

Il piano di investimento europeo.

Una opportunità per una migliore *governance* delle infrastrutture pubbliche in Italia?

1 Premessa¹

Il Piano europeo degli investimenti (noto come Piano Juncker) rappresenta un cambio di paradigma significativo in materia di finanziamento degli investimenti pubblici. Il passaggio dai contributi pubblici a fondo perduto all'utilizzo di vari strumenti finanziari nell'ambito di interventi che attivano prevalentemente capitale privato implica porre al centro dell'attenzione il progetto, la sua qualità, i suoi effetti, la sua redditività.

Il nuovo meccanismo di utilizzo del risparmio privato per il finanziamento di infrastrutture a valenza pubblica dovrebbe premiare i progetti a elevato tasso di rendimento finanziario e ad alto rischio. Il Piano inoltre prevede un insieme di strumenti (Polo di assistenza

tecnica, riserva di progetti qualificati, ecc.) utili per rinvigorire un impianto selettivo della programmazione dei progetti e, soprattutto, per rendere più sostenibili i processi valutativi a esso collegati.

Nel complesso il Piano europeo degli investimenti appronta modalità operative e misure che possono essere prese ad esempio e importate a livello nazionale.

La prevalente concessione di finanziamenti diretti agli investimenti ha comportato, almeno nel caso italiano, scarsa attenzione per i risultati attesi del progetto. In queste circostanze, piuttosto che la centralità del progetto, ha spesso contato maggiormente l'abilità nell'assicurarsi il finanziamento e la pressione di gruppi di interesse.

Una questione centrale invece è il grado di efficienza degli investimenti, e l'individuazione di quanta parte della

¹ Il presente Focus si avvale dei risultati dell'analisi svolta per l'UPB da Claudio Virno e Francesca Petrina

spesa per investimenti pubblici possa tradursi effettivamente in accumulazione di capitale.

Recentemente il Fondo Monetario Internazionale² (FMI) (2014) ha stimato che nelle economie avanzate un aumento di 1 punto percentuale di PIL della spesa per investimenti pubblici si traduce, in media, in un maggiore output dello 0,4 per cento nello stesso anno e dell'1,5 per cento nel quarto. Tutto ciò però a condizione che il programma si caratterizzi per un adeguato livello di efficienza, selezione e controllo dei progetti che rispondano a effettive carenze infrastrutturali. D'altra parte, le ricerche recenti della Banca d'Italia³ (2011) sulle infrastrutture hanno mostrato che il divario di dotazione che separa il nostro Paese dai principali partner europei non è dipeso da bassi livelli di spesa pubblica per investimenti, la cui incidenza sul PIL risulta in linea con la media dei maggiori paesi comunitari, bensì principalmente da limiti del processo di selezione, programmazione e valutazione delle opere.

È inoltre da ricordare che un processo efficiente di accumulazione del capitale pubblico è condizione necessaria per attrarre investimenti privati, favorendo il *crowding-in* e aumentando complessivamente gli investimenti a lungo termine.

² FMI (2014), *World Economic Outlook*, ottobre 2014.

³ Banca d'Italia (2011), *L'efficienza della spesa per infrastrutture. Atti del convegno "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione"*, Banca d'Italia, 28 aprile 2011.

Sulla base di queste considerazioni va sottolineata l'esigenza di "investire nel processo di investimento" per assicurare rendimenti positivi ed effetti sulla crescita⁴. Per le procedure che regolano gli investimenti in Italia valgono in pieno le considerazioni del FMI (2014) sui problemi di efficienza degli investimenti pubblici nelle economie avanzate, riconducibili alle insufficienti competenze in materia di indirizzo strategico, programmazione di bilancio e valutazione dei progetti⁵.

Questo Focus intende analizzarne l'impianto del Piano europeo per gli investimenti sotto il profilo della *governance* e degli strumenti messi in campo per agevolare il processo decisionale (in particolare, la valutazione e selezione dei progetti), al fine di verificare la possibilità e l'utilità di trasporre alcuni contenuti nel contesto nazionale, promuovendo un rilancio di approcci valutativi standardizzati, così come la costituzione di un parco progetti funzionale alla costruzione di un Piano strategico nazionale delle infrastrutture.

⁴ Dabla-Norris et al. (2011), *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*, IMF working paper, WP/11/37, p. 6.

⁵ FMI (2014), *World Economic Outlook*, ottobre 2014, p. 105: "Common challenges include weak strategic guidance, budget planning, and project appraisal (including a failure to undertake cost-benefit analysis systematically); poor project selection and budgeting because of rigidities in the sectoral allocation of investment and fragmented decision making regarding capital and current budgets and investment; completion delays and cost overruns from overly optimistic cost estimates and inadequate cost controls; and a lack of interim and ex post project evaluation."

Il documento è organizzato nel seguente modo: la sezione seconda illustra gli aspetti rilevanti della *governance* del Piano Juncker, mentre la sezione terza tratta del quadro italiano, con riferimento alle amministrazioni centrali, evidenziandone le criticità principali. Infine, la sezione quarta espone alcune proposte di miglioramento della *governance* italiana in tema di investimenti pubblici, alla luce degli insegnamenti desumibili dalla struttura del Piano Juncker.

2 Il Piano di investimenti europeo: procedure e strumenti

In un contesto europeo caratterizzato dalla caduta degli investimenti, l'Unione ha varato il Piano Juncker e il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS).

Il Piano Juncker ha beneficiato dell'esperienza di alcuni progetti-pilota di assistenza tecnica della Commissione europea avviati durante la gestione del Presidente Barroso, tra i quali vanno menzionati JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), JEREMY (*Joint European Resources for Micro to medium Enterprises*), JASPERS (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions*) e JASMINE (*Joint Action to Support Micro-finance Institutions in Europe*), e i *project bond* di Europa 2020⁶. Nell'ambito degli interventi della

⁶ Si tratta di una iniziativa per stimolare gli investimenti nelle reti infrastrutturali strategiche

Commissione europea per il sostegno all'economia reale, era già emersa una tendenza verso il passaggio dai contributi pubblici a fondo perduto agli strumenti finanziari innovativi e di natura *revolving*, vale a dire relativi a risorse che debbono essere restituite ai soggetti erogatori.

Lo strumento principale per l'azione della Commissione europea è da sempre il Gruppo BEI, costituito dalla BEI stessa e dal Fondo europeo per gli investimenti, FEI⁷. La centralità della Banca risulta confermata all'interno del Piano Juncker, che ruota, infatti, intorno alla BEI, come ben evidenzia il Regolamento europeo che disciplina il neo-costituito FEIS.

La BEI eroga circa 70 miliardi di finanziamenti all'anno all'interno della Unione, con un effetto leva⁸. L'idea alla base del Piano Juncker è quella di consentire alla BEI di assumere maggiori rischi, senza tuttavia mettere a repentaglio il *rating* Tripla A di cui l'istituzione gode. Le operazioni della BEI si distinguono in operazioni normali e speciali, a maggior rischio, che

europee dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni, creando un mercato dei capitali a debito come fonte addizionale di finanziamento per i progetti in infrastrutture.

⁷ Il FEI è il braccio specializzato del Gruppo BEI che fornisce alle PMI capitali di rischio; è partecipato dalla BEI (azionista di maggioranza), dalla Commissione europea e da banche private.

⁸ Si noti che circa il 10 per cento dei fondi totali erogati annualmente dalla BEI riguarda operazioni in paesi extra UE. La BEI ha erogato mediamente 45 miliardi all'anno nella metà degli anni 2000, per poi passare a 79 miliardi nel 2009, come risposta alla crisi economica che ha colpito l'Unione. Nel 2014 l'erogazione totale è stata pari a 77 miliardi.

costituiscono attualmente solo una piccola frazione del totale delle operazioni effettuate. In sostanza, il Piano Juncker mira a finanziare progetti a maggiore rischio, che oggi non trovano risorse disponibili, con l'obiettivo di rafforzare le prospettive di crescita dell'economia europea.

A questo fine, è stato così costituito il Fondo europeo per gli investimenti strategici. Il FEIS è uno strumento finanziario innovativo – essenzialmente una garanzia di 21 miliardi di euro, provenienti per 16 miliardi dal bilancio UE, utilizzando risorse già allocate, e per 5 miliardi dalla BEI – per promuovere progetti in grado di attrarre investitori privati. Il fondo FEIS dovrebbe fungere da garanzia, a fronte della quale la BEI potrà raccogliere risorse finanziarie con un effetto leva. Il ruolo della garanzia è quello di aumentare la capacità della BEI di assumere rischi, in modo da poter investire in progetti più rischiosi, come richiesto da molti Stati Membri, soprattutto del Sud Europa. In un certo senso, il fondo FEIS, con una contabilità separata dal resto delle attività BEI, funzionerebbe come una sorta di sezione della BEI dedicata a progetti più rischiosi. L'idea del Piano è quindi di usare risorse finanziarie pubbliche come cuscinetto per assorbire parte delle perdite potenziali di progetti di investimento, in modo che tali progetti, in precedenza valutati come troppo rischiosi e non sufficientemente

profittevoli, possano diventare convenienti per gli investitori privati⁹.

Gli Stati membri e i soggetti terzi, previo accordo con l'organo direttivo del Fondo, possono contribuire al FEIS, rispettivamente, sotto forma di garanzie o con contributi diretti, nel caso degli Stati membri, o solo con contributi diretti, nel caso dei terzi¹⁰. Tuttavia, gli Stati membri e i soggetti terzi contributori non possono avere alcun ruolo nell'ambito degli organi decisionali del Fondo, e non hanno alcun diritto relativamente ad altri aspetti della *governance* del FEIS.

Va in ultimo menzionata la possibilità di attivare investimenti attraverso piattaforme nazionali/settoriali/multinazionali con il coinvolgimento delle banche nazionali di sviluppo.

L'intervento delle banche nazionali di sviluppo può amplificare l'impatto del Piano. La formula più semplice sarebbe la

⁹ Si veda il testo dell'audizione dell'Ufficio Parlamentare di bilancio nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul Piano di investimenti per l'Europa, 25 febbraio 2015.

¹⁰ Per quanto riguarda il trattamento contabile dei contributi degli Stati membri, ai fini del rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita, si veda la Comunicazione della Commissione UE del gennaio scorso (COM(2015)12 final). In sintesi, la Commissione non terrà conto dei contributi versati dagli Stati membri al FEIS ai fini della definizione dell'aggiustamento di bilancio, né nel braccio preventivo, né in quello correttivo del Patto. In caso di superamento del valore di riferimento per il disavanzo, la Commissione non avvierà la procedura per i disavanzi eccessivi se il superamento è dovuto esclusivamente al contributo versato, è di entità ridotta ed è da considerarsi temporaneo. La Commissione non terrà conto dei contributi versati al FEIS nel valutare il superamento del valore di riferimento per il debito.

loro partecipazione diretta al Fondo FEIS. Tuttavia, tali banche hanno la necessità di salvaguardare gli investimenti localizzati sul territorio nazionale (che non sarebbero viceversa garantiti con la partecipazione al Fondo, stante il principio di non interferenza con gli organi decisionali del Fondo) e al tempo stesso, desiderano evitare una qualche forma di “sottomissione” alla BEI.

L’alternativa è rappresentata dalla possibilità che le banche interessate costituiscano “piattaforme” di investimento insieme con la BEI. Le piattaforme possono essere società veicolo, conti gestiti, accordi di cofinanziamento o di condivisione dei rischi basati su contratti, oppure accordi stabiliti con altri mezzi, tramite i quali le entità incanalano un contributo finanziario al fine di finanziare non un singolo progetto, ma una serie di progetti. Le piattaforme possono essere utilizzate, ad esempio, per finanziare progetti di dimensioni minori rispetto a quanto abitualmente fatto dalla BEI.

Le piattaforme possono essere nazionali, settoriali o multinazionali. Nella Comunicazione della Commissione europea del 22 luglio 2015 (COM(2015) 361 final) viene precisato che i contributi che uno Stato Membro, o che le banche nazionali di sviluppo classificate nel settore della PA, versano al FEIS o alle piattaforme d’investimento tematiche o multinazionali (ma non a quelle nazionali) dovrebbero, in linea di principio, essere considerati misure *una tantum* ai sensi delle regole del Patto di stabilità e crescita.

Il Regolamento UE n. 1017/2015, approvato a fine giugno 2015, ha reso operativi il Piano Juncker e il FEIS. Il Regolamento delinea, in particolare, la *governance* del FEIS e i criteri per la scelta degli investimenti. Ulteriori elementi del Regolamento, di particolare interesse in questa sede, sono la previsione di una riserva di progetti di investimenti europei, e la predisposizione di un Polo europeo di

consulenza tecnica a sostegno dei promotori di progetti pubblici e privati.

2.1 La governance del FEIS

La struttura organizzativa del FEIS prevede un Comitato direttivo (*Steering Board*), un Comitato per gli investimenti e un Direttore generale, assistito da un Vice-direttore.

Il Comitato direttivo fissa i criteri di selezione dei progetti ai quali deve attenersi il Comitato per gli investimenti, tenendo conto anche di quanto previsto dal Regolamento UE. Il Comitato decide l’indirizzo strategico del FEIS e il profilo di rischio del Fondo.

Il Comitato direttivo è composto da quattro membri, di cui tre nominati dalla Commissione e uno dalla BEI. Il Comitato direttivo elegge il presidente tra i suoi membri per un mandato di tre anni, rinnovabile una volta. Il Comitato direttivo decide all’unanimità¹¹.

Il Comitato degli investimenti è responsabile dell’esame dei potenziali progetti, in linea con le politiche di investimenti del FEIS, e dell’approvazione dell’assistenza della garanzia dell’Unione. Il Comitato per gli investimenti è altresì l’organo cui compete l’approvazione delle operazioni con piattaforme d’investimento e banche o istituti

¹¹ I quattro membri sono stati nominati dalla Commissione europea e dalla BEI il 22 luglio scorso.

nazionali di promozione. I membri del Comitato degli investimenti, nell'esercizio delle loro funzioni, non chiedono né accettano istruzioni dalla BEI, dalle istituzioni europee, dagli Stati Membri, né da altri soggetti pubblici o privati. Il Comitato decide a maggioranza semplice; le decisioni sono pubbliche e accessibili. L'indipendenza del Comitato è uno dei fattori chiave per attrarre il finanziamento di soggetti terzi.

Il Comitato per gli investimenti è composto da otto esperti indipendenti e dal Direttore generale. Gli esperti del Comitato per gli investimenti sono nominati dal Comitato direttivo a seguito di una procedura di selezione aperta e trasparente, per un mandato della durata massima di tre anni. Il mandato è rinnovabile una volta sola. Gli esperti indipendenti devono avere una vasta e rilevante esperienza di mercato nella strutturazione e nel finanziamento di progetti di investimento.

A seguito di una procedura di selezione aperta e trasparente, conforme alle procedure della BEI, il Comitato direttivo seleziona un candidato per la posizione di Direttore generale e un candidato per la posizione di Vice-direttore generale. Il Parlamento europeo, dopo una apposita audizione, approva i nominativi dei due candidati selezionati per le posizioni menzionate; successivamente, il Presidente della BEI nomina il Direttore generale e il Vice-direttore generale per un mandato di tre anni, rinnovabile una sola volta. La figura del Direttore generale, in quanto componente di diritto del Comitato degli investimenti, risulta cruciale ai fini dell'indirizzo che verrà effettivamente assunto dal FEIS: più prudente, in linea con il tradizionale comportamento della BEI, oppure effettivamente più orientato all'assunzione di rischi maggiori, come

sembrerebbero preferire il Parlamento europeo e la Commissione.

2.2 *I criteri di scelta dei progetti e il processo di selezione dei progetti*

Il processo delineato dal Regolamento evidenzia il ruolo centrale della BEI nella selezione dei progetti. La procedura richiede infatti una istruttoria da parte dello staff della BEI, che viene condotta sulla base delle tradizionali linee guida seguite dalla Banca, integrate con le indicazioni contenute nel Regolamento UE. Le decisioni riguardo all'accesso dei singoli progetti alla garanzia UE spettano invece al Comitato per gli investimenti, che utilizza anche le informazioni elaborate dagli esperti della BEI. Tuttavia, le valutazioni dei progetti effettuate dal personale della BEI non sono vincolanti per il Comitato degli investimenti, ai fini della concessione della garanzia.

Come è noto, per la scelta dei progetti non sono previsti criteri di natura geografica, settoriale e politica, né quote per paese.

Il Regolamento fissa alcuni principi inderogabili che devono guidare le scelte del Comitato degli investimenti nella selezione dei progetti. I criteri di selezione sono, in base al Regolamento:

- l'addizionalità;
- la compatibilità con le politiche UE, incluso l'obiettivo di una crescita intelligente (*smart*), sostenibile ed inclusiva, della creazione di posti di

lavoro di qualità, e della coesione economica, sociale e territoriale;

- la *viability* dei progetti sotto il profilo tecnico ed economico;
- la capacità di mobilitare capitale privato, ove possibile.

Con il termine addizionalità, si fa riferimento alla necessità che il sostegno del FEIS vada a quelle operazioni che fanno fronte ai fallimenti di mercato, o a situazioni di investimento sub-ottimale, e che la BEI, o gli strumenti finanziari esistenti dell'Unione, non avrebbero potuto finanziare, ovvero che non avrebbero potuto finanziare in egual misura, senza il sostegno del FEIS. Proprio mediante la costituzione del Comitato per gli investimenti, si vuole assicurare che le garanzie UE vengano concesse solo ai progetti il cui requisito di addizionalità sia dimostrato e verificato da esperti indipendenti.

Il Comitato per gli investimenti svolge quindi un ruolo delicato. L'istruttoria effettuata dal Comitato deve, infatti, distinguere tra nuovi progetti che non sarebbero stati realizzati senza il sussidio (garanzia), e nuovi progetti già programmati che potrebbero essere proposti al solo scopo di spuntare un guadagno inatteso. Se fossero approvati progetti del secondo tipo si avrebbero effetti di spiazzamento o *crowding out*. Il Comitato per gli investimenti, la sua esistenza e il suo ruolo sono coerenti con la prassi internazionale che richiede una "valutazione indipendente" rispetto ai soggetti proponenti, o portatori di specifici interessi.

In base agli esiti dell'istruttoria del Comitato per gli investimenti, la BEI esprime poi un proprio parere in merito alla garanzia, potendo peraltro decidere, con procedura separata, di finanziare, con risorse proprie, e senza l'uso della garanzia UE, un progetto che non sia stato considerato eleggibile dal Comitato. Per converso, la BEI non può finanziare un progetto nell'ambito del Fondo di investimento che non sia stato approvato dal Comitato per gli investimenti.

In linea di principio il concetto di addizionalità degli investimenti, è quindi chiaro e può essere riassunto affermando che esso consiste nel finanziamento di interventi che in assenza del Piano non si sarebbero verificati.

Gli interventi addizionali, nel contesto del Piano, non possono essere che quelli a elevato rischio e ad alto tasso di redditività finanziaria. Naturalmente occorrono le opportune qualificazioni per dare operatività a tale concetto. Innanzitutto bisogna precisare che le due condizioni devono presentarsi congiuntamente. Se infatti, si verificasse la presenza di alti rischi, ma scarsi o nulli ritorni finanziari, si potrebbe avere il caso di finanziamento potenziale a carico delle finanze pubbliche, qualora vi fossero evidenti e quantificabili esternalità positive. Viceversa, nel caso opposto – elevata redditività e rischi contenuti – ci si collocherebbe in una tipologia finanziabile da parte del mercato o tramite una partnership pubblico-privato.

Chiarito questo, si tratta ancora di interpretare, sempre ai fini dell'addizionalità, cosa intendere per "elevato" sia nel caso dei rischi, sia nel caso del rendimento finanziario. Si può ritenere che per "elevati rischi" si debba intendere quelli per i quali la BEI non concede i finanziamenti nelle proprie istruttorie ordinarie.

Per omogeneità, la quantificazione dei rischi dei progetti del Piano dovrebbe essere fatta in via preliminare dalla stessa BEI.

Per quanto riguarda la redditività finanziaria dei progetti del Piano, essa dovrebbe essere uguale o superiore alla media della redditività finanziaria dei progetti originari (*Horizon 2020 e Connecting Europe Facility*) dai quali sono state stornate le risorse che hanno costituito la dotazione iniziale del Fondo. Un tasso di rendimento finanziario inferiore (a parità di rischi) potrebbe ancora consentire il rispetto del principio di addizionalità, ma in una ipotetica graduatoria il progetto in questione risulterebbe inefficiente sotto il profilo del costo-opportunità.

Va notato che se anche fossero rispettate le condizioni poste sull'addizionalità, deve ancora essere assicurata l'esistenza di un numero sufficiente di progetti *viabile*. Elevando i requisiti richiesti si riducono i progetti disponibili e/o quelli che possono essere predisposti in tempi utili. Non si può quindi affermare preventivamente in che misura saranno finanziati investimenti addizionali rispetto ai finanziamenti potenziali previsti. Inoltre, gli investitori privati potrebbero

non ritenersi sufficientemente incentivati rispetto a determinate iniziative proposte, oppure potrebbero basarsi su metodi e calcoli diversi rispetto a quelli del proponente ai fini della quantificazione dei rischi e degli indici di redditività¹².

Più in generale, il principio di addizionalità può risultare contraddittorio con la necessità di disporre di progetti pronti per l'implementazione in modo da fornire i risultati del Piano nei tempi previsti. Per realizzare detto principio sarebbe opportuno includere anche progetti in fasi meno avanzate.

Non essendoci quote predefinite per aree territoriali e settori, l'addizionalità può essere perseguita in alcune aree mentre in altre no, con impatti economici differenziati tra paese e paese. L'addizionalità riguarda i singoli progetti e non è in alcun modo prevedibile se essa permetterà o meno di concentrare gli investimenti dove l'*investment gap* è maggiore.¹³

Per quanto riguarda i requisiti della compatibilità con le politiche della UE, il Regolamento, emendato su richiesta del Parlamento europeo, prevede una serie

¹² È stato osservato che i probabili criteri per effettuare la selezione dei progetti si avvicinano a quelli utilizzati nel caso degli investimenti pubblici, mentre essi possono risultare irrilevanti per gli investitori privati.

¹³ Secondo il *Position paper* di Confindustria (2015), Piano di investimenti strategici UE. Analisi della proposta di Regolamento che istituisce il Fondo europeo per gli Investimenti Strategici – COM(2015)10 *final*, al contrario, con il FEIS si potranno sostenere i paesi con maggior fabbisogno di investimenti.

dettagliata di criteri che devono guidare la scelta dei progetti.

In sintesi, le operazioni del Fondo devono essere conformi alle politiche dell'Unione e funzionali a una vasta gamma di obiettivi generali, tra i quali: a) ricerca, sviluppo e innovazione; b) sviluppo del settore energetico, conformemente alle priorità dell'Unione dell'energia, inclusa la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, e ai quadri 2020, 2030 e 2050 per l'energia e il clima; c) sviluppo delle infrastrutture di trasporto e di attrezzature e tecnologie innovative per i trasporti; d) sostegno finanziario mediante il FEI e la BEI alle entità che contano un massimo di 3.000 dipendenti, con particolare attenzione per le PMI e le piccole imprese a media capitalizzazione; e) sviluppo e diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione; f) ambiente ed efficienza delle risorse; g) capitale umano, cultura e salute.

2.3 Concorrenza tra progetti

Nel Piano è prevista la concorrenza tra progetti per ottenere una valutazione positiva e il conseguente accesso al Fondo. Tutto dipenderà dalla capacità progettuale del paese e dalla qualità delle analisi presentate.

La struttura logica del Piano si presenta come un caso di "programmazione per progetti" con modalità concorsuale. È previsto un meccanismo istruttorio a più livelli di governo. Nell'ambito del paese proponente si procede alla selezione dei progetti e alla verifica dei criteri di eleggibilità. Successivamente a livello di governo europeo vengono svolti altri tre tipi di istruttoria:

- a) merito del credito/bancabilità
- b) effetti economico sociali (ACB)

- c) livelli di rischio/addizionalità

La preferenza per una programmazione per progetti rende più agevole l'approccio valutativo. Gli approcci micro rappresentano, d'altra parte, la migliore strada per stabilire le priorità nelle strategie di investimento, e l'analisi costi-benefici è ancora considerato il migliore strumento di cui i policy-maker dispongono nel processo decisionale.

2.4 Costituzione di un parco progetti

Uno dei principali obiettivi del Piano è quello di introdurre un approccio sostanzialmente nuovo alla selezione e alla preparazione dei progetti di investimento in Europa, migliorando il modo in cui gli investitori privati e le autorità pubbliche accedono alle informazioni sui progetti di investimento. La valenza di questo approccio va oltre i confini del Piano e può essere esteso, anche su base nazionale, a una ampia tipologia di investimenti pubblici.

A questo fine, il Regolamento della Commissione prevede la costituzione di una riserva di progetti di rilevanza europea. La Commissione crea quindi, con il sostegno della BEI, un portale dei progetti di investimento europei (PPIE) trasparente, in cui figurino i progetti di investimento attuali e futuri nell'Unione. Esso costituisce una banca dati sui progetti pubblicamente accessibile e di facile utilizzo, che fornisce informazioni pertinenti per ciascun progetto. Il PPIE mira

innanzitutto ad assicurare visibilità a beneficio degli investitori e a fornire informazioni. L'inclusione di progetti nel PPIE lascia impregiudicate le decisioni sui progetti definitivi ammessi al sostegno ai sensi del Regolamento, a titolo di qualsiasi altro strumento dell'Unione, o al finanziamento pubblico. Gli Stati membri possono contribuire alla costituzione e gestione del PPIE.

Dalla predisposizione di tale riserva potrebbe comunque scaturire un sistema di certificazione europea dei progetti di investimento validi che soddisfano determinati criteri, che permetta di attirare gli investitori privati. La riserva di progetti è strettamente collegata con la fattibilità del Piano e dipende in buona misura dalla possibilità di attivare una assistenza tecnica che garantisca la predisposizione di progetti di qualità.

Secondo la Commissione europea, esistono molti progetti maturi e validi a livello UE, tuttavia, gli investitori privati non ne conoscono il potenziale e sono poco propensi a investire da soli, viste la complessità intrinseca dei progetti stessi e la mancanza di informazioni che consentano una valutazione adeguata del rischio. Ciò vale soprattutto per i grandi progetti di investimento a lungo termine nelle infrastrutture.

I progetti identificati dovrebbero avere alcune caratteristiche e alcuni requisiti che saranno precisati dalle *guidelines* predisposte dal Comitato direttivo. I progetti dovrebbero comunque soddisfare tre criteri ed essere:

- economicamente *viable* e *value for money* (elevata redditività socio-economica)
- sufficientemente maturi (possibilità di avvio entro i prossimi 3 anni)
- produttori di valore aggiunto europeo e coerenti con le priorità politiche della UE (progetti a supporto di obiettivi dell'UE).

In generale, la predisposizione di un parco progetti risponde a giuste esigenze e tende a preparare un insieme di progetti da sottoporre a valutazioni "a più stadi" in base al loro grado di maturità. È proprio l'esistenza di potenziali progetti a rendere possibile la realizzazione del Piano.

Tutto ciò sembra però scontrarsi con vari fattori che possono essere così riassunti:

- a) tempi limitati per la costruzione di un parco progetti europeo possono comportare una carenza di progetti in generale, o una scarsità di progetti di qualità e ben strutturati in particolare; ad esempio, saranno probabilmente esclusi progetti complessi e/o di grandi dimensioni per i quali occorrono lunghi tempi di pianificazione;
- b) tempi limitati per l'elaborazione e lo sviluppo dei progetti possono non consentire agli investitori privati di disporre di dati attendibili e di una documentazione completa sui quali fondare le proprie decisioni di investimento e formulare valutazioni di rischio; le modalità di presentazione dei progetti non sono dunque indifferenti e dovrebbero

essere preventivamente concordate con gli *stakeholder*.

Nonostante queste restrizioni, migliorare la qualità dei progetti deve essere un obiettivo essenziale, non solo per consentire a essi di superare la selezione europea, ma anche e soprattutto, perché siano realmente attivati dai privati gli investimenti previsti.

In quest'ottica il parco progetti dovrebbe essere costituito da progetti con diversi gradi di sviluppo e maturazione. Si potrà iniziare da semplici liste di progetti, così come è stato fatto, mediante un primo *screening* di proposte, nel Rapporto della *Task force* della UE sugli investimenti nel dicembre 2014.¹⁴ Successivamente, con i dovuti approfondimenti, la *pipeline* dovrà avere un andamento dinamico con progetti che usciranno e altri che entreranno sulla base delle verifiche *in progress*. Un assestamento definitivo

¹⁴ La *Task force* era stata incaricata di tracciare il quadro dei principali *trend* di investimento e dei relativi fabbisogni nei settori prescelti dal Piano; di analizzare barriere e ostacoli agli investimenti e allo sviluppo dei progetti; di predisporre un Piano d'azione per rimuovere barriere e ostacoli, promuovendo la creazione di un parco progetti affidabile e trasparente; compilare una prima lista di progetti strategici che potrebbero essere avviati in tempi brevi. La lista dei potenziali progetti doveva essere preparata sulla base di alcuni criteri generali che però sono stati seguiti in minima parte e l'elenco è stato preparato sulla base degli *input* provenienti da parte degli Stati membri, senza alcuna forma di selezione in senso proprio. Il Rapporto finale della *Task force* identificava oltre duemila progetti su tutto il territorio europeo, il cui valore ammonta a circa 1300 miliardi di euro, dei quali oltre 500 miliardi potrebbero essere implementati nel triennio 2015-17.

potrà aversi solo quando i potenziali investitori avranno completato tutte le loro valutazioni.

Come si vede, i tempi di formazione di una riserva di progetti consolidata, e potenzialmente valutabile da BEI e Comitato per gli investimenti, possono non essere del tutto compatibili con i tempi del Piano. Occorre infatti rilevare che l'idea di una *pipeline* europea di progetti è sicuramente innovativa, ma non è del tutto coerente con un Piano prospettato come un'azione anticiclica per favorire lo sviluppo attraverso la ripresa rapida degli investimenti pubblici. Peraltro, nell'ambito di azioni strutturali non limitate nel tempo, la riserva di progetti assume una valenza fortemente positiva.

Il Piano europeo sarà fattibile quanto più sarà possibile ridurre i tempi di pianificazione e di elaborazione dei progetti, soprattutto di quelli di grandi dimensioni e complessi. A questo scopo occorre uno staff tecnico di alto livello e un'attività continua di supporto e di consulenza per favorire una progressiva maturazione dei progetti stessi.

2.5 Assistenza tecnica prevista dal Piano

Per accedere al Fondo, occorre predisporre progetti coerenti con le modalità di finanziamento previste dal Piano. La carenza di progetti ben ideati e ben strutturati è una delle cause della scarsità di investimenti pubblici. Molte amministrazioni pubbliche non hanno le competenze per identificare, preparare

e strutturare progetti considerati “bancabili” sotto il profilo finanziario.

Il Rapporto finale della *Task force* evidenziava la necessità di fornire l’ausilio di una qualificata assistenza tecnica sia su iniziativa Commissione/BEI, sia da parte degli Stati membri fin dalle prime fasi di pianificazione dei progetti di investimento.

Il Regolamento prevede quindi, opportunamente, la costituzione di un Polo europeo di consulenza sugli investimenti (PECI), volto a offrire, muovendo dagli attuali servizi di consulenza della BEI e della Commissione, consulenza per l’individuazione, la preparazione e lo sviluppo di progetti di investimento e a fungere da polo unico di consulenza tecnica sul finanziamento di progetti nell’Unione. Tale sostegno include una funzione di supporto mirato riguardo all’uso dell’assistenza tecnica per la strutturazione dei progetti, all’utilizzo di strumenti finanziari innovativi e al ricorso a partenariati pubblico-privato, nonché un’opportuna consulenza sugli aspetti pertinenti del diritto dell’Unione, tenendo conto delle specificità ed esigenze degli Stati membri che presentano mercati finanziari meno sviluppati.

La BEI aveva già introdotto diversi programmi e attività di consulenza, tra i quali:

a) sostegno al progetto (JASPERS, *Joint Assistance for Preparing Projects in European Regions*, sostegno alla

preparazione ed implementazione del progetto);

b) accesso al credito (consulenza InnovFin, EPEC, *European PPP Expertise Centre*), NPST, “*New Products and Special Transactions*”, EIB Department).

Il nuovo Polo potrà contare anche sulla nuova piattaforma di consulenza per l’uso degli strumenti innovativi nell’ambito dei fondi strutturali (Fi-Compass).

Fi-Compass è una piattaforma costituita dalla Commissione europea e dalla BEI per il periodo 2014-20, e nasce per sostituire e ampliare le iniziative istituite nel periodo precedente¹⁵. L’assistenza sarà fornita agli Stati membri, alle Autorità di gestione e ai soggetti che erogano il microcredito, con l’obiettivo di raddoppiare l’utilizzo degli strumenti finanziari nel periodo previsto e di orientare le scelte verso progetti ad alta redditività economica, in modo da assicurare che gli investimenti cofinanziati dall’UE producano effetti positivi sull’economia reale. Fi-Compass ha previsto due linee di attività: una di tipo orizzontale e l’altra multiregionale.

3 Il quadro italiano

Si può esaminare la realtà italiana alla luce degli strumenti operativi adottati nel Piano stesso. Si tratta di strumenti la

¹⁵ Ci si riferisce alle seguenti iniziative: JEREMIE (per le imprese); JESSICA (per lo sviluppo urbano) e JASMINE (per il microcredito).

cui applicazione consentirebbe non solo di sfruttare pienamente le opportunità fornite dal quadro sovranazionale, ma anche di avere effetti benefici sulle modalità di programmazione e valutazione a livello nazionale, migliorando la qualità della spesa per investimenti finanziati con risorse pubbliche.

La qualità del sistema di *governance* degli investimenti pubblici determina infatti le caratteristiche del processo di pianificazione strategica e la scelta delle priorità, e quindi in ultima analisi, incide sugli effetti economici delle opzioni di investimento adottate.

Effetti benefici di una trasposizione di strumenti e metodi del Piano Juncker al contesto nazionale emergono per diversi motivi. *In primo luogo*, affiancando al finanziamento pubblico dei progetti infrastrutturali quello privato possono emergere tecniche valutative orientate a migliorare il processo di selezione e scelta degli interventi. Esiste, infatti, un positivo automatismo che prevede che il privato investa non solo se ha la ragionevole certezza di trarne un tasso di profitto soddisfacente (oltre che ripagare l'investimento con il *cash flow* generato dal progetto), ma anche se i dati chiave del progetto (domanda, costi, ecc.) sono considerati attendibili e verificabili con modelli previsionali sufficientemente solidi. Inoltre, nell'analisi economica dei progetti selezionati vengono sviluppati e integrati aspetti specifici, come l'analisi del rischio. *In secondo luogo*, il Piano potrebbe essere una occasione per cambiare modalità e processi decisionali nella PA in merito alla scelta

degli investimenti pubblici o a valenza pubblica.

Gli strumenti specifici del Piano europeo che acquisiscono una dimensione cruciale sono:

- Il ruolo centrale della valutazione economica
- La selezione attraverso il concorso di progetti e la costituzione di una riserva di progetti
- La predisposizione di funzioni di assistenza tecnica

3.1 *La valutazione economica dei progetti di investimento delle amministrazioni centrali in Italia*

Nonostante in Italia la normativa delinea per le amministrazioni centrali procedure di valutazione ex ante delle opere pubbliche (L. 196/2009 – art. 30, comma 9 – e decreti attuativi seguenti), la valutazione dei progetti di investimento è uno strumento poco e mal utilizzato come aiuto alle decisioni pubbliche.

In generale, il quadro istituzionale di riferimento per la valutazione degli investimenti pubblici (ex ante ed ex post) nelle amministrazioni centrali è molto frammentato, composto da diversi soggetti istituzionali.

Responsabili delle attività di valutazione sono i Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV), organismi indipendenti costituiti presso

le amministrazioni centrali¹⁶. Ai nuclei si affiancano diverse strutture di valutazione: presso la Presidenza del Consiglio, Dipartimento per le politiche di coesione, si ha il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP)¹⁷; nell'ambito del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE), si trovano l'Unità tecnica finanza di progetto (UFTP) e il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV). Al direttore generale della neoistituita Agenzia per la coesione territoriale risponde il Nucleo per la verifica e il controllo degli investimenti (NUVEC)¹⁸, struttura principalmente dedicata alla valutazione ex post.

La normativa stabilisce poi regole generali per la predisposizione del Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), tracciando un processo che dall'analisi dei fabbisogni infrastrutturali, distinta per settori e sub-settori, prosegue con la valutazione ex ante

delle singole opere attraverso tecniche proprie dell'analisi costi-benefici; vengono poi indicati i criteri per la selezione degli investimenti da realizzare nei diversi settori di competenza di ciascun Ministero, da includere nel DPP. Allo scopo di migliorare l'efficienza del processo programmatico e la complessiva efficacia degli investimenti pubblici, sono infine previsti il monitoraggio in itinere e la valutazione ex post finalizzata a misurare l'utilità delle opere realizzate¹⁹.

I criteri per lo svolgimento dell'attività di valutazione ex ante e per la costituzione dei Nuclei di valutazione sono approfonditi nella normativa secondaria. Con riferimento all'attività di valutazione, il Dpcm 3 agosto 2012 presenta in modo analitico il modello di riferimento per la redazione da parte dei Ministeri delle linee guida settoriali per la valutazione ex ante ed ex post degli investimenti e prevede uno schema-tipo per il DPP (Allegati I e II).

Uno dei principali obiettivi delle linee guida è la selezione di metodi di calcolo standardizzati dei benefici economici relativi a progetti appartenenti allo stesso comparto o settore omogeneo, in modo tale da predisporre delle graduatorie sub-settoriali degli interventi (sulla base di criteri selettivi stabiliti dai Ministeri e derivanti dalla composizione delle priorità relative a ciascun sub-settore e del merito relativo dei singoli progetti) da inserire nel DPP e nell'elenco annuale delle opere.

L'allegato I al Dpcm individua l'analisi costi benefici come la metodologia principale da utilizzare nella valutazione ex ante delle opere, eventualmente sostituita dall'analisi

¹⁶ Costituiti in base all'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144. Da segnalare che la medesima normativa prevede la costituzione anche di nuclei regionali. In materia peraltro le Regioni godono di una autonomia normativa che ha consentito loro di adottare modelli regolativi molto differenziati, rispetto alla tendenziale uniformità che caratterizza l'esperienza delle amministrazioni centrali.

¹⁷ Il NUVAP nasce nel 2014 dalla riorganizzazione dell'Unità di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (UVAL), già esistente presso il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio.

¹⁸ Il NUVEC nasce nel 2014 dalla riorganizzazione dell'Unità di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (UVER), già esistente presso il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio.

¹⁹ D.Lgs. 228/2011.

costi-efficacia. Stabilisce, inoltre, che l'Amministrazione deve individuare i contenuti minimi delle analisi (in termini di costi e benefici ammessi) e produrre metodologie standardizzate per la quantificazione di queste voci.

Indicazioni più specifiche sono fornite relativamente:

1. all'analisi della domanda e dell'offerta di infrastrutture, fornendo tutte le definizioni delle voci in cui esse si articolano;
2. alla valutazione ex ante delle singole opere;
3. ai criteri e procedure di selezione delle opere;
4. ai criteri e procedure di valutazione ex post delle opere;
5. all'attività degli organismi di valutazione.

Il livello di approfondimento dell'analisi dovrà essere preferenzialmente correlato alla dimensione fisica e finanziaria dell'opera oggetto di valutazione, alla sua complessità tecnologica, procedurale e gestionale, nonché del grado di esposizione dei servizi resi per il suo tramite alle dinamiche di mercato. Inoltre, definisce 4 categorie di opere e le tipologie di analisi minime richieste per ognuna.

Al fine di facilitare la predisposizione del DPP, un gruppo di lavoro congiunto del Dipartimento per le politiche economiche della Presidenza del Consiglio e l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici del Dipartimento delle politiche di coesione ha elaborato un Vademecum contenente indicazioni per la stesura sia delle Linee guida, sia del DPP. Il Vademecum, oltre ad essere stato reso disponibile sui siti istituzionali delle due Istituzioni che ne hanno curato la stesura, ad aprile 2014 è stato trasmesso a tutti i Ministeri tenuti a svolgere le attività valutative²⁰.

Il provvedimento stabilisce inoltre che i Nuclei siano responsabili della qualità

²⁰http://www.dps.gov.it/it/Notizie_e_documenti/news/2014/aprile/Vademecum_documento_programmazione_pluriennale.html.

della attività di valutazione; pertanto, l'amministrazione è tenuta a integrare le professionalità del proprio Nucleo, qualora non riscontri l'adeguatezza delle competenze rispetto al compito da svolgere.

Con riferimento alla composizione dei Nuclei di valutazione, il Dpcm 21 dicembre 2012, nel ribadire la loro indipendenza e autonomia rispetto all'Amministrazione, affronta i criteri di designazione e le modalità di selezione dei relativi componenti.

3.1.1 Lo stato effettivo della valutazione economica in Italia

La normativa sull'uso della valutazione economica per le amministrazioni centrali, pur contenendo termini temporali precisi per la relativa attuazione, non è ad oggi applicata. Nessuna amministrazione ha redatto le Linee guida settoriali, né è stato pubblicato alcun DPP. Vi sono solo casi sporadici di valutazioni economiche eseguite da soggetti interessati a ottenere finanziamenti pubblici (ma non richieste in via obbligatoria).

Le principali criticità collegate alla mancata attuazione della norma sulla valutazione ex ante degli investimenti nelle amministrazioni centrali possono essere collegate ai seguenti elementi trasversali a molte amministrazioni:

- 1) i Ministeri non dispongono di personale interno con le competenze professionali specialistiche che sono necessarie

- alla preparazione di Linee guida e DPP;
- 2) la mancanza di professionalità interne non è compensata dalla presenza di un Nucleo di valutazione, presente solo in poche amministrazioni;
 - 3) nei pochi casi in cui è presente, il Nucleo di valutazione non è composto da adeguate professionalità tecniche di supporto all'amministrazione;
 - 4) non esiste una soddisfacente strutturazione di flussi informativi interni ai ministeri relativamente alla valutazione dei progetti che copra l'intero ciclo di vita progettuale, rendendo di fatto frammentaria e non replicabile qualsiasi attività di analisi valutativa;
 - 5) il *commitment* politico non sembra essere abbastanza sostenuto da spingere le Amministrazioni ad adempiere a quanto previsto in tema di valutazione della spesa in conto capitale;
 - 6) le sanzioni in caso di mancata applicazione della normativa di riferimento non sono mai state applicate²¹.

²¹ DLgs 228/2011, art 5, comma 3: "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 D.Lgs.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.

I Nuclei di valutazione hanno operato in via esclusiva come organo consultivo e di assistenza delle direzioni della programmazione, ma raramente hanno svolto attività valutativa diretta. Le funzioni di supporto e assistenza alle amministrazioni ai fini della programmazione e della sua attuazione sono oggi prevalenti se non esclusive, a scapito di predisposizioni di linee guida, studi metodologici e prassi valutative concrete su programmi e progetti. Le strutture di valutazione operanti presso le amministrazioni centrali sono prevalentemente costituite da funzionari dell'amministrazione stessa e non svolgono alcuna attività valutativa in senso stretto²². Simile problematica si riscontra nell'attività delle altre unità operanti presso la Presidenza del Consiglio, che seppur titolari di funzioni di valutazione, esercitano fondamentalmente attività che sono tipicamente di assistenza tecnica alla programmazione.

Inoltre, la collocazione dei Nuclei all'interno di strutture responsabili della programmazione ne potrebbe pregiudicare l'autonomia, soprattutto in considerazione del fatto che sono le stesse amministrazioni a selezionare i componenti del Nucleo. La limitata indipendenza dall'amministrazione nella quale sono incardinate caratterizza anche gli altri soggetti istituzionali preposti all'attività di valutazione.

²² Vale a titolo esemplificativo il Nucleo di valutazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti costituito da quattro funzionari e diretto dal Direttore Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali.

3.2 *La programmazione per progetti e la costituzione di un parco progetti*

Uno degli aspetti più difficili per la realizzazione di un Piano di investimenti pubblici consiste nella carenza di progetti disponibili che rispondano ai requisiti di sostenibilità economica. Nel caso che siano praticabili forme di finanziamento privato, gli investimenti da proporre dovrebbero essere sottoposti preliminarmente a una verifica di redditività e a un'analisi del rischio che possano essere replicate e condivise dai potenziali finanziatori. Condizione per una spesa per investimento di buona qualità è pertanto la costruzione dei progetti sostenibili da un punto di vista sia tecnico sia economico, che vengano organizzati in un parco progetti "maturo" e pronto per essere realizzato.

Negli anni '80 fu avviata in Italia (e poi rapidamente conclusa) una interessante, anche se limitata, esperienza di programmazione per progetti (FIO, Fondo Investimenti e Occupazione). L'idea di fondo era quella di fare "programmazione per progetti" ossia di individuare investimenti promettenti caratterizzati da fattibilità e redditività economica indipendentemente dai programmi di settore o da una cornice programmatoria ancora più ampia.

Anche la legislazione vigente in materia di opere pubbliche si richiama a questi stessi principi, prevedendo la

costituzione nel bilancio di ciascuna amministrazione – ai fini della gestione – di un "fondo progetti" e di un "fondo opere" rispettivamente per la progettazione e realizzazione delle opere pubbliche²³. L'opera pubblica è ammessa al finanziamento a valere sul "fondo progetti" "a seguito dell'esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità, ovvero dell'approvazione del progetto preliminare".

3.2.1 *Lo stato effettivo della programmazione per progetti*

L'esperimento del FIO fallì fondamentalmente per quattro motivi: a) eccesso di centralizzazione; b) regole, obiettivi e vincoli spesso non ben definiti e in alcuni casi non adeguati; c) utilizzo di procedure che consentivano una indesiderabile integrazione tra analisi tecniche e decisioni politiche; d) debolezze e incongruenze nelle procedure di valutazione e selezione dei progetti. La programmazione per progetti fu sempre considerata un fatto sperimentale e straordinario che si affiancava a una programmazione ordinaria di più ampio respiro da parte delle amministrazioni centrali.

Attualmente, le amministrazioni centrali tendono a costruire dei programmi-contenitori senza carattere operativo, in genere carenti di analisi e studi propedeutici, privi di iniziative e progetti ben individuati e valutati sotto

²³ Il DLgs 229/2011 in attuazione della legge 196/2009 (art. 30, comma 9, lettere e), f) e g)).

il profilo economico. L'individuazione delle idee progetto e la costruzione di un parco progetti vero e proprio inizia di fatto in una fase successiva alla redazione dei programmi e sconta ritardi enormi.

4 Le proposte per il quadro italiano

In Italia vi è una diffusa insoddisfazione sul volume e sulla qualità degli investimenti pubblici. I progetti non vengono di norma identificati sulla base di un processo strutturato di analisi dei fabbisogni e valutazione ex ante, fondata su metodologie e criteri standard. La diffusione dei processi di valutazione ex ante ed ex post è una delle condizioni per migliorare la razionalità delle scelte relative agli investimenti pubblici e per una verifica dei risultati conseguiti.

Il Fondo Monetario in un recente lavoro ha evidenziato che molti paesi appartenenti al G20, non soltanto quelli emergenti, necessitano di rafforzare l'efficienza nella gestione degli investimenti pubblici (PIM, *Public Investment Management*)²⁴. L'analisi, sviluppando una apposita metodologia (PIMA, *Public Investment Management Assessment*), riguarda le 15 istituzioni chiave che regolano in ciascuna paese: a) la programmazione di un livello sostenibile di investimenti nell'intero settore pubblico; b) l'allocazione delle risorse ai settori che necessitano di investimenti e ai progetti migliori; c) la

realizzazione degli investimenti nel rispetto del budget e dei tempi.

Come già evidenziato in premessa, l'introduzione del Piano Juncker potrebbe essere l'occasione per rendere operativo a livello nazionale un ciclo dell'investimento che sia guidato da criteri simili a quelli previsti dal Piano stesso. Questo non solo per aumentare la capacità del Paese di fruire appieno delle maggiori risorse rese disponibili a livello sovranazionale, ma anche per migliorare la qualità della spesa interna.

La legislazione vigente in parte già indica strumenti e principi coerenti con le buone pratiche adottate a livello internazionale; il quadro italiano richiederebbe però una migliore attuazione e, per alcuni aspetti, integrazioni e adattamenti. La sfida maggiore consiste nella acquisizione e nell'inserimento nel processo di strutture tecniche dotate di competenze adeguate, in grado di interagire nel complesso sistema formato da interessi pubblici, vincoli europei, operatori privati e sistema bancario.

La valutazione economica

Un ruolo cruciale è svolto dal sistema di valutazione economica dei progetti, che andrebbe riorganizzato, disegnando diversamente le strutture esistenti, centrali e periferiche. L'obiettivo dovrebbe essere quello di consentire alle amministrazioni lo svolgimento di funzioni valutative dirette, caratterizzate da requisiti di autonomia e competenza.

²⁴ FMI (2015), *Making Public Investment More Efficient*, IMF Staff Report.

Un “sistema” valutativo ben strutturato dovrebbe essere fondato sui seguenti principi:

- a) per i progetti al di sopra di una certa soglia di costo (ad esempio, 10 milioni), obbligo di valutazione economica e finanziaria (ex ante e ex post), predisponendo o adottando un manuale nazionale che consenta il più possibile un’analisi standardizzata;
- b) per investimenti di importo minore, ricorso ad analisi semplificate, ma sempre con procedure standard in linea con metodi riconosciuti validi a livello europeo;
- c) indipendenza dei valutatori e terzietà rispetto all’oggetto della valutazione (assenza di conflitto di interessi);
- d) legittimazione “politica” del processo di valutazione ex ante, ovvero condivisione del principio che vengono inseriti tra le priorità solo i progetti che hanno superato un percorso di valutazione; elevata reputazione “sul campo” dei valutatori;
- e) trasparenza dei procedimenti di valutazione.

Anche attraverso la riorganizzazione delle strutture esistenti, dovrebbe essere costituito un Centro di Valutazione nazionale, preferibilmente formato da due Unità di valutazione centrali, una per i progetti che possono essere finanziati solo tramite i bilanci pubblici e l’altra destinata a valutare la

partecipazione dei privati al finanziamento delle infrastrutture²⁵.

L’Unità di valutazione di progetti a finanziamento pubblico dovrebbe sviluppare o adottare metodologie standard, quali l’analisi costi-benefici e quella costi-efficacia, sia ex ante, sia ex post, così come già richiamato nella legislazione vigente. Dovrebbe predisporre, o aiutare le amministrazioni a preparare, linee guida settoriali coerenti con un quadro nazionale di analisi costi-benefici. Ciò che appare importante è la standardizzazione dei metodi, la loro diffusione, la trasparenza e l’accessibilità delle informazioni, nonché la possibilità di replicare i risultati conseguiti da parte di terzi²⁶.

I dipartimenti o le agenzie che sponsorizzano i progetti potranno svolgere le valutazioni direttamente o commissionarle a esperti esterni, ma le valutazioni dovranno comunque essere sottoposte a una “seconda valutazione” indipendente da parte della Unità di valutazione centrale, come del resto avviene in molte esperienze estere. Dovrebbe essere previsto che l’unità centrale possa sostituirsi alle unità di valutazione presso le amministrazioni in caso di assenza o carenza del processo valutativo interno.

²⁵ Anche suggerito da FMI (2014), *World Economic Outlook*, ottobre 2014. p. 105.

²⁶ MAIRATE A. (2010), *The rationale for economic evaluation in Europe: the case of EU Regional Policy. Paper prepared for the Madrid seminar on evaluation of transport projects (15-16 November 2010)*, p. 24.

L'Unità di valutazione centrale dovrebbe completare la propria revisione delle valutazioni fatte dalle unità di valutazione, prima dell'approvazione politica dei progetti. In questo modo la valutazione dovrebbe diventare un reale strumento di ausilio al processo decisionale.

Per realizzare un simile percorso di valutazione occorre rafforzare la rete di strutture di valutazione presso le amministrazioni centrali e regionali. Una efficiente e diffusa rete di strutture è altamente auspicabile, perché, come emerge da molte esperienze internazionali, le procedure valutative iniziali sono avviate da parte delle amministrazioni nel corso della fase di ideazione e prima verifica di fattibilità dei progetti. All'interno delle amministrazioni si dovrebbe poi procedere anche alla redazione di veri e propri studi di fattibilità.

L'assistenza tecnica

Il supporto alle amministrazioni per la preparazione dei progetti di investimento e il loro finanziamento sembra essere una delle funzioni più rilevanti da sviluppare in Italia. Tale funzione potrebbe quindi essere concentrata all'interno dello stesso Centro di valutazione nazionale, oppure affiancarsi a esso. Il modello di riferimento può essere l'*Hub* previsto dal Piano europeo, o il già rodato JASPERS.

Occorre tuttavia sottolineare che la funzione valutativa e quella di assistenza alle amministrazioni dovrebbero essere tenute distinte, e

preferibilmente essere svolte da staff diversi. Qualora si ritenga che la presenza presso il medesimo organismo sia dell'attività di valutazione, sia di quella di assistenza, possa generare conflitti di interesse, interferenze, o problemi di "cattura", è preferibile prevedere la separazione in due organizzazioni distinte, anche se rimangono necessari forti interscambi sotto il profilo tecnico e metodologico.

L'assistenza tecnica fornita alle amministrazioni dovrebbe essere più pervasiva e onnicomprensiva di quella prevista dal Piano europeo. Potrebbe essere distinta una assistenza "su richiesta" dell'amministrazione su tutti gli aspetti relativi alla preparazione dei progetti, alla loro valutazione e al loro finanziamento, da una assistenza "obbligata" che scatterebbe in caso di mancati adempimenti di natura analitica o valutativa relativi ai progetti di investimento.

Il parco progetti

Le modalità operative della valutazione economica della spesa di investimento dovrebbero essere, come nel caso del Piano Juncker, finalizzate alla costruzione di un parco progetti continuamente aggiornato e rinnovato. La normativa vigente, seppur ancora "incompiuta", contiene *in nuce* la possibilità di costituire un parco progetti, articolato per gradi di progettazione realizzata.

Per realizzare tale obiettivo, non è necessario centralizzare l'iniziativa. Alcune importanti regole generali (in termini di procedure, criteri, vincoli e

parametri da applicare), devono però essere impostate centralmente e devono essere valide per tutti. Tuttavia, applicazione e gestione – con eventuali varianti attuative e procedurali – possono essere locali.

Occorre avviare preliminarmente la programmazione e valutazione delle opere in modo da disporre di progetti già selezionati che hanno superato i test di redditività e che possono già essere classificati secondo varie tipologie di finanziamento (pubblico, privato e pubblico-privato).

In seguito alla valutazione dei progetti, al loro inserimento nei Documenti Pluriennali di Pianificazione delle amministrazioni e alla loro classificazione nel “fondo progetti”, sarà possibile avere una descrizione completa dei progetti per settore, area territoriale e grado di “cantierabilità”,

nonché disporre di tutti i dati finanziari ed economici dei progetti stessi. A partire da questo stadio sarà raggiunto lo stesso obiettivo relativo al Piano europeo, ossia quello di permettere agli investitori privati di accedere a tutte le informazioni progettuali ai fini di un eventuale finanziamento.

È importante che nel processo di costruzione del parco progetti ci sia una precisa delimitazione di ruoli tra valutazione tecnica e momento della decisione politica. All’interno del parco progetti come sopra definito, il *policy maker* potrà poi individuare le iniziative che si configurano come “progetti strategici” – presumibilmente in base alla valutazione degli effetti economici, sociali e ambientali – e predisporre quindi un Piano nazionale delle infrastrutture, simile a quello che viene predisposto nel Regno Unito.