

La valutazione degli investimenti pubblici

Strumenti di programmazione e ACB:
l'esperienza italiana

DOCUMENTO DI ANALISI N. 3

DOCUMENTO
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *Documento di analisi* è a cura di

RENATO LOIERO, Senato della Repubblica

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

I dati sono aggiornati al 12 luglio 2017

PAROLE CHIAVE: OPERE PUBBLICHE; VALUTAZIONE INVESTIMENTI PUBBLICI; STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE; ANALISI COSTI BENEFICI



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/)

La valutazione degli investimenti pubblici. Strumenti di programmazione e ACB: l'esperienza italiana.

Luglio, 2017

Abstract

Nelle Amministrazioni Pubbliche, sia centrali che locali, si avverte l'esigenza di valutare le politiche finalizzate alla crescita e guidarle attraverso una strutturata pianificazione pluriennale; ancora più si soffre dell'assenza di scelte basate sulla logica della soddisfazione dei fabbisogni emergenti. In questo lavoro sono analizzate alcune criticità – a partire dalle scarse pratiche di analisi e valutazione delle politiche pubbliche orientate agli investimenti - che impediscono, diversamente da altri paesi membri dell'Unione europea, un impiego ottimale delle risorse. Si propongono, allo stesso tempo, possibili indirizzi per cogliere meglio le opportunità, attuali e future, nell'utilizzo delle risorse disponibili per il rilancio della struttura economica dell'Italia.

Central and local public agencies need to evaluate growth policies and guide them through structured multi-annual planning. The public sector is affected by a lack of policies to meet emerging needs. This paper focuses on some criticalities – amongst them, failure to analyse and evaluate investment-oriented public policies – that prevent Italy, unlike other EU Member States, from making the best use of resources. Recommendations are given on how to seize present and future opportunities to use available resources in order to revamp the economic structure of Italy.

Sommario

In sintesi	7
1. Premessa	8
2. Linee guida per la valutazione. Lo stato dell'arte in Italia e all'estero	9
3. L'esperienza dei Grandi Progetti nella programmazione 2007-2013	11
JASPERS e JESSICA. Il ruolo dei programmi di assistenza tecnica nella valutazione e formulazione dei progetti infrastrutturali.....	16
4. La pianificazione delle opere pubbliche.....	17
Il D.Lgs. 228/2011 e i suoi esiti: una prima valutazione	19
5. Pianificazione, programmazione e progettazione nel nuovo Codice degli appalti..	19
Linee guida. Alcuni indirizzi metodologici per l'elaborazione su base settoriale.....	20
<i>L'Accordo di Partenariato e l'analisi dei fabbisogni. Gli indicatori di risultato</i>	<i>21</i>
<i>Lo Studio di fattibilità in base al settore di investimento</i>	<i>22</i>
<i>La valutazione economica dei progetti per settore.....</i>	<i>24</i>
6. Sintesi e conclusioni.....	26
Riferimenti bibliografici	28
Legenda.....	29

Indice delle figure e delle tabelle

Figura 1 - Frequenza delle osservazioni della CE sui GP per differente tipologia	15
Tabella 1 - Ricognizione dei GP nel ciclo di programmazione 2007-2013.....	12
Tabella 2 - Ricognizione dei GP approvati o in corso di approvazione, aggregati per settore.....	13
Tabella 3 - Analisi delle tipologie di osservazioni sui Formulari dei GP da parte della CE...	14
Tabella 4 - Esempio di indicatori di risultato dell'Accordo di Partenariato associabili all'analisi dei fabbisogni per settori e AA.CC.	22
Tabella 5 - Lo Studio di fattibilità per alcuni settori analizzati nella guida CE dei Grandi Progetti e possibili abbinamenti con le AA.CC.....	24
Tabella 6 - I settori rappresentati nella valutazione economica di opere pubbliche nella guida UVAL-IRPET associati alle possibili AA.CC.	26

In sintesi

In Italia si discute da tempo sul ruolo dell'analisi e della valutazione economica degli investimenti pubblici, ma **l'esperienza dei Grandi progetti** notificati alla Commissione nel ciclo 2007-2013 del programma Regioni Convergenza ha dimostrato alcuni punti di possibile miglioramento. 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 ed applicare gli strumenti di progettazione ex-ante sugli investimenti "non marginali".

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'**ACP** tra Italia e Commissione Europea per l'utilizzo dei Fondi SIE 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'**ACB** per la valutazione tecnico-economica della pre-fattibilità degli investimenti pubblici. 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).

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.

1. Premessa

In Italia si assiste da anni al dibattito sul ruolo dell'analisi e valutazione economica degli investimenti pubblici, tanto che si sono create varie correnti di pensiero, a loro volta con rilevanti argomenti di discussione su quali strumenti e metodi possono essere applicati. Nel corso del tempo si sono anche formulati modelli e teorie nonché creati gruppi di lavoro concentrati, a vario titolo, sulle attività attinenti la programmazione, la pianificazione e la progettazione, ma aventi come perno centrale sempre l'ottimizzazione delle scelte legate alla scarsità delle risorse della spesa pubblica.

Chi ama o è attratto dagli strumenti della prima, la programmazione, tendenzialmente è meno attratto dagli strumenti contemplati nella letteratura socio-economica per la redazione di un piano di interventi e la necessaria valutazione; si assiste spesso al dibattito tra chi ripropone l'analisi puntuale per singoli interventi e i faccendieri della programmazione e pianificazione della spesa, questi ultimi spesso anche chiamati ad assecondare programmi a finalità politica e negoziale.

In queste situazioni di potenziale e ragionevole conflitto occorre naturalmente porre rimedio e i tre livelli di analisi – programmazione, pianificazione e progettazione – devono trovare gli elementi di insieme, pena il progressivo deterioramento, già in atto da parecchi anni, delle scelte legate agli investimenti pubblici.

In questo lavoro sono argomentate varie questioni che interessano l'attuale posizionamento istituzionale delle tre leve di analisi e valutazione delle scelte economiche: sul lato della programmazione, si ricorda che si è nel pieno dell'attuazione dell'Accordo di Partenariato (AdP) con la Commissione europea (Ce), per l'utilizzo dei Fondi di Sviluppo e Investimento Europei (Fondi SIE), che ha visto l'Italia, rappresentata da tutte le parti pubbliche, centrali e locali, dare la base e gli indirizzi di scelta alla propria programmazione del prossimo settennato europeo 2014-2020. Particolare fattore innovativo dell'AdP nella materia di cui è composto questo lavoro, è quello di aver avvicinato al programmatore il nesso fondamentale del piano e del progetto, attraverso meccanismi auto valutativi, come verrà meglio approfondito nel resto del lavoro. All'AdP si aggiunge un altro importante tassello in chiave di programmazione dei fondi nazionali (attraverso il cd. Fondo Sviluppo e Coesione - FSC), che in parallelo a quelli europei, saranno finalizzati a sostenere le politiche di sviluppo e coesione. Iniziata circa due anni fa, la nuova fase di programmazione economica-comunitaria si concluderà con l'approvazione dei vari Programmi operativi (PO), nazionali e regionali, presentati alla Ce.

Vi è poi il versante della pianificazione. Anche in questo caso assistiamo a numerosi tentativi di redazione ed elaborazione di Piani di analisi e valutazione delle politiche economiche, molto criticati nel dibattito politico e istituzionale: è da discutere se rappresentino effettivamente le risultanze concrete delle scelte oggetto di analisi e valutazione, quanto piuttosto non siano legati ad una richiesta di puro adempimento formale.

Il nostro legislatore, attraverso il D.Lgs. 228/2011 è intervenuto obbligando tutte le Amministrazioni centrali a dotarsi di Linee guida settoriali e di un Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) degli interventi pubblici, con il fine di ottimizzare da un lato gli indirizzi di programmazione, ma anche di applicare gli strumenti di progettazione *ex ante* su singoli investimenti “non marginali” per meglio pianificare la spesa pubblica e aprire anche la strada a una logica diversa: l’opera pubblica o di pubblica utilità che presenta un maggiore valore attuale economico e finanziario di ritorno deve essere preferibile ad un’altra alternativa, a parità di tutte le altre condizioni. Ciò si tradurrebbe in un migliore dialogo anche con un investitore privato, che potrà trovare conveniente il modello di cofinanziamento sia per la fase di cantiere per la realizzazione dell’opera stessa, sia nella fase di gestione con l’impiego produttivo dell’esercizio.

Le Amministrazioni centrali svolgono un ruolo fondamentale soprattutto per le grandi opere, molto di più di tutti gli altri enti appaltanti, ma cionondimeno destano non pochi problemi sui tempi e costi per la realizzazione delle stesse. Per varie ragioni, argomentate in questo lavoro, a cinque anni dall’emanazione del D.Lgs. 228/2011 nessuna Amministrazione si è ancora dotata di un DPP.

Infine la progettazione, che svolge il passaggio conclusivo di un iter logico preceduto dalla programmazione e pianificazione, e rappresenta il nesso stringente tra ciò che si dichiara in fase di stesura e formulazione del progetto di fattibilità e ciò che si consegue successivamente attraverso il collaudo finale e la gestione, affinché una determinata opera possa avere determinati requisiti e possa essere efficacemente realizzata ed efficientemente gestita per il fine per cui è stata appunto pensata.

2. Linee guida per la valutazione. Lo stato dell’arte in Italia e all’estero

Il legame fra debolezza delle istruttorie valutative nel ciclo dei progetti e ritardo infrastrutturale accumulato dall’Italia trova conferma nelle conclusioni cui giunge una ricerca condotta qualche anno fa dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in collaborazione con Ernest & Young e il Politecnico di Milano.

Lo studio in parola restituisce un confronto convincente della qualità comparata delle valutazioni *ex ante* di fattibilità delle opere pubbliche nei principali paesi europei. Dalla ricerca emerge che Francia, Germania, Regno Unito, Olanda e Svezia utilizzano ampiamente gli strumenti dell’Analisi Costi-Benefici (ACB) per la valutazione tecnico-economica della prefattibilità degli investimenti pubblici e/o di pubblica utilità. Nell’economia di questa nota risulta di un certo interesse richiamare sinteticamente le conclusioni cui giunge lo studio realizzato dal MIT, guardando agli altri paesi oggetto di *case-study* rispetto al contesto italiano:

- Metodologie: tutti i Paesi osservati dispongono di Linee guida scritte e pubblicamente

consultabili. Quasi tutti 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, ...);

- Trasparenza delle scelte: un elemento che manca nel caso italiano è la trasparenza sulle scelte e sulle valutazioni effettuate. Nel panorama europeo particolare attenzione è data alla presentazione dei risultati: l'*appraisal summary table* inglese, ma anche la tedesca e svedese, o il *bilan socioéconomique* francese rendono pubblici i risultati dell'ACB a fianco degli aspetti non monetizzabili;
- Concertazione: all'estero sono previste forme di concertazione e partecipazione con i territori per garantire legittimità, trasparenza e diritti di accesso ai diversi soggetti. Tali momenti non solo facilitano la costruzione del contesto intorno ai progetti infrastrutturali, riducendo i conflitti e garantendo la realizzabilità dell'opera, ma accrescono la qualità della infrastruttura e migliorano la capacità di coordinamento tra politiche e programmi di settore.

Il miglioramento del contesto italiano, secondo gli orientamenti ampiamente condivisi della ricerca, nell'ambito del processo di realizzazione delle opere pubbliche può essere perseguito prendendo in attenta considerazione i metodi e gli strumenti utilizzati altrove e quali di questi possono essere trasferiti con successo nel contesto nazionale.

Il legislatore italiano è di recente intervenuto per rafforzare ulteriormente il quadro normativo in materia di valutazione *ex ante* delle opere pubbliche. Il D.Lgs. n. 228/2011 nasce con le premesse di incentivare le Pubbliche Amministrazioni alla buona prassi della valutazione socio-economica degli investimenti pubblici sulla scia di una normativa rimasta in parte inattuata a partire dalla legge n. 144/1999.

Il Decreto Legislativo in parola prevede l'obbligo per le AA.CC. di predisporre il "*Documento Pluriennale di Pianificazione*" (DPP), contenente il programma triennale degli investimenti per opere pubbliche e di pubblica utilità, da articolare secondo le indicazioni contenute nel successivo DPCM del 3 agosto 2012. Propedeutica alla stesura del DPP è la redazione, a cura delle Amministrazioni coinvolte, di *Linee guida* settoriali riguardanti la quantificazione dei fabbisogni e la valutazione *ex ante* ed *ex post* degli interventi finanziati. Il 30 settembre 2013, l'allora ministro dell'Economia Fabrizio Saccomani intervenne per dare impulso a un processo ristagnante sollecitando formalmente tutte le AA.CC. ad adempiere al mandato normativo.

In base alle previsioni del D.Lgs. del 2011, i Ministeri, sono tenuti a redigere il DPP entro il 31 ottobre e a trasmetterlo al CIPE; entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo devono elaborare una relazione sullo stato di attuazione del DPP stesso. L'art. 7, comma 5, consente ai Ministeri di richiedere "*supporto metodologico per lo svolgimento delle funzioni di valutazione, ivi inclusa la predisposizione di Linee guida e documenti metodologici, al Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, in raccordo con il Sistema Nazionale di Valutazione, al fine di garantire la condivi-*

sione dei prodotti e degli strumenti, nonché la loro armonizzazione con i metodi e i criteri di valutazione utilizzati nella politica regionale, nazionale e comunitaria”.

Il DPCM del 3 agosto 2012 contiene diversi elementi che consentono di facilitare il processo di elaborazione del DPP attraverso la stesura ed elaborazione, a carico di ciascun Ministero, delle *Linee guida* per la redazione dello Documento. Al fine di facilitare la predisposizione del DPP, è stato elaborato da un gruppo di lavoro congiunto tra il DIPE dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'ex Unità di Valutazione degli Investimenti (UVAL) del Ministero dello Sviluppo Economico, oggi incardinata nell'Agenzia per la Coesione Territoriale, un *Vademecum* contenente dettagli e indicazioni operative per la stesura sia di dette *Linee guida*, sia del DPP.

Il *Vademecum* - e ulteriori utili approfondimenti - dopo essere stato prontamente messo in rete da parte delle due istituzioni che ne hanno curato la stesura¹, il 14 aprile 2014 è stato trasmesso a tutti i Ministeri tenuti a svolgere le attività valutative.

3. L'esperienza dei Grandi Progetti nella programmazione 2007-2013

In questa sezione viene analizzato il quadro di riferimento dei Grandi Progetti (GP) programmati nell'arco temporale della programmazione 2007-2013, sia da parte delle Regioni, sia da parte delle Amministrazioni Centrali, titolari di uno specifico Piano Operativo.

I dati e le informazioni raccolte si riferiscono alle principali fasi preliminari l'avvio-costruzione del progetto in senso stretto, così come contemplate nella Sezione 2 dell'ex Regolamento comunitario 1083/2006:

- Programmazione, ovvero inserimento dell'intervento nel Programma Operativo (PO) di una specifica voce indicativa del GP e conseguenziale approvazione del PO stesso.
- Notifica, attività da parte dell'Autorità di Gestione alla CE, con la quale viene trasmessa la documentazione progettuale e la richiesta di cofinanziamento a valere sui Fondi SIE.
- Decisione, approvazione della CE di promuovere o meno il GP oggetto di notifica.

Il quadro che emerge sui GP – alla data di chiusura del precedente settennato - programmati in ambito nazionale e in parte presentati alla CE, relativi al ciclo di programmazione 2007-13, viene riportato nella Tabella 1.

¹ [Link](#).

Tabella 1 - Ricognizione dei GP nel ciclo di programmazione 2007-2013

Programma Operativo	Programmazione 2007-2013						Programmazione 2014 - 2020 *
	GP Programmati dal 2007	GP Notificati nel corso del periodo di programmazione	GP Decisi a Giugno 2012	GP Decisi a Marzo 2015	Sospesi	GP a cavallo della programmazione 14-20 *	
POR FERS LOMBARDIA	1	1	0	1	0	1	0
POR FERS TOSCANA	2	2	1	2	0	0	0
POR FERS LAZIO	3	4	0	0	3	0	1
POR FESR CAMPANIA	26	20	5	14	3	16	1
POR FESR BASILICATA	1	1	0	0	0	1	0
POR FESR CALABRIA	11	6	2	5	5	2	0
POR FESR PUGLIA	7	7	2	6	0	3	0
POR FESR SICILIA	17	12	1	11	1	5	4
POR FESR SICILIA	4	1	0	1	3	1	0
POIN ATTRATTORI CULTURALI	1	1	0	1	0	1	0
POIN ENERGIA	4	1	0	1	3	0	0
PON RETI E MOBILITA'	18	17	11	15	3	8	2
TOTALE	95	73	22	57	21	38	8

(*) dati provvisori, oggetto di possibili modifiche in fase di approvazione e attuazione dei PO.

Il "PON RETI E MOBILITA'" è ri-denominato in "PON INFRASTRUTTURE E RETI" con la nuova programmazione 2014-20.

Fonte: Elaborazioni su consultazioni: versioni originarie e aggiornate PO, Siti istituzionali AdG, SFC.

I GP complessivamente programmati sono 95², alcuni dei quali sono stati sospesi in occasione delle varie riprogrammazioni dei PO e/o sostituiti con altri interventi. Il valore complessivo, per i GP di cui risulta noto il relativo costo, è pari ad 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 di essi infatti il costo non risulta quantificato, sebbene presente nei PO: per molti di essi è stata predisposta, per varie possibili ragioni³, la soppressione anche a seguito delle numerose riprogrammazioni intervenute in corso d'opera.

I GP notificati sono solo una quota (il 77%) di quelli complessivamente programmati. Come risulta dalla Tabella 1, alla fine del periodo di programmazione, i GP approvati dalla CE sono pari al 60% di quelli programmati e pari a 57.

Spicca, sotto questo profilo, il dato relativo al POR Campania: dei 26 programmati, 20 sono quelli notificati e solo la metà di questi sembra aver imboccato positivamente la strada del cofinanziamento. La strategia del POR e le scelte di indirizzo che sono state via via effettuate (si ricorda che è stata concentrata sui GP una buona parte della strategia di implementazione del POR stesso) non sembra aver prodotto finora i risultati auspicati.

² In allegato il dettaglio dei 95 GP programmati e il loro attuale stato dell'arte. Sono naturalmente possibili ulteriori modifiche: i GP che possono essere "ritirati" da parte del promotore oppure ripresentati nel nuovo ciclo di programmazione 2014-20.

³ Per molti GP ritirati dalla programmazione economica, una delle principali ragioni è da attribuire alla insufficiente documentazione progettuale presentata alla CE in fase di notifica.

I dati in esame sono stati inoltre riaggregati classificando i GP in 9 tipologie progettuali⁴, articolati sia su base regionale (POR) che nazionale (PON). Si evidenzia la netta predominanza degli interventi ferroviari, in termini tanto di numero di progetti che di assorbimento di risorse: su base nazionale, infatti, 22 GP su 66 appartengono a questa categoria, con un costo pari a circa 8 MLD € su un totale di 15 (quasi il 55 per cento) e un costo medio di circa 350 M€ a progetto.

Tabella 2 - Ricognizione dei GP approvati o in corso di approvazione, aggregati per settore

settore	n. GP	Costo complessivo	Costo medio per progetto
Infrastrutture di trasporto ferroviario	22	€ 7.671.392.163,00	€ 348.699.643,77
Infrastrutture di trasporto stradale	10	€ 3.481.328.102,00	€ 348.132.810,20
Infrastrutture del settore energetico	2	€ 612.780.144,00	€ 306.390.072,00
Infrastrutture di trasporto ferroviario urbano	3	€ 420.794.351,00	€ 140.264.783,67
Opere e infrastrutture sociali	7	€ 871.060.736,00	€ 124.437.248,00
Infrastrutture di trasporto aereo	1	€ 114.930.000,00	€ 114.930.000,00
Infrastrutture di trasporto nodale	5	€ 532.739.175,00	€ 106.547.835,00
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	6	€ 600.022.265,00	€ 100.003.710,83
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	10	€ 828.035.688,00	€ 92.003.965,33
Totale / media	66	€ 15.133.082.624,00	€ 186.823.340,98

Fonte: Elaborazioni su consultazioni: versioni originarie e aggiornate PO, Siti istituzionali AdG, SFC

Ciò che emerge dall'analisi "case per case" dei GP è la difficoltà, da parte delle Amministrazioni promotrici, ad avviare e a concludere in tempi relativamente brevi l'iter istruttorio connesso alla conferma, da parte della Commissione, del contributo finanziario al Grande Progetto presentato (cosiddetta fase della "Decisione").

Al fine di allargare la visione valutativa su cosa realmente accade in questo ciclo preliminare, sono state analizzate le osservazioni che la CE effettua su ciascun GP nei due mesi che ha a disposizione per approvarlo, salvo che - appunto - non vi siano elementi che non consentono il passaggio alla decisione finale. Le osservazioni sono raggruppate per tipologia di argomento: Analisi Costi-Benefici, Impianto Progettuale, Aiuti di Stato, Analisi Finanziaria, e così via.

La Tabella 3 riporta le principali osservazioni formulate dai Servizi della Commissione, articolate per ambiti tematici. L'analisi è stata effettuata su 53 dei 58 Grandi Progetti complessivamente notificati alla Commissione nell'ambito delle Regioni Convergenza.

⁴ Infr. di trasporto ferroviario, Infr. per telecomunicazioni e ICT (tutti GP per la realizzazione della Banda Larga e Ultra Larga), Infr. di trasporto stradale, Infr. di trasporto aereo, Infr. Ambientali e risorse idriche, Opere e infrastrutture sociali, Infr. di trasporto ferroviario urbano, Infr. di trasporto nodali, Infr. del settore energetico.

I valori riportati corrispondono alla frequenza delle singole osservazioni rilevate per ciascun GP, conteggiate al momento in cui sono state formulate (evitando quindi di considerare due volte la stessa osservazione, qualora essa sia stata successivamente riformulata).

L'analisi è finalizzata ad evidenziare gli elementi di maggiore criticità nella predisposizione della documentazione progettuale e nella definizione degli aspetti tecnici, amministrativi e procedurali a supporto della candidatura di un Grande Progetto.

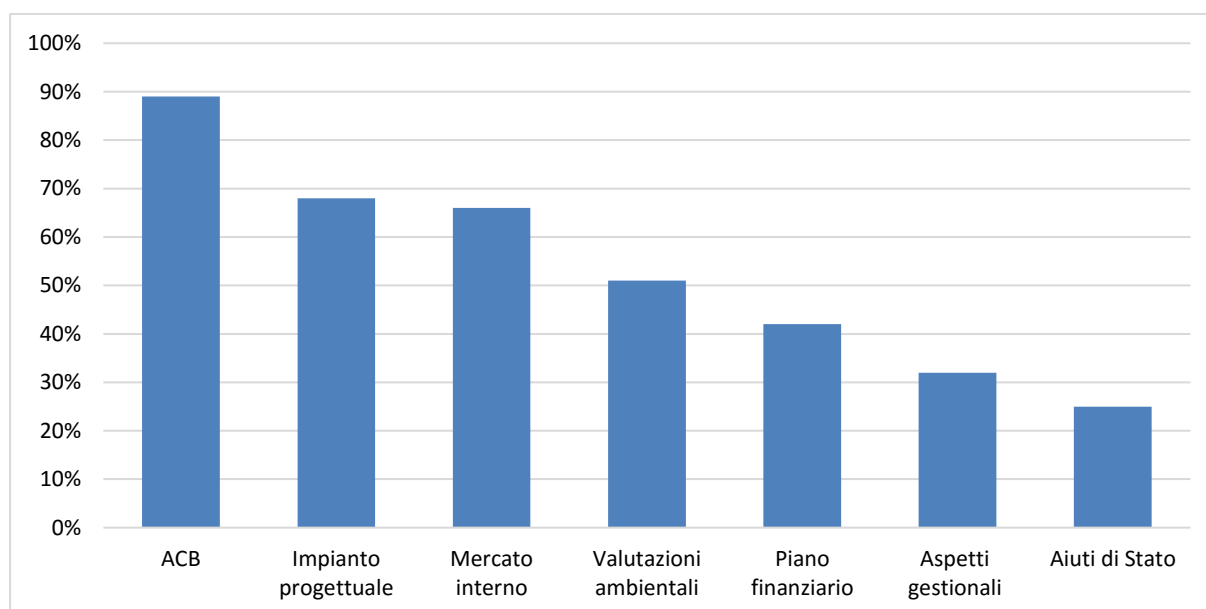
Tabella 3 - Analisi delle tipologie di osservazioni sui Formolari dei GP da parte della CE

Tipologie di osservazioni da parte della CE	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".

Come evidenziato anche nella Figura 1, le maggiori criticità riguardano gli aspetti connessi all'Analisi Costi Benefici: quasi nove Grandi Progetti su dieci (per l'esattezza 47 su 53) hanno avuto dei "problemi" sull'ACB (per 33 i problemi da sviluppare e chiarire hanno riguardato l'analisi della domanda, per 32 l'analisi finanziaria, e così via) e quasi sette su dieci, hanno presentato criticità relative all'impianto progettuale o al Mercato interno. In un caso su due le istruttorie condotte dalla Commissione rilevano problemi sulle Valutazioni ambientali. Meno frequenti, anche se comunque presenti (e a volte maggiormente impattanti sulla valutazione complessiva del GP da parte dei Servizi CE) risultano essere le osservazioni relative alla formulazione del piano di copertura finanziaria del GP, al sistema di gestione degli interventi realizzati, alla presenza di Aiuti di Stato.

Figura 1 - Frequenza delle osservazioni della CE sui GP per differente tipologia



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".

Come per i precedenti cicli di programmazione, anche per quello in corso 2014-20 è stata elaborata una nuova guida da parte della DG Regio per la formulazione dei Grandi progetti⁵. Due le principali novità: gli aspetti tecnico-metodologico e la *governance* quali strumenti utili per il processo di facilitazione, dalla valutazione *ex ante*, al finanziamento, alla relativa attuazione.

Dalla lettura della nuova *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment projects*, si nota, per l'estensione e la metodologia adottata, il particolare riferimento all'analisi sui settori produttivi principalmente candidabili ai GP. Inoltre, tra la bibliografia di riferimento, spicca il rilevante

⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cba_guide.pdf

ruolo assunto da JASPERS presso la BEI, nella conduzione della valutazione e formulazione dei GP che per il precedente settennato europeo ha interessato tutti i paesi dell'Area Est dell'UE.

JASPERS e JESSICA. Il ruolo dei programmi di assistenza tecnica nella valutazione e formulazione dei progetti infrastrutturali

Appare particolarmente qualificante e pertanto utile da richiamare, anche per l'impostazione che questo stesso lavoro si propone di perseguire nel sensibilizzare gli *stakeholder* sul ruolo dell'analisi e valutazione socio-economica *ex ante* per un progetto "non marginale", il ruolo assunto da JASPERS (*Joint Assistance to Support Project in European Regions*, promossa dalla BEI, in partenariato con la DG Regio della CE e la BERS). L'attività della Joint Assistance⁶, partita all'esordio del precedente ciclo di programmazione (anno 2006) soprattutto nei Paesi dell'area Est Europa, consiste nel prestare a titolo gratuito assistenza e supporto alla pianificazione e progettazione degli investimenti pubblici cofinanziati con Fondi SIE.

L'attività di assistenza tecnica di JASPERS può essere, oltre a quella tipicamente strutturata del "supporto alla progettazione", anche l'"analisi indipendente della qualità - IQR" e "centro di competenza: scambio di informazioni e *best practice* su tematiche orizzontali". Le attività di assistenza da parte della Joint non necessariamente si possono avviare con un nuovo intervento; spesso viene coinvolta l'assistenza su determinati piani e/o progetti già avviati (o nello stesso ciclo di programmazione e/o a cavallo di un altro), al fine di osservarne i giusti orientamenti, la formulazione e valutazione delle varie alternative tecniche, l'IQR, ecc.

Dei circa 900 interventi esaminati da JASPERS nel periodo di programmazione 2007-2013, 438 riguardano assistenza e supporto alla elaborazione e presentazione del formulario dei Grandi Progetti, nei vari settori di volta in volta valutati positivamente e candidabili in piena condivisione tra la CE e l'AdG e Beneficiario finale del GP. Il tasso di "successo" della presenza di assistenza tecnica si può anche osservare nel numero del GP approvati e pari a 371; gli altri GP sono in parte in istruttoria. Il grado di giudizio su JASPERS ricevuto dai Paesi beneficiari e dalla DG Regio riguardo l'attività del programma di assistenza è alto. Con un *range* di valutazione tra 0 (insufficiente) e 3 (altamente efficace), il giudizio conferito dai Paesi beneficiari è pari a 2,62; quello della DG Regio è pari a 2,33.

L'attività di JASPERS termina con l'approvazione da parte della CE dell'intervento; gli aspetti legati alla realizzazione del progetto sono affidati invece al beneficiario. Come anche le modalità di reperimento delle fonti finanziarie alternative a quelli SIE: sebbene incardinata nella BEI, la Joint Assistance non fornisce supporto all'accesso di eventuali finanziamenti della BEI stessa; dall'altro lato, viene evidenziato dai funzionari presenti, che un progetto co-

⁶ <http://jaspers.eib.org/>

assistito anche da JASPERS potrebbe assicurare di per sé una migliore presentazione per l'accesso anche ai fondi BEI.

JASPERS rappresenta quindi un "centro di competenza complesso", in quanto vanta un *know-how* che la sua mirata operatività ha consentito di accumulare (attraverso conoscenza e banche dati finalizzati) proprio per le operazioni tipiche che la formulazione e valutazione di un Grande progetto richiede: la Joint sviluppa criteri e modelli sottostanti l'analisi delle alternative progettuali, l'ACB, l'analisi dei profili di impatto economico di un GP, le specifiche derivazioni per l'analisi finanziaria anche attraverso l'impiego dei cosiddetti tassi forfettari nei progetti generatori di entrate, e le altre possibili innumerevoli sfaccettature che, come visto nelle esperienze registrate e schematizzate negli schemi sopra riportati, possono essere mutevoli e riguardare materie e argomenti trasversali.

Una utile esperienza del passato ciclo di programmazione 2007-2013 si è invece registrata in Italia con il programma JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* - Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree urbane). Nata come una iniziativa della Commissione europea realizzata in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), promuove lo sviluppo urbano sostenibile e la rigenerazione urbana mediante meccanismi di ingegneria finanziaria. I tre programmi regionali, realizzati in Sardegna, Sicilia e Campania, hanno rappresentato per la Commissione una buona esperienza di ingegneria finanziaria applicata alla realizzazione di importanti infrastrutture, tanto da designare l'Italia, tra gli stati membri, come il primo Paese per migliore tasso di successo delle iniziative e attrazione di risorse finanziarie complessive sia di provenienza pubblica che privata.

4. La pianificazione delle opere pubbliche

Quando si parla di pianificazione, la letteratura in materia di opere pubbliche è molto ampia. Esistono infatti numerose tipologie di pianificazioni riconducibili alla natura dell'Ente proponente e alla materia specifica di interesse. A livello regionale esiste il Piano territoriale regionale (PTR) ed il Piano territoriale paesaggistico regionale (PTPR). Vi sono poi i Piani di settore (SIC, Piano del parco, Piani di bacino), i Piani territoriali provinciali (PTCP), i Piani comunali (PSC, POC, RUE).

Vi possono inoltre essere attività per la Pianificazione e la partecipazione dei privati mediante procedure ad evidenza pubblica, come per esempio: i Programmi di riqualificazione urbana, le Società di trasformazione urbana. La pianificazione delle opere pubbliche può anche essere circoscritta a specifici ambiti settoriali, come la realizzazione di alcune tipologie di opere di interesse pubblico: la telefonia mobile, gli elettrodotti, gli impianti eolici, e così via.

Il legislatore per completare lo stato dell'arte in materia di pianificazione ha introdotto, in

attuazione dell'articolo 30, comma 9, della Legge di Stabilità del 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relative ad opere pubbliche, attraverso il D.Lgs. 228/2011, l'obbligo della Pianificazione delle opere pubbliche anche nei Ministeri.

L'articolo 1, comma 1, del Decreto prevede che "I Ministeri sono tenuti a svolgere le attività di valutazione ex ante ed ex post di cui al presente decreto al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficacia della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità". L'articolo 2, comma 1, recita che "Al fine di migliorare la qualità della programmazione e ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio, ogni Ministero, nel rispetto delle procedure di valutazione d'impatto ambientale previste dalla normativa comunitaria, predispone un Documento pluriennale di pianificazione che include e rende coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche di propria competenza". Il Decreto è stato ulteriormente rafforzato dal DPCM del 3 agosto 2012, nel quale sono specificate le modalità di elaborazione delle Linee Guida (LG) e del Documento pluriennale di pianificazione (DPP).

La rilevanza e la portata innovativa del Decreto si commentano da soli osservando i numeri che interessano le opere pubbliche appaltate dai Ministeri. Sono a loro volta le opere maggiori, definibili "non marginali" come quelle a maggiore impatto sul territorio di riferimento, a necessitare di una maggiore attenzione durante l'intero ciclo di vita, con particolare attenzione alla fase di pianificazione e progettazione.

Con l'intento di facilitare l'adozione delle Linee guida settoriali previste per la predisposizione del DPP, come accennato nel secondo paragrafo di questo lavoro, è stato predisposto un "Vademecum" contenente indicazioni operative per la stesura da parte delle Amministrazioni Centrali delle LG per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche. Il Vademecum presenta i seguenti caratteri salienti:

- è strutturato promuovendo la coerenza e la completezza dell'apparato legislativo di base costituito dal D.Lgs. del 29 dicembre 2011 n. 228 e dal DPCM 3 agosto 2012
- si propone di trasmettere alle Amministrazioni indicazioni che agevolino nella redazione di documenti concisi, completi e che facilitino le analisi e ne garantiscano la coerenza interna
- si focalizza sugli strumenti e le modalità di redazione delle Linee guida ai fini della successiva stesura del DPP delle opere pubbliche e di pubblica utilità, riprendendo la struttura fondamentale del modello di riferimento per la redazione delle "Linee guida" e del DPP, articolandosi in cinque sezioni principali:
 - inquadramento dei settori di spesa del Ministero
 - valutazione *ex ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi
 - valutazione *ex ante* delle singole opere
 - criteri e procedure per la selezione delle opere
 - criteri e procedure per la valutazione *ex post* delle opere

Il D.Lgs. 228/2011 e i suoi esiti: una prima valutazione

Come previsto dall'articolo 7 del D.Lgs. 228/11, il DIPE e l'ex-UVAL (oggi NUVAP, ai sensi del DPCM del 19 novembre 2014) della Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno avviato già da fine 2013 un calendario di incontri presso varie AA.CC.; ovviamente, i Ministeri contattati non esauriscono l'insieme delle Amministrazioni Centrali interessate alla stesura delle Linee guida. Essi tuttavia costituiscono un "banco di prova" significativo che permette di formulare una prima diagnosi della capacità dei destinatari istituzionali di recepire le innovazioni normative.

I principali elementi emersi negli incontri che accomunano le sei Amministrazioni contattate sono i seguenti:

1. il personale preposto non sembra disporre delle competenze specialistiche necessarie per redigere né le *Linee guida*, né tantomeno il DPP;
2. emerge una chiara esigenza di formazione interna rivolta a favorire lo svolgimento delle attività previste dal D.Lgs. n. 228/11;
3. queste difficoltà sono acuite dall'assenza (in quasi tutte le amministrazioni contattate) di un Nucleo di valutazione, lacuna che di fatto impedisce alle Amministrazioni di operare in modo autonomo;
4. un'ulteriore carenza consiste nell'assenza di procedure strutturate di circolazione interna di flussi informativi finalizzati a consentire la verifica dei vari passaggi valutativi della spesa in conto capitale nell'intero ciclo di vita del programma/piano/progetto;
5. le Amministrazioni appaiono caratterizzate da un'insufficiente determinazione a intensificare il ritmo del percorso di adeguamento delle procedure e delle strutture interne al nuovo quadro valutativo – un'accelerazione che sarebbe vieppiù necessaria in ragione dei gravi ritardi accumulati rispetto alle scadenze, pur ordinatorie, prefigurate dal Legislatore.

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

5. Pianificazione, programmazione e progettazione nel nuovo Codice degli appalti

Un momento cruciale per la corretta impostazione di un'opera pubblica è la formulazione della fattibilità, che per tutte le ragioni fin qui esaminate, in Italia generalmente mostra scarsa robustezza nei principali passaggi dell'analisi economico-finanziaria preliminare alla realizzazione dell'opera: 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.

In assenza di un solido presidio di queste criticità, le valutazioni finanziarie sottostanti il progetto sono destinate a subire continui aggiustamenti, anche successivi alla stipula del

contratto di appalto o concessione, divenendo così un metro inaffidabile per la formulazione di giudizi circa la sostenibilità di un intervento.

Sotto questo profilo, una delle criticità più significative è indubbiamente la carenza di strumenti tecnico-economici a supporto delle amministrazioni locali nello svolgimento della funzione di progettazione e di supervisore della gestione. Il quadro è aggravato da elementi specifici del contesto settoriale. L'incertezza dei riferimenti normativi e quella in merito all'effettiva disponibilità di risorse introduce un elemento di rischio che scoraggia l'afflusso di capitali di proprietà e di debito o ne innalza il costo. Anche la cronica frammentazione, da un lato degli Enti appaltanti e dall'altro del sistema delle imprese, non favorisce la creazione della necessaria competenza per l'affidamento dei contratti; ne deriva una dilatazione dei tempi di svolgimento delle gare e, conseguentemente, della successiva realizzazione e messa in esercizio.

Il nuovo Codice degli appalti, approvato con il D.Lgs. 50/2016 introduce un approccio rinnovato in chiave di analisi e valutazione di una opera attraverso il "progetto di fattibilità tecnica ed economica". Il Codice propone il ruolo dell'analisi dei fabbisogni, come parametro di partenza alla base della fattibilità dello stesso intervento e in assenza della quale, di fatto, il progetto sconterebbe tutte le criticità della sua stessa utilità.

Il progetto di fattibilità, come previsto nell'art. 23 del D.Lgs. 50/2016, il cui Decreto correttivo previsto in adozione per il 18 aprile 2018 consentirà che lo stesso sia predisposto anche in due distinte fasi attraverso la stesura di un "documento di fattibilità" e del successivo "progetto di fattibilità", mette al primo punto il requisito del soddisfacimento dei fabbisogni della collettività. Anche tale tassello, nell'attesa della definizione dei contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali previsti (si aggiunge anche la progettazione definitiva ed esecutiva), attraverso giusto decreto del MIT, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, di concerto con il MATTM e del MIBACT, dovrà tenere necessariamente conto di quanto atteso dalle linee guida degli investimenti pubblici in chiave di ottimizzazione del ciclo di programmazione e pianificazione degli stessi, così come contemplato nell'articolo 201 del nuovo Codice.

Linee guida. Alcuni indirizzi metodologici per l'elaborazione su base settoriale

Nella formulazione delle Linee guida settoriali a favore della progettazione, possiamo individuare alcuni elementi che consentono di facilitare l'approccio alla relativa compilazione, in particolare:

- Nella sua formulazione innovativa, l'Accordo di Partenariato consente di individuare dei tecnicismi metodologici associabili a quelli previsti nel D.Lgs. 228/11, per quanto riguarda l'analisi dei fabbisogni.
- La guida ai Grandi progetti della CE riporta delle sezioni sviluppate per alcuni settori parti-

colarmente vocati alle opere pubbliche, con molti approfondimenti per le attività richieste e propedeutiche l'elaborazione di uno Studio di fattibilità.

- La guida allo Studio di fattibilità, di cui al paragrafo precedente, contiene, tra le varie applicazioni, l'analisi economica disaggregata per vari settori di investimento, da cui sono stati derivati i principali indicatori di progetto e coefficienti tecnici di conversione.

L'Accordo di Partenariato e l'analisi dei fabbisogni. Gli indicatori di risultato

Per quanto riguarda l'analisi dei fabbisogni, come già accennato nel paragrafo 4, l'AdP individua numerosi set di indicatori di risultato associabili agli obiettivi Tematici (settori produttivi), sia come valore *ex ante* la spesa pubblica (base line), sia come target, che ben si prestano ad essere considerati, nei vari settori specificati, delle *proxy* dei fabbisogni.

Analisi così derivate consentono, per molte fattispecie di spesa e di interventi, di determinare il volume ottimale della stessa spesa, ovvero le modalità cui poter giungere ai cd. valori target, qualora vi sia presenza di una possibile sottostima o sovrastima del volume di spesa impegnata per ciascuna azione e priorità di investimento in questione.

Nella prassi della conduzione di attività di pianificazione e progettazione, la rilevazione dei fabbisogni, oltre a poter avvenire attraverso metodi quali-quantitativi diretti, è spesso effettuata attraverso indicatori *proxy* del fabbisogno stesso. Il riferimento al metodo utilizzato nell'Accordo di Partenariato condiviso tra il Governo Italiano e la Commissione Europea, per l'utilizzo dei Fondi SIE per il prossimo settennato 2014-2020, appare pertanto utile per varie ragioni: l'analisi per indicatori, di risultato (cd. *results indicators*) e di realizzazione (cd. *output indicators*), sottendono ad una analisi dei fabbisogni individuabile nella spesa stessa. Entrambi gli indicatori hanno una sottostante analisi logica per la stima dei relativi valori, derivata dalla spesa per investimenti di riferimento. 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*); questo secondo gruppo di indicatori presenta valori iniziali (*baseline*) pari a zero (Casavola, 2014).

A puro titolo di esempio, nella Tabella 9 sono individuati alcuni indicatori di risultato presenti nell'Accordo, che in termini di analisi e valutazione *ex ante* possono aiutare nella rilevazione di opportune *proxy* legate alla tipologia di fabbisogno di un determinato intervento infrastrutturale e la possibile AA.CC. interessata.

Tabella 4 - Esempio di indicatori di risultato dell'Accordo di Partenariato associabili all'analisi dei fabbisogni per settori e AA.CC.

Settore	Indicatori di risultato	Obiettivo tematico	Amministrazione Centrale interessata
TLC	Popolazione coperta con banda ultra larga ad almeno 30 Mbps in percentuale sulla popolazione residente	OT2	MISE
Energia	Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili	OT4	MISE
Ambiente	Popolazione esposta a rischio frane	OT5	MATTM
Ambiente	RSU smaltiti in discarica per abitante	OT6	MATTM
Cultura	Numero di visitatori negli istituti statali e non statali per istituto	OT6	MIBACT
Trasporti	Traffico passeggeri su tpl	OT7	MIT
Trasporti	Capacità potenziale treni / giorno	OT7	MIT
Sanità	Percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare socio-assistenziale in percentuale sul totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)	OT9	Ministero Salute
Giustizia	Numero di furti denunciati per mille abitanti	OT9	Ministero Giustizia
Immigrazione	Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma	OT9	Ministero Interno
Istruzione	Popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un titolo di studio universitario in percentuale sulla popolazione della stessa classe di età	OT10	MIUR
Istruzione	Numero di edifici scolastici in possesso del documento di valutazione dei rischi sul totale degli edifici scolastici	OT10	MIUR
Pubblica Amministrazione	Durata media dei procedimenti civili riferiti alla "cognizione ordinaria" sia di primo che di secondo grado misurata in numero di giorni	OT11	Ministero Giustizia

Fonte: Elaborazioni su Accordo di Partenariato Italia-CE, approvato il 29 ottobre 2014.

Lo Studio di fattibilità in base al settore di investimento

La guida sull'ACB dei progetti di investimento redatta e pubblicata nel mese di dicembre 2014 da parte della DG Regio della CE approfondisce numerose tematiche settoriali, tali da rendere, per ciascun segmento, abbastanza esaustivi gli indirizzi metodologici da affrontare qualora si intenda analizzare, in chiave *ex ante*, la fattibilità di un determinato intervento.

Guardando al D.Lgs. 228/2011, dal quale questo lavoro trae la sua maggiore ispirazione, si

prende atto con favorevole attenzione, che i capitoli sviluppati nel testo della guida della CE appaiono di per sé come dei casi abbastanza raffinati di Linee guida settoriali, e che in un certo verso, oltre a favorire le Autorità di Gestione di competenza regionale che si accingeranno, con le proprie strutture di assistenza tecnica, ad acquisire le informazioni contenute in essa, cionondimeno potrà essere utile anche per le Amministrazioni Centrali, non solo per ciò che potrà riguardare il ricorso alla guida stessa limitatamente per la valutazione e formulazione di un grande progetto, così come definito dall'art. 37 del Regolamento EU 1303/2013, ma anche nell'ottica di trasferire la metodologia seguita al proprio Piano di investimenti e al relativo Documento Pluriennale di Pianificazione.

I capitoli della guida che compongono le analisi settoriali hanno una quasi identica impostazione metodologica, non molto distante peraltro da quella definita nel *Vademecum* citato nel secondo paragrafo del presente lavoro, secondo il seguente indice, che corrisponde anche ad una sorta di elenco minimale di uno Studio di fattibilità specifico su base settoriale:

1. Introduction,
2. Description of the context
3. Definition of objectives
4. Project identification
5. Demand analysis
6. Option analysis
7. Financial analysis
8. Economic analysis
9. Risk assessment
10. Case study.

Nella Tabella 5 viene proposto uno schema di possibili abbinamenti tra i settori analizzati nella guida della CE e le Amministrazioni centrali che potrebbero essere investite nell'ambito del proprio piano di opere pubbliche⁷ e/o per il ruolo di indirizzo strategico a livello istituzionale⁸.

⁷ Si pensi al Piano della Logistica e/o ai singoli progetti di infrastrutture dei trasporti del MIT.

⁸ I progetti relativi alla Banda Larga e Ultra Larga sono presentati e attuati dalle Regioni, sebbene siano il Ministero dello Sviluppo Economico e l'Agenzia per l'Italia digitale, sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ad elaborare ed approvare la Strategia per la diffusione della stessa BUL.

Tabella 5 - Lo Studio di fattibilità per alcuni settori analizzati nella guida CE dei Grandi Progetti e possibili abbinamenti con le AA.CC.

Settore	Capitolo corrispondente guida CE	"Case study" analizzati	Amministrazione Centrale interessata
Transport	3	Road Project, Railway, Urban Transport.	MIT
Environment	4	Waste Water Infrastructure, Waste Incinerator with Energy Recovery.	MATTM
Energy	5	Natural gas transmission pipeline	MISE
Broadband	6	Broadband infrastructure	MISE
Research, development and innovation	7	Vari esempi	MIUR

Fonte: Elaborazioni su "Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects", DG Regio-CE, December 2014.

La metodologia di valutazione prevista nell'approccio settoriale della guida della CE naturalmente non esaurisce, nel confronto proposto, il percorso selettivo delle opere pubbliche contemplato secondo il D.Lgs. 228/2011, dove la redazione del Documento Pluriennale di Pianificazione, anche nel definire la differente composizione dell'elenco di opere da realizzare, include altre attività, tra cui anche la presenza di piccole opere, ben al di sotto del limite soglia dei 50 milioni di euro stabiliti invece per il Grande Progetto.

L'esempio riportato, d'altra parte, consente tuttavia di trarre spunto dalla valida *survey* proposta, la cui impostazione metodologica ben potrebbe essere assimilata anche per la redazione e acquisizione delle Linee guida settoriali che ciascuna AA.CC., come previsto nel citato Decreto, è chiamata ad elaborare.

La valutazione economica dei progetti per settore

La guida allo Studio di fattibilità per opere pubbliche e di pubblica utilità elaborata e messa a disposizione per tutto il comparto della PA dall'UVAL in collaborazione con l'IRPET, di cui è stato introdotto il contenuto nel paragrafo 6.1, dispone, nei vari moduli applicativi elaborati secondo una logica che segue in qualche modo quella della formulazione di un progetto, di uno specifico modulo per l'"analisi economica".

La sezione dedicata all'analisi economica, a sua volta, consente di derivare una serie di indicatori per il progetto da analizzare, sulla base di un ampio ventaglio di settori. Attraverso l'impiego della guida è in altre parole possibile, scegliere anche la tipologia settoriale cui è collocato il progetto e in base a questa derivano, in chiave economica, i seguenti indicatori:

- coefficienti tecnici di conversione delle differenti tipologie di spesa dell'investimento (opere murarie, macchinari, progettazione, manodopera, ecc.)
- moltiplicatore del Pil e dei Consumi attivati dall'investimento
- coefficienti di conversione dei principali inquinanti (PM10 e CO2)
- coefficienti tecnici di conversione di "Altre esternalità" di impatto prodotti dalla realizzazione e gestione dell'opera (incremento offerta di lavoro, costo evitato di mobilità passiva, valore immobiliare, valore del tempo, surplus dei consumatori, valore aggiunto settoriale, ecc.)

I coefficienti tecnici consentono, a parità di spesa, di poter analizzare i differenti effetti che ciascuna opera potrà riprodurre, in un determinato territorio⁹, per i settori economici indicati nella Tabella 11, disposti secondo l'ordine con cui compaiono nell'applicativo della guida; in questa tabella è appositamente associato, per l'oggetto del presente lavoro, la più vicina AA.CC. di possibile competenza in base alla relativa tipologia settoriale della spesa in conto capitale.

⁹ L'applicativo della guida UVAL-IRPET, per la sola sezione di analisi e valutazione economica, circoscrive la derivazione dei coefficienti di conversione limitatamente alla Regione Toscana, sebbene il modello ne preveda l'estensione sia su scala delle altre regioni, sia per le macro-aree Nord, Centro e Mezzogiorno, sia per una possibile aggregazione nazionale.

L'applicativo, allo stato cui è attualmente elaborato, è comunque utilizzabile – con possibili margini di errori limitati – per l'analisi economica anche se un progetto ha una differente estensione territoriale (altre regioni e/o multiregioni), poiché si può dimostrare che i coefficienti di conversione da cui deriva l'analisi economica, riferendosi per lo più a settori "non commerciabili internazionalmente", non assorbono, all'interno dell'intera struttura economica nazionale, differenze significative tali che i relativi coefficienti di conversione assumano valori fortemente differenti (sia tra settori, sia tra territori). Di fatto, la struttura economica della Regione Toscana ben si potrebbe accostare a quella media nazionale. Questa interpretazione viene comunque suggerita con una certa prudenza, tenuto conto che ciascun caso può essere analizzato a sé.

Tabella 6 - I settori rappresentati nella valutazione economica di opere pubbliche nella guida UVAL-IRPET associati alle possibili AA.CC.

Settore	Amministrazione Centrale interessata
1 Asili	MIUR
2 Edilizia scolastica	MIUR
3 Strutture sanitarie	Ministero Salute
4 Impianti sportivi	MIT
5 Parcheggi	MIT
6 Impianti e reti di produzione/distribuzione di energia	MISE, MATTM
7 Impianti di gestione del ciclo di rifiuti	MATTM
8 Trasporti, logistica e simili	MIT
9 Portualità	MIT
10 Infrastrutture per il turismo, convegnistica, altro	MIT
11 Cultura	MIBACT
12 Edilizia abitativa	MIT
13 Infrastrutture per il ciclo delle acque	MATTM
14 Aree industriali e infrastrutture produttive	MISE
15 Bonifica, recupero	MATTM
16 Difesa del suolo, sicurezza idraulica	MATTM
17 Parchi, aree protette	MATTM

Fonte: Elaborazioni su *"Lo Studio di fattibilità nei progetti locali realizzati in forma partenariale: una guida e uno strumento"*, UVAL-IRPET

6. Sintesi e conclusioni

In base a quanto stabilito nell'art. 5, comma 3 del D.Lgs. 228/2011, "Le opere non incluse nel Documento o nelle relazioni annuali non possono essere ammesse al finanziamento, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 153, commi 19, 19-bis e 20, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni." L'eccezione riguarda le opere pubbliche o di pubblica utilità proposte alle amministrazioni dagli operatori economici, da realizzare in concessione o locazione finanziaria non presenti nella programmazione triennale, ovvero negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente.

Risulta chiaro che l'assetto normativo prefigurato dal D.Lgs. n. 228 presenta un'evidente debolezza sul piano dell'*enforcement* delle "sanzioni" che pure contempla, atteso che la "minaccia" di non finanziare in sede CIPE le iniziative candidate in assenza del completamento dell'iter valutativo richiesto non è stata finora mai attuata, nonostante l'apparente "prescrittività" della disposizione contenuta nell'articolo di cui sopra.

Da un lato, per guardare oltre frontiera, sicuramente il clima di incertezza internazionale,

condizionato dalle crisi del Medio Oriente ed Est Europa, non aiuta certo a creare un terreno geo-politico favorevole agli investimenti. Dall'altro lato, occorre però riconoscere che in importanti programmi di spesa si stanno predisponendo grossi contenitori di liquidità proprio per finanziare e/o co-finanziare la spesa per interventi per la crescita, quali le politiche monetarie espansive attraverso il cd. *Quantitative easing* della BCE e il Fondo Europeo per gli investimenti Strategici. Questi programmi e piani, integrati ai Fondi SIE e al FSC potranno conferire importanti canali di finanziamento ai progetti di investimento in opere pubbliche e di pubblica utilità.

Gli strumenti della valutazione *ex ante* della spesa in investimenti di cui sopra però, come abbiamo illustrato in questo lavoro, in Italia non appaiono sufficientemente applicati, poiché mancano linee guida che consentano, nella migliore ipotesi, che gli strumenti stessi siano obbligatoriamente utilizzati. Di questi strumenti si parla da tanto tempo, dall'esperienza del Fondo Investimenti e Occupazione (FIO) degli anni '80 a oggi, ed esiste una valida letteratura che ne incoraggia l'utilizzo, sebbene le varie esperienze siano caratterizzate da una notevole "intermittenza" di indirizzo.

L'avvio della nuova stagione del settennato europeo fa ben sperare in un cambio di direzione e consente di sperare che sia gli organi istituzionali, sia politici, siano d'accordo nel chiedere con maggiore vigore l'utilizzo degli strumenti di valutazione per ogni progetto.

Lavori analitici su base settoriale come quelli esaminati in questo studio, sia promossi dalla CE (si pensi alla guida sui Grandi Progetti) sia sviluppati su base nazionale attraverso la guida allo studio di fattibilità promossa dall'Unità di Valutazione degli Investimenti pubblici (ex UVAL) in collaborazione con l'IRPET (UVAL, IRPET, 2014), offrono un panorama abbastanza definito sul concreto lavoro che occorre sviluppare in materia di pianificazione economica, analisi economico-finanziaria e conseguenziale valutazione *ex ante* di un'opera (o gruppo di opere) di investimenti pubblici.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2014). *Linee guida per la predisposizione delle convenzioni di concessione e gestione*, ANCE, <www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=19455>
- Cresme Europa Servizi (2014). *Il Partenariato Pubblico Privato in Italia nel 2013, Osservatorio Nazionale Project Financing*, Roma
- Cresme Europa Servizi (2015). *Gli appalti verso la ripresa, Edilizia e Territorio*, 12-17 gennaio 2015, Roma
- DIPE - UVAL/DPS (2014). *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*, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/wp-content/uploads/2014/12/Vademecum_Lineeguida_11aprile2014_DIPE_UVAL.pdf>
- G. Gori - P. Lattarulo - S. Maiolo - F. Petrina - S. Rosignoli - P. Rubino (2014). *Lo Studio di fattibilità nei progetti locali realizzati in forma partenariale: una guida e uno strumento, Collana Materiali UVAL – Metodi*, n. 30, <http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/materiali_uval/MUVAL_30_GUIDA_SDF.pdf>
- Maiolo S. (2014). *Il Project financing e gli altri istituti del Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità in Italia: principi, spunti e indicazioni operative, Collana Materiali UVAL – Metodi*, Allegato 2 al n. 30, <http://www.dps.tesoro.it/documentazione/uval/materiali_uval/MUVAL_30_Il_allegato_II_Project_Financing.pdf>
- Nicolai M. - Tortorella W. (2017). *Partenariato Pubblico Privato e Project Finance*, Maggioli editore.
- OCDE (2014). *Economic Outlook*, <www.oecd.org>
- Pennisi G. - Maiolo S. (2016). *La Buona Spesa. Dalle opere pubbliche alla spending review. Guida operativa*, Edizioni Impresa Lavoro, <http://www.amazon.it/Buona-Spesa-Pubbliche-Spending-Operativa/dp/B01D3N5UWI/ref=sr_1_1_twi_kin_2?ie=UTF8&qid=1459419967&sr=8-1&keywords=giuseppe+pennisi>, Roma.
- Pennisi G - Scandizzo P.L. (2003). *Valutare l'Incertezza. L'Analisi Costi Benefici nel XXI secolo*, Giappichelli, Torino.
- SVIMEZ, (2014). *Rapporto SVIMEZ 2014 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

Legenda

AA.CC. – Amministrazioni Centrali

ACB – Analisi costi-benefici

AdG – Autorità di gestione

AdP – Accordo di partenariato

BCE – Banca Centrale Europea

BEI – Banca europea per gli investimenti

BERS – Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo

BUL – Banda ultra larga

CE – Comunità europea

CEB – Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa

CIPE – Comitato interministeriale per la programmazione economica

CRESME – Centro ricerche economiche e sociali del mercato dell'edilizia

DG REGIO – Direzione generale per la politica regionale

DIPE – Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica

DPP – Documento Pluriennale di Pianificazione

FIO – Fondo Investimenti e Occupazione

Fondi SIE – Fondi di Sviluppo e Investimento Europei

FSC – Fondo Sviluppo e Coesione

GP – Grandi Progetti

ICT – Information & communication technologies

IQR – Analisi indipendente della qualità

IRPET – Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana

JASPERS – Joint Assistance to Support Project in European Regions

JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)

LG – Linee Guida

MATTM – Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

MIBACT – Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

MISE – Ministero dello Sviluppo Economico

MIT – Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

NUVAP – Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione

Piani comunali (PSC, POC, RUE)

PO – Programmi operativi

POC – Piano Operativo Comunale

PON – Programma Operativo Nazionale

POR – Programma Operativo Regionale

PPP – Partenariato pubblico-privato

PSC – Piano Strutturale Comunale

PTCP – Piani territoriali provinciali

PTPR – Piano territoriale paesaggistico regionale

PTR – Piano territoriale regionale

RUE – Regolamento Urbanistico ed Edilizio comunale

SIC – Sito di interesse comunitario o sito di importanza comunitaria

TLC – Telecomunicazioni

UVAL – Unità di Valutazione degli investimenti pubblici

VAS – Valutazione ambientale strategica

VIA – Valutazione dell'impatto ambientale

VIS – Valutazione di impatto sanitario

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto

The page features three thick, solid-colored horizontal bars stacked vertically. The top bar is green, the middle bar is dark blue, and the bottom bar is red. These bars span the entire width of the page.