



*Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per la programmazione  
e il coordinamento della politica economica*



**Dipartimento per lo Sviluppo  
e la Coesione Economica**

Ex art. 10 del decreto legge n.101/2013  
convertito, con modificazioni, dalla legge  
n.125/2013 (in G.U. 30/10/2013, n.255)

**UVAL - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici**

**Addendum al**  
***Vademecum per l'applicazione del Modello di Linee Guida ai fini  
della predisposizione del Documento Pluriennale di  
Pianificazione ai sensi del D.Lgs. n. 228/2011***

Roma, 30 Marzo 2015

Con la collaborazione di:

Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP), DIPE

Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, DIPE

## Obiettivo

Il presente Addendum al “Vademecum per l’applicazione del Modello di Linee Guida ai fini della predisposizione del Documento Pluriennale di Pianificazione ai sensi del D.Lgs. n. 228/2011” diffuso nell’aprile 2014 (di seguito Vademecum) intende fornire alcune indicazioni sull’integrazione di principi e procedure di valutazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità iscritte negli stati di previsione dei Ministeri, considerata la diversa origine delle risorse utilizzate per il loro finanziamento<sup>1</sup>.

## Premesse

Successivamente all’emanazione del Vademecum sono intervenuti importanti sviluppi, anche nel contesto istituzionale di riferimento, tali da aver reso opportuna l’elaborazione della presente nota di approfondimento:

- a) l’adozione del 29.10.2014 da parte della Commissione Europea dell’Accordo di Partenariato (di seguito AdP) dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (di seguito Fondi SIE) per il periodo 2014 – 2020<sup>2</sup>;
- b) le modifiche normative introdotte con la Legge di Stabilità per il 2015 (L. 23.12.2014 n. 190, art. 1 comma 703) in merito alle procedure di programmazione e riparto delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione Sociale (di seguito FSC);
- c) la crescente importanza di fonti finanziarie non ordinarie (risorse aggiuntive, comunitarie e nazionali,) per l’attuazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità programmate dalle Amministrazioni Centrali;
- d) gli esiti delle prime interlocuzioni con i Dicasteri, a partire dalla pubblicazione del Vademecum, condotte da DIPE e DPS/UVAL, che hanno evidenziato da parte delle AA.CC., oltre ad una generale difficoltà nel fare fronte agli obblighi amministrativi legati alla implementazione del D.Lgs. 228/11, la non piena consapevolezza della necessità di includere nel perimetro del DPP gli investimenti in opere pubbliche finanziati con risorse non ordinarie.

## Elementi di principio

Sono di seguito richiamati in sintesi gli elementi di principio entro cui il presente approfondimento si colloca.

1. Il Decreto Legislativo 228/11 promuove la programmazione unitaria della spesa destinata ad opere pubbliche o di pubblica utilità. In questo senso l’Allegato II al DPCM 3 agosto 2012 (“schema-tipo di Documento Pluriennale di Pianificazione”) sottolinea come:

*“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;*

---

<sup>1</sup> Sia il Vademecum che il presente Addendum hanno l’obiettivo di offrire spunti ed indirizzi metodologici per la predisposizione delle Linee Guida e del Documento Pluriennale di Pianificazione. Ciascuna Amministrazione Centrale può ritenersi naturalmente libera di utilizzare o meno tali suggerimenti, valutandone la pertinenza a seconda dei propri specifici orientamenti nella predisposizione degli atti settoriali di competenza.

<sup>2</sup> È possibile consultare tutti i documenti relativi all’Accordo di Partenariato adottato dalla CE al seguente web link: <http://www.dps.gov.it/it/AccordoPartenariato/index.html>

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

A fronte di una sostanziale indifferenza del DPP rispetto alle fonti di finanziamento, si rende necessaria l'individuazione di modalità di armonizzazione delle diverse modalità di valutazione che l'impiego di specifici fondi comporta.

2. Una parte importante dell'attività di programmazione della spesa infrastrutturale compiuta dai Ministeri avviene nell'ambito della predisposizione ed implementazione di Programmi Operativi Nazionali (di seguito PON) per quanto riguarda le risorse dei fondi SIE<sup>3</sup>, e nella partecipazione alla costituenda Cabina di Regia per la definizione dei Piani Operativi del FSC<sup>4</sup>. In questa prospettiva, la programmazione del FSC, tramite la predisposizione di Piani Operativi relativi a specifiche "aree tematiche nazionali", deve essere compiuta anche considerando l'implementazione della Strategia nazionale di specializzazione intelligente e la programmazione dei fondi SIE per il periodo 2014-2020 nonché le più generali programmazioni di settore.

Ne consegue che, all'atto della redazione del DPP, ciascuna A.C. sia chiamata a dare conto in modo organico dell'impiego di diverse fonti di finanziamento che possono concorrere in modo integrato alla copertura dei fabbisogni individuati. Il DPP rappresenta pertanto un'occasione per costruire un unico quadro di raccordo fra tutti gli ambiti di finanziamento e di spesa in opere pubbliche e di pubblica utilità.

## Elementi operativi per la valutazione

Il presente Addendum propone indicazioni operative aggiuntive sull'utilizzo di procedure e tecniche di valutazione, al fine di assicurare una analisi completa del quadro programmatorio all'interno dei DPP. Per maggiore chiarezza tali indicazioni sono state declinate nelle varie fasi del processo valutativo già evidenziate nel Vademecum (cfr. § *Processo e ambiti di valutazione ai sensi del D.Lgs. n. 228/2011*).

### 1. Inquadramento dei settori di spesa

Nell'ambito della predisposizione delle Linee Guida da parte delle AA.CC. titolari di PON, e con riferimento alla costruzione dei quadri di raccordo della programmazione in essere, è opportuno assicurare che i DPP siano strutturati in modo da dare piena evidenza della suddivisione delle risorse operata nell'ambito del PON secondo l'articolazione in Obiettivi Tematici/Priorità d'Investimento, individuazione dei Risultati attesi e delle relative Azioni, oltre che della presenza di eventuali Grandi Progetti.

<sup>3</sup> Nell'ambito dell'AdP 2014 – 2020, il modello di pianificazione degli interventi e delle cd. "priorità di investimento" dei progetti, e quindi dell'utilizzo della spesa, è fondato sull'equilibrio tra i "Risultati attesi" e le "Azioni" per ciascun Obiettivo Tematico. L'identificazione dei contenuti operativi di ciascuno degli 11 Obiettivi tematici definiti a monte dai Regolamenti, si basa sui "risultati attesi" quale chiara, circoscritta e verificabile trasformazione desiderata di un determinato territorio e fabbisogno, mentre le azioni descrivono come, cosa, quanto e con quale modalità viene finanziata una determinata attività. Ciascun Risultato Atteso è associabile ad un "indicatore di risultato" e ciascuna Azione ad un "indicatore di output/realizzazione". Tutti gli indicatori di risultato, definiti ex ante sia nella situazione iniziale (cd. valore *baseline*), sia successivamente l'intervento (cd. valore *target*) devono essere, di norma, già misurabili al momento in cui interviene l'approvazione di ciascun programma nazionale (PON) e regionale (POR) da parte della CE. Per la gran parte degli indicatori di output/realizzazione i PO presentano target definiti alla fine del ciclo di attuazione (al 2023), per una parte di essi è prevista la definizione di un valore intermedio al 2018 in termini di realizzazioni ovvero di operazioni avviate (nel cd. quadro di efficacia dell'attuazione o performance framework).

<sup>4</sup> La Legge di Stabilità 2015 (L. 23.12.2014 n. 190, art. 1 comma 703) interviene definendo i principali elementi di riferimento strategico, di *governance* e di procedura relativi alla programmazione delle risorse del FSC del ciclo 2014-2020. Viene introdotto il concetto di "aree tematiche di rilievo nazionale" in cui impiegare per obiettivi strategici le risorse del FSC, aree da individuare, a loro volta, attraverso una collaborazione tra responsabilità di indirizzo politico per la coesione e le Amministrazioni interessate al riparto delle risorse definito dal CIPE. L'attività di coordinamento è affidata a una Cabina di regia composta sia dalle Amministrazioni centrali e regionali, sia dall'autorità politica delegata alla coesione territoriale; questa definirà i piani operativi, articolati in azioni ed interventi specifici con l'indicazione dei risultati attesi, dei soggetti attuatori, dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio, dei fabbisogni finanziari, sia per annualità e fino al triennio successivo all'anno finale della programmazione.

Ne consegue che le allocazioni finanziarie relative ad Azioni e Grandi Progetti inserite nel PON e, quando saranno definite, quelle relative ai progetti e ai piani/programmi finanziati con risorse FSC possono essere rappresentate in sintesi negli Schemi tipo 1 e 2 allegati al Vademecum.

## 2. Valutazione ex ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi

La valutazione ex ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi rappresenta uno *step* valutativo previsto tanto nella redazione del PON quanto nel caso dei Piani Operativi o del Contratto Istituzionale di Sviluppo (di seguito CIS)<sup>5</sup> per l'impiego dei Fondi FSC. Posto che i Ministeri titolari di PON possono avere responsabilità più ampie rispetto a quelle coerenti con gli Obiettivi Tematici oggetto del PON, la valutazione dei fabbisogni proposta nell'ambito del DPP potrà risultare più articolata rispetto all'attività sviluppata nel PON. Qualora si verificasse quest'ultima fattispecie, la valutazione dei fabbisogni proposta nel DPP dovrà comunque risultare coerente con quanto effettuato nell'ambito del PON ed eventuali scostamenti dovranno essere opportunamente illustrati. Può naturalmente darsi anche il caso contrario, ovvero che la rilevazione dei fabbisogni così come elaborata in fase di predisposizione del PON, ovvero la metodologia di rilevazione degli stessi presente nel Piano Operativo, sia ritenuta di per sé più che sufficiente a sostenere l'elaborazione del DPP; anche in tal caso occorrerà motivare la decisione presa.

In altre parole, potrà rendersi opportuna una verifica dell'efficacia del raccordo (integrazione) fra i diversi ambiti di programmazione, tenendo presente che la selezione degli indicatori utilizzabili nel DPP per quantificare il fabbisogno di infrastrutture e servizi può essere notevolmente agevolata assumendo, ove opportuno, gli indicatori impiegati nell'ambito del PON o, più in generale, quelli proposti nell'Accordo di Partenariato, ovvero mutuando, laddove opportuno, i *Common Indicators* della programmazione 2014-2020 (in allegato al Regolamento FESR) che coprono in qualche caso anche tipologie di azione non previste dall'AdP Italia.

A tal proposito può essere utile la consultazione dell'AdP, di cui al web-link della nota 2, dove per le sezioni di ciascun Obiettivo Tematico sono posti in evidenza gli indicatori di risultato considerati in relazione alla strategia definita nell'AdP. Per quanto riguarda gli indicatori di output collegati alle diverse azioni, si rammenta che si può fare riferimento anche a diversi documenti di utility definiti e diramati alle amministrazioni nell'ambito dei lavori per il coordinamento della programmazione operativa legata ai fondi SIE e ai loro aggiornamenti nell'ambito dei lavori per il monitoraggio nella banca dati unitaria (BDU).

Vale la pena evidenziare che una valutazione dei fabbisogni strutturata sulla base di indicatori comuni, chiaramente definiti e confrontabili, può risultare utile anche per i Dicasteri non titolari di PON, anche eventualmente in sede di Cabina di Regia dell'FSC, per illustrare la rilevanza delle priorità di investimento proposte.

## 3. Valutazione ex ante delle singole opere

La valutazione Ex ante delle singole opere (categorie OOPP1 e OOPP2 del Vademecum) a prescindere dalla fonte di finanziamento o dell'inquadramento del progetto in un particolare ambito di programmazione (risorse ordinarie, comunitarie, private, o aggiuntive di altra natura) trova fondamento nello strumento dello

---

<sup>5</sup> Coerentemente con la L. 23.12.2014 n. 190, art. 1 comma 703, in presenza di interventi infrastrutturali di particolare complessità, è previsto il ricorso al Contratto istituzionale di sviluppo di cui alla L. 98/2013. Appare utile ricordare le principali attività contemplate dal legislatore in presenza di un CIS:

- a. Individuazione puntuale e specifica degli interventi da realizzare;
- b. Fabbisogni a cui intende rispondere;
- c. Elementi che ne assicurano la sostenibilità finanziaria, economica e gestionale;
- d. Obiettivi di realizzazione (efficienza) e di produzione di effetti di sviluppo (efficacia), in termini degli indicatori di risultato;
- e. Definizione del cronoprogramma degli impegni e delle responsabilità dei contraenti e delle fasi di realizzazione;
- f. Eventuali condizionalità, comprese modifiche istituzionali alla cui realizzazione è subordinato il trasferimento dei fondi;
- g. Eventuale sistema degli incentivi e delle penalità collegati al rispetto / inadempimento delle clausole;
- h. Modalità di monitoraggio e di valutazione degli impatti necessarie a garantire trasparenza e tempestività per le decisioni e la verifica degli effetti.

Tutte attività comprese, in un certo senso, nel D.Lgs 228/2011 e finalizzate alla redazione ed elaborazione della valutazione ex-ante dei singoli interventi infrastrutturali (art. 4) di una certa importanza e da includere nel Documento pluriennale di pianificazione.

Studio di fattibilità come supporto conoscitivo in grado di fare emergere l'efficacia del progetto rispetto a determinati obiettivi di copertura di un fabbisogno. In questo senso, e anche nel caso di progetti ricompresi nei PON, l'utilizzo degli indicatori già impiegati nelle precedenti fasi e/o mutuati dall'AdP risulta auspicabile.

Nel caso della fattispecie "Insieme di piccole opere" (e, soprattutto, nel caso di insiemi "ignoti") l'impiego degli indicatori ripresi dal PON e in generale da AdP può favorire notevolmente la valutazione ex ante.

Per quanto riguarda invece i Grandi Progetti contenuti nei PON (rientranti nella categoria OOPP2 del Vademecum), che presentano caratteristiche ben precise definite nell'ambito dei Regolamenti dei Fondi SIE, la valutazione ex ante farà riferimento all'Analisi Costi Benefici (ACB) condotta secondo il modello della Guida prodotta dalla CE<sup>6</sup>.

#### 4. Selezione delle singole opere

I meccanismi di selezione delle opere che caratterizzano la strutturazione di un Programma Operativo Nazionale e la sua successiva gestione possono avere una relativa indipendenza dal resto della programmazione, e sono in parte legati a dinamiche negoziali fra l'Autorità di Gestione e la Commissione Europea. Nell'ambito della predisposizione dei DPP sarà comunque opportuno fornire, seppure in forma sintetica, evidenza di tali meccanismi.

In generale è comunque necessario che il processo di selezione delle opere da finanziare con risorse ordinarie evidenziato nell'ambito di un DPP tenga conto, oltre che della bontà delle opere stesse emergente dalla valutazione ex-ante, anche della loro integrazione o complementarietà rispetto agli interventi finanziati a valere su:

- Programmi Operativi dei Fondi SIE, a partire naturalmente dall'eventuale PON gestito dallo stesso Ministero, nonché dalle rilevanti Priorità d'Investimento dei Piani Operativi Regionali (POR);
- Piani Operativi del FSC;
- Altre risorse finanziarie mobilitate su scala europea e finalizzate comunque a piani di investimento in opere pubbliche e/o di pubblica utilità (e.g. "*Investment Plan for Europe*", cd. Piano Juncker<sup>7</sup>).

È infatti fondamentale che la valutazione della opportunità e maturità dei progetti finanziati con risorse ordinarie evidenzi, premiandole mediante opportuni accorgimenti tecnici, le possibili sinergie ed addizionalità con gli investimenti in infrastrutture ed opere pubbliche implementati nell'ambito della programmazione delle risorse non ordinarie.

---

<sup>6</sup> Al seguente link è possibile consultare la Guida alla formulazione e valutazione di un Grande progetto: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba\\_guide.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf)

<sup>7</sup> Per maggiori informazioni, è possibile consultare il relativo sito web del Piano di Investimenti europeo: <http://www.eib.org/about/invest-eu/index.htm>