

## Qualità e completezza degli studi di fattibilità, un fattore di criticità per i progetti di investimento pubblico italiani

Giuseppe Francesco Gori\*

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese  
Anno XI - Numero 1/2016 - ISSN 2465-0188

Numero 1/2016

1

Tra le numerose cause del progressivo deterioramento della posizione competitiva dell'Italia rispetto ai suoi maggiori partner commerciali incide l'elevato fabbisogno infrastrutturale dei settori che forniscono servizi pubblici ai cittadini, alle imprese, ai territori. Reti idriche obsolete, infrastrutture ambientali da ammodernare, edifici scolastici fatiscenti, sistemi urbani congestionati sono solo alcune delle manifestazioni più evidenti dell'arretratezza della dotazione di capitale pubblico.

Il ritardo infrastrutturale è particolarmente significativo per le realtà locali. È qui che si concentra la quota preponderante delle risorse destinate agli investimenti pubblici. Le amministrazioni decentrate che vi operano, segnatamente quelle comunali, svolgono un ruolo determinante nel processo di accumulazione pubblica: in qualità di responsabili delle funzioni di pianificazione, di selezione dei progetti, di concessione delle gestioni, di regolazione dei mercati locali, di finanziamento delle opere.

Stanti le persistenti restrizioni di bilancio, che interessano trasversalmente tutti i livelli di governo, è ormai consolidato il convincimento che quel fabbisogno possa essere ridimensionato solamente attraverso significativi apporti di risorse private che affianchino l'indispensabile contributo pubblico. Il riferimento è ai contratti di concessione e gestione, agli schemi di tipo partenariale fino alle vere e proprie operazioni di finanza di progetto, che superano il tradizionale finanziamento pubblico integrale delle opere o l'appalto per la loro realizzazione.

È tuttavia ben noto che, in Italia, i risultati delle iniziative di PPP (Public-Private Partnership) sul terreno dell'effettiva realizzazione delle opere sono deludenti: solo il 28% delle concessioni bandite tra il 2008 e il 2014 è arrivato all'aggiudicazione, rivelando l'elevata mortalità delle iniziative in finanza di progetto.

Le ragioni di questo sostanziale fallimento sono molteplici. In primo luogo, l'incertezza nel quadro di regolamentazione tariffaria di molti settori rende altamente rischioso il finanziamento privato, scoraggiando l'afflusso di capitali di proprietà e di debito o elevandone il rendimento preteso dai finanziatori per compensare il rischio. Un ruolo analogo svolge l'indeterminatezza circa la disponibilità delle risorse pubbliche destinate al cofinanziamento della costruzione dell'opera, al contributo periodico alla gestione sotto forma di un "canone di disponibilità" o di un contributo in corso d'opera.

Molte amministrazioni bandiscono poi iniziative di PPP prive di un'adeguata analisi preventiva della convenienza della gestione per l'operatore privato. A questo proposito, è opportuno notare che (i) le amministrazioni locali ricorrono spesso al PPP in funzione puramente sostitutiva dell'appalto tradizionale, con il mero obiettivo di non incidere sul livello di indebitamento o di eludere i vincoli di spesa imposti dal Patto di Stabilità Interno e (ii) è in generale riscontrabile una scarsa competenza tecnico-economica delle amministrazioni locali nello svolgere con efficacia il ruolo di promotore del progetto e di supervisore della gestione. L'eccessiva frammentazione istituzionale non favorisce infatti la creazione della necessaria expertise per l'andamento dei contratti di PPP, circostanza che, tra le altre cose, dilata i tempi di svolgimento della gara e, conseguentemente, del successivo closing finanziario.

La gran parte degli sforzi volti a sostenere il ricorso a schemi di partenariato pubblico-privato si è concentrata sull'orientamento delle pubbliche amministrazioni e degli operatori privati a una corretta disciplina dei rapporti contrattuali. Le principali indicazioni hanno ad oggetto la corretta allocazione dei rischi, che risulta dirimente nel trattamento contabile del progetto come *on-balance* o *off-balance*.

Alla luce di quanto detto finora però, le iniziative di rilancio del PPP non possono prescindere da un'operazione di stimolo

alla corretta predisposizione di uno studio di fattibilità, che costituisce il primo passo nell'iter di realizzazione degli interventi. Recenti approfondimenti sul tema (Marasco P., Piacenza P., Tranquilli M., Santella R., 2015, *Il project financing per la realizzazione delle opere pubbliche in Italia*, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri-DIPE), hanno evidenziato che per la stragrande maggioranza dei contratti di concessione di lavori in PPP avviati, non sono disponibili informazioni rilevanti per la valutazione di natura economica e finanziaria.

La redazione dello studio di fattibilità mostra infatti generalmente 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.

In questo senso, linee guida quali ad esempio quelle predisposte dalla Commissione Europea (per l'analisi Costi-Benefici dei progetti di investimento pubblico co-finanziati con risorse comunitarie) si rivelano particolarmente preziose. Tuttavia, a complemento di strumenti di questo tipo, manca spesso uno strumento di natura più spiccatamente operativa, che consenta al management pubblico di operare agevolmente in autonomia rispetto a soggetti terzi di natura privata, soprattutto in relazione a progetti di piccola o media entità finanziaria.

In questo quadro si inserisce IRPET-SdF, una *web-application* (disponibile all'indirizzo <http://sdf.irpet.it>) che intende offrire al management pubblico uno strumento chiaro e di semplice applicazione in supporto all'analisi di pre-fattibilità di un investimento pubblico. Lo strumento consente di valutare la fattibilità di progetti caratterizzati da diverse combinazioni di fonti di finanziamento, che comprendono il caso del totale ricorso al finanziamento pubblico come quello dello schema partenariale pubblico-privato (PPP).

Seguendo l'impostazione di base dei manuali sulla redazione degli studi di fattibilità, lo strumento si articola in più fasi: dalla specificazione delle caratteristiche qualitative e quantitative dell'investimento allo sviluppo della domanda dei servizi associati all'infrastruttura, all'analisi finanziaria, fino al passaggio ai valori economici attraverso le opportune correzioni fiscali e di mercato.

Sia l'analisi finanziaria che quella economica forniscono i più importanti indicatori di redditività (tra i quali TIR, VAN, *payback period*). Su questi ultimi, la *web-application* consente di effettuare analisi di sensitività e di rischio (inclusa l'analisi Monte Carlo).

A questo proposito, una delle caratteristiche più importanti della *web-application* è la standardizzazione metodologica: gli studi di fattibilità sono pienamente omogenei per modalità di valutazione, sia tra diverse tipologie di soggetto proponente, che tra diverse tipologie di intervento infrastrutturale.

Lo strumento permette inoltre all'utente di ottenere una stima – effettuata attraverso la modellistica IRPET – degli effetti economici che la realizzazione dell'intervento comporterà sul territorio.

Questo assicura che, per più settori di intervento e tipologie dell'opera, lo studio di fattibilità possa includere anche una valutazione (di base) di tipo strettamente economico, senza che la realizzazione di questa comporti studi ad hoc.

In sostanza, l'utilizzo dello strumento, fornisce all'amministrazione pubblica un contributo sia per la valutazione della fondatezza delle potenziali offerte da parte di privati, sia per la selezione di progetti validi dal punto di vista sociale e solidi dal punto di vista finanziario.

\*IRPET



## Problemi e prospettive della valutazione economica pubblica

di Marco Ponti\*

Il primo problema che chi con grande ottimismo e coraggio civile si ripropone, come nel caso toscano presente, di razionalizzare le scelte pubbliche è quello che la razionalità (o, in senso più allargato, il benessere collettivo), non è al vertice dell'agenda dei decisori politici, mentre lo è il consenso e i due concetti notoriamente non coincidono.

Per consenso parliamo di consenso elettorale, cioè piuttosto di breve termine, mentre gli investimenti pubblici prevalentemente sono faccende di medio-lungo termine. In estrema sintesi, in questo contesto conta più l'apparire che l'essere, e l'inaugurazione con taglio del nastro più del surplus sociale. È uno dei prezzi della democrazia, prezzo che quindi va pagato volentieri. Ma valutare dal punto di vista economico e sociale le scelte, può comunque contribuire a migliorarne la qualità, e migliorare anche la trasparenza del dibattito democratico complessivo.

Ora vediamo il primo e forse maggiore problema tecnico che ci si presenta: quello del contesto economico in cui ci si trova ad operare, che genera, per scelte europee che possono piacere o meno, forti vincoli sulla disponibilità di risorse pubbliche, soprattutto a livello locale. Si tratta del ruolo che tali vincoli assumono nelle analisi microeconomiche degli investimenti, tipo quelle Costi-Benefici sociali (ABC), metodo che rimane dominante nella prassi internazionale.

Concentriamoci per semplicità sul versante costi, e semplifichiamo ancora tali costi in costi del lavoro e costi di capitale. In un contesto keynesiano questi fattori tendono ad essere sottoutilizzati o inutilizzati del tutto, e quindi avere un costo-opportunità sociale vicino a zero. Con questa premessa, le ABC di qualsiasi investimento tendono a divenire positive, fino a ridursi a semplici analisi di Valore Aggiunto.

Diventa allora del tutto irrilevante fare ABC di singoli progetti, mentre diventa essenziale operare in termini di graduatorie di progetti (ranking). E tali graduatorie cambiano radicalmente in presenza di vincoli di risorse pubbliche, cioè per definizione in contesti non keynesiani. Se, ad esempio, si privilegiano autostrade redditizie rispetto a ferrovie (che generalmente non hanno ritorni finanziari di sorta), anche valutando con cura gli aspetti ambientali, a parità di risorse disponibili sarà possibile investire di più, cioè creare più valore aggiunto, o più occupazione se questo fosse l'obiettivo pubblico dominante.

Un secondo problema, forse più politico, che riguarda l'ABC, è la sua potenziale complessità tecnica. Storicamente l'ABC era un approccio semplice: costi e benefici si valutavano a prezzi di mercato, di esternalità non si parlava e le similitudini con banali analisi finanziarie erano molto estese. Nel tempo, giustamente, le critiche a queste semplificazioni hanno fatto crescere quasi all'infinito la complessità dello strumento. Ottima cosa per gli accademici, ma pessima per l'uso politico di tali analisi. In primo luogo, il rischio di manipolazione da parte dei committenti politici è elevato: basta cambiare un'equazione per far cambiare il risultato. In secondo luogo, viene meno la possibilità di una dialettica politica con gli "stakeholders". Se uno strumento è incomprensibile e manipolabile, non sarà accettato come base del confronto politico. Occorre ritornare al vecchio dogma della Banca Mondiale: ogni passaggio dell'ABC deve essere trasparente, ricostruibile e comprensibile da un cittadino di buona cultura (non specialistica). È un difficile *trade-off* tra trasparenza politica e sofisticazione.

Vediamo invece ora delle possibili linee di sviluppo dell'analisi, nella direzione dei metodi di scelta tra progetti alternativi. Il primo strumento è noto come "Valore di opzione", ha basi matematiche complicatissime, ma un significato pratico molto intuitivo. Immaginiamo due progetti con ABC positive e sostanzialmente equivalenti, tra cui occorra scegliere a causa dei vincoli sulle risorse disponibili. Differiscono tra loro essenzialmente per tecnologia:

una sia flessibile nel tempo e nello spazio, ma abbia costi di gestione più elevati, l'altra sia invece rigida, con alti costi di investimento e bassi costi di gestione. Poiché per definizione la domanda è incerta nel tempo e nello spazio, sarà preferibile "*coeteris paribus*" la soluzione più flessibile.

Un altro strumento di scelta potenzialmente interessante è noto come "valore di inversione" ("*switch-value*") e concerne un noto problema, rilevante soprattutto in aree di grande bellezza paesaggistica. Due progetti abbiano rapporti costi-benefici assai diversi tra loro, ma il più favorevole abbia un impatto paesaggistico maggiore. Che fare, visto che il problema di assegnare un valore economico al paesaggio, per quanto studiatissimo, è sostanzialmente irrisolto? Occorre tornare all'"arbitrio del principe" (o a metodi che addirittura mascherano tale ritorno, come quelli noti come "multi criteria")? Non necessariamente: basta esplicitare la perdita relativa di benessere economico della soluzione meno impattante ed aprire un confronto pubblico per verificare se la collettività è disposta a scegliere questa seconda soluzione rispetto alla prima. Certo se la soluzione paesaggisticamente accettabile mostrasse invece ACB con risultati negativi, l'opera non andrebbe realizzata affatto. Occorre certo che i decisori non siano "free riders" rispetto ai risultati: perlomeno devono beneficiare del fatto che se quel progetto non si realizza, con le risorse risparmiare se ne possa realizzare altri.

Per concludere queste riflessioni, vediamo ora di riassumere alcune buone norme che nell'affrontare in modo sistematico i problemi di valutazione pubblica non dovrebbero mai essere trascurate. La prima è la terzietà politica dell'analista: se non ha la struttura di una Autorità indipendente, con le norme relative, dovrebbe essere almeno affiancato da tecnici esterni (meglio se stranieri), selezionati a rotazione ed istituzionalmente tenuti a rendere pubbliche le loro valutazioni, secondo il modello anglosassone. Le alternative significative di spesa dovrebbero essere analizzate sia all'interno di ogni settore (alternative tecniche) che in forma intersettoriale (ranking). Inoltre le analisi dovrebbero essere sempre "on the safe side", cioè tener conto del diverso grado di certezza dei costi (generalmente sottostimati) rispetto ai benefici (generalmente sovrastimati). L'analisi per i progetti maggiori dovrebbe poi essere dinamica nel tempo, perché i progetti cambiano, vengono fatte varianti, la domanda ed i costi cambiano ecc. Lo strumento deve poter supportare le decisioni "in corso d'opera". Infine i dati di input dovrebbero appoggiarsi a modelli adeguati e condivisi (es. di domanda), ma in caso questi non siano disponibili, deve essere obbligatorio fare comunque delle stime *quantitative* in cui il tecnico incaricato impegni la sua professionalità.

I parametri base che devono essere comunque condivisi dovrebbero essere: coefficienti di passaggio da costi finanziari a costi economici, saggio sociale di sconto, valore del tempo, valore della vita, valore unitario dei diversi tipi di esternalità (anche in fase di costruzione), crescita demografica attesa, crescita del reddito attesa, costo-opportunità marginale dei fondi pubblici (COMPF), se si optasse per questo approccio, sui cui l'Europa stessa mostra di avere purtroppo molte incertezze. Alcuni di questi parametri sono definiti a livello europeo, altri a livello nazionale, ma forse sarebbe opportuno che fossero comunque esplicitati ed aggiornati periodicamente a livello regionale, in carenza dei livelli superiori.

Tuttavia si ricorda che qualunque progresso pratico si otterrà nei meccanismi di valutazione economica pubblica, per il nostro paese si tratterà di un risultato straordinario e le ragioni della sistematica ostilità dei decisori politici a tali valutazioni devono essere tenute ben chiare: la discrezionalità delle scelte di investimento rimane un formidabile strumento per acquisire consensi a tutti i livelli.

\*Politecnico di Milano

## 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 Bilancio<sup>1</sup>.

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 **manual 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**.

<sup>1</sup> 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](http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/10/Rapporto-Piano-Juncker-Virno_Petrina.pdf)

## Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo

di Agnese Casolaro e Alessandro Panaro\*

Nel corso degli ultimi anni si è registrata una riduzione delle attività d'investimento degli Enti locali e territoriali, legata sia al venir meno della loro capacità d'indebitamento sia ad una graduale contrazione dei trasferimenti statali; emerge, inoltre, come le scelte degli stessi siano condizionate anche dai vincoli sempre più stringenti imposti dal Patto di Stabilità.

Le misure adottate negli ultimi anni hanno, infatti, puntato per lo più a contenere in modo significativo la dinamica evolutiva della spesa per ricondurre l'andamento dei conti pubblici su un sentiero di continuo e graduale rientro del debito pubblico nei parametri comunitari.

Tuttavia, la situazione degli Enti, soprattutto di quelli provinciali, sembra essere sempre più critica, portando in alcuni casi ad una scelta obbligata di sfioramento del Patto. Nell'ultima Relazione della Corte dei Conti sulla situazione finanziaria delle Province si legge, infatti, come l'obiettivo finale per il 2014, quantificato per 103 Enti in 676,22 milioni di euro, non è stato raggiunto con uno scostamento negativo di 361 milioni a causa dell'elevato numero di Enti inadempienti che risultano essere 33 (circa un terzo del campione).

In ogni caso, va rilevato che se da un lato i limiti posti dal Patto di Stabilità concorrono a ridurre la capacità diretta degli Enti di acquisire debito, dall'altro incentivano gli stessi a cercare forme di indebitamento che consentono in qualche modo di investire.

Per quanto riguarda i possibili canali di finanziamento alternativi, un ruolo sempre più importante è quello rivestito dal capitale privato e, in merito, si ribadisce come lo snellimento e il riordino delle procedure per facilitarne il più possibile la partecipazione è una delle azioni necessarie per stimolare il ricorso a tale canale.

È bene, inoltre, richiamare la possibilità di ricorrere ai *project bond*, obbligazioni emesse per finanziare (o rifinanziare) uno specifico progetto infrastrutturale che prevede il rimborso del capitale investito attraverso i proventi derivanti dall'utilizzo dell'opera stessa. Si tratta di un mercato che nella zona euro, e in particolare in Italia, è ancora piccolo: le società nel settore delle infrastrutture, infatti, preferiscono ancora, nella maggior parte dei casi, rivolgersi alle banche, invece che al mercato dei capitali.

Passando alla disamina dei singoli strumenti analizzati, si osserva una nuova e intensa contrazione nell'utilizzo del mutuo, mentre è in ripresa il mercato del PPP.

In riferimento ai primi, i risultati dell'indagine condotta annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato mostrano una contrazione del 56,5% rispetto all'anno precedente con nuove concessioni per un valore pari a 628 milioni di euro. Continua,

quindi, l'andamento in calo che ha caratterizzato l'intero decennio 2004-2013 (con un decremento complessivo di oltre il 90%) e che ha visto un'unica inversione di tendenza nel 2008, anno in cui si è registrata una crescita di 2 punti percentuali. Dai dati di dettaglio per le singole tipologie di Ente, inoltre, emerge come le variazioni sono tutte negative e sono comprese tra il -22,1% registrato per le Comunità montane ed il -77,9% delle Amministrazioni provinciali.

In ripresa è, invece, il ricorso al capitale privato. I dati di fine 2014 mostrano, infatti, un aumento del 13% per il numero di gare censite, a fronte di una tenuta dei volumi movimentati (+0,9%). In termini di distribuzione territoriale, spiccano i dati per le regioni del Nord che assorbono il 46,8% delle iniziative totali ed il 42,3% dei volumi finanziari movimentati.

Con riferimento all'intero mercato delle gare per opere pubbliche, rileva l'Osservatorio Nazionale, il peso delle gare di PPP del periodo considerato assorbe la quota del 18,6% per numero di iniziative (2 p.p. in più meno al 2013) e una del 14,9% per importo (oltre 8 p.p. in meno).

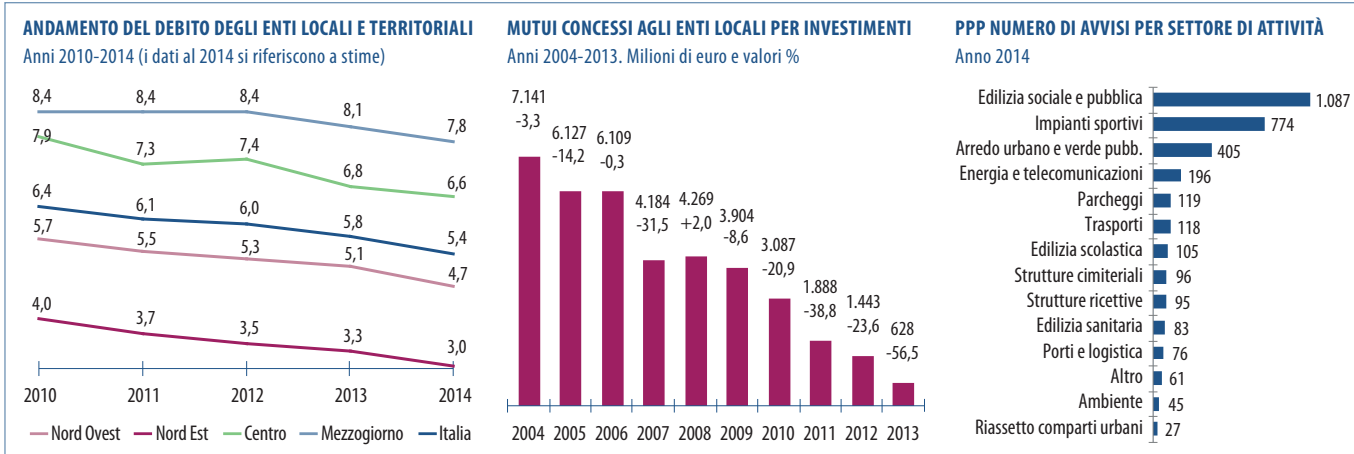
Per quanto riguarda i Fondi Comunitari, infine, in attesa che vengano definite le azioni dei nuovi Programmi 2014-2020, non si può non sottolineare la necessità di ripensare all'esperienza passata per cogliere tutti i possibili punti di miglioramento per quella futura.

L'auspicio è quello di evitare di compiere gli stessi errori e, quindi, programmare e spendere le risorse con maggior celerità – eventualmente evitando anche l'eccessiva frammentazione a cui si è assistito – appare come uno dei punti su cui concentrarsi, soprattutto in considerazione del particolare momento congiunturale.

I fondi comunitari, seppur caratterizzati da rilevanti ostacoli prevalentemente burocratici che ne rallentano la spesa, continuano a rappresentare un importante driver di sviluppo per gli Enti locali e territoriali. Posto, infatti, che i fondi strutturali europei pesano per oltre il 50% sulla spesa in conto capitale nel Mezzogiorno e per circa il 25% nel Centro Nord, si intuisce quanto la loro presenza – e, soprattutto, un loro corretto utilizzo – sia importante per il rilancio degli investimenti.

Sulla base di questi dati si può, quindi, concludere che anche per il 2014 le difficoltà registrate in passato per il finanziamento agli investimenti degli Enti locali continuano ad essere valide e che la crisi economica, per quanto riguarda la realizzazione degli investimenti per lo sviluppo dei territori è ancora persistente.

\*SRM Intesa San Paolo





## La valutazione del PUMS di Milano: processo progettuale e supporto alle decisioni

di Paolo Beria\*

Il PUMS di Milano, recentemente presentato, rappresenta una novità a livello nazionale per gli strumenti con cui è stato redatto e per l'attenzione posta agli aspetti di valutazione socioeconomica, ambientale e finanziaria.

### Valutazione e PUMS: un processo di innovazione

L'idea tradizionale di valutazione, almeno in Italia, prevede che, a conclusione dell'iter decisionale di un'infrastruttura di trasporto, vi sia una fase di valutazione socio-economica dello stesso. La finalità, sebbene fino al 2012 essa fosse obbligatoria solo in fase di VIA, era di dare l'imprimatur dell'efficienza a progetti in realtà già scelti e definiti. Questo approccio, la cui applicazione effettiva è stata peraltro limitata, richiede un profondo ripensamento e superamento, soprattutto quando si parla di piani urbani.

Questo per due ordini di motivi:

1. Un piano della mobilità "moderno" non è fatto di sole infrastrutture, ma anche di servizi e politiche (*road pricing*, tariffazione, *sharing*, limitazioni, etc.). La valutazione (economica, ma non solo) deve essere in grado di gestire tale complessità, in termini di varietà di azioni ed eterogeneità di effetti.
2. Il ruolo della valutazione (sotto tutti i suoi punti di vista) va riformato: non più posta al termine, ma come parte del processo di progettazione e poi di costruzione del consenso.

La valutazione nel PUMS di Milano, come detto, non si è limitata alla sola valutazione socio-economica attraverso Analisi Costi Benefici, ma ha riguardato molte dimensioni, che corrispondono a diversi livelli di approfondimento del processo di piano:

- Valutazione trasportistica (flussi, *loadfactor*, funzionalità, etc.).
- Valutazione socio-economica + distributiva.
- Valutazione finanziaria.
- Valutazione ambientale.

La procedura di valutazione socio-economica del PUMS milanese è basata su un'Analisi Costi Benefici che presenta alcune caratteristiche innovative:

- È interfacciata con il **modello** di simulazione dei trasporti, in modo da poter tenere conto della complessità degli effetti di azioni eterogenee e complesse (ad esempio l'effetto di cambio modale dall'auto al TPL, dovuto alla riduzione del calibro stradale per la costruzione di piste ciclabili);
- è **immersa nel processo decisionale**, cioè è utilizzata in maniera effettiva e pervasiva durante tutto il processo (non solo alla fine);
- è **trasparente** e il più possibile chiara, sia verso i decisori che verso i cittadini. Inoltre, la procedura e gli output sono identici per tutte le azioni valutate, rendendole facilmente confrontabili;
- è capace di chiarire anche la **distribuzione** degli impatti tra le diverse aree della città e non solo l'ammontare totale dell'effetto.

In sintesi, l'elemento di innovazione del PUMS di Milano, a parte le singole procedure sviluppate, sta nel fatto che sono state valutate (tecnicamente, dal punto di vista economico, da quello finanziario ed ambientale) in maniera omogenea e comparabile, azioni di natura molto diversa: progetti infrastrutturali, ristrutturazione di servizi, politiche di mobilità sostenibile, politiche di tariffazione.

Questo approccio potrebbe essere costituire una buona pratica anche a livello nazionale, per uscire dalla logica delle

opere singole, verso una logica di programmazione più strutturata e coerente.

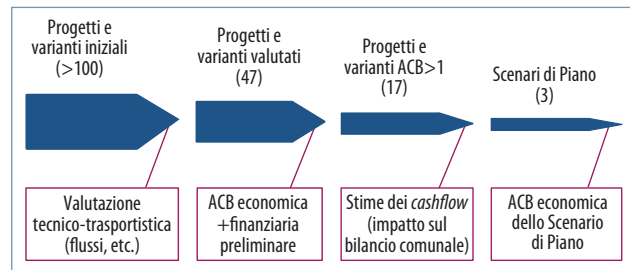
### Comunicare i risultati: gli output dell'ACB del PUMS

Sebbene piuttosto complesso, il modello di ACB adottato è "tradizionale", nel senso che si adegua alle migliori pratiche internazionali e utilizza input generali standard, tratti da letteratura e dalle linee guida disponibili. Piuttosto, esso si distingue per il modo con cui i risultati sono stati presentati. Ogni scenario valutato, infatti, è stato restituito attraverso un "quaderno" contenente:

1. una **tabella di valutazione sintetica**, che contiene, accanto agli indicatori sintetici tradizionali, tutti i risultati parziali in termini descrittivi (cosa succede), quantitativi (quanti utenti coinvolti, quanti minuti risparmiati, quanti chilometri percorsi, etc.), socio-economici (quanti Euro di costo o beneficio sociale). Vengono inoltre affiancati richiami ad aspetti più qualitativi, difficilmente integrabili nell'ACB convenzionale, ma chiaramente esplicitati;
2. un **quaderno delle mappe**, che rappresenta gli effetti (benefici per gli utenti, cambio modale, variazione delle distanze e del tempo di viaggio) di ciascuna zona dell'area di analisi.

### La definizione dello Scenario di Piano

Lo Scenario di Piano, cioè il disegno coerente degli interventi dell'orizzonte di progetto, è il frutto di una catena di valutazioni, di cui **quella socio-economica con ACB è solo un passaggio**.



In particolare, essa è stata utilizzata soprattutto nella fase di valutazione di progetti e varianti singole, frutto di una prima scrematura basata su considerazioni di natura tecnica (es. flussi di progetto sopra una certa soglia, etc.). Tuttavia, la selezione dei progetti che poi rientrano nello Scenario di Piano non ha acquisito in maniera troppo rigida sui risultati dell'ACB, che ha dunque la funzione di "eliminare" i progetti peggiori o dominati e di evidenziare quelli migliori e dunque prioritari, ma senza escludere a priori varianti che dal punto di vista dell'efficienza non erano necessariamente le migliori:

- tutti i progetti-azioni con **rapporti B/C positivi**;
- alcuni progetti-azioni con rapporti B/C negativi, ma per i quali è stata manifestata una **necessità tecnica** esogena;
- alcuni progetti-azioni con rapporti B/C negativi, ma per i quali l'Analisi Costi Benefici da noi prodotta **non è esaustiva** dei benefici reali;
- ulteriori progetti-azioni non valutati attraverso ACB perché non valutabili, perché **legati ad altri obiettivi** o perché comportano investimenti di piccola entità.

## Segue

È dunque rimasto un grado di “arbitrarietà” nelle scelte, o meglio, non si è mai considerata l’ACB come “la” risposta, ma come uno strumento di quantificazione degli effetti. Alcune azioni, inoltre, sono state scelte o escluse sulla base di obiettivi di altra natura (ad esempio distributivi o ambientali), ma l’effetto socio-economico di queste scelte “sub-ottimali dal punto di vista dell’efficienza” (del resto l’efficienza non è l’unico criterio) è chiaramente leggibile e dunque contestabile o modificabile. La pretesa di dare all’ACB l’ultima parola sulle scelte politiche sarebbe, semplicemente, *naïve*.

## Conclusioni ed auspici

Il PUMS di Milano ha permesso di vedere “i numeri” di numerosi progetti, calcolati con i medesimi strumenti e dunque leggerli in maniera comparativa e generalizzabile. Inoltre, riflettere sul sistema e sulle scelte nazionali nel campo dei trasporti da un punto di vista urbano, mi permette di portare alla discussione alcuni punti di natura generale, che sono anche auspici per il futuro della pianificazione dei trasporti.

1. **...che le città e le aree urbane tornino al centro della politica dei trasporti:** le città sono il luogo dove maggiori sono i problemi e maggiori sono le opportunità di cambiamento. Si pensi solamente all’impatto attuale e potenziale delle piattaforme di *sharing* (assieme ad un buon TPL) in termini di riduzione del numero di auto pro-capite. Tornare a guardare alle città significa anche superare la visione, un po’ monumentale e astratta, dei “corridoi”: le connessioni di lunga distanza sono importanti, ma la mobilità di tutti i giorni è fatta di complessi spostamenti medi-brevi, tra località abbastanza disperse, attraverso reti di trasporto (e non lungo ideali corridoi), i cui punti più delicati sono proprio i nodi urbani. Infine, auspico si superi per sempre

la stagione delle «grandi opere» fini a se stesse, che danno vantaggi spesso circoscritti ad un piccolo numero di utenti, mai cui costi sono esplosi, e che hanno generato progetti talvolta anche funzionalmente inadeguati.

2. **...che si leghi il finanziamento dei progetti e dei piani all’esistenza di una valutazione:** smettere di concepire la valutazione come “timbro” di conformità da apporre – quando si fa – a valle di scelte fatte in maniera arbitraria. Si premino le buone pratiche pianificatorie, i progetti efficienti (oltre che efficaci) e quelli per cui sono stati quantificati i flussi di cassa necessari alla loro costruzione e gestione. Basta grandi opere, che poi sottraggono risorse alla loro stessa gestione. Le città/enti locali rimangano autonomi nelle loro scelte, ma lo Stato sia garante di un livello minimo di efficienza di tali scelte.
3. **...che le valutazioni siano davvero trasparenti e comparative:** tutti i piani e i progetti di livello nazionale arrivino “sullo stesso tavolo”, con documentazione comparabile.
4. **...che si abbia il coraggio anche di riconsiderare le scelte del passato,** facendo sistematicamente valutazioni ex-post, ma anche bloccando progetti e scelte ormai palesemente inefficienti, in favore di soluzioni migliori.
5. **...che si scrivano, finalmente, delle linee guida di riferimento nazionali per la valutazione,** cioè che si definisca (ultimo paese in Europa) un metodo e delle regole comuni, set di dati e scenari di base (es. saggio di sconto, scenari di crescita, etc.), output predefiniti e comuni a tutti (es. *l’appraisal summary table*).

\*DAStU, Politecnico di Milano

## Federalismo in Toscana

### Redazione

IRPET:  
Claudia Ferretti (Responsabile)  
Patrizia Lattarulo  
Regione Toscana:  
Luigi Idili  
Giovanni Morandini  
Agnese Parrini  
<http://www.regione.toscana.it/-/il-bollettino-federalismo-in-toscana->

### Sede di redazione:

IRPET - Villa La Quiete alle Montalve  
Via Pietro Dazzi, 1  
50141 FIRENZE  
Tel. 055/4591222  
Fax 055/4591240  
e-mail: [redazione@irpet.it](mailto:redazione@irpet.it)  
[www.irpet.it](http://www.irpet.it)

## Attività e Notizie

### Iniziative

*La gestione del Bilancio 2016, Consulta Finanza Locale*  
Consiglio Nazionale Dottori Commercialisti in collaborazione Ancrel, ODCEC di Firenze e Fondazione Dottori Commercialisti Esperti  
Firenze, 23 febbraio 2016

*Armonizzazione nelle Regioni: dai Bilanci ai controlli*  
Corso di aggiornamento  
Anci Toscana e Legautonomie Toscana  
Firenze, 26 febbraio 2016

*La Finanza territoriale in Italia - Rapporto 2015 e Proposte 2016*  
SVIMEZ  
Roma, 23 marzo 2016

### Pubblicazioni

*Toscana Notizie - Flash LAVORO*  
n. 27/2015  
IRPET - Settore Lavoro Regione Toscana  
Gennaio 2016

*I Comuni italiani 2016*  
Numeri in tasca  
IFEL - Fondazione ANCI  
Febbraio 2016

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a:  
[tributi@regione.toscana.it](mailto:tributi@regione.toscana.it)