

**LE LINEE GUIDA PER LA VALUTAZIONE EX-ANTE DEGLI INVESTIMENTI
PUBBLICI NEL D.LGS 228/2011 E NEL NUOVO CODICE**
Stato dell'arte, l'esperienza dei Grandi progetti comunitari, alcune evidenze.

Stefano Maiolo¹

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 strumenti e metodi che 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, 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 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.

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.

Le Amministrazioni centrali svolgono un ruolo fondamentale soprattutto per le grandi opere, molto di più di tutti gli altri enti appaltanti, ma cionondimeno stando 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.

Anche il nuovo Codice degli appalti, approvato con il D.Lgs 50/2016 ripropone la struttura logica della valutazione economica ex-ante degli investimenti a partire dal DPP, dove nella parte V (Infrastrutture e insediamenti prioritari), l'art. 201 prevede il ricorso al DPP regolato con il D.Lgs 228/2011, per individuare gli interventi infrastrutturali e opere prioritarie, quali strumenti di pianificazione e programmazione generale.

¹ Componente Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Lazio. Nei contenuti del lavoro non è impegnata l'Istituzione di provenienza ed errori e omissioni sono naturalmente da attribuire all'autore.

Relazione per il convegno della S.I.P.O.TRA, “Quale futuro per la politica dei trasporti dopo il nuovo Codice degli appalti”, Roma 14 dicembre 2016.

2. Stato dell'arte del contesto italiano e internazionale sulle “linee guida” per la valutazione delle opere pubbliche

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 Milano².

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 pre-fattibilità degli investimenti pubblici e/o di pubblica utilità. 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.

Un ulteriore studio dell'IMF (2014) dove viene analizzato l'impatto macroeconomico delle opere infrastrutturali in vari Paesi, giunge ad analoghe considerazioni di cui sopra, sull'esigenza quindi di condurre sistematiche attività di valutazione *ex-ante* sui singoli interventi, quali l'analisi costi benefici, l'analisi dei rischi, soprattutto attraverso impostazioni metodologiche di progettazione basate su linee guida consolidate che coniughino a loro volta le esigenze della programmazione e pianificazione.

Il legislatore italiano è 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.

² “Studio comparato sui metodi internazionali di valutazione preventiva delle opere pubbliche dal punto di vista della fattibilità tecnico-economica”, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Dipartimento per le Infrastrutture, gli Affari Generali ed il Personale, Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, Roma, 2011

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.

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. Il 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;*
- *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).”*

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 NUVAP incardinato anche nella PCM, un *Vademecum* contenente dettagli e indicazioni operative per la stesura sia di dette linee guida, sia del DPP.

Il *Vademecum*, disponibile in rete, è stato trasmesso a tutti i Ministeri tenuti a svolgere le attività valutative. 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, articolandosi in cinque sezioni principali:
 - i. Inquadramento dei settori di spesa del Ministero;
 - ii. Valutazione *ex ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi;
 - iii. Valutazione *ex ante* delle singole opere;
 - iv. Criteri e procedure per la selezione delle opere;
 - v. Criteri e procedure per la valutazione *ex post* delle opere.

Successivamente al *vademecum*, ne è stato predisposto un *addendum*, e anch'esso 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 finanziamento³.

2.1 Prime valutazioni sugli esiti del D.Lgs 228/2011

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 a 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 Amministrazione 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 viepiù necessaria in ragione dei gravi ritardi accumulati rispetto alle scadenze, pur ordinarie, prefigurate dal Legislatore.

3. Il ruolo della progettazione

Un momento cruciale per la corretta impostazione di un'opera pubblica è la redazione dello Studio di 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. Basti pensare cosa accade nel mondo delle gare di PPP, dove in base ai dati del Cresme (2014), vi è un salto tra il numero di gare messe a bando e il *financial closing* di oltre l'80%.

³ Tutta la documentazione afferente il D.Lgs è disponibile al seguente web-link dell'Agenzia per la Coesione Territoriale: http://www.agenziacoesione.gov.it/it/Notizie_e_documenti/Focus/Valutazione_OO_PP_e_Documento_Pluriennale_Pianificazione_AA_CC/Valutazione_OO_PP_e_Documento_Pluriennale_PianificazioneAACC.html

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, 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.

Occorre inoltre rafforzare tale materia con l'esigenza che lo stesso Codice rimette in discussione, sulla disponibilità di banche dati in grado di dialogare tra tutti i livelli istituzionali, siano esse interoperabili (art. 213, D.Lgs 50/2016) quindi in grado di scambiare tra loro informazioni, ma soprattutto possano essere opportunamente integrate delle informazioni che stanno alla base della esigenza di disporre per un determinato intervento quale appunto il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività.

Quest'ultimo livello informativo allo stato attuale non risulta contemplato in nessuna banca dati di opere pubbliche esistente in Italia, né per la gestione delle risorse provenienti dal bilancio ordinario, né nei tracciati informativi predisposti per la gestione e monitoraggio dei fondi strutturali di investimento europei.

3.1 L'esperienza dei Grandi progetti comunitari negli ultimi cicli di programmazione

Cosa è avvenuto durante la programmazione dei grandi interventi infrastrutturali cofinanziabili con le risorse comunitarie in Italia nei precedenti settennati? Negli ultimi cicli di programmazione si è assistito al tentativo di proporre vari interventi, ma che tempi di attuazione e costi di realizzazione hanno condotto ad una situazione instabile proprio per l'assenza di dialogo tra programmazione e progettazione stessa.

In base ai dati forniti dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti lo scorso ottobre 2016, sono 838 le opere incompiute in Italia per un totale di circa 3 miliardi di euro di costi all'anno.

Si va dalle regioni più virtuose, come Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta con 4 interventi ciascuno, Bolzano ne ha soltanto 2, a territori in grande difficoltà, come la Sicilia con 113 opere pubbliche non concluse. La regione Campania registra il più alto tasso di incremento di tale aggregato, dove nel 2015 erano 12 e nel 2016 diventate 90 (+78).

Proviamo a leggere questi risultati in chiave associativa con le risultante di una analisi sui 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.

Il quadro che emerge sui GP programmati e in parte presentati alla Commissione europea (CE) relativi al ciclo di programmazione 2007-13 viene riportato nella Tabella 1.

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 SARDEGNA | 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 | 5 | 1 |
| TOTALE | 95 | 73 | 22 | 57 | 21 | 35 | 7 |

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

(**) Ri-denominato "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 95, 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 ragioni⁴, 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, 21 dei quali successivamente sospesi. 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, anche risultata oggi dall'analisi del MIT l'area con maggiore incremento di opere incompiute: solo la metà dei GP notificati è stato deciso; in effetti sui 20 GP, di cui uno (Tangenziale Aree Interne) ritirato, solo 4 sono ancora in istruttoria presso gli uffici della Commissione.

La strategia del POR di questa regione 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

⁴ 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.

stesso) non sembrano aver prodotto finora i risultati auspicati. Inoltre buona parte delle risorse assegnate nella precedente programmazione sono state a loro volta di vincolo alle nuove assegnazioni nel ciclo 2014-2020 per questi progetti non compiuti.

I dati in esame sono stati inoltre riaggregati classificando i GP in 9 tipologie settoriali (Tabella 2). Tale lettura segnala la netta predominanza degli interventi nell'intero comparto trasportistico (ferroviario e stradale, ma anche urbano, aereo e nodale) in termini tanto di numero di progetti che di assorbimento di risorse. Su base nazionale, infatti, 41 su 66 GP appartengono a tale aggregato, dell'intera somma destinata di oltre 15 miliardi di euro, 12 miliardi appartengono al comparto trasportistico, oltre l'80% delle risorse.

Tabella 2 – Ricognizione dei GP approvati o in corso di approvazione, aggregati per settore (valori in milioni di euro)

| settore | n. Gp | Costo complessivo | Costo medio per progetto |
|--|-----------|-------------------|--------------------------|
| Infrastrutture di trasporto ferroviario | 22 | 7.671 | 349 |
| Infrastrutture di trasporto stradale | 10 | 3.481 | 348 |
| Infrastrutture del settore energetico | 2 | 613 | 306 |
| Infrastrutture di trasporto ferroviario urbano | 3 | 421 | 140 |
| Opere e infrastrutture sociali | 7 | 871 | 124 |
| Infrastrutture di trasporto aereo | 1 | 115 | 115 |
| Infrastrutture di trasporto nodale | 5 | 533 | 107 |
| Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche | 6 | 600 | 100 |
| Infrastrutture ambientali e risorse idriche | 10 | 828 | 92 |
| Totale / media | 66 | 15.133 | 187 |

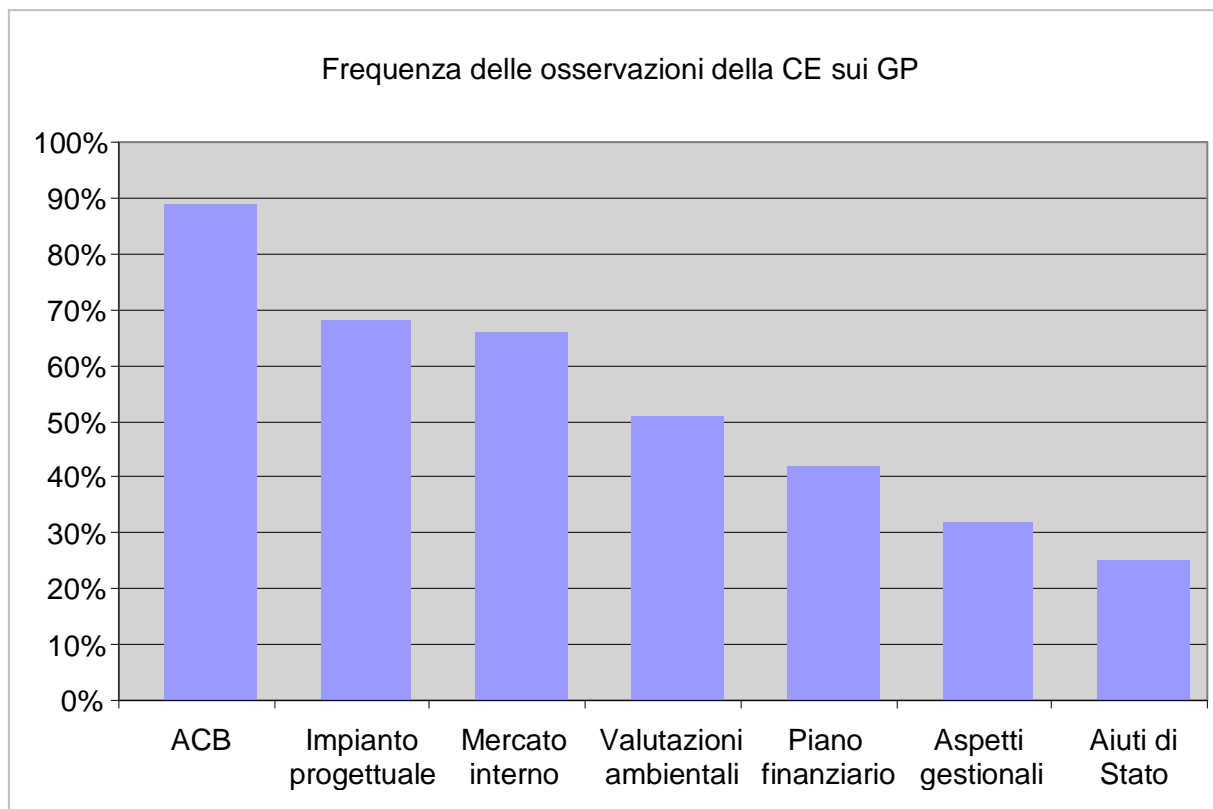
Fonte: Progetto di Assistenza tecnica: "Supporto al processo di attuazione dei Grandi Progetti nell'ambito della Programmazione 2007 – 2013, annualità 2011-2013, DPS/Invitalia Spa".

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.

Al fine di allargare la visione valutativa su cosa realmente accade nel ciclo preliminare delle fasi valutative antecedenti la "decisione" di approvare il GP da parte della CE, sono state analizzate le osservazioni che la CE effettua su ciascun GP che di volta in volta viene inviato. Le osservazioni svolte dalla CE sono raggruppate per tipologia di argomento: Analisi Costi-Benefici, Impianto Progettuale, Aiuti di Stato, Analisi Finanziaria, e così via.

Come evidenziato anche nella Figura 1, le maggiori criticità riguardano gli aspetti connessi all'Analisi Costi Benefici (quasi nove Grandi Progetti su dieci hanno dei "problemi" sull'ACB: dei 53 GP osservati, 47 hanno riguardato quindi l'ACB, per 33 di essi i problemi da sviluppare e chiarire hanno riguardato l'analisi della domanda, per 32 l'analisi finanziaria, e così via), all'impianto progettuale ed al Mercato interno. In un caso su due le istruttorie condotte dalla Commissione rilevano problemi relativi alle 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 argomento



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”.

4 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.

Il neo-eletto presidente Donald Trump nel suo discorso per celebrare la vittoria ha dichiarato che per fare grande di nuovo l’America, il suo slogan elettorale più noto, la ricostruirà: rifarà ponti, strade, ferrovie, scuole, aeroporti, centri urbani.

Nel 1981, come ricordato nel volume di Pennisi e Maiolo (2016), il Presidente Reagan, con un Executive Order, impose alle agenzie del Governo e a tutti i dipartimenti dell’Esecutivo, di effettuare l’analisi dei costi e benefici prima dell’emanazione di ogni tipo di regolamentazione e/o di approvazione di un intervento di spesa. Tale impostazione non è stata smentita dai Presidenti che lo

hanno seguito. Nel 1992, l'Office of Management and Budget (OMB) dell'Amministrazione Clinton emana una circolare sulla metodologia da utilizzare per l'analisi costi/benefici per tutti i programmi federali.

Tutti i Presidenti in carica e il Congresso, vale a dire i due maggiori partiti americani, concordano con l'impostazione che programmi pubblici e regolamentazione debbano essere intrapresi in base al principio del c.d. *evidence based policy*. Un principio che è nato e si è sviluppato nelle organizzazioni internazionali e soprattutto nei dipartimenti "accreditati" di valutazione d'impatto che si occupano di sviluppo economico. L'utilizzo dell'analisi costi/benefici è ritenuta dai vari OMB fundamentalmente come strumento utilizzato ex-ante, nella fase di elaborazione di programmi, piani e progetti.

Un programma da mille miliardi, senza per chi scrive questo *paper* entrare ora nel merito se possa essere reale o sovrastimato, finanziato in parte con la partecipazione privata attraverso l'appoggio dei mercati dei capitali, secondo il nuovo presidente americano è sostenibile e potrà finanziarlo facendo crescere l'economia del 4% invece che 2% odierno. Un obiettivo che potrà essere raggiunto grazie anche a strumenti generalizzati quali sgravi fiscali, tagli delle regolamentazioni e misure straordinarie di emissioni dedicate di bond.

Queste condizioni, sebbene il programma di Trump sia ancora in fase di collaudo, possono apparire anche sul lato delle coperture ancora più verosimili per il fatto che da qualche tempo i risparmi di molti Paesi, tra cui molto quelli degli italiani emigrano alla volta degli Usa, sia per contribuire già all'attualità all'ammodernamento delle infrastrutture americane piuttosto che al miglioramento di quelle europee, sia per sostenere la stessa industria pioniera di forme sempre innovative anche nell'attrazione di capitali stessi.

La normativa *Facta* (Foreign Account Tax Compliance Act - pubblicata in Gazzetta n. 155 del 7 luglio 2015, Legge di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra Italia e USA finalizzato a migliorare la *compliance* fiscale internazionale e ad applicare la normativa statunitense FATCA entrata in vigore già il 1° luglio 2014) rappresenta un chiaro incentivo a far diventare gli Stati Uniti un magnete potente e forse anche un paradiso fiscale per i prossimi anni, e risparmiatori e imprenditori sicuramente non lasceranno incolta tale opportunità.

A parte però quest'ultima evoluzione, che potrà essere a sua volta alimentata anche da una crescita attesa dei tassi di interesse consequenziali della politica economica prevista nel programma del nuovo presidente americano, rimane il fatto che negli Stati Uniti il *dna* della valutazione ex-ante delle opere pubbliche e di pubblica utilità è molto differente da quello italiano: tra i tanti indicatori che segnano una profonda e continua divergenza tra i due Paesi, quali il Pil, anche l'andamento della produttività oraria del lavoro, cresciuto negli ultimi 20 anni in Italia di appena il 5% rispetto al 45% negli USA.

Un divario che separa l'Italia in modo drammatico anche dal resto dell'Europa, mentre dibattiamo, sempre negli ultimi due decenni – o prendiamo atto - su quali riforme attuare e con quali modalità immaginare disegni di linee guida forse anche impraticabili.

Riferimenti bibliografici

AA.VV., (2014), “Linee Guida per la predisposizione delle convenzioni di Concessione e Gestione”, ANCE, maggio 2014, 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.cipecomitato.it/it/documenti/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, luglio 2014, http://www.dps.gov.it/it/materiali_uval/Metodi/index.html#muval30

IMF, (2014), “Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment”, in *World Economic Outlook: legacies, clouds, uncertainties*, October.

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*, n. 30, luglio 2014, http://www.dps.gov.it/it/materiali_uval/Metodi/index.html#muval30

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.