

## Valutazione degli investimenti pubblici in Italia: il caso delle politiche di prevenzione del rischio geologico

di Mauro Grassi\*

### Gli investimenti pubblici: un problema di quantità

Il tema degli investimenti pubblici in Italia è oggi un tema di quantità. Il totale della spesa pubblica si è mantenuto intorno a 800/830 miliardi ma gli investimenti pubblici sono passati da un peso sul totale della spesa del periodo 2007-2010 superiore al 6% a valori addirittura al di sotto del 4,5% nell'ultimo triennio. In termini di valore assoluto si può rilevare che, a parità di spesa totale, e ipotizzando la stabilità del valore percentuale intorno al 6,1% dal 2012 ad oggi avremmo avuto negli ultimi 5 anni un cumulo di investimenti pubblici in più di oltre 63 miliardi.

**SPESA PUBBLICA IN ITALIA 2007-2016**  
Miliardi di euro e valori percentuali

Anni	Investimenti fissi lordi	Spesa pubblica	Peso %
2007	46.794	753.128	6,2
2008	48.599	780.663	6,2
...	...	...	...
2015	36.686	830.115	4,4
2016	34.714	829.660	4,2
Media 2007-2011	48.340,2	789.502	6,1
Media 2012-2016	37.605,2	823.900	4,6

Si può cioè affermare che le scelte “implicite” nella gestione della spesa pubblica del paese hanno favorito una crescita sostenuta della spesa corrente ed invece una netta contrazione degli investimenti: contravvenendo in questo modo il principio fondante della “spending review” che puntava a determinare in aggregato, con il controllo e in qualche caso il blocco delle fonti di spesa corrente, l'esatto opposto di quanto accaduto e rilevato dai Bilanci consuntivi.

### I costi del non intervento

La contrazione della spesa per investimenti pubblici ovviamente determina effetti sulla qualità della vita della comunità nazionale e sulla produttività del sistema economico e genera il cosiddetto “costo per il non intervento”. Una delle conseguenze più evidenti di questo circolo vizioso è riscontrabile nel settore della prevenzione degli eventi naturali catastrofici. Con riferimento agli ultimi decenni della storia del paese, il danno arrecato alla comunità a seguito di calamità naturali può essere valutato intorno a 6/7 miliardi per anno, distribuiti evidentemente in maniera non eguale nel corso degli anni ma non per questo meno prevedibili e verificabili nell'arco di un decennio. Ebbene, a fronte di questo “danno atteso” in un decennio di 60/70 miliardi, lo Stato ha impegnato, ad essere benevoli considerando tutte le diverse tipologie di intervento e le diverse fonti di finanziamento, non più di 10 miliardi per interventi di prevenzione.

### Il costo della mancata valutazione degli interventi

Non esiste soltanto il rischio del non intervento ma anche, seppur di più difficile valutazione generale, il costo della errata pianificazione degli interventi. Si tratta dei costi che è difficile calcolare senza una analisi specifica e puntuale sugli interventi realizzati negli anni a scopo di prevenzione; tali interventi spesso sono stati programmati a seguito di una superficiale, a volte inesistente, valutazione economico-finanziaria, tecnica e di priorità e delle eventuali possibili soluzioni alternative.

A questa fattispecie distorsiva si possono far risalire tanti dei mali del nostro paese: la mancanza di una seria valutazione dei costi benefici e quindi di una efficiente selezione delle priorità di intervento si aggiunge al costo dovuto alla corruzione e alla distrazione dei fondi destinati alle politiche di prevenzione.

In questo caso non si può dire che le risorse utilizzate siano state “mal spese”, in un'ottica di formale correttezza dei processi di

spesa pubblica, ma sono state certamente utilizzate in maniera non efficiente, e quindi con un rapporto spesa/danno abbattuto più elevato.

### La quantità e la qualità negli interventi di prevenzione: #Italiasicura

Quando nel maggio 2014 il nuovo Governo Renzi istituì #Italiasicura, la Struttura di Missione contro il rischio idrogeologico presso la Presidenza del Consiglio, la situazione era quella appena descritta pur se con una inevitabile schematicità. La prevenzione era una politica marginale malgrado il livello del rischio del paese e i considerevoli danni derivati dai continui eventi catastrofici. Inoltre la selezione dei progetti, di cui peraltro non esisteva un archivio capace di rappresentare il fabbisogno complessivo per il paese, era demandata a scelte per lo più di natura politica. Gli strumenti di valutazione dei progetti erano, nella migliore delle ipotesi, esclusivamente di natura tecnico-ingegneristica senza alcun approfondimento in termini di valutazioni economiche del danno e di analisi costi benefici. Tendenzialmente scarsa era anche l'analisi delle diverse alternative progettuali fra cui quasi mai veniva ipotizzato “l'intervento zero”. Senza una analisi costi benefici come si fa infatti ad individuare l'intervento zero come ottimale? Si intende in questo caso far riferimento alla possibilità che sia ottimale l'intervento zero dal punto di vista strutturale e che la gestione del rischio sia interamente, o quasi interamente, demandata ad altre misure alternative non strutturali.

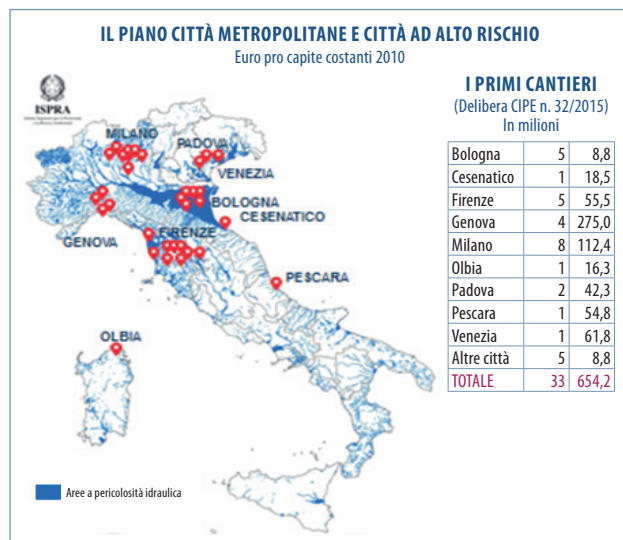
Inoltre le risorse finanziarie impegnate erano utilizzate con forti ritardi di spesa e quindi di concreta realizzazione delle opere, problema questo centrale delle politiche d'investimento del Paese. Già nel maggio 2014 la Struttura di Missione valutò in oltre 3 miliardi i finanziamenti impegnati ancora da spendere di cui 2,5 miliardi ancora da avviare a gara su un totale di 7 miliardi della precedente programmazione del periodo 2000-2014. Tale valutazione è avvenuta fra molte difficoltà districandosi fra i monitoraggi dei vari enti e ministeri coinvolti non in relazione tra di loro, con duplicazioni non rilevabili, non aggiornati e spesso discordanti.

A seguito di queste criticità l'azione di #Italiasicura si è snodata, e si snoda ancora oggi, su queste principali linee di azione:

- accelerare gare, apertura dei cantieri e conclusione dei lavori degli interventi previsti nella programmazione 2000-2014. E questo sia attraverso la proposizione di nuove norme (il c.d. Sblocca Italia), una filiera decisionale più corta e meno parcellizzante le responsabilità (il Presidente di Regione unico referente del “centro” come Commissario di Governo) e un sistema di controllo, verifica e sostegno operativo dei soggetti attuatori di tipo proattivo;
- una valutazione globale del fabbisogno necessario al paese che ha portato ad un data-base concertato con le Regioni e con le Autorità di bacino di oltre 9000 progetti per circa 27 miliardi e un incremento delle risorse destinate alla prevenzione per il momento raddoppiato rispetto alla precedente programmazione (7 miliardi in 7 anni);
- l'introduzione nella procedura di selezione dei progetti di un algoritmo tecnico che tiene conto di elementi di qualità e completezza del progetto, di coerenza con la pianificazione di bacino, di fattori di rischio atteso e di un qualche elemento di pur semplificata analisi di efficienza in termini di abbattimento del rischio oltre, ovviamente, a elementi legati a priorità regionali esplicitate nella procedura attraverso criteri motivati e trasparenti nella procedura (DPCM 28 maggio 2015).

È da questa, pur iniziale impostazione metodologica, che è derivata la decisione di realizzare prioritariamente un Piano

di 654 milioni indirizzato alle città metropolitane e alle città a maggior rischio in termini di popolazione esposta, che ha privilegiato tra le altre città come Genova, Milano, Firenze, Venezia nella prima tranche e città come Roma, Torino, Parma e altre nella seconda tranche in via di finanziamento: d) la definizione, per la distribuzione delle risorse fra le Regioni, di un indicatore realizzato da Struttura di Missione-Ispra legato a parametri oggettivi relativi al peso della popolazione e alla superficie territoriale oltre che a misurati fattori di rischio alluvionale, di frane e valanghe e di erosione costiera (DPCM 5 dicembre 2016); e) la predisposizione di Linee guida per le attività di programmazione e progettazione degli interventi per il contrasto del rischio idrogeologico discusse con le Regioni e con la cabina di regia di #Italiassicura ma soprattutto partecipate da tecnici e professionisti i cui contributi sono stati raccolti in un forum on-line e in seminari realizzati e programmati in ogni Regione.



## L'analisi Costi/Benefici come guida per l'efficienza allocativa delle risorse

Una delle conseguenze inevitabili che discendono dall'approccio, così detto novecentesco, del "facciamo tutti gli interventi necessari così si raggiungerà la sicurezza" è la mancanza di cultura dell'efficienza in termini di spesa delle risorse finanziarie. Efficienza e priorità di realizzazione sono aspetti di uno stesso approccio. L'efficienza non dipende dall'applicazione di una qualche ideologia economicistica agli aspetti di mitigazione dei rischi ambientali è piuttosto un parametro cui l'attività complessiva dell'intervento pubblico, in tutti i settori significativi di spesa, si dovrebbe uniformare. Efficienza significa, in maniera schematica, che il rapporto fra Spesa (C=Costo) e Obiettivo da raggiungere (O=Output), è il più basso possibile date le condizioni tecniche, economiche, sociali e ambientali da tenere in considerazione.

Il rischio è dato dal prodotto di tre fattori: la pericolosità, la vulnerabilità e la esposizione ( $R=P*V*E$ ). L'abbattimento del rischio può avvenire attraverso la riduzione dei singoli fattori di uno dei tre elementi o da una combinazione efficiente dei tre elementi considerati. Si tratta di trovare la migliore soluzione in termini di minor rischio residuo (operando quindi l'analisi del residuo) e di maggiore efficienza in termini di C/O. Questa operazione, pur essendo chiara dal punto di vista logico, non è semplice dal punto di vista computazionale. Richiede operazioni di misurazione qualificate e approfondite e una capacità di flessibilità progettuale e operativa che non sempre è riscontrabile nell'intervento pubblico standard.

Pur in considerazione della complessità logica e quindi operativa di un simile approccio integrato, è tuttavia chiaro che l'intervento efficiente del pubblico rimane un obiettivo fondamentale se si vuole che la Pubblica Amministrazione cresca per capacità progettuali e operative e se si vuole che i servizi resi siano sempre più efficienti in termini di risorse spese ed efficaci per la popolazione.

Ci sembra questo approccio un passo notevole avanti che può portare a rivedere completamente, in meglio, le politiche contro i rischi naturali nel paese.

\*Direttore di #Italiassicura

## 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 Legge di Bilancio 2017. Investimenti pubblici e privati, società e territorio.*

*Le opportunità per la Toscana*  
Laboratorio IRPET  
Firenze, 28 febbraio 2017

*Investimenti pubblici e riforma della spesa*  
IRPET - Regione Toscana  
Firenze, 12 maggio 2017

### Pubblicazioni

*La ripresa in crisi? Analisi e prospettive di un'economia indebolita*  
A cura di L. Ghezzi e N. Sciclone  
Febbraio 2017

*Il sistema rurale toscano. Rapporto 2016*  
A cura di S. Bertini, F. Boncinelli e S. Turchetti  
Febbraio 2017

*Le novità della Legge di Bilancio 2017*  
Studi e Approfondimenti  
Marzo 2017

*Toscana Notizie - Flash LAVORO*  
n. 31/2017  
IRPET - Settore Lavoro Regione Toscana  
Marzo 2017

*Tax gap ed enti locali*  
E. De Simone  
Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale - Nota n. 1/2017  
Regione Toscana - Osservatorio sul Federalismo Fiscale  
Aprile 2017

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