

Le strategie europee per gli investimenti pubblici

di Francesca Petrina e Claudio Virno*

Il presente articolo è un estratto dell'analisi svolta dagli autori per l'Ufficio Parlamentare di Bilancio¹.

Il lavoro approfondisce alcuni aspetti procedurali del Piano europeo degli investimenti e ne considera l'applicabilità al contesto nazionale. Le considerazioni di seguito riportate possono bene adattarsi anche alla programmazione locale, estendendo principi e regole standardizzate ai progetti minori diffusi sul territorio, di cui il nostro paese è particolarmente ricco.

Il Piano europeo degli investimenti (noto come Piano Juncker) può essere riassunto in poche parole: è il tentativo di utilizzare il risparmio privato per finanziare investimenti addizionali a valenza pubblica con elevato rischio, evitando così di produrre nuovo debito pubblico. Esso 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 un finanziamento prevalentemente privato, implica porre al centro dell'attenzione il progetto, la sua qualità, i suoi effetti, la sua redditività. Al contrario di quanto accade oggi, l'enfasi per la scelta delle iniziative dovrebbe spostarsi sull'analisi finanziaria e, in particolare, sulla accuratezza dei risultati relativi al **Piano finanziario**, nonché sulla determinazione attuale e futura delle tariffe (tali analisi tecniche, mirate a verificare il rendimento finanziario delle iniziative e il loro livello di rischio, si renderanno di fatto indispensabili e dovranno essere condotte con il massimo rigore se si vogliono selezionare progetti appetibili per privati). D'altra parte, gli investimenti in questione hanno una netta valenza pubblica ed è pertanto richiesto anche lo svolgimento di un'analisi costi benefici (sociale).

Nel complesso, il Piano europeo degli investimenti ha approntato modalità operative e misure che possono essere prese ad esempio e importate a livello nazionale con effetti innovativi e permanenti sulle attività di programmazione-valutazione degli investimenti.

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. Occorre completare e dare attuazione al processo di istituzionalizzazione dell'**analisi costi benefici** come metodo principale per la valutazione degli investimenti pubblici in Italia; introdurre uno o più tipi di "**programmazione per progetti**", in forme concorsuali, distintamente per progetti che presentino una redditività finanziaria sufficiente a incentivare il finanziamento da parte dei privati, e per progetti con entrate insufficienti o nulle.

In secondo luogo, gran parte dello strumentario utilizzato nel Piano potrebbe essere utilmente riproposto nel caso italiano: un **centro unico di valutazione nazionale**, così come il Piano ha previsto un Comitato di investimenti a livello europeo; un **centro di assistenza** alle amministrazioni sul modello di *Hub* previsto dal Piano; una **riserva di progetti** selezionati tramite approcci valutativi in linea con gli standard europei, provvisto di certificazioni amministrative, valutazione economica e progettazione preliminare. Il parco progetti dovrebbe essere trasparente e accessibile da parte degli operatori economici e dei cittadini. In questo modo sarebbe possibile la sostituzione definitiva del Piano delle grandi infrastrutture (Legge obiettivo) con un **Piano strategico**

Nazionale, attraverso una selezione degli interventi che il *policy maker* deve fare a partire dal parco progetti e avendo come riferimento il Piano Nazionale delle Infrastrutture inglese. Il Piano rappresenta, dunque, una occasione di cambiare modalità e processi decisionali nella PA in merito alla scelta degli investimenti pubblici o a valenza pubblica.

In terzo luogo, proprio sull'onda del Piano e della consapevolezza di razionalizzare le scelte sugli investimenti pubblici a livello europeo, occorre fondare un **sistema nazionale di valutazione** con l'individuazione dei metodi da adottare (analisi costi benefici), regole e procedure ben definite. Tutti i progetti al di sopra di una certa soglia di costo (ad esempio, 10 milioni) dovrebbero essere sottoposti a una valutazione economica e finanziaria (ex ante e ex post), predisponendo o adottando un **manuale nazionale** che consenta il più possibile un'analisi standardizzata. Per investimenti di importo minore, si potrebbe ricorrere ad analisi semplificate, ma anche in questo caso con procedure standard in linea con metodi riconosciuti validi a livello europeo.

In quarto luogo, dovrebbe essere applicato il principio contenuto nelle Raccomandazioni dell'OECD (2012), secondo il quale è necessario basare la selezione dei progetti in partenariato pubblico privato (PPP) sul criterio del "**value for money**", sviluppando le relative metodologie di valutazione (o "importandole" da altri paesi). Già nel 2013 è stato costituito un gruppo di lavoro per la standardizzazione dei contratti PPP, coordinato dalla Ragioneria generale dello Stato e comprendente Istat, Presidenza del Consiglio (NARS e UTFP), Cassa depositi e prestiti e SDA Bocconi. È possibile che, a partire da questa iniziativa o da iniziative simili, possa essere intrapreso un lavoro sulla valutazione dei PPP. Occorre osservare per altro che l'OECD (2012) raccomanda di costituire una unica Unità di PPP con piena responsabilità sull'intero ciclo di vita del progetto presso l'Autorità Centrale di Bilancio (Ministero dell'economia nel caso italiano). La normativa italiana prevede obbligatoriamente il ricorso a studi di fattibilità che, tuttavia, allo stato delle cose non soddisfano gli standard di valutazione internazionale. Anche in considerazione di altre esperienze europee, i PPP dovrebbero, inoltre, essere soggetti a una **valutazione preliminare** tramite un'analisi costi efficacia, che permetta un confronto con altri tipi di *procurement* per stabilire quale sia la migliore opzione disponibile.

Il terreno è già in parte fertile per realizzare questo disegno a seguito dell'approvazione del D.Lgs. 228 del 2011 e il Dpcm 3 agosto 2012. Si tratta però di approfondire queste tematiche e soprattutto di renderle operative. Sarebbe auspicabile, infine, l'estensione della valutazione costi benefici ai progetti da includere nei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali (anche al di sotto dei 50 milioni di costo dell'investimento), applicando in maniera estensiva la normativa vigente su programmazione/valutazione. L'esclusione dal patto di stabilità dei cofinanziamenti nazionali e il maggior ricorso agli strumenti finanziari nei programmi relativi al ciclo 2014-2020, costituiscono altrettanti incentivi all'uso di approcci valutativi in maniera intensiva.

In ultima analisi, infatti, la **qualità del sistema di governance** degli investimenti pubblici e gli strumenti messi in campo, determinano la **qualità del processo di pianificazione** strategica e la scelta delle priorità, e quindi in definitiva, ne determinano l'**impatto economico**.

¹ Il piano di investimento europeo come strumento di razionalizzazione dei processi decisionali e di diffusione della valutazione economica a livello nazionale, http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/10/Rapporto-Piano-Juncker-Virno_Petrina.pdf