

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 agosto 2012

Attuazione dell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 in materia di linee guida per la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche e del Documento pluriennale di pianificazione degli investimenti in opere pubbliche. ⁽¹⁾

(1) Pubblicato nella Gazz. Uff. 22 novembre 2012, n. 273.

IL PRESIDENTE

DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto l'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228, recante «Attuazione dell'art. 30, comma 9, lettere a), b), c) e d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi a opere pubbliche» (di seguito decreto legislativo n. 228/2011);

Considerato che i Ministeri sono tenuti a svolgere attività di valutazione degli investimenti al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità finanziate a valere sulle leggi di spesa pluriennale a carattere permanente;

Considerato che ogni Ministero predispone un Documento pluriennale di pianificazione, di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 228/2011;

Considerato che i Ministeri individuano gli organismi responsabili delle attività di valutazione nei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici di cui all'art. 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144, assicurando l'indipendenza e la professionalità degli stessi;

Ritenuto necessario individuare i criteri per la redazione da parte dei Ministeri di linee guida standardizzate per lo svolgimento dell'attività di valutazione degli investimenti in opere pubbliche e prevedere uno schema-tipo di Documento pluriennale di pianificazione;

Sentito il nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico;

Di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

Decreta:

Art. 1 Oggetto

1. Il presente decreto, in attuazione dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo n. 228/2011, definisce:

- a) il modello di riferimento, di cui all'allegato I, per la redazione da parte dei Ministeri di linee guida standardizzate relative alla valutazione ex ante dei fabbisogni infrastrutturali, alla valutazione ex ante ed ex post dei progetti di investimento infrastrutturali e al coinvolgimento degli organismi di valutazione nelle predette attività (di seguito: «modello di riferimento»);
- b) lo schema-tipo di Documento pluriennale di pianificazione, di cui all'allegato II (di seguito: Documento).

2. Gli allegati costituiscono parte integrante del presente decreto.

Art. 2 Definizioni

1. Ai fini del presente decreto, si applicano le definizioni che seguono:

- a) la «valutazione ex ante dei fabbisogni infrastrutturali» è l'attività, di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 228/2011, distinta per settori, sub-settori e aree territoriali, avente ad oggetto il confronto tra segmenti omogenei di domanda e di offerta di infrastrutture, finalizzata ad identificare obiettivi ed interventi necessari al loro soddisfacimento;
- b) la «valutazione ex ante delle singole opere» è l'attività di valutazione, di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 228/2011, effettuata, di regola, attraverso tecniche proprie dell'analisi costi-benefici, finalizzata ad individuare le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati nella valutazione dei fabbisogni infrastrutturali;
- c) la «selezione delle opere» è l'attività, di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 228/2011, funzionale all'individuazione, in via definitiva, delle opere da realizzare nei diversi settori di competenza di ciascun Ministero, da includere nel Documento, ordinate per priorità e

risultati attesi, anche al fine di identificare la soglia al di sotto della quale le istanze di finanziamento non possono essere accolte;

d) la «valutazione ex post» è l'attività, di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 228/2011, finalizzata a misurare l'utilità delle opere realizzate, allo scopo di migliorare l'efficienza del processo programmatorio e la complessiva efficacia degli investimenti pubblici.

Art. 3 Entrata in vigore

Il presente decreto è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana ed entrerà in vigore decorsi quindici giorni dalla data di pubblicazione.

Allegato I

MODELLO DI RIFERIMENTO PER LA REDAZIONE DA PARTE DEI MINISTERI DELLE LINEE GUIDA

Premessa.

Le linee guida devono essere considerate come una sorta di check list in modo da assicurare che tutti gli aspetti rilevanti ai fini della progettazione e della completa realizzazione delle infrastrutture siano stati considerati.

L'analisi costi-benefici è utilizzata come principale metodologia per la valutazione degli investimenti pubblici proposti e realizzati dalle amministrazioni centrali dello Stato. Qualora non sia possibile quantificare i benefici o misurarli in termini monetari si suggerisce di ricorrere all'analisi costi-efficacia.

Relativamente a ciascun sub-settore, i Ministeri devono provvedere a delimitare la tipologia di benefici ammessi e a indicare modalità di calcolo standardizzate. Analogamente, i costi dovranno essere confrontati con quelli di progetti simili dello stesso sub-settore per verificarne la congruità.

I Ministeri sono tenuti a indicare il set di priorità relativo a ciascun sub-settore che insieme al merito relativo dei singoli progetti dovrà contribuire alla costruzione di criteri selettivi a fronte di vincoli di bilancio particolarmente stringenti.

I Ministeri devono predisporre una graduatoria delle proposte di investimento per sub-settore sulla base delle valutazioni svolte e delle priorità indicate.

Il documento pluriennale di pianificazione contiene l'intero lavoro tecnico-valutativo necessario per impostare il piano triennale e l'elenco annuale dei lavori che a loro volta hanno lo scopo di coordinare la fase di programmazione con il bilancio dell'ente.

I Ministeri garantiscono che soltanto progetti valutati e approvati saranno selezionati per essere finanziati con le risorse di bilancio. I progetti non finanziati per mancanza di disponibilità finanziarie saranno identificati e classificati in un apposito inventario dei progetti favorevolmente valutati con un ranking che ne rappresenta la priorità di accesso a futuri finanziamenti.

Ai fini di una diffusione e un perfezionamento delle tecniche valutative, i Ministeri sono tenuti a pubblicizzare le proprie linee di valutazione e a diffondere i risultati delle singole valutazioni.

1. Valutazione ex ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 228/2011.

1.1. La valutazione dei fabbisogni infrastrutturali, che ha per oggetto il confronto tra segmenti omogenei di domanda e di offerta di infrastrutture, deve essere effettuata con riferimento a un arco temporale minimo di tre anni - pari al periodo di programmazione - e a un arco temporale massimo di dieci anni.

1.2. Gli indicatori di domanda e di offerta devono essere confrontabili.

1.3. L'analisi della domanda è, di norma, articolata nelle seguenti componenti:

a) analisi della domanda attuale, soddisfatta e non soddisfatta. La domanda attuale può essere rilevata per successive aggregazioni o calcolata con opportune formule e stime;

b) analisi della domanda potenziale. La domanda potenziale deve essere analiticamente dimostrata sulla base di indicatori tali da prestarsi ad essere oggetto di verifica nell'ambito dell'analisi di rischio, tra i quali, dati demografici, tasso di crescita, mutamento nei comportamenti, modifica delle normative;

c) analisi della domanda sostitutiva. La domanda sostitutiva, che riguarda sia la domanda sottratta ad altri interventi sia quella finalizzata ad un miglioramento della qualità della domanda esistente, deve essere analiticamente dimostrata.

1.4. Nelle ipotesi in cui alle infrastrutture sia associato un servizio, la domanda di tale servizio, espressa attraverso l'unità di misura adottata, può essere considerata una proxy della domanda di infrastrutture. Negli altri casi, occorre scegliere un insieme di indicatori economicamente significativi che permettano di ricavare, anche per via indiretta, la domanda.

1.5. Qualora non sia possibile una rilevazione analitica e una successiva aggregazione dei dati sulla domanda, si possono utilizzare indicatori particolari, modelli di analisi ad hoc e stime indirette, effettuate anche attraverso studi, analisi, rilevazioni e inchieste relative a specifici sub-settori e aree territoriali. La procedura seguita deve essere resa esplicita e le scelte metodologiche motivate. Nel caso di utilizzo di indicatori indiretti (proxies) è necessario

esplicitare il legame fra questi e il «vero» indicatore di domanda/offerta, ferma restando l'adozione di una metrica comune.

1.6. La quota di domanda non soddisfatta che si vuole tradurre in studi di fattibilità relativi a nuovi interventi dipende dagli obiettivi posti dal decisore. Tali obiettivi coincidono, di norma, con gli indicatori di domanda/offerta; in questo caso, si procede direttamente ad individuare l'obiettivo in termini di domanda da soddisfare e si verificano le tipologie di offerta.

1.7. Quando gli obiettivi posti dal decisore sono più ampi rispetto a quanto emergerebbe dalla sola analisi della domanda/offerta e rappresentati da indicatori più complessi rispetto a quelli della domanda/offerta, si procede preliminarmente a fornire evidenza empirica del legame sistematico («coefficiente di trasformazione») tra tali indicatori e quelli di domanda, per poi procedere come indicato nel caso generale.

1.8. La corrispondenza tra obiettivi e indicatori di domanda è oggetto di verifica in sede di valutazione ex post dei singoli progetti. Le stesse valutazioni ex post devono consentire di verificare l'esistenza di domanda non soddisfatta nella misura indicata dagli obiettivi posti.

1.9. L'analisi dell'offerta considera l'offerta in essere, quella in corso di realizzazione e quella già programmata. L'analisi dell'offerta è supportata da informazioni e statistiche su indicatori di dotazioni fisiche delle infrastrutture idonei a consentire il confronto tra le diverse aree territoriali nonché tra queste e il livello internazionale.

1.10. Il confronto tra la domanda e l'offerta fornisce indicazioni sul fabbisogno infrastrutturale relativo a settori, sub-settori e aree territoriali. Tale confronto avviene sulla base degli indicatori di cui al presente articolo, che possono essere aggregati e/o ponderati secondo metodologie affidabili e trasparenti. La quota di domanda attuale, potenziale e sostitutiva che risulti non soddisfatta all'esito di tale confronto, esprime il fabbisogno infrastrutturale. Con riferimento a tale fabbisogno può essere programmato l'aumento di offerta, da tradurre in studi di fattibilità. L'elenco degli studi di fattibilità di cui all'art. 3, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 228/2011, deve essere riconducibile al confronto fra domanda e offerta.

1.11. Il fabbisogno infrastrutturale deve essere finalizzato ad identificare obiettivi ed interventi necessari al loro soddisfacimento.

Gli indicatori di domanda/offerta prescelti ai fini dell'analisi del fabbisogno infrastrutturale sono di regola utilizzati anche per i singoli studi di fattibilità, al fine di accertare l'incremento di offerta di un determinato sub-settore e la corrispondente riduzione del fabbisogno infrastrutturale dello stesso.

1.12. Ai fini della definizione delle priorità di intervento, di cui all'art. 3, comma 2, lettera c), del decreto legislativo n. 228/2011, si tiene conto di quanto segue:

a) la domanda attuale non soddisfatta esprime, in linea di massima, esigenze prioritarie rispetto alla domanda potenziale e a quella sostitutiva;

b) la domanda potenziale esprime esigenze prioritarie rispetto a quella sostitutiva;

c) l'amministrazione può individuare proprie priorità anche sulla base della distinzione tra infrastrutture sociali rivolte ai cittadini e infrastrutture finalizzate alla produzione;

d) la priorità può essere assegnata sulla base della collocazione territoriale;

e) la priorità può essere assegnata in relazione a indici di dotazione infrastrutturale qualora assuma rilevanza l'esistenza o meno di tale dotazione fisica;

f) possono essere assegnate altre priorità derivanti dalle politiche perseguite che possono essere in genere dedotte dagli obiettivi quantificati indicati.

1.13. Allo scopo di migliorare la qualità e l'ampiezza delle informazioni utilizzate nell'analisi, appare opportuno avvalersi di tutte le banche dati disponibili, ivi comprese quelle in possesso di grandi operatori, gestori di rete, autorità di settore e organismi di vigilanza.

1.14. Si raccomanda infine di corredare la stima del fabbisogno infrastrutturale con un'indicazione, anche preliminare, del costo necessario a colmarlo. Ciò al fine evidente di agevolare la quantificazione dello sforzo di bilancio derivante dalla selezione delle opere prioritarie da ammettere a finanziamento.

2. Valutazione ex ante delle singole opere, di cui all'art. 4 del decreto legislativo n. 228/2011.

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

2.2. Essa viene di norma condotta applicando i principi dell'Analisi costi-benefici (ACB), come consolidati nella letteratura scientifica internazionale e dalle indicazioni metodologiche impartite dalla Commissione Europea e da altri autorevoli organismi.

L'analisi costi-benefici viene applicata nell'ambito degli studi di fattibilità o della documentazione equivalente ed è necessaria anche nel caso in cui sia stato già predisposto il progetto preliminare.

La valutazione con l'approccio costi-benefici permette la verifica di modalità e tempi di realizzazione delle opere e presenta gli opportuni indicatori di realizzazione, che saranno oggetto di valutazione ex post.

2.3. L'approccio valutativo può in generale seguire le seguenti fasi:

a) identificare bisogni di servizio e assicurare coerenza con politiche e priorità contenuti nei programmi in vigore;

b) identificare outcomes e outputs in termini misurabili. Selezione degli indicatori (di impatto e di risultato: cd. outcome indicators) volti a cogliere il contributo che l'opera arreca alla riduzione del fabbisogno infrastrutturale; vi rientrano i cd. core indicators definiti dalle Autorità di gestione dei programmi operativi in esito all'interlocuzione metodologica e di merito con l'unità di valutazione degli investimenti pubblici e le competenti strutture tecniche della DG-Regio della Commissione europea. Gli indicatori prescelti dovranno possedere caratteri di verificabilità oggettiva, continuità di osservazione, rilevanza euristica rispetto all'obiettivo finale dell'intervento;

c) determinare il base case o la situazione «senza progetto»;

d) identificare e stimare tutti gli impatti finanziari incrementali rispetto al base case;

e) identificare tutti i significativi impatti socio-economici incrementali, includendo sia quelli che possono essere misurati in termini monetari, sia quelli che non possono essere misurati in termini monetari ma che possono essere quantificati, sia ancora quelli che non possono essere misurati in termini monetari e che non possono essere quantificati;

f) sviluppare una appropriata analisi del rischio;

g) prevedere modalità e fasi per l'implementazione del progetto.

2.4. Le amministrazioni destinatarie del presente decreto individuano in autonomia il grado di approfondimento e di completezza dell'analisi valutativa da loro giudicato opportuno, applicando i principi di appropriatezza e di proporzionalità richiamati dall'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 288/2011.

Il livello di approfondimento dell'analisi dovrà essere preferenzialmente correlato alla dimensione fisica e finanziaria dell'opera oggetto di valutazione, alla sua complessità tecnologica, procedurale e gestionale, nonché del grado di esposizione dei servizi resi per il suo tramite alle dinamiche di mercato.

2.5. In particolare, per le seguenti quattro categorie di opere si specifica quanto segue:

a) gli interventi di rinnovo del capitale, quali ad esempio manutenzione straordinaria, recupero e ristrutturazione.

A fini valutativi lo studio di fattibilità deve essere incentrato principalmente o esclusivamente sull'analisi delle alternative progettuali e su una approfondita analisi dei costi, individuando dove possibile standard, costi parametrici e costi sostenuti per interventi analoghi. Sotto il profilo delle tecniche valutative sono richieste analisi costi-efficacia, anche sulla base delle indicazioni contenute nell'allegato II;

b) nuove opere puntuali di piccola dimensione, inferiori ai 10 milioni di euro, privi di introiti tariffari.

In questi casi si può procedere a predisporre studi di fattibilità semplificati, che attraverso un'attenta analisi della domanda, dei costi e dei principali benefici permettano di dimostrare sinteticamente l'utilità, l'efficienza e l'efficacia degli interventi;

c) opere, senza introiti tariffari, superiori ai 10 milioni di euro.

Per questi interventi si richiede: 1) lo studio di fattibilità; 2) l'analisi costi-benefici; 3) l'analisi dei rischi.

Nel caso di grandi progetti nell'accezione fatta propria dalla Commissione europea (investimenti superiori ai 50 milioni di euro), costituisce strumento di riferimento la guida per l'analisi costi-benefici adottata dalla Commissione europea ai fini dell'accesso ai fondi strutturali;

d) opere di qualsiasi dimensione, escluse quelle di cui alla precedente lettera a), per le quali è prevista una tariffazione del servizio.

In questi casi, occorre una redazione esaustiva degli studi di fattibilità in vista di un ampio utilizzo sia dell'analisi economica con il confronto di costi e benefici - già prevista per altre fattispecie - sia dell'analisi finanziaria con specifico riferimento ai piani finanziari (flussi di cassa), tenendo altresì conto delle istruzioni fornite dal CIPE ai fini dell'approvazione delle opere della legge obiettivo che abbiano introiti tariffari (delibera CIPE 27 maggio 2004, n. 11).

2.6. Le deroghe ai criteri elencati al comma precedente devono essere autorizzate dal CIPE in sede di esame delle linee guida predisposte dalle singole amministrazioni.

2.7. Gli indicatori di domanda - uguali a quelli individuati per l'analisi dei fabbisogni - e quelli utilizzati per il calcolo dei benefici permettono di misurare i risultati degli interventi e ne consentono una verifica in sede di valutazione ex post.

2.8. L'analisi costi-benefici prevede, tramite opportuni indicatori, l'analisi dei principali effetti del progetto, e, ai fini del calcolo degli indicatori sintetici finali di redditività sociale, la relativa traduzione in valori monetari.

2.9. Nel corso dell'analisi viene confrontata la situazione dei costi e dei benefici dovuta alla realizzazione del progetto con una situazione di riferimento che normalmente è quella «senza progetto».

2.10. Il periodo di riferimento, ossia il numero di anni per i quali è necessario fornire previsioni dipende dal sub-settore di appartenenza e dalla natura dell'investimento, varia dai 10 ai 30 anni.

2.11. L'analisi finanziaria è fondata sui flussi di cassa attualizzati e permette di calcolare gli indicatori relativi ai risultati finanziari del progetto. Il tasso di attualizzazione da usare nell'analisi finanziaria dovrebbe rispecchiare il costo opportunità del capitale vale a dire il rendimento del migliore progetto alternativo. Nella fase iniziale, ai fini dell'analisi finanziaria, deve essere adottato un tasso di attualizzazione del 5 per cento in termini reali, secondo le indicazioni attualmente fornite dalla Commissione europea.

2.12. Nel caso di opere strutturate con il ricorso al capitale dei privati, la valutazione della redditività finanziaria deve essere effettuata tenendo conto anche dell'opzione «senza progetto». Per la sostenibilità finanziaria è necessario utilizzare appositi quozienti, in particolare il Debt Service Cover Ratio.

2.13. L'analisi economica comporta normalmente correzioni ai prezzi di mercato. Nella fase di avvio della valutazione ex ante si tiene conto delle sole correzioni fiscali e del salario ombra, quale parametro che in via semplificata considera le distorsioni del mercato del lavoro. Nell'analisi economica i benefici sono differenziati per sub-settori e stimati con opportune metodologie. I benefici economici sono oggetto specifico e dettagliato dell'analisi ex post. Anche nel caso dell'analisi economica si procede all'attualizzazione dei flussi di cassa. Gli indicatori finali dell'analisi economica sono il valore attuale netto, il tasso interno di rendimento e il rapporto benefici/costi. Essi sintetizzano e aggregano tutte le misure adottate in sede di calcolo dei benefici per misurare l'impatto del progetto, confrontandolo al tempo stesso con i costi sostenuti. Anche in questo caso, in assenza di diverse indicazioni, si utilizza convenzionalmente il tasso sociale di sconto del 3,5 per cento per tutte le regioni ad eccezione di quelle dell'obiettivo convergenza per le quali la Commissione europea ha indicato il 5,5 per cento.

2.14. Uno dei principali obiettivi delle linee guida è la selezione di metodi di calcolo standardizzati dei benefici economici relativi a progetti appartenenti allo stesso comparto o settore omogeneo. Per le procedure standardizzate di calcolo dei costi, è opportuno avvalersi dei calcoli dei costi effettuati per progetti analoghi già realizzati, raccogliendo tali dati in appositi archivi. Il confronto tra la composizione e l'entità di tali costi relativi a progetti già realizzati e la composizione e l'entità dei costi dei preventivi relativi ai nuovi progetti fornirà informazioni rilevanti ai fini della costruzione di procedure standardizzate di calcolo dei costi.

2.15. Per gli interventi con costi superiori ai 10 milioni di euro deve essere sviluppata una apposita analisi dei rischi. Una parte generale di tale analisi riguarda l'analitica descrizione di tutti i fattori che possono incidere negativamente sulle previsioni realizzative del progetto, nonché sui flussi di cassa finanziari ed economici. Tale parte generale:

a) ripercorre tutte le fasi e le tempistiche relative alla progettazione, alle gare e agli altri aspetti amministrativi e procedurali con riferimento a progetti analoghi o confrontabili con quello in esame;

b) individua analiticamente i soggetti coinvolti nella realizzazione del progetto e formula specifiche ipotesi sui relativi comportamenti;

c) descrive i rischi derivanti da aspetti politici, legislativi e ambientali in senso ampio;

d) analizza i rischi propri del progetto, provenienti da fattori quali la domanda, la tecnologia, la capacità operativa e gestionale e altri aspetti organizzativi.

2.16. L'analisi dei rischi deve applicare una metodologia idonea ad evitare stime eccessivamente ottimistiche di costi e benefici (optimism bias). I costi di investimento, i costi operativi, la durata dell'intervento e i benefici tengono conto di dati derivanti dai progetti già realizzati o da progetti simili. In assenza di più specifiche evidenze empiriche le amministrazioni sono tenute a raccogliere i dati che diano conto di stime caratterizzate da eccessivo ottimismo. Attraverso appositi studi relativi ai vari sub-settori è possibile ricavare appropriati fattori correttivi da utilizzare per i singoli progetti. In una fase iniziale le stesse analisi ex post dei singoli progetti forniranno indicazioni importanti relative ai costi previsti e a quelli attuali.

3. Criteri e procedure per la selezione delle opere di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 228/2011.

3.1. I criteri di selezione delle opere, da includere nel Documento, si basano sugli esiti sia dell'analisi dei fabbisogni infrastrutturali sia della valutazione ex ante dei singoli interventi.

3.2. Completati gli studi di fattibilità, i criteri di selezione dei singoli interventi sono quelli tipicamente progettuali:

a) gli indicatori di redditività sociale derivanti dall'analisi economica;

b) gli indicatori derivanti dall'analisi finanziaria per i progetti a tariffa;

c) gli indicatori che esprimono il contributo del progetto ad altri obiettivi di politica economica.

3.3. Oltre all'analisi di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria, deve essere indicata la misura di soddisfazione dei progetti selezionati rispetto agli specifici obiettivi di settore e di area indicati nella sezione del Documento dedicata all'analisi dei fabbisogni infrastrutturali.

3.4. I confronti tra progetti avvengono su base omogenea, con riguardo alla tipologia progettuale e all'appartenenza a un determinato sub-settore e a una specifica area territoriale. È possibile, altresì, formare graduatorie, sulla base dei criteri predetti, che permettano di

selezionare gli interventi nel rispetto dei vincoli di bilancio. A tal fine, l'uso degli indicatori potrà essere ulteriormente affinato tramite procedure di standardizzazione e di aggregazione.

4. Criteri e procedure per la valutazione ex post delle opere di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 228/2011.

4.1. La valutazione ex post si propone di verificare per ogni opera ovvero, qualora utile o pertinente, raggruppamenti di opere accomunate da legami funzionali, settoriali o territoriali:

il grado di conseguimento degli obiettivi di realizzazione fisica;

l'effettiva entrata in esercizio degli interventi e delle opere pubbliche;

i risultati direttamente dipendenti dall'attuazione dell'opera con particolare riferimento ai benefici per la collettività nell'arco temporale di un triennio a partire dalla entrata in funzione;

gli impatti diretti ed indiretti sul contesto di riferimento;

l'efficacia dei «metodi di valutazione» ex ante nel selezionare i progetti;

l'efficienza ed economicità del processo di programmazione e di implementazione del progetto.

4.2. La valutazione ex post tiene conto di fattori quali:

processi di selezione delle opere e completezza dei progetti, inclusa la sostenibilità gestionale dell'intervento, la stima dei benefici (valutazione ex ante) e la presenza ex ante dei criteri e degli indicatori su cui basare le valutazioni ex post;

processi di attuazione delle opere, compresi i tempi di progettazione e realizzazione, l'analisi ed evoluzione dei costi (eventuale presenza di varianti, riserve e contenziosi), l'economicità delle procedure di selezione di forniture, beni e servizi e le procedure di monitoraggio e controllo;

completamento delle opere, effettiva entrata in funzione e conseguente gestione;

conseguimento degli obiettivi a cui le opere sono orientate, con riferimento a realizzazione, risultati (obiettivi di servizio) ed impatti.

4.3. La valutazione ex post tiene conto delle informazioni di monitoraggio, comprese quelle contenute nella banca dati ex art. 13 della legge n. 196/2009; è effettuata dal momento di entrata in funzione dell'opera ma può essere estesa anche a opere in via di realizzazione o non entrate ancora in funzione, al fine tra l'altro di evidenziarne i motivi.

Essa è svolta sulla base dei seguenti possibili livelli di analisi in accordo alle previsioni del Documento pluriennale di pianificazione:

a) «verifica della realizzazione»: si considerano i dati di realizzazione in termini di conformità tra programmato e realizzato;

b) «verifica dei risultati» (efficacia): si riscontra l'effettiva funzionalità dell'intervento e si verifica l'entità del risultato di servizio effettivamente fornito alla collettività rispetto alle previsioni iniziali;

c) «valutazione degli impatti»: si confrontano gli impatti reali con quelli stimati ex ante, individuando gli effetti netti riconducibili all'opera realizzata anche attraverso metodologie di valutazione controfattuale;

d) «ripetizione della valutazione ex ante»: si verifica il processo decisionale che ha determinato le opzioni progettuali e l'appropriatezza dei processi di stima di costi e benefici anche al fine di una revisione della metodologia di valutazione ex ante;

e) «verifica dell'efficienza e dell'economicità degli investimenti»: si confronta il rapporto tra risorse utilizzate e risultati ottenuti nonché se il processo sia stato attuato al minor costo possibile;

f) «avvio di una nuova valutazione»: si effettua una nuova valutazione con un approccio diverso da quello utilizzato ex ante.

4.4. L'analisi ex post include le motivazioni degli scostamenti rilevati tra i risultati osservati e quelli attesi in sede di valutazione ex ante. Si tratta di esaminare gli aspetti relativi alle

procedure e alle modalità di implementazione dei progetti, rilevando e analizzando tutti i problemi che hanno influenzato l'iter previsto dei progetti stessi.

4.5. L'esecuzione della valutazione ex post degli interventi e delle opere pubbliche tiene conto degli approcci e degli standard internazionali.

5. Coinvolgimento degli organismi indipendenti di valutazione di cui all'art. 7 del decreto legislativo n. 228/2011.

5.1. I Ministeri individuano gli organismi responsabili delle predette attività di valutazione nei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (di seguito «nuclei») di cui all'art. 1 della legge n. 144/1999.

5.2. I nuclei sono responsabili di una efficace ed efficiente attività di valutazione e in particolare della:

a) valutazione ex ante dei fabbisogni e delle esigenze infrastrutturali nel settore di competenza dell'amministrazione di appartenenza allo scopo di identificare gli interventi necessari al loro soddisfacimento;

b) valutazione ex ante delle singole opere, secondo i principi di appropriatezza e proporzionalità, al fine di individuare, attraverso l'elaborazione o la valutazione degli studi di fattibilità, accompagnati laddove richiesto dall'analisi dei rischi, le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati nella valutazione ex ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi;

c) valutazione ex post di singole opere, svolta per misurare l'efficacia e l'utilità delle opere realizzate nei settori di competenza.

5.3. Ciascun Ministero procede ad una verifica dell'operatività e della funzionalità del proprio nucleo, con particolare riferimento alla presenza al suo interno di professionalità e competenze adeguate sotto il profilo qualitativo e quantitativo in relazione al numero e alla natura delle attività valutative da svolgere. In caso di inadeguatezza, i Ministeri procedono all'integrazione delle professionalità mancanti all'interno dei rispettivi nuclei, ricorrendo prioritariamente a valutatori appartenenti ad altre strutture di valutazione esistenti nelle amministrazioni e limitando il ricorso a competenze esterne ai casi in cui manchino adeguate professionalità e per valutazioni particolarmente complesse.

5.4. Le amministrazioni, al fine di garantire il rigore e l'imparzialità della valutazione, assicurano la separazione fra le attività di valutazione ex ante e le attività di valutazione ex post, prevedendo l'attribuzione delle due attività a componenti distinti all'interno del nucleo o a soggetti distinti nei casi in cui venga fatto ricorso a professionalità esterne.

Allegato II

SCHEMA-TIPO DI DOCUMENTO PLURIENNALE DI PIANIFICAZIONE

Premessa.

Lo scopo del documento pluriennale di pianificazione (di seguito documento) è delineare gli obiettivi e le strategie del Ministero rendendoli coerenti con le risorse finanziarie e gli strumenti normativi e programmatori a disposizione nell'ambito della realizzazione di opere pubbliche.

Le risorse indicate nel documento vanno intese come l'insieme delle risorse finanziarie (di origine interna, comunitaria o privata) destinate a spesa in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche da parte:

del Ministero interessato;

di altri soggetti, a cui le risorse - inizialmente nello stato di previsione del Ministero stesso - vengono trasferite (ad es. amministrazioni aggiudicatrici, stazioni appaltanti, organismo di diritto pubblico, imprese pubbliche, società in house, concessionarie, etc).

È necessario che gli obiettivi indicati trovino corrispondenza logica e finanziaria con il bilancio dello Stato e dunque con la struttura per missioni e programmi e con le note integrative dello stesso.

Il documento assicura anche la corrispondenza con la direttiva sugli indirizzi per la programmazione strategica del Governo e con le direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione, nonché con quanto previsto da altri strumenti legislativi/programmatori (come ad esempio contratti di programma, programmi finanziati dall'UE, APQ, partenariato pubblico privato, etc).

Introduzione.

1. Elencazione e descrizione dei piani e programmi di investimento in essere per opere pubbliche a valere sulle leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente e di altri strumenti legislativi/programmatori di settore.

2. Evidenza delle risorse finanziarie (nel senso citato in premessa) e ripartizione dalle stesse per fonte.

3. Quadro di raccordo tra le risorse finanziarie e gli obiettivi (target) di risultato e di impatto dichiarati.

4. Quadro di raccordo tra gli obiettivi (target) di risultato e di impatto indicati nel documento e quelli indicati nella corrispondente nota integrativa del bilancio dello Stato.

5. Quadro di raccordo tra gli obiettivi (target) di risultato e di impatto indicati nel documento e 1) la direttiva sugli indirizzi per la programmazione strategica del Governo e 2) la direttiva per l'attività amministrativa e la gestione del ministro interessato.

6. Sintesi del programma triennale in essere e motivazioni dell'attuale ordine di priorità.

Dai quadri relativi ai punti 4 e 5 deve evincersi la struttura responsabile dell'attività.

1. Prima sezione: analisi ex ante dei fabbisogni infrastrutturali.

1.1. Analisi del bilancio domanda/offerta attraverso l'uso di indicatori, con riferimento ai sub-settori di attività, ai programmi di investimento e alle aree territoriali.

1.2. Individuazione di obiettivi (target) di risultato e di impatto quantificati attraverso specifici indicatori e applicati al singolo sub-settore e/o programma di investimento, con riferimento, ove opportuno, a specifiche aree territoriali. Motivazione dell'eventuale diversità tra gli indicatori utilizzati per quantificare i target e quelli utilizzati per l'analisi di domanda/offerta e indicazione analitica sui «coefficienti di trasformazione» per poter tradurre gli indicatori di target in indicatori di domanda/offerta.

1.3. Esplicitazione delle priorità di intervento da perseguire e dimostrazione della loro coerenza con i documenti programmatici esistenti.

1.4. Elenco degli studi di fattibilità utili da avviare per il raggiungimento degli obiettivi indicati, sempre con riferimento a sub-settori, programmi di investimento e aree territoriali. Oneri e copertura finanziaria relativi a tali studi di fattibilità.

1.5. Dimostrazione che le singole opere inserite tra le «infrastrutture strategiche» rispondano effettivamente all'esigenza di colmare un fabbisogno infrastrutturale insoddisfatto in base alle analisi di cui al punto 1.1.

1.6. Conclusioni sui fabbisogni infrastrutturali rilevati, sugli obiettivi da realizzare e sulle azioni da intraprendere.

2. Seconda sezione: metodi e risultati della procedura di valutazione e di selezione delle opere e priorità di intervento.

2.1. Indicazione dei metodi di valutazione seguiti in base alla tipologia degli interventi.

2.2. Sintesi delle analisi costi-efficacia.

2.3. Sintesi degli studi di fattibilità semplificati.

2.4. Sintesi degli studi di fattibilità relativi alle «infrastrutture strategiche».

2.5. Sintesi delle valutazioni dei singoli interventi tramite analisi costi-benefici (cfr. indicazioni più ampie in allegato I):

a) risultati dello studio di fattibilità (principali conclusioni dello studio e dimostrazione che si è scelta la migliore alternativa);

b) qualità del materiale prodotto (aspetti tecnici del progetto; coerenza tra obiettivi e impatti; affidabilità dell'analisi finanziaria e economica);

c) rilevanza dell'iniziativa rispetto alla programmazione di settore;

d) maturità tecnica, amministrativa e finanziaria del progetto;

e) sintesi dell'analisi finanziaria ed economica con relativi indicatori di redditività;

f) sintesi dell'analisi dei rischi per le opere di costo superiore ai 10 milioni.

2.6. Conclusioni sulla valutazione ex ante delle singole opere e graduatoria relativa al merito sui singoli progetti.

2.7. Criteri di selezione derivanti dall'analisi dei fabbisogni infrastrutturali. Indicazione delle priorità individuate.

2.8. Criteri di selezione derivanti dall'analisi finanziaria ed economica dei progetti di un determinato sub-settore e/o area territoriale.

2.9. Altri criteri di selezione.

2.10. Ordine finale di priorità per sub-settore e/o programma di spesa e area territoriale.

2.11. Segnalazione di eventuali punti di contrasto tra gli esiti della valutazione e i criteri selettivi adottati.

2.12. Armonizzazione tra interventi selezionati e programmazione di bilancio.

2.13. Modalità di finanziamento e implementazione degli interventi.

2.14. Schede di tutti gli interventi selezionati contenenti i dati rilevanti (anagrafici, tecnici, amministrativi, finanziari ed economici).

3. Terza sezione: metodi e risultati della valutazione ex post degli interventi.

3.1. Indicazione delle opere da sottoporre a valutazione ex post suddivise in opere ancora a) in corso di realizzazione e b) opere completate.

3.2. Scelta del/dei metodo/i di valutazione e loro motivazione.

3.3. Risultati della valutazione ex post di opere ancora in corso di realizzazione:

- a) verifica del grado di realizzazione degli obiettivi;
- b) verifica della validità del metodo di valutazione ex ante;
- c) verifica dell'efficienza del processo di implementazione.

3.4. Risultati della valutazione ex post di opere già collaudate e fruibili:

- a) ripetizione della valutazione ex ante nelle sue varie fasi rilevanti;
- b) analisi e spiegazione degli scostamenti rilevati;
- c) confronto dei risultati ex post con appositi benchmark;
- d) analisi del processo di implementazione.

3.5. Conclusioni sulle valutazioni ex post effettuate e lezioni per la futura programmazione delle opere.

Data di aggiornamento: 26/04/2013 - Il testo di questo provvedimento non riveste carattere di ufficialità e non è sostitutivo in alcun modo della pubblicazione ufficiale cartacea. Tale testo è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 22 novembre 2012, n. 273.