

Grandi progetti

L'Italia sa valutare correttamente le opere infrastrutturali, ottimizzare la spesa e soddisfare al meglio i bisogni dei cittadini?

FOCUS

Luglio 2017

L'accordo di partenariato con la UE per l'utilizzo dei Fondi di sviluppo e investimento europei (SIE) è nel pieno della sua attuazione. L'Italia sta scegliendo le grandi opere da realizzare nel settennato europeo 2014-2020. Con una novità: l'accordo firmato con la Ue ci chiede non solo di rispettare il nesso fondamentale tra piano e progetto attraverso meccanismi auto-valutativi, ma individua numerosi indicatori di risultato per gli obiettivi tematici, sia come valore ex-ante la spesa pubblica, sia come target.

Altri importanti programmi di spesa, integrati ai Fondi SIE e al Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), stanno predisponendo grossi contenitori di liquidità per finanziare e/o co-finanziare ulteriori interventi per la crescita, compreso l'investimento in opere pubbliche e di pubblica utilità.

L'Italia è in grado di rispettare le richieste Ue in materia di qualità della progettazione? Nel nostro Paese si discute da anni sul ruolo dell'analisi e della valutazione economica degli investimenti pubblici. Ma l'esperienza dei Grandi progetti 2007-2013 ha dimostrato molte criticità: secondo i tecnici della Commissione europea, il 90% aveva un'insufficiente analisi costi-benefici, il 70% problemi sulla valutazione del mercato interno o nell'impianto progettuale, il 50% lacune nella valutazione ambientale.

Il punto di partenza

La prima legge a occuparsi di valutazione, la n. 144/1999, è rimasta in gran parte **inattuata**. Sono state registrate molte **criticità** anche per il decreto legislativo n. 228 del 2011, che ha obbligato tutte le Amministrazioni centrali a dotarsi di linee

guida settoriali e di un Documento pluriennale di pianificazione degli interventi proprio con l'obiettivo di ottimizzare gli indirizzi di programmazione, applicare gli strumenti di progettazione ex-ante sugli investimenti "non marginali", pianificare meglio la spesa pubblica.

Ora il nuovo Codice degli appalti, approvato con il D.lgs 50/2016, punta su un **nuovo approccio**: il "progetto di fattibilità tecnica ed economica", cioè l'analisi dei fabbisogni come parametro di partenza per decidere la fattibilità e l'utilità di un'opera pubblica

Analisi

- Nel ciclo di programmazione 2007-2013 dei Fondi europei, in base alle informazioni disponibili alla data di chiusura del ciclo, le Regioni italiane e le Amministrazioni centrali dello Stato hanno programmato **95 Grandi Progetti (GP)**
- 73 sono stati notificati alla Commissione Europea (CE) nel corso del periodo di programmazione (il 77%), e **21 sono stati successivamente sospesi**
- I **GP approvati dalla Commissione** - e dunque ammessi ai Fondi di Sviluppo e Investimento Europei (SIE) - **sono 57, pari al 60% di quelli programmati**
- Il valore complessivo è di **oltre 17 miliardi di euro** (circa il 20% delle risorse finanziarie disponibili nel periodo 2007-13 e il 35% del Fondi Europei, incluso il cofinanziamento nazionale). **Per alcuni GP però il costo non risulta quantificato**
- Per il Piano Operativo Regionale (POR) della Campania, la CE si è pronunciata solo sulla metà dei 20 GP notificati
- Dall'analisi dei GP è emersa soprattutto la **difficoltà**, da parte delle Amministrazioni promotrici, ad **avviare e a concludere in tempi relativamente brevi l'iter istruttorio** necessario per ottenere la decisione della CE sull'ammissibilità al contributo finanziario

- I GP ritirati dalla programmazione economica si caratterizzano per **insufficiente documentazione progettuale e lacunosa definizione degli aspetti tecnici, amministrativi e procedurali a supporto della candidatura**

I GP dell'Est Europa che hanno usufruito dell'assistenza tecnica del programma europeo Jaspers (Supporto alla progettazione e analisi indipendente della qualità, scambio di informazioni e *best practice*) **hanno ottenuto risultati diversi**: su 438 presentati, la CE ne ha approvati 371 e altri GP sono in fase istruttoria.

Anche **gli interventi di riqualificazione urbana in Sardegna, Sicilia e Campania hanno avuto il supporto del programma Jessica** (Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree urbane): nel periodo 2007-2013 hanno portato **l'Italia a essere il primo Paese per migliore tasso di successo delle iniziative e per attrazione di risorse finanziarie complessive**.

In dettaglio. Profili critici

I limiti dei Grandi Progetti italiani

Per 53 dei 58 GP complessivamente notificati alla Commissione nell'ambito delle Regioni Convergenza, sono state analizzate le osservazioni avanzate dalla CE nei due mesi a sua disposizione per approvare o respingere l'opera sulla base di Analisi Costi-Benefici (ACB), Impianto Progettuale, Aiuti di Stato, Analisi Finanziaria, e così via.

Le maggiori criticità riscontrate:

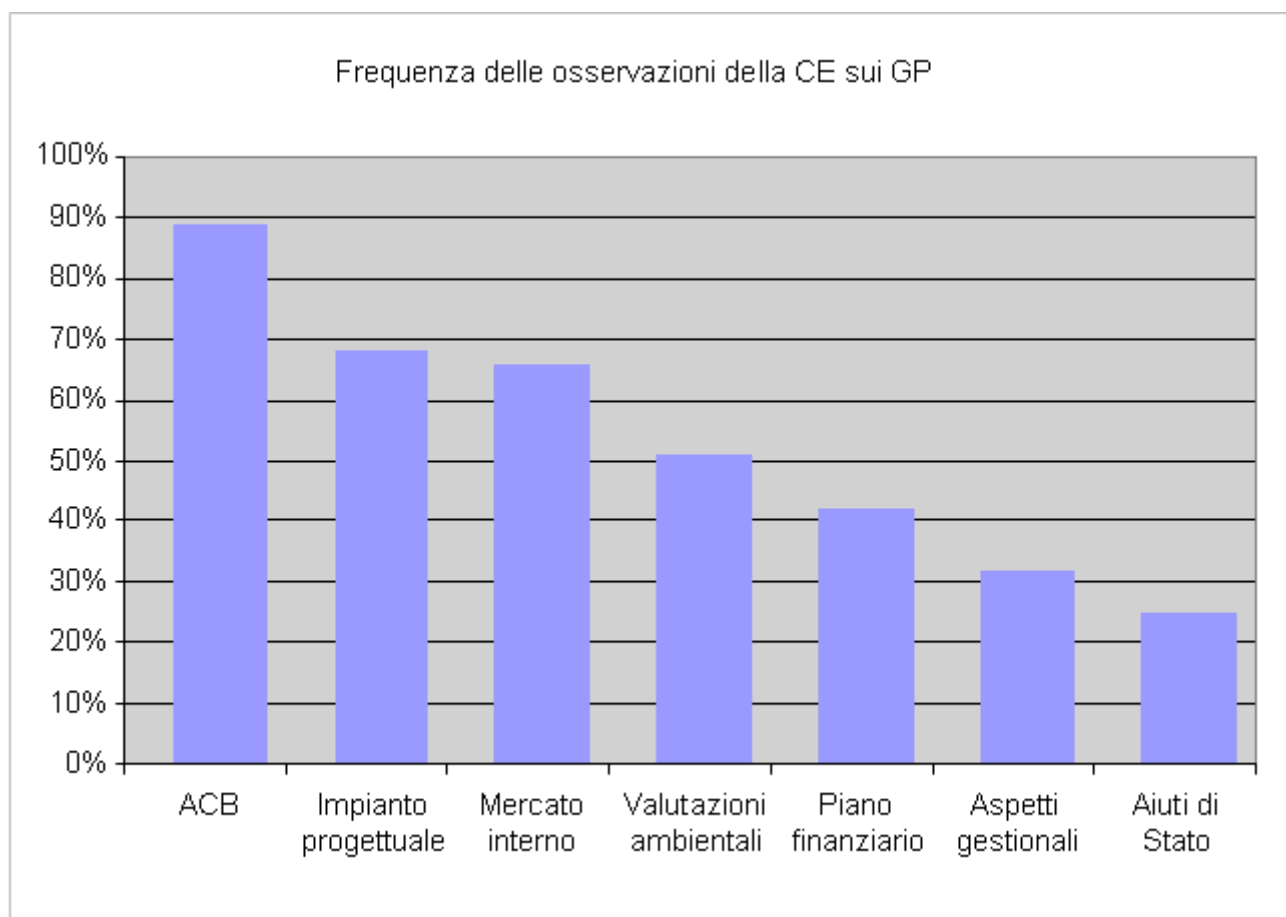
- Su 53 GP osservati, 47 hanno **gravi lacune sull'Analisi Costi Benefici**: per 33 i problemi da sviluppare e chiarire riguardano l'analisi della domanda e per 32 l'analisi finanziaria
- 36 progetti presentano **criticità nell'impianto progettuale**
- 35 progetti presentano **problemi relativi al mercato interno**
- In un caso su 2 le istruttorie hanno **lacune nelle valutazioni ambientali**

- Meno frequenti, anche se comunque presenti (e a volte maggiormente impattanti sulla valutazione complessiva del GP da parte della Commissione) risultano le **osservazioni sul piano di copertura finanziaria**

del progetto, sul sistema di gestione degli interventi realizzati e sulla presenza di aiuti di Stato.

<i>Tipologie di osservazioni da parte della CE</i>	n.	% (n./53)
ACB	47	89%
Analisi delle opzioni	18	34%
Analisi della domanda	33	62%
Analisi finanziaria	32	60%
Analisi economica	22	42%
Sensibilità e rischio	16	30%
Fattori di conversione	22	42%
Impianto progettuale GP	36	68%
Quadri economici	8	15%
Cronoprogrammi	23	43%
Costi di investimento	25	47%
Descrizione e articolazione interventi	29	55%
Mercato interno	35	66%
DIR (CE) 2004/17	25	47%
DIR (CE) 2004/18	29	55%
REG(CE) 1370/2007	5	9%
PPP	3	6%
Cronoprogrammi gare	11	21%
Valutazioni ambientali	27	51%
VIA	23	43%
VAS	5	9%
VIS	3	6%
Natura 2000	13	25%
Piano finanziario	22	42%
Funding Gap	10	19%
Fonti di finanziamento e contributo UE	17	32%

Aspetti gestionali	17	32%
PPP	3	6%
Normativa e Piani di settore	6	11%
Accordi interistituzionali	4	8%
Modello di gestione	9	17%
Aiuti di Stato	13	25%
Richiesta notifica aiuto	3	6%
Chiarimenti su ammissibilità	11	21%



Fonte: Progetto di Assistenza tecnica: "Supporto al processo di attuazione dei Grandi Progetti nell'ambito della Programmazione 2007 – 2013, annualità 2011-2013, DPS/Invitalia Spa"

La valutazione

Per **ottimizzare gli indirizzi di programmazione** e applicare gli strumenti di progettazione ex-ante su singoli investimenti "non marginali", così da **pianificare meglio la spesa pubblica**, il

decreto legislativo n. 228 del 2011 ha introdotto per i Ministeri l'obbligo di:

- **«garantire la razionalizzazione, la trasparenza e l'efficacia della spesa** destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità» attraverso «attività di valu-

tazione ex ante ed ex post».

Le Amministrazioni centrali dello Stato infatti appaltano, dirigono e gestiscono le opere di maggiori dimensioni (10 milioni di euro, contro una media di importo per opera pari a 1,7 milioni per gli altri enti appaltanti), che sono quelle che oggi presentano più problemi sui tempi e costi di realizzazione.

- **predisporre un Documento pluriennale di pianificazione (DPP)** per includere e **rendere «coerenti tutti i piani e i programmi** per opere pubbliche» di cui ogni ministero ha competenza.

Il DPCM del 3 agosto 2012 ha successivamente previsto, per ciascun Ministero, la stesura di linee guida per il DPP e ha attivato un gruppo di lavoro presso la Presidenza del Consiglio che ha elaborato un vademecum per supportare le varie amministrazioni nella stesura di entrambi, linee guida e DPP. Il vademecum è stato trasmesso tutti i Ministeri il 14 aprile 2014.

Ministeri-campione

Una prima ricognizione presso sei dicasteri ha fatto rilevare che:

- il personale non sembra disporre delle competenze necessarie per redigere linee guida e DPP
- l'esigenza di una formazione interna risulta prioritaria assicurata l'effettiva operatività dei Nuclei di valutazione in ciascun Ministero
- è indispensabile strutturare la circolazione delle informazioni in modo da poter valutare i passaggi della spesa in conto capitale durante l'intero ciclo di vita del programma/piano/progetto
- serve maggiore coerenza nell'adeguare procedure e strutture interne alle nuove esigenze valutative.

A 5 anni dall'emanazione del decreto, non si riscontra l'impiego diffuso di Documenti pluriennali di pianificazione

Conclusioni

Un momento cruciale per la corretta impostazione di un'opera pubblica è la **formulazione della fattibilità**.

Servono **analisi robuste nei principali passaggi dell'analisi economico-finanziaria preliminare**: analisi della domanda, sostenibilità gestionale e finanziaria, ruolo del contributo pubblico, analisi dei rischi e, infine, misure di impatto socio-economico sul territorio di riferimento

A causa delle criticità segnalate, le **valutazioni finanziarie** sono destinate a subire **continui aggiustamenti**, anche successivi alla stipula del contratto di appalto o concessione, diventando un metro non sempre affidabile per giudicare la sostenibilità di un intervento

Gli strumenti della valutazione ex-ante dei progetti in Italia richiedono linee guida che li rendano effettivamente obbligatori e applicabili

Gli interventi normativi sono stati talvolta caratterizzati da una dinamica **intermittente**, da una **incompleta applicazione**, dalla mancanza di concrete sanzioni per gli Enti che non completano l'iter valutativo richiesto

Risultano carenti gli **strumenti tecnico-economici a supporto delle Amministrazioni locali** nello svolgimento della funzione di progettazione e di supervisione della gestione.

Osservazioni

- Il processo di realizzazione delle opere pubbliche può essere **migliorato** prendendo in considerazione i metodi e gli strumenti utilizzati con successo in altre esperienze.
- Utili indirizzi sulle linee guida (analisi dei fabbisogni, indicatori di risultato e di realizzazione) sono contenuti nell'**Accordo di Partenariato** tra Italia e Commissione Europea per l'utilizzo dei Fondi SIE (settennato 2014-2020) e nella **Guida sull'ACB dei progetti di investimento** pubblicata dalla DG Regio nel dicembre 2014
- Francia, Germania, Regno Unito, Olanda e Svezia utilizzano ampiamente l'**Analisi Costi-Benefici** per la valutazione tecnico-economica della pre-fattibilità degli inve-

- stimenti pubblici e/o di pubblica utilità
- I Paesi osservati dispongono di **linee guida pubblicamente consultabili** e nella maggioranza dei casi forniscono i valori base da usare nella ACB (scenari, indicazioni quantitative circa i principali parametri di valutazione, quali saggio di sconto sociale, valore del tempo, prezzi e salari ombra, costi esterni)
- Viene data **trasparenza alle scelte e ai risultati delle valutazioni**
- **Concertazione e partecipazione con i territori** garantiscono legittimità, trasparenza e diritti di accesso ai diversi soggetti. La **costruzione del contesto** intorno ai progetti infrastrutturali può **ridurre i conflitti** e **garantire la realizzabilità** dell'opera, **accre-scendo la qualità** della infrastruttura e migliorando la capacità di coordinamento tra politiche e programmi di settore.

Il dossier

Analizza il ruolo della valutazione nella programmazione, pianificazione e progettazione delle politiche pubbliche orientate agli investimenti, attraverso l'esame:

- del contesto europeo
- delle criticità dei Grandi Progetti programmati nel periodo 2007-2013
- della normativa italiana in vigore
- dei possibili indirizzi per meglio cogliere le opportunità nell'utilizzo delle risorse.

Lo studio è stato realizzato da

RENATO LOIERO, Senato della Repubblica

STEFANO MAIOLO, Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, Regione Lazio – Agenzia per la Coesione Territoriale.

Focus a cura di

UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO
Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)