti richiamati nel par. 2);
- e. richiesta di finanziamento.

Le informazioni richieste possono agevolmente essere contenute in 5-6 pagine, salvo casi particolari. Possono essere allegate note o documenti esplicativi per una migliore comprensione delle problematiche di progetto.

Altri completamenti

Il formato per inviare le richieste relative al completamento di altre opere non incluse nelle liste dello sblocca-cantieri è il seguente:

- a. amministrazione proponente (ed eventuale ente promotore, se diverso dal proponente);
- b. indicazione di priorità (da 1 a n);
- c. compilazione dello "schema di riferimento per la richiesta di finanziamento" (cfr. Allegato B);
- d. dichiarazione di accordo, parere non sfavorevole o dissenso sulla proposta dell'amministrazione statale o, parimenti, della Regione espresso ai tavoli di concertazione;
- e. richiesta di finanziamento.
- f. stato della progettazione e tempi previsti per le fasi progettuali rimanenti

Le amministrazioni regionali - che presentano le proposte una volta sentite, secondo la normativa vigente, anche le autonomie locali - possono trasmettere richieste di finanziamento per un valore non superiore al doppio della quota attribuita inizialmente a ciascun territorio regionale.

Le amministrazioni statali *nel loro complesso* possono presentare richieste di finanziamento relative a ciascun ambito regionale per un valore non superiore al doppio della quota attribuita inizialmente a tale area territoriale. Il limite massimo di ciascuna amministrazione statale per ogni ambito regionale sarà stabilito all'interno del Comitato di coordinamento, tenendo conto anche delle risorse disponibili per legge di spesa attribuite a ciascuna amministrazione.

Le amministrazioni centrali potranno valutare, nel formulare le loro proposte, anche iniziative promosse dagli enti locali.

4. Quarta fase

Verifica e ordinamento delle proposte e delibera Cipe sui finanziamenti.

Il Comitato procede innanzitutto all'esame delle proposte di finanziamento riferite alle opere commissariate, quindi procede all'esame delle ulteriori proposte.

Opere commissariate

Per le proposte provenienti dal Ministero dei Lavori Pubblici, relative alle liste dello sblocca-cantieri, il Comitato verificherà la completezza e la coerenza delle informazioni inviate, con particolare riferimento all'attualità e alla cantierabilità dei progetti, predisponendo dei giudizi di sintesi su ciascun progetto.

Il Comitato proporrà dette opere al Cipe per il finanziamento secondo un ordinamento che terrà conto del vincolo posto dall'ammontare complessivo di risorse destinate al Centro Nord (350 miliardi, fatti salvi gli accantonamenti del 3% per la redazione degli studi di fattibilità) e alle regioni del Sud (3.000 miliardi, fatti salvi gli accantonamenti del 3% per la redazione degli studi di fattibilità).

Altri completamenti

Per le ulteriori proposte di completamento, non incluse nelle liste dello sblocca-cantieri, il Comitato accerta il rispetto dei criteri indicati al capitolo 3 e procede:

- a. alla valutazione delle proposte secondo la procedura sotto richiamata, pervenendo quindi ad un *ordinamento generale di tutte le proposte, provenienti dalle amministrazioni statali e regionali, in base agli stessi criteri*;
- b. con riferimento alle risorse disponibili rispettivamente per il Centro Nord e il Sud, alla proposta di ripartizione delle stesse, attribuendone il 70% su base regionale (finanziando esclusivamente gli interventi per i quali sia stato raggiunto, in sede di tavolo di concertazione, un accordo fra Amministrazione statale e Regione, nella forma di un parere favorevole o non sfavorevole) e il restante 30% sulla base del merito delle proposte residue, a scalare sull'ordinamento generale individuato.

Procedura di valutazione (formazione della graduatoria)

Ai fini della predisposizione di una graduatoria delle opere di completamento diverse da quelle "commissariate", sulla base delle informazioni contenute nelle proposte inviate al Comitato verranno presi in considerazione i seguenti criteri, cui vengono associati i punteggi sotto richiamati.

- A. Ricorso a cofinanziamenti. Viene preso in considerazione l'effettivo utilizzo di risorse finanziarie diverse da quelle disponibili sulla delibera CIPE 9.7.98, in termini di minor quota percentuale rispetto al costo di completamento; le risorse di cofinanziamento possono essere sia pubbliche (nazionali e comunitarie) che private, purché già destinate a tale scopo. Al fine di attestare le disponibilità di cofinanziamento vanno riferiti gli atti formali in base ai quali ciò è stato stabilito dall'ente titolare dei finanziamenti o da soggetti abilitati a tale funzione; ad esempio, nel caso di Fondi strutturali per l'attuale ciclo 1994-99, può essere sufficiente l'approvazione del Comitato di Sorveglianza che riprogramma le risorse già destinate ad altri scopi.
- B. Stato di avanzamento dell'elaborazione progettuale. Lo stato della progettazione non rappresenta un vincolo per la presentazione delle domande. Tuttavia, per i completamenti è opportuno un livello minimo di progettazione e lo stadio di progettazione della proposta viene premiato in sede di punteggio. Ciò vale anche per i progetti integrati per i quali è opportuno che la proposta relativa a singoli segmenti faccia riferimento ad un progetto generale. Le proposte che hanno una progettazione esecutiva sono valutate in termini preferenziali; sono da considerare a tale stadio le opere interrotte o bloccate, cioè già appaltate; in quest'ultimo caso, va specificato se il blocco deriva solo da carenza di finanziamenti oppure da altre

cause di natura tecnica (tale specificazione è già ricompresa nel criterio H: è in quell'ambito che viene considerata la sua incidenza sull'ammissibilità al finanziamento della proposta di completamento). Nel caso di presentazione di proposte non corredate da progettazione definitiva, dovrà essere assicurata almeno la redazione del progetto definitivo non oltre sei mesi dall'assegnazione del finanziamento. Lo stato di sviluppo progettuale sarà oggetto di monitoraggio da parte del gruppo tecnico del Comitato.

- C. Verifica della domanda da soddisfare. La sussistenza di una domanda che potrebbe essere soddisfatta dal completamento dell'investimento rappresenta una delle condizioni di "attualità". La verifica non può che fare riferimento ad una comune analisi di domanda-offerta, con la quale deve essere illustrata (tramite informazioni attendibili e attuali offerte anche da rilevazioni statistiche o indagini ad hoc) la persistenza di una domanda insoddisfatta di beni o servizi di cui il completamento proposto contribuisce (in termini di offerta) al riequilibrio. Rispetto a tale dimostrazione si possono verificare diverse situazioni, nei cui confronti si può avere un diverso giudizio: 1) positivo, nel caso di rilevazione di una domanda insoddisfatta; 2) negativo, nel caso in cui gli elementi portati a sostegno non siano ritenuti attendibili e attuali e nel caso di rilevazione di una domanda già soddisfatta. In quest'analisi si è scelto di non entrare nel merito di altre questioni fondamentali, che dovrebbero accompagnare un'analisi di domanda-offerta, quali, ad esempio, l'utilità marginale dell'offerta prodotta dal completamento, connessa anche alla realizzazione di altri investimenti che insistono sullo stesso "mercato". Dato che si è assunto come criterio fondamentale la sussistenza di una domanda insoddisfatta, ci si limita sostanzialmente a questa verifica.
- D. Verifica della tecnologia della parte esistente dell'opera da completare. La non obsolescenza tecnologica e normativa delle strutture realizzate rappresenta l'altra condizione di "attualità" del completamento proposto. Anche in questo caso vi può essere un giudizio (1) positivo, nel caso di tecnologie allineate agli attuali standard tecnologici disponibili sul mercato e conformi alle normative tecniche vigenti, e (2) negativo nel caso di tecnologie non conformi alle normative tecniche vigenti. Può essere preso in considerazione anche un giudizio parziale, nel caso in cui (3) la tecnologia è conforme alla normativa tecnica, ma non allineata agli attuali standard tecnologici disponibili sul mercato. Tale aspetto può essere rilevabile solo da una descrizione del progetto che illustri la tecnologia installata e attesti la sua rispondenza ad un livello tecnologico prossimo a quelli più attuali e la conformità a direttive e regolamentazioni tecniche. Per quest'ultimo elemento va fatta attenzione anche ad eventuali normative tecniche di prossima adozione o entrata in vigore (ad esempio nel caso di direttive comunitarie non ancora recepite dalla normativa nazionale o di proroghe all'obbligo di adeguamento tecnico prossime alla scadenza), che potrebbero rendere a breve-medio termine inadeguata la tecnologia realizzata dal progetto.
- E. Tempo intercorso dall'interruzione dei lavori. Il criterio mira a favorire quei completamenti che, presumibilmente, presentano caratteristiche tecnico-amministrative, tecnologiche ed economiche meno compromesse dal trascorrere del tempo, cioè nei quali il tempo intercorso dall'interruzione dei lavori è relativamente minore. Il criterio può essere quantificato nel numero dei giorni intercorsi tra la data di interruzione e la data di pubblicazione della delibera CIPE 9.7.98 (il 22.8.98). Elemento fondamentale per la verifica del criterio è l'atto col

quale l'appaltatore ha comunicato alla stazione appaltante l'interruzione dei lavori.

- F. Rapporto tra costi sostenuti e costi da sostenere (compresi quelli di completamento). La misurazione, in termini di maggior quota percentuale del peso dei costi già sostenuti rispetto a quelli da sostenere, rappresenta una preferenza basata sulla maggiore efficienza del completamento, in quanto da essa si può desumere uno scostamento relativamente minore rispetto alle previsioni originarie di costo (e, quindi, una relativamente migliore previsione progettuale) e un impegno minore di risorse per conseguire l'obiettivo prefissato. Per poter rendere comparabile l'indicatore tra le diverse proposte di completamento è necessario che i costi sostenuti siano presentati in relazione agli anni del loro effettivo impiego, in modo da poter procedere ad una loro attualizzazione.
- G. Articolazione del progetto in lotti. L'articolazione in lotti di un progetto può rappresentare di per sé un elemento di minore efficienza, in quanto moltiplica l'impegno tecnico-amministrativo e gestionale e, conseguentemente, il rischio attuativo del progetto complessivo. La proposta di completamento di un lotto, anche se funzionale (come già previsto dalla normativa) e fruibile (come deve essere dimostrato dalla descrizione progettuale), è quindi meno preferibile di una proposta di completamento di un progetto integrale, se non consente anche il completamento del progetto generale. Per tale criterio sono individuabili quattro situazioni in ordine di preferenza:
1. completamento di un progetto integrale;
 2. completamento di un lotto che completa un progetto complessivo;
 3. completamenti di più lotti che insieme completano un progetto complessivo;
 4. completamento di un lotto (o più lotti) che non completa(no) un progetto complessivo.

Tra le preferenze indicate, le prime due sono equivalenti fra loro, mentre la terza (meno preferita perché mantiene comunque le caratteristiche originarie di maggiore rischio gestionale) può essere rilevata solo dopo l'approvazione del finanziamento; la quarta è di per sé la meno preferibile.

- A. Assenza di concause di blocco oltre quella finanziaria. Anche questo criterio cerca di evidenziare l'efficienza intrinseca del progetto originario, in base alla rilevazione di altre cause, oltre quella dell'esaurimento delle risorse finanziarie, che hanno generato l'interruzione dei lavori; l'assenza di tali concause al momento di presentazione della domanda (a tale scopo si terrà conto delle iniziative intraprese anche a ridosso della presentazione della domanda stessa) rappresenta quindi un elemento di maggiore efficienza relativa, che può essere interpretato in termini preferenziali. Anche in questo caso è essenziale la compilazione dello "Schema di rilevamento" sui completamenti (Allegato B), nella quale evidenziare l'assenza o meno di tali concause.
- B. Tempo di entrata in funzione delle opere. La minore distanza temporale (misurata in giorni) dell'entrata in funzione dell'opera rispetto ad una data di riferimento è un elemento di efficienza che racchiude in sé diversi profili: direttamente implica una (relativamente) minore complessità e incidenza del completamento rispetto all'opera complessiva e, indirettamente, che la gestione delle opere presenta

minori problemi di natura tecnica, amministrativa e finanziaria. Al fine di non privilegiare tuttavia i completamenti di opere di minore rilevanza complessiva, il criterio intende tenere conto della dimensione finanziaria del progetto, ponendo in rapporto il tempo di entrata in funzione delle opere con gli importi delle opere stesse (tempo/importi). La data di riferimento può essere quella di pubblicazione della delibera CIPE 9.7.98 (cioè il 22.8.98). Rispetto ad altri traguardi temporali, come la chiusura dei lavori, è preferibile quella di entrata in funzione, in quanto può ricomprendere anche l'eventuale impatto della realizzazione di altre opere necessarie alla fruibilità di quella in oggetto. L'indicazione della data di entrata in funzione delle opere deve ovviamente essere attestata in via formale dal responsabile del procedimento.

- C. Valenza ambientale. L'indicatore intende apprezzare la valenza e la qualità ambientale delle proposte (attitudine a ridurre gli impatti ambientali in atto o contenere gli impatti aggiuntivi conseguenti la realizzazione di una nuova infrastruttura, ovvero la valenza funzionale ambientale dell'intervento riferita al contesto territoriale e socio-economico in cui si inserisce), mediante la collocazione delle proposte in due fasce:
- proposte che hanno valenza ambientale. Sono quelle concernenti infrastrutture direttamente finalizzate ad un obiettivo di tutela o valorizzazione ambientale, che intrinsecamente conseguono l'effetto di ridurre i livelli di inquinamento esistenti (sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue, sistemi di gestione del ciclo dei rifiuti, etc.) o che sono inseriti in piani, programmi o accordi a contenuto ambientale o che consentono una migliore tutela e/o fruibilità di un'area naturale protetta. Sono inoltre quelle che pur non riguardando infrastrutture ambientali, adottano soluzioni progettuali o realizzative, prevedono tecniche, impiegano materiali tali da: (a) ridurre al minimo l'impatto ambientale; (b) ridurre al minimo il consumo di territorio ovvero consentirne il recupero o la riqualificazione; (c) migliorare la fruizione o ridurre al minimo l'impatto relativo al patrimonio storico-artistico; (d) conseguire un ottimale inserimento paesaggistico delle opere.
 - proposte che non hanno valenza ambientale significativa sono le proposte che non riguardano infrastrutture ambientali e/o non affrontano o non soddisfino l'esigenza di ridurre il più possibile gli impatti.
- D. Gradimento (regionale/centrale) della proposta. Ulteriore elemento di preferenza è quello del livello di gradimento espresso al tavolo di concertazione dai diversi soggetti partecipanti. Ai fini dell'ottenimento della preferenza è rilevante il gradimento espresso dalle Regioni nei confronti dei completamenti proposti dalle Amministrazioni centrali e viceversa. Tale livello di gradimento varrà sia per le proposte che rientrano nella quota non preassegnata (30%), sia per quelle proposte che rientrano nelle risorse preassegnate (70%), sulle quali ovviamente sia maturato un parere concorde delle due parti.
- E. Coerenza programmatica. Tale elemento intende verificare le motivazioni che portano l'amministrazione proponente a presentare una determinata opera per il suo completamento, in relazione alla programmazione in atto o alle linee programmatiche che ciascuna amministrazione è chiamata a sviluppare nel prossimo futuro (nell'ambito del QCS 2000-2006 o della programmazione triennale delle amministrazioni centrali o, per le Regioni, con riferimento ai piani di sviluppo regionali). Si richiede pertanto che gli elementi di coerenza della

proposta di completamento presentata rispetto al quadro programmatico siano esplicitamente indicati.

- F. Ordine di priorità. L'amministrazione proponente fornirà al Comitato una graduatoria ordinata da 1 ad n delle proposte che intende proporre al finanziamento del CIPE. A tale ordine di priorità viene attribuito un punteggio decrescente al decrescere della priorità; esso sarà inoltre considerato dal Comitato quale elemento decisivo qualora più proposte della medesima amministrazione ottengano lo stesso punteggio.

Procedura di valutazione

al fine di pervenire ad un ordinamento unico delle proposte

valutazione delle informazioni raccolte

attraverso lo *Schema di riferimento per la richiesta di finanziamento*

TABELLA DEI PUNTEGGI

Proposta di ripartizione delle risorse

Una prima ripartizione delle risorse sul territorio è data ed è definita dalla suddivisione fra circoscrizioni, stabilita dalla delibera Cipe: sono disponibili 3.000 miliardi per le regioni del Sud e 350 miliardi per le regioni del centro Nord (diverse da Marche e Umbria), risorse che finanzieranno sia i completamenti (il 97% degli importi totali), sia gli studi di fattibilità (il 3% degli importi totali).

Un secondo stadio attiene la ripartizione fra le singole regioni delle risorse destinate ai completamenti nell'ambito di ciascuna delle due circoscrizioni.

L'ammontare complessivo può essere suddiviso in due componenti:

1. la prima componente, pari al 70%, viene *ripartita fra le regioni* di ciascuna circoscrizione secondo le quote risultanti dalla procedura di ripartizione perequativa riportata nell'*Allegato A*. Questa componente è destinata a finanziare le proposte concordate fra Regioni e Amministrazioni centrali (parere favorevole o non sfavorevole).
2. La seconda componente, pari al 30%, configura un *fondo non ripartito in via preventiva* fra le regioni, cui potranno attingere, indipendentemente dalla collocazione regionale, tutte le rimanenti proposte di completamento a scalare sull'ordinamento di merito stabilito dal Comitato in fase di valutazione.

La procedura di ripartizione delle risorse destinate specificamente ai *completamenti* è dunque la seguente, con riguardo sia alle opere commissariate sia alle ulteriori opere da completare.

Il primo passo consiste nell'assegnazione del finanziamento alle opere commissariate per le quali sia stata accertata l'attualità e la cantierabilità, detraendo tali risorse alle quote preassegnate alle regioni ed, eventualmente, attingendo anche alla componente non preripartita su base regionale.

Il secondo passo consiste nell'assegnazione delle risorse residue alle proposte di completamento ulteriori secondo le modalità richiamate in sub 1) e sub 2).

In merito ai completamenti il Comitato assume le proprie decisioni entro 2 mesi. Il Cipe si prevede deliberi i finanziamenti entro 1 mese dalla decisione del Comitato.

Le opere di completamento devono essere riavviate o comunque devono essere attivate le procedure per l'individuazione del soggetto esecutore entro 6 mesi dalla pubblicazione della delibera del Cipe; nel caso delle proposte di completamento di progetti "integrati", entro 6 mesi dovrà essere disponibile almeno la progettazione definitiva.

ALLEGATO B – COMPLETAMENTI

SCHEMA DI RIFERIMENTO PER LA RICHIESTA DI FINANZIAMENTO

1. Amministrazione proponente.
2. Ordine di priorità dell'intervento proposto.
3. Parere (favorevole, non sfavorevole, sfavorevole) sulla proposta da parte delle altre amministrazioni interessate ai fini delle costruende intese istituzionali di programma.
4. Dati di identificazione del progetto da completare.

Indicare: denominazione del progetto generale, articolazione in lotti, eventuale denominazione del lotto/i oggetto dell'intervento, amministrazione competente, localizzazione, settore di investimento infrastrutturale.

5. Tipologia di completamento.

Indicare alternativamente: progetto appaltato sospeso, progetto incompiuto, progetto ultimato non funzionale o fruibile, progetto integrato (stato della componente principale, situazione della componente accessoria oggetto di proposta di finanziamento)

6. Breve storia del progetto.

Indicare per il progetto generale e per ciascun lotto: inquadramento programmatico, data di approvazione del progetto, stazione appaltante, date di consegna lavori, di sospensione, di conclusione lavori relativamente agli appalti effettuati, perizie di variante, lavori stralciati dal progetto a causa di incremento dei costi.

7. Finanziamenti ottenuti per il progetto per anno.

Indicare per il progetto generale e per i lotti: finanziamento originario e eventuali altri finanziamenti aggiuntivi per fonti legislative di spesa.

8. Costi sostenuti per il progetto per anno.

Indicare per il progetto generale e per i lotti: costo originario, costo aggiuntivo dovuto a perizie di variante e/o suppletive, altri costi sostenuti non previsti inizialmente.

9. Importi appaltati ed erogati per anno.

Indicare per il progetto generale e per i lotti: importo originario a base di contratto, importo per perizie di variante e/o suppletive, somme a disposizione

dell'amministrazione, pagamenti alle imprese, altri pagamenti da somme a disposizione dell'amministrazione.

10. Stato attuale della progettazione e della realizzazione delle opere.

Indicare per il progetto generale e per i lotti: stato della progettazione, stato di avanzamento del progetto.

11. Cause di incompiutezza del progetto o di non funzionalità e fruibilità.

Indicare: motivi che hanno provocato la carenza di risorse finanziarie e le altre cause di sospensione lavori, incompiutezza dell'opera o di non funzionalità e fruibilità.

12. Prospettive e azioni da promuovere per il completamento dell'opera al fine di soddisfare i requisiti di funzionalità e fruibilità.

Indicare: tutti gli aspetti di attuale non funzionalità dell'opera rispetto all'obiettivo di progetto e per ciascuno di essi si devono illustrare le azioni che si intendono attivare per garantire la piena funzionalità. A proposito della fruibilità occorre esporre analiticamente le eventuali problematiche relative al funzionamento dell'opera e al suo utilizzo da parte dei potenziali utenti (ad esempio: accessibilità, problemi gestionali, ecc.), esaminando al tempo stesso le soluzioni prospettate.

13. Finanziamenti disponibili e/o da reperire per il completamento.

Indicare: finanziamenti propri disponibili, cofinanziamenti comunitari, cofinanziamenti privati, altri finanziamenti (specificare), finanziamenti richiesti a valere su delibera Cipe.

14. Costi da sostenere per il completamento.

Indicare: costi per la progettazione e costi per la realizzazione dell'opera con riferimento al precedente punto 12.

15. Tempi di esecuzione per il completamento e di entrata in funzione dell'opera.

Indicare: tempi per l'ultimazione dei lavori e per l'entrata in funzione con riferimento al precedente punto 12.

15. Aspetti procedurali dell'intervento.

Compilare il prospetto allegato.

APPENDICE

Relazione sulle condizioni di attualità dell'opera da completare.

Indicare: una dimostrazione della utilità attuale dell'opera rispetto agli obiettivi iniziali di progetto e rispetto alla domanda insoddisfatta di beni e servizi; una dimostrazione della non obsolescenza tecnologica e normativa delle opere da completare. Indicare inoltre ogni elemento analitico richiesto al fine della determinazione dei punteggi in sede di verifica e ordinamento delle proposte e non ricompreso nelle voci precedentemente illustrate (con riferimento ai criteri da A a M previsti nella procedura di valutazione).

DOCUMENTO n.3

CRITERI DI SELEZIONE DEI PROGRAMMI INFRASTRUTTURALI E MODALITA' DI ASSEGNAZIONE DEI FINANZIAMENTI

STUDI DI FATTIBILITA'

Istruzioni sulle procedure da seguire per dare attuazione al punto 2.2.4.

della delibera Cipe del 9.7.1998 relativo al finanziamento degli studi di fattibilità.

Premessa

La delibera Cipe del 9.7.1998 prevede che una quota non superiore al 3% delle risorse destinate alle intese istituzionali di programma (IIP) sia riservata al co-finanziamento (al 50%) di studi di fattibilità (SDF) di rilevanti iniziative infrastrutturali di particolare interesse per le amministrazioni locali e di settore.

La decisione di incentivare la realizzazione di studi di fattibilità è in linea con lo spirito del nuovo ciclo di programmazione fondato su scelte economicamente giustificate e funzionale ad una rapida predisposizione di progetti. Le amministrazioni sono invitate ad individuare idee-progetto non ancora approfondite e a sottoporre tali idee ad una adeguata analisi di fattibilità tecnico-economica. In considerazione dell'importanza di tale intervento si stabilisce di assegnargli il massimo dell'importo fissato dalla delibera, pari appunto al 3%, ossia 10,5 miliardi per il Centro Nord (escluso Marche e Umbria) e 90 miliardi per il Sud. Alle regioni Marche e Umbria è lasciata la facoltà di stabilire le quote da destinare agli studi di fattibilità fino al limite del 3%.

Le amministrazioni proponenti sono le amministrazioni statali e le amministrazioni regionali, sentite – per quanto attiene alle amministrazioni regionali e nel rispetto della normativa vigente – le autonomie locali. Le rispettive proposte di SDF, anche se formulate autonomamente, possono poi essere discusse nell'ambito delle costruende IIP. Le amministrazioni regionali (e locali) possono proporre SDF relativi ad interventi di competenza statale.

Nel rispetto dello spirito della delibera CIPE, sarà data priorità dal punto di vista del punteggio agli SDF proposti nell'ambito delle costruende IIP o che comunque registrano il consenso delle amministrazioni interessate. Tuttavia potranno essere presentate al Comitato proposte relative a SDF che non ricevono il consenso di tutte le amministrazioni interessate.

La delibera Cipe prevede che al parere favorevole espresso dal Comitato sulla qualità dello studio e all'accordo raggiunto nell'ambito delle IIP segua l'inserimento in una lista di priorità per l'accesso al fondo di progettazione e, quindi, per l'accesso ai finanziamenti disponibili.

Per l'individuazione delle iniziative da sottoporre ad analisi di fattibilità e l'affidamento degli studi alle società professionali, le amministrazioni dovrebbero procedere per fasi successive. Il presente documento descrive tale percorso, specificando i criteri che saranno utilizzati dal Comitato per la valutazione delle proposte e per il giudizio sulla qualità degli SDF presentati.

Dal momento in cui il Comitato diffonde le procedure da seguire per l'accesso ai finanziamenti le amministrazioni hanno a disposizione 3 mesi di tempo per presentare le proprie proposte.

1. Prima fase

Individuazione delle proposte da parte delle amministrazioni

La prima fase è di competenza delle singole amministrazioni proponenti.

Per individuare le proposte di studi di fattibilità, le amministrazioni interessate devono in primo luogo accertare se da documenti di programma a livello territoriale/settoriale emergono nodi allo sviluppo e/o bisogni insoddisfatti a fronte dei quali possano essere identificate agevolmente idee-progetto relative a interventi infrastrutturali. Le amministrazioni procedono a censire e ordinare tali idee-progetto in funzione degli obiettivi che esse intendono raggiungere.

In secondo luogo, è opportuna una ricognizione che tenga conto di problematiche non incluse nei piani regionali/settoriali o emergenti ad altri livelli di programmazione. Le amministrazioni possono utilizzare tutti gli strumenti che ritengono adeguati per individuare le iniziative più promettenti in grado di raccogliere il più vasto consenso, anche presso gli enti locali. A tal fine le Regioni potranno attivare forme di raccordo con gli enti locali per la raccolta di idonee proposte progettuali. E' comunque opportuno verificare preliminarmente l'effettiva esistenza di situazioni critiche di rilievo soprattutto quando le idee-progetto sono promosse e sostenute da istanze locali o particolari che non hanno trovato riscontro in atti programmatori. Segue quindi il censimento e l'ordinamento delle idee-progetto come nel caso precedente.

In terzo luogo, l'opportunità di investimento può discendere da una lettura incrociata tra piani settoriali e piani territoriali, che, soprattutto se non sufficientemente integrati tra loro, lasciano spazio a iniziative intersettoriali e interregionali o, alternativamente, a idee-progetto tipicamente locali che completano e rendono funzionale una rete settoriale. La lettura incrociata tra piani settoriali e piani territoriali potrà essere effettuata nell'ambito delle costruende IIP o dall'amministrazione proponente. Segue anche in questo caso il censimento e l'ordinamento delle idee-progetto come detto in precedenza.

2. Seconda fase

Preselezione delle idee progettuali.

Anche la seconda fase è di competenza delle amministrazioni proponenti, che potranno tuttavia giovare dell'assistenza tecnica del "gruppo tecnico" costituito dal Comitato. Inoltre, le Amministrazioni regionali e locali potranno avvalersi dell'assistenza tecnica delle task force regionali istituite dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione nell'ambito della preparazione delle IIP e di altre strutture regionali che altre amministrazioni centrali possono impegnare.

L'obiettivo della pre-selezione è quello di eliminare i dubbi sull'utilità di procedere e quello di scartare subito le idee-progetto più chiaramente inadeguate o maggiormente rischiose o di minor rilievo.

Per eliminare le idee-progetto più deboli le amministrazioni dovrebbero quindi:

1. definire una gerarchia di obiettivi specifici di sviluppo (misurabili) e ordinare di conseguenza tutte le idee-progetto individuate nella prima fase;
2. eliminare le idee-progetto per le quali non siano stati adeguatamente specificati obiettivi misurabili;

3. eliminare le idee-progetto il cui oggetto di studio non sia identificato chiaramente;
4. eliminare le idee-progetto scarsamente correlate con gli obiettivi dichiarati, di dubbia efficacia o con evidenti problemi di fattibilità;
5. eliminare le idee-progetto che non possono essere considerate "rilevanti" e/o sufficientemente "complesse" sotto il profilo tecnico-economico, per le quali si rende superfluo un vero e proprio studio di fattibilità (oppure che l'amministrazione ha già deciso di realizzare indipendentemente dai risultati dello studio).

Il modo più proficuo di svolgere tale preselezione è quello di predisporre un tavolo congiunto amministrazioni centrali/amministrazioni regionali in modo da confrontare le rispettive proposte, sia a fini conoscitivi, sia soprattutto per ottenere un assenso reciproco di massima (ossia una "espressione di gradimento" dell'iniziativa intrapresa da altra amministrazione). In caso di riserve o di dissensi su singole proposte (e sugli obiettivi collegati) le amministrazioni che intendono comunque presentarle al Comitato sono tenute a segnalare tale circostanza. Attraverso questi incontri bilaterali sarà possibile rispettare lo spirito della delibera Cipe che prevede che il finanziamento degli studi di fattibilità debba avvenire nell'ambito della costruzione delle IIP.

Si precisa che gli studi di fattibilità devono riguardare, in genere, nuove idee-progetto e non iniziative già avviate o per le quali siano già state assunte decisioni definitive e difficilmente revocabili. Non è possibile né auspicabile, infatti, introdurre un sistema di verifica delle scelte fino ad oggi effettuate. Viceversa, concentrandosi sulle nuove idee-progetto, sarà possibile apprezzare l'avvio di un nuovo ciclo di programmazione basato sull'utilità e la convenienza delle opere da realizzare.

La formulazione delle proposte deve essere preceduta da un'attenta identificazione degli obiettivi operativi che si intendono perseguire. Tali obiettivi devono essere quantificati in modo da consentire di verificare la coerenza con le proposte avanzate e di valutare successivamente il contributo che gli interventi sono in grado di offrire al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Si raccomanda di svolgere un'accurata selezione dei potenziali interventi per i quali si propone la redazione degli studi. E' opportuno concentrarsi su iniziative di una certa rilevanza e complessità, i cui risultati dell'analisi non siano scontati a priori. Può essere utile includere anche interventi controversi sotto il profilo dei costi o dei benefici o sui quali vi sono state prese di posizione contrastanti da parte di gruppi sociali ancora non sufficientemente approfondite.

Può essere anche utile selezionare proposte che presentano soluzioni originali e qualitativamente apprezzabili sotto il profilo tecnico, economico o gestionale, purché si valutino con attenzione i fattori di rischio e di incertezza correlati a questo tipo di iniziative.

Ai fini di una selezione preliminare delle proposte si suggerisce, laddove possibile, di verificare gli effetti di progetti esistenti similari già realizzati e funzionanti.

Si avverte che è inutile e controproducente inviare un numero elevato di proposte, ritenendo così di poter ottenere un maggior ammontare di finanziamenti per studi, indipendentemente dalla qualità delle idee-progetto. Infatti, ciò che realmente conta è l'individuazione e selezione delle proposte potenzialmente più promettenti che in seguito ai risultati degli studi possano fornire una dimostrazione della loro validità e quindi

consentire l'inserimento nelle "liste prioritarie" per la successiva progettazione e finanziamento.

3. Terza fase

Invio delle proposte delle amministrazioni al Comitato.

Le amministrazioni regionali e le amministrazioni statali inviano separatamente le proprie proposte al Comitato.

Il formato per inviare le richieste di finanziamento, che possono essere contenute in una pagina, è il seguente:

1. amministrazione proponente (ed eventuale ente promotore se diverso dal proponente);
2. indicazione di priorità motivata (da 1 a n);
3. collegamento con gli obiettivi di specifici programmi di sviluppo regionale;
4. collegamento con priorità extra regionale;
5. tipo di bisogno insoddisfatto;
6. obiettivo quantificato relativo all'idea-progetto;
7. descrizione dell'idea-progetto oggetto dello studio (con indicazione dell'area territoriale e del settore);
8. dichiarazione di accordo o dissenso sulla proposta in ambito di tavolo per l'IIP (specificando quali amministrazioni sono coinvolte e la posizione di ciascuna);
9. richiesta di finanziamento per lo studio di fattibilità (50% del costo preventivato).

Le informazioni richieste possono agevolmente essere contenute in una pagina, allegando a parte eventuali note o documenti che si ritengano utili per un più completo inquadramento dell'iniziativa nell'ambito della attività programmatoria dell'ente e delle intese istituzionali di programma.

Secondo alcune fonti il costo di uno studio di fattibilità potrebbe essere compreso tra lo 0,2% e l'1,0% dei costi di investimento che emergono dallo studio stesso (in proporzione inversa alla dimensione del progetto). Questa indicazione, puramente orientativa, è soggetta a variazioni da caso a caso. Le amministrazioni sono pertanto invitate a effettuare un'apposita ricognizione sulle tariffe applicate, anche con il supporto che verrà offerto dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.

Le amministrazioni statali *nel loro complesso* possono presentare richieste di finanziamento relative a ciascun ambito regionale per un valore non superiore al doppio della quota attribuita inizialmente a tale area territoriale. Il limite massimo di ciascuna amministrazione statale per ogni ambito regionale sarà stabilito all'interno del Comitato di coordinamento, tenendo conto anche delle risorse disponibili per legge di spesa attribuite a ciascuna amministrazione. Le amministrazioni regionali possono presentare richieste di finanziamento relative al proprio ambito territoriale per un valore non superiore al doppio della quota attribuita inizialmente (70%).

4. Quarta fase

Decisioni del Comitato e delibera Cipe sui finanziamenti.

Il Comitato non svolge alcuna funzione istruttoria in senso proprio. Esso riceve le proposte delle amministrazioni redatte secondo lo schema previsto e procede alla valutazione di merito sulla base dei seguenti criteri:

- a. priorità assegnata dall'amministrazione. L'amministrazione proponente fornirà al Comitato una graduatoria ordinata da 1 ad n delle proposte che intende proporre al finanziamento del CIPE. A tale ordine di priorità viene attribuito un punteggio decrescente al decrescere della priorità; esso sarà inoltre considerato dal Comitato quale elemento decisivo qualora più proposte della medesima amministrazione ottengano lo stesso punteggio;
- b. coerenza tra obiettivo specifico dell'idea-progetto e obiettivo di sviluppo regionale o extra regionale; tale criterio intende verificare le motivazioni che portano l'amministrazione proponente a presentare una determinata idea-progetto in relazione alla programmazione in atto o relativamente alle linee programmatiche che ciascuna amministrazione è chiamata a sviluppare nel prossimo futuro (Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 o programmazione triennale degli investimenti per le amministrazioni centrali, piani di sviluppo regionale, etc). Si richiede dunque che gli elementi di coerenza della proposta presentata rispetto alla programmazione in atto o in fase di elaborazione siano esplicitamente individuati;
- c. coerenza tra obiettivo specifico dell'idea-progetto ed oggetto della stessa (coerenza interna della proposta di SDF). Occorre precisare che è necessario distinguere con chiarezza l'oggetto dello studio e i suoi obiettivi. L'oggetto dello studio è l'idea che si suppone offra una opportunità di investimento. Tale opportunità è uno strumento e non un obiettivo in sé. L'obiettivo o gli obiettivi dei promotori sono la specificazione dell'incremento (misurabile) di benessere che essi si ripromettono di raggiungere attraverso l'attuazione del progetto di investimento. A titolo di esempio si può citare la situazione in cui l'amministrazione regionale si ponga come obiettivo di ridurre del 50% l'inquinamento di un corso fluviale prodotto dai reflui di una area urbana. Per ottenere ciò essa intende individuare la miglior alternativa tecnologica disponibile per depurare (idea-progetto) i reflui dell'area urbana. Il processo di depurazione può essere attuato attraverso la realizzazione di un impianto di depurazione (opportunità di investimento) per il quale lo SDF analizzerà la tecnologia più appropriata e l'iniziale dimensionamento.
- d. individuazione di alternative tecnologiche, finanziarie o gestionali di cui lo SDF dovrà studiare l'opportunità. In linea di massima e coerentemente con l'intento di favorire la qualità e l'originalità delle idee progettuali (da verificare con gli esiti degli studi) si intende favorire quelle idee-progetto che individuano una pluralità di alternative tecnologiche, finanziarie o gestionali di cui valutare l'opportunità nello SDF.
- e. dimensione finanziaria prevista dell'opera. Si vuole privilegiare in questa fase lo studio di opere di media o ampia dimensione in modo tale da migliorare le qualificazioni progettuali delle opere che presumibilmente avranno più ampio

impatto sul territorio e che rappresenteranno il parco progetti oggetto delle future IIP;

- f. complessità dell'idea-progetto. In questo caso ugualmente si intendono favorire quelle proposte che presentano una complessità maggiore sia in termini di coordinamento istituzionale fra più Regioni, (ad es. progetto multiregionale) che di coordinamento di istanze diverse di amministrazioni centrali e locali (ad es. multisettoriale e/o multifunzionale). Si intende dunque privilegiare lo studio di idee progettuali il cui impatto economico, sociale ed organizzativo potenziale dipende dall'operare congiunto di più attori istituzionali;
- g. valenza territoriale del progetto. Si indica con tale criterio la dimensione ed importanza del bacino di utenza che sarà interessato dalla ricaduta dei benefici prodotti dall'idea progetto. La nozione di dimensione ed importanza andrebbero misurati relativamente al territorio e alla popolazione della regione/i, interessata/e alla realizzazione dell'opera, o altra dimensione fisica rilevante per la determinazione del bacino di utenza;
- h. valenza ambientale del progetto. Con riferimento alla definizione di valenza ambientale richiamata nel capitolo dedicato ai completamenti, la presenza di valenza ambientale significativa verrà premiata in fase di punteggio;
- i. gradimento (regionale/centrale) della proposta. Ulteriore elemento di preferenza è quello del gradimento espresso al tavolo delle IIP dai diversi soggetti partecipanti o, qualora l'istruttoria delle intese non fosse ancora sufficientemente avanzata, il consenso espresso su altri tavoli bilaterali.

Di seguito si presenta una proposta di specifica dei criteri sopra elencati che permette la definizione di una graduatoria di valutazione delle idee-progetto pervenute al Comitato

Valutazione delle proposte, criteri di formazione della graduatoria

I criteri indicati in precedenza possono essere suddivisi in due gruppi, il primo contenente a), e) ed f) che individuano caratteri oggettivi dell'idea-progetto ed il secondo b),c),d), g) h) i) che individuano caratteri sui quali si esprime un giudizio qualitativo secondo una scala ordinale di valori (del tipo elevato, parziale, nullo). In entrambi i casi si associa alla presenza del carattere (primo gruppo) o al giudizio espresso (secondo gruppo) un punteggio che permette di ottenere dei risultati su una scala cardinale.

Una volta effettuata tale trasformazione per i diversi criteri di valutazione, si dispone così di un'unica scala di misurazione riferita a tutti i criteri considerati. I punteggi così ottenuti vengono moltiplicati per i relativi pesi attribuiti ai diversi criteri (la cui somma è uguale a 1), in modo da ottenere per ciascuna proposta valutata una misura di efficacia relativa data dalla somma dei valori parziali calcolati per ciascun criterio.

Nell'approccio proposto risultano fondamentali due passaggi: a) la scelta della scala dei giudizi qualitativi da associare al secondo gruppo e la loro trasformazione su scala cardinale; b) la scelta dei punteggi da assegnare al primo gruppo e la loro coerenza con la scala cardinale scelta per il secondo gruppo, e c) la definizione del vettore di ponderazione dei criteri.

Al fine di non incorrere in disomogeneità di giudizio nella misurazione delle preferenze relativamente a proposte diverse, il Gruppo tecnico valutatore sarà unico per tutte le proposte che dovranno essere esaminate.

Lo schema seguente illustra punteggi e pesi associati ai nove criteri di valutazione individuati. Esso coglie la maggiore rilevanza che, nello spirito delle IIP, si vuole associare, da un lato, alla coerenza fra obiettivi di sviluppo regionale/extraregionale e, dall'altro, all'accordo maturato dalle amministrazioni regionali e centrali.

Criteri di valutazione degli Studi di fattibilità: punteggi e pesi

Criteri	Pesi	Punteggio
(a) Priorità assegnata dall'amministrazione Proponente (1°= 3, 2°= 2,5; 3°= 2, dal 4° a scalare di 1/10 di punto)	0,1	0-3
(b) Coerenza idea-progetto con obiettivo regionale o extra-regionale (elevata=3; parziale=1,5; modesta=0)	0,2	0-3
(c) Coerenza interna dell' idea-progetto (elevata=3; parziale=1,5; modesta=0)	0,1	0-3
(d) Pluralità alternative individuate/originalità Rispetto al bisogno identificato (elevata=3; parziale=1,5; modesta=0)	0,1	0-3
(e) Dimensione finanziaria prevista dell' opera (>10 mld= 2; <10 mld= 0)	0,1	0-2
(f) complessità dell'idea progetto Multiregionale Multisetoriale e/o multifunzionale	0,1	0-4 2 2
(g) valenza territoriale (elevata=3; parziale=1,5; limitata=0) (h) valenza ambientale (elevata=3; parziale=1,5; nulla=0)	0,05 0,05	0-3 0-3
(i) gradimento (regionale/centrale) della proposta - Parere favorevole reciproco - Parere non sfavorevole espresso ai tavoli di concertazione - Proposta non concordata	0,2	0 - 3 3 2 0
Totale Pesi	1	

Ripartizione delle risorse

Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse sul territorio nazionale, una prima ripartizione è definita dalla suddivisione delle risorse tra circoscrizioni stabilita dalla delibera CIPE: per il cofinanziamento degli SDF sono disponibili il 3% di 350 miliardi per le regioni del Centro-Nord (pari a 10,5 miliardi) e il 3% di 3.000 miliardi per regioni del Sud (pari a 90 miliardi).

All' interno di ciascuna area, le risorse destinate al finanziamento degli studi di fattibilità saranno assegnate come segue:

1. sulla base dei criteri di valutazione stabiliti dal Comitato si definisce l'ordinamento delle proposte presentate dalle amministrazioni;
2. il 70% delle risorse disponibile viene preassegnato alle regioni (quota preassegnata) in base ai parametri perequativi indicati dalla delibera Cipe, mentre il restante 30% verrà assegnato indipendentemente dalla collocazione territoriale e sulla base della graduatoria di merito;
3. con la quota preassegnata (70%) si finanzieranno, per ciascuna regione le proposte presentate dalla amministrazione regionale o centrale in base alla graduatoria di merito, a scalare dalle proposte con maggior punteggio fino a colmare il volume di finanziamento preassegnato;
4. il restante 30% verrà assegnato sulla base della graduatoria di merito delle rimanenti proposte nel loro insieme, al di là della collocazione territoriale.

In caso di parità di punteggio globale, al fine dell'ammissione al finanziamento si terrà conto del gradimento ottenuto dalla proposta e, in subordine, della priorità ad essa assegnata dall'amministrazione proponente.

Qualora non risulti possibile assegnare integralmente le risorse disponibili per il finanziamento degli studi di fattibilità, si provvederà ad attribuire le disponibilità residue al finanziamento dei completamenti di opere, seguendo i medesimi criteri di ripartizione territoriale originari.

Il Comitato assume le proprie decisioni entro un mese dalla presentazione delle proposte. Il Cipe delibera i finanziamenti entro un mese dalla decisione del Comitato.

5. Quinta fase

Affidamento degli studi di fattibilità da parte delle amministrazioni.

L'affidamento degli studi di fattibilità da parte delle amministrazioni dovrebbe in linea di principio essere orientato a:

1. ottenere servizi di elevata qualità per ottenere SDF che consentano di pervenire in tempi brevi alla progettazione esecutiva delle opere;
2. ottenere con il budget disponibile il miglior SDF o, alternativamente, di ottenere il miglior SDF al minor costo;
3. assicurare trasparenza nel processo di assegnazione dell'incarico.

Le amministrazioni procederanno nel modo ritenuto più idoneo ed efficace, in conformità a quanto previsto dal D. leg.vo 157/95 in materia di appalti pubblici per i servizi al di sopra della soglia dei 200.000 Ecu. Tuttavia nello spirito dei principi sopra richiamati, la procedura di aggiudicazione degli SDF dovrebbe essere scelta in base agli obiettivi dello specifico SDF, alla sua complessità, all'eventuale grado di innovazione che si ricerca e ai tempi di presentazione degli SDF al Comitato.

Per gli SDF di importo inferiore alla soglia dei 200.000 Ecu, valgono le stesse considerazioni, salvo che esiste l'opportunità di abbreviare ulteriormente i tempi di aggiudicazione attraverso affidamento diretto.

Indipendentemente dalla procedura di affidamento, è evidente che l' impianto del capitolato d'onori influenzerà in modo considerevole la qualità degli SDF, anche al fine di evitare soluzioni progettuali preconfezionate da "giustificare" attraverso un'analisi di fattibilità.

Si raccomanda pertanto alle amministrazioni di dedicare particolare attenzione alla preparazione del capitolato che dovrebbe in linea di massima:

1. essere preparato da persone o gruppi specializzati nell' area oggetto dell' incarico;
2. essere dotato di un budget compatibile con l' oggetto e la complessità dello SDF e contenere una definizione chiara dell'oggetto e degli obiettivi dello SDF;
3. includere una lista dettagliata delle informazioni disponibili utili per inquadrare correttamente una proposta metodologica; indicare con precisione i risultati e prodotti attesi dallo SDF;
4. individuare chiaramente le reciproche responsabilità del committente e del consulente relativamente alle fasi di realizzazione dello studio.

Sarebbe opportuno, nei limiti del possibile, che le amministrazioni, a fronte del "nodo strutturale" da affrontare e dell'idea-progetto proposta, lasciassero ampi spazi di manovra ai propri consulenti per una effettiva disamina delle alternative progettuali in modo da assicurare l'imparzialità dell'analisi e la individuazione della migliore (più economica) alternativa al problema sollevato (anche se essa non coincide con quella iniziale dell'amministrazione). Operando in questo modo ci si possono attendere effetti benefici sulla programmazione delle amministrazioni, in quanto le scelte definitive risulteranno più robuste e articolate rispetto ai semplici "desiderata" iniziali. Ricadute positive dovrebbero aversi per altro anche in fase di progettazione, proprio perché la soluzione progettuale è stata oggetto di un attento vaglio in fase programmatica.

Ovviamente la robustezza dell'impianto programmatico dovrà essere testata dai consulenti anche attraverso un esame spassionato dei dati relativi all'esistenza di un effettivo problema strutturale da risolvere. Potrebbe infatti verificarsi il caso che l'amministrazione assuma l'esistenza di un nodo strutturale o della carenza infrastrutturale partendo da un generico "disagio" sociale, senza una più approfondita analisi di mercato. In questi e altri casi è opportuno che i consulenti siano liberi di verificare i presupposti che hanno portato alla individuazione dei problemi e dei relativi obiettivi da perseguire.

Per evitare commistioni perverse tra il committente e la società di consulenza si raccomanda quindi alle amministrazioni, come già sottolineato in precedenza, di scegliere quelle idee-progetto più promettenti per le quali non esistano soluzioni predefinite non

modificabili. In questo modo, l'amministrazione pur indicando l'alternativa preferita (idea-progetto) sarà maggiormente spinta ad attenersi ai risultati dello studio.

Quanto fin qui detto non impedisce del resto la riformulazione dello studio di fattibilità durante la redazione in seguito ad un processo iterativo di aggiustamenti provocati dalla discussione tra il committente e la società di consulenza.

Per agevolare le modalità di affidamento degli incarichi, le Amministrazioni centrali facenti parte del Comitato e segnatamente il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E., attraverso il DPS e la sua UVAL offrirà alle amministrazioni che ne faranno richiesta alcune attività di "servizio", quali l'assistenza per definire i capitolati degli studi tali da assicurare completezza e qualità degli studi stessi. Saranno inoltre messi a disposizione i risultati di una inchiesta sulle tariffe applicate per la redazione degli studi.

Le amministrazioni che intendono avvalersi di uno o più dei servizi suddetti potranno farne richiesta.

Entro 8 mesi dalla data di pubblicazione della delibera Cipe gli SDF devono essere completati e inviati al Comitato.

Le somme relative alla quota di finanziamento degli studi di fattibilità saranno rese disponibili alle amministrazioni proponenti a seguito dell'approvazione delle proposte da parte del Cipe.

Qualora talune fra le proposte di studio di fattibilità approvate non dovessero poi avere seguito o comunque venissero portate a termine e inviate al Comitato oltre la scadenza fissata (1 dicembre 1999), i relativi finanziamenti sono da intendersi di fatto revocati e le somme rese a tale scopo disponibili saranno da intendersi quali anticipazioni sui successivi finanziamenti delle opere di completamento.

6. Sesta fase

Invio degli studi di fattibilità al Comitato, loro esame e inserimento in una "lista di interventi prioritari".

L'invio dello studio di fattibilità al Comitato da parte dell'amministrazione proponente (entro otto mesi dalla data di assegnazione del finanziamento deliberato dal Cipe) comporta la preliminare approvazione dello stesso.

L'amministrazione che ha commissionato lo studio può anche non dividerne il contenuto o il risultato. In questo caso ha facoltà di inviarlo al Comitato precisando il proprio dissenso e dichiarando che non si intende concorrere per l'inserimento nella "lista di interventi prioritari".

Naturalmente quello che è stato qui ipotizzato va considerato un caso estremo, relativo ad esempio a studi il cui esito dimostra la non fattibilità dell'iniziativa proposta.

I giustificativi della spesa relativi agli studi dovranno pervenire al Comitato entro 2 mesi dalla trasmissione degli studi stessi.

Le verifiche da parte del Comitato riguarderanno:

- a. la completezza e la qualità dello studio;
- b. l'attendibilità dei dati utilizzati;

- c. la dimostrazione della possibilità di raggiungere gli obiettivi perseguiti e la misurazione quantitativa degli stessi;
- d. la sostenibilità economico-finanziaria e ambientale del progetto;
- e. l'analisi di sensibilità dei risultati progettuali e del loro impatto;
- f. l'analisi del rischio relativo all'alternativa progettuale scelta;
- g. l'analisi degli aspetti organizzativi, realizzativi e gestionali.

Per ciascuno studio di fattibilità verrà redatta una breve relazione di natura prevalentemente qualitativa con un giudizio finale relativo al "merito" della proposta di progetto, in base al quale inserire o meno la proposta nella "lista di interventi prioritaria".

Il giudizio favorevole del Comitato è tuttavia solo una precondizione per l'inserimento delle proposte di progetto nella lista degli interventi prioritari, lista che

verrà formulata nell'ambito delle IIP e strettamente finalizzata ad esse. L'ordine di priorità all'interno della lista verrà fissato seguendo un approccio multicriterio a più decisori che verrà messo a punto dal Comitato.

Il giudizio finale, assieme a una relazione sullo stato di attuazione della delibera, verrà trasmesso alle amministrazioni proponenti, al Cipe e al Parlamento a fini conoscitivi.

NOTA SU IDENTIFICAZIONE DEL PROGETTO, PREPARAZIONE DEGLI STUDI PRELIMINARI E STRUTTURA DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ

Lo sviluppo di un progetto è normalmente articolato in tre fasi: pre-investimento, investimento e fase operativa. In questa nota vengono fornite alcune indicazioni relative alla fase di pre-investimento, nella quale si procede a identificare le iniziative progettuali e a preparare gli studi preliminari.

L'identificazione del progetto consiste nella ricerca di iniziative che possono contribuire al raggiungimento di obiettivi specifici di sviluppo. Ciò avviene, in genere, attraverso la programmazione nazionale, settoriale e locale. In alcuni casi l'ideazione del progetto nasce dall'esistenza di domande e bisogni non soddisfatti non inquadrabili in un quadro programmatico definito.

E' necessaria una valutazione e selezione preliminare semplificata per eliminare le proposte più rischiose e meno promettenti. Dopo la valutazione preliminare, le versioni dei progetti non scartati devono essere analizzate in maniera sistematica mediante appositi studi.

La fase di pre-investimento può essere scomposta in stadi o sequenze. Queste ultime sono qui segnalate solo a scopo informativo, in quanto, come si dirà, per gli scopi prefissati, esse saranno semplificate e riunificate nella redazione dello studio di fattibilità.

Le sequenze identificabili nella letteratura sono le seguenti:

- a. studio di opportunità
- b. studio di pre-fattibilità

c. studio di fattibilità

Lo studio di opportunità è un'analisi breve e schematica che può essere definita come la trasformazione dell'iniziale idea progettuale in una chiara proposta di investimento. Lo scopo di questo studio è di pervenire rapidamente alla determinazione degli aspetti principali delle possibilità di investimento.

Lo studio di pre-fattibilità è utile per approfondire ed elaborare in maniera più dettagliata l'idea iniziale del progetto già testata con lo studio di opportunità. Lo scopo è quello di effettuare un primo esame ragionato per decidere se è opportuno o meno intraprendere uno studio di fattibilità. In alcuni casi lo studio di opportunità è sufficiente e si può evitare questo stadio passando direttamente a quello successivo.

Se lo studio di pre-fattibilità indica che il progetto è promettente si passa allo stadio successivo rappresentato dalla redazione dello studio di fattibilità.

Secondo alcuni, tale stadio farebbe parte della fase di preparazione del progetto (progettazione), ma si è preferito collocare gli studi di fattibilità nell'ambito della programmazione, dando loro la medesima collocazione attribuita agli studi di pre-fattibilità. La differenza tra i due stadi va ricercata nell'articolazione più complessa dell'analisi e nella puntuale quantificazione e qualificazione dei contenuti del progetto presenti nello studio di fattibilità.

Lo studio di fattibilità deve fornire tutti i dati necessari per addivenire ad una decisione. Tutte le premesse, i dati usati e le soluzioni esaminate nella valutazione del progetto devono essere descritti e giustificati in modo da rendere il progetto comprensibile sia per il responsabile dell'investimento che per chi deve assumere le decisioni di finanziamento. Se un progetto, malgrado la considerazione delle alternative, non è attuabile, va verbalizzata la situazione con tutte le ragioni che hanno motivato la decisione. In altre parole, anche se uno studio di fattibilità non conduce ad un investimento, ha comunque una funzione importantissima per evitare sprechi di denaro.

Gli studi di fattibilità devono includere i seguenti elementi:

- a. la struttura e gli obiettivi del progetto;
- b. la composizione della domanda per i prodotti o i bisogni che dovrebbe soddisfare, insieme con i gruppi di beneficiari previsti;
- c. la disponibilità dei più importanti inputs materiali e umani;
- d. le fondamentali alternative tecnologiche disponibili e i loro meriti e difetti;
- e. lo studio dei prevedibili impatti ambientali del progetto e delle soluzioni alternative per soddisfare la domanda/esigenza cui il progetto è rivolto;
- f. i costi approssimativi di investimenti e di gestione, i ricavi previsti ed altri benefici indiretti e/o indotti;
- g. qualsiasi elemento istituzionale ed amministrativo che potrà rivestire un ruolo fondamentale nel progetto;
- h. qualsiasi altra informazione od analisi tecnica, finanziaria, economica o istituzionale del progetto ottenibile attraverso studi specifici e ricerche.

Una valutazione preliminare dovrebbe consentire anche di stabilire quali altri eventuali lavori più dettagliati (studi di supporto) siano necessari per una più completa definizione del progetto.

Nello studio di fattibilità devono essere esaminati gli aspetti tecnici, economici, finanziari e gestionali. Tali aspetti sono strettamente interdipendenti e si comprendono meglio se vengono studiati simultaneamente da un gruppo di lavoro interdisciplinare. Lo studio di fattibilità dovrebbe permettere di pervenire, attraverso un approfondimento delle alternative tecnico-economiche, a una scelta definitiva sul progetto, anche se le scelte tecnologiche in senso stretto possono essere rinviate alla fase di preparazione del progetto (leggi: progettazione). La scelta di una certa alternativa, ad esempio tecnica, avrà un impatto significativo sulla struttura istituzionale del progetto o sui suoi aspetti economici e finanziari. Di converso la scelta di una determinata soluzione finanziaria potrà avere un impatto sulle scelte tecnologiche e istituzionali.

Da quanto esposto emerge che lo studio di fattibilità deve contenere una disamina chiara ed esaustiva delle alternative tecniche, economiche e gestionali, nonché una comparazione delle stesse utilizzando criteri valutativi trasparenti e sufficientemente robusti sotto il profilo analitico. Lo studio di fattibilità deve quindi mettere in evidenza le ragioni per cui si sono fatte certe scelte tecnologico-istituzionali e non altre allo scopo di massimizzare la complementarietà delle singole componenti per raggiungere gli obiettivi specifici da conseguire.

Le analisi svolte dovrebbero essere sufficientemente complete da permettere una decisione sul finanziamento del progetto con sufficiente certezza circa l'esito. Il dettaglio analitico richiesto varia da caso a caso, ma tuttavia è sufficiente che lo studio venga preparato ad un livello tale che permetta di fare emergere le caratteristiche principali del progetto, i suoi meriti e i suoi difetti. Pertanto, una preparazione adeguata non implica necessariamente l'inclusione della progettazione ingegneristica anche se la partecipazione di tecnici alla redazione dello studio di fattibilità è praticamente indispensabile.

Lo studio di fattibilità, infine, deve essere corredato da apposite valutazioni, condotte con criteri esplicitamente richiamati nello studio stesso.

In estrema sintesi, la valutazione consiste nella dimostrazione che la proposta di progetto prescelta rappresenta il mezzo più efficace rispetto alle alternative per raggiungere gli obiettivi specifici di sviluppo fissati a livello programmatico.

Per far ciò occorre che lo studio di fattibilità contenga:

- a. una valutazione delle condizioni di mercato della domanda e dell'offerta dei beni e dei servizi prodotti e utilizzati nel progetto;
- b. una valutazione degli aspetti organizzativi ed attuativi del progetto;
- c. una valutazione della convenienza economica del progetto.

Descritte sommariamente le sequenze operative della fase di pre-investimento, occorre ora soffermarsi sull'impostazione stabilita dal Comitato.

Il Comitato ha deciso di accorpate e semplificare alcuni degli stadi descritti nel seguente modo:

1. l'ideazione e la relativa analisi di opportunità sono riunificate e ridotte ai loro elementi essenziali; esse costituiscono i lavori preparatori che le amministrazioni

proponenti devono svolgere (nei 3 mesi di tempo disponibile) per enucleare e testare le idee-progetto da proporre al Comitato stesso;

2. gli studi di pre-fattibilità e quelli di fattibilità sono compattati in un unico lavoro da compiere denominato "studio di fattibilità" e costituiscono l'oggetto del finanziamento concesso dal Cipe alle amministrazioni richiedenti.

Gli studi di fattibilità (nell'accezione data sopra) potranno essere affidati parzialmente o totalmente a società di consulenza e a studi professionali.

Riferimenti bibliografici consigliati sugli studi di fattibilità:

"La struttura dello studio di fattibilità", in FLORIO, M., La valutazione degli investimenti pubblici, Il Mulino, Bologna 1991