

***IL PIANO DI INVESTIMENTO EUROPEO COME
STRUMENTO DI RAZIONALIZZAZIONE DEI PROCESSI
DECISIONALI E DI DIFFUSIONE DELLA VALUTAZIONE
ECONOMICA A LIVELLO NAZIONALE***

Francesca Petrina e Claudio Virno

Luglio 2015

INDICE

1	PREMESSA	4
2	PIANO DI INVESTIMENTI EUROPEO: PROCEDURE E STRUMENTI.....	7
2.1	<i>Governance</i>	7
2.2	<i>Parametri di valutazione e selezione dei progetti</i>	9
2.3	<i>Addizionalità</i>	10
2.4	<i>La procedura di valutazione e selezione dei progetti della BEI</i>	13
2.5	<i>Costituzione di un parco progetti</i>	19
2.6	<i>Concorrenza tra progetti</i>	21
2.7	<i>Una prima individuazione dei progetti e il rapporto finale della task force</i>	22
2.7.1	<i>La lista dei progetti italiani</i>	25
2.8	<i>Assistenza tecnica prevista dal Piano</i>	28
2.9	<i>Ulteriori problematiche del Piano europeo</i>	30
3	NUOVE PROSPETTIVE DEL SISTEMA DI INVESTIMENTI PUBBLICI NAZIONALE ALLA LUCE DEL PIANO EUROPEO.....	33
3.1	<i>La normativa su programmazione e valutazione dei progetti (D.Lgs. 228/2011): un tentativo di rendere istituzionale il processo di valutazione economico</i>	34
3.2	<i>La valutazione economica dei “grandi progetti” ai fini del cofinanziamento dei fondi strutturali</i>	38
3.3	<i>Lo stato effettivo della valutazione economica</i>	40
3.4	<i>Collocazione e ruolo delle strutture di valutazione in alcuni paesi: potenziali “modelli” da importare</i>	43
3.5	<i>La costruzione di un Sistema di valutazione nazionale</i>	48
3.6	<i>Lo sviluppo di una rete di assistenza tecnica e di supporto alle amministrazioni per favorire la diffusione delle valutazioni degli investimenti</i>	52
3.7	<i>Costituzione di un parco progetti</i>	53
3.8	<i>Programmazione per progetti</i>	54
3.9	<i>Ulteriori suggerimenti da esperienze estere per una nuova gestione degli investimenti pubblici nazionali</i>	56
4	ESTENSIONE DI ALCUNE “REGOLE” DEL PIANO EUROPEO AD ALTRI PROGRAMMI DI INVESTIMENTO	67
4.1	<i>Il caso dei fondi strutturali</i>	67
4.2	<i>Il caso dei progetti ex-TEN</i>	68
5	CONCLUSIONI	73

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	76
APPENDICE: IL PIANO JUNCKER IN SINTESI	81

1 PREMESSA

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.¹

Anziché indagare sugli aspetti finanziari del Piano, questo *paper* intende analizzarne l'impianto 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 trasporne alcuni contenuti nel contesto nazionale.

Il Piano 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. Per di più, la presenza di investitori privati ha come probabile risultato – dal punto di vista valutativo – quello di preselezionare e scartare i progetti inefficienti sotto il profilo allocativo, in quanto gli investitori privati sono generalmente molto attenti sulle proprie valutazioni di convenienza. Poiché il **concorso tra progetti** è basato esclusivamente sul merito, dovranno essere valutati e selezionati dai singoli Paesi quei progetti con un effettivo alto tasso di redditività finanziaria ed economica. La partecipazione dei privati, per altro, dovrebbe fungere da deterrente a qualsivoglia manipolazione operata nel corso dell'esercizio valutativo.

Infatti, è capitato spesso che la concessione di *grant* abbia comportato, almeno nel caso italiano, scarsa attenzione per i risultati attesi del progetto e quindi per i criteri di selezione, in quanto i costi dei contributi erano ampiamente distribuiti tra i contribuenti e gli effetti del progetto erano difficilmente riconducibili ai responsabili delle scelte. In queste circostanze, piuttosto che la **centralità del progetto**, ha contato l'abilità ad assicurarsi il finanziamento, la pressione di lobby e la selezione degli interventi politicamente motivata.²

¹ Per i dettagli del Piano si veda l'Appendice.

² Recentemente il FMI (2014) ha dimostrato 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% nello stesso anno e dell'1,5% 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'Italia (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.

Il nuovo meccanismo di utilizzo del risparmio privato per il finanziamento di infrastrutture a valenza pubblica presuppone la previsione di tassi di rendimento finanziario positivi, e comunque superiori, a quelli ricavabili dall'uso alternativo delle risorse. Inoltre, nell'ipotesi di attivare interventi addizionali a quelli che i privati avrebbero realizzato in ogni caso, si può supporre che le iniziative siano a **più alto rischio e a più alta redditività**.³

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.⁴ 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).

Il Piano Juncker introduce poi un altro fattore innovativo che può avere positive ripercussioni sui processi decisionali a livello nazionale. I progetti presentati parteciperanno, come già ricordato, a un **concorso** e una **selezione sovranazionale senza alcuna riserva per area geografica o per settore**. La valutazione riguarderà solo il merito dei progetti e sarà effettuata da un Comitato indipendente sempre a livello europeo.

La partecipazione a un concorso di progetti tra Stati dovrebbe di per sé rappresentare un incentivo a preselezionare a livello nazionale iniziative in linea con i requisiti richiesti, nonché a fornire dati e analisi completi e accurati in merito agli effetti attesi dei progetti stessi.⁵

Vi è infine un altro fattore positivo del Piano: sono stati previsti 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 ad esso collegati.

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

³ Il meccanismo previsto è tale per cui l'addizionalità degli investimenti è assicurata qualora vengano selezionati i progetti più rischiosi. L'assunzione di rischio da parte del settore pubblico dovrebbe, infatti, attrarre una quota rilevante di nuovi investimenti privati che non si sarebbero realizzati in assenza di tali risorse pubbliche utilizzate come garanzie.

⁴ Il finanziamento privato delle infrastrutture sposta l'enfasi delle valutazioni su tecniche mirate a verificare il rendimento finanziario delle iniziative e il loro livello di rischio. Tali valutazioni si renderanno di fatto indispensabili e dovranno essere condotte con il massimo rigore se si vogliono selezionare progetti appetibili per privati. La qualità, la completezza e la valutazione degli effetti del progetto dovrebbero assumere una posizione di primo piano. Il Piano dovrebbe quindi impedire la spesa "*on politically driven projects*".

⁵ Il meccanismo del Piano ha valore come meccanismo istituzionale che potrebbe migliorare la qualità dei progetti di investimento. I progetti dovrebbero essere selezionati secondo gli standard più elevati di redditività e di rischio e valutati secondo le *best practice* internazionali.

Il nuovo “modello” di investimenti pubblici può essere adattato alla realtà italiana e reso “permanente”.

Si può immaginare un **rilancio** di approcci valutativi standardizzati, così come la costituzione di un **parco progetti** funzionale alla costruzione di un Piano strategico nazionale delle infrastrutture. Ma soprattutto, una volta introdotte le più significative innovazioni collegate a forme di finanziamento privato o privato-pubblico, si può considerare l'ipotesi di una più **generale replicabilità** del “modello” a livello nazionale anche agli investimenti pubblici tradizionali (finanziati con bilanci pubblici).

Infatti, solo integrando programmazione e valutazione si possono avere garanzie sul fatto che con i fondi pubblici siano finanziati progetti utili ed efficaci che possono avere effetti positivi sullo sviluppo del paese.

Nel prossimo paragrafo vengono presentate e discusse le principali innovazioni del Piano europeo in tema di *governance* e procedure decisionali, con particolare riferimento a assistenza, valutazione e selezione dei progetti.

Nel terzo paragrafo si analizza l'eventuale introduzione di tali innovazioni nel contesto italiano, mentre nel quarto paragrafo si ipotizza una estensione di tale strumentario ad altri programmi di investimento pubblico. Seguono alcune conclusioni nell'ultimo paragrafo.

2 PIANO DI INVESTIMENTI EUROPEO: PROCEDURE E STRUMENTI

2.1 Governance

Il processo di selezione dei progetti inizia con una valutazione da parte dello staff della BEI che viene fatta sulla base delle tradizionali linee guida seguite dalla Banca, integrate con le indicazioni contenute nella proposta di Regolamento. Le decisioni riguardo all'accesso dei singoli progetti⁶ alla garanzia UE spettano invece al **Comitato per gli Investimenti**, formato da esperti indipendenti,⁷ che utilizza anche le informazioni elaborate dagli esperti della BEI. I criteri di selezione dei progetti ai quali deve attenersi il Comitato per gli Investimenti sono stabiliti dal **Comitato direttivo (Steering Board)**.⁸

Mediante la costituzione del Comitato per gli Investimenti⁹ si vogliono fornire assicurazioni sul fatto che le garanzie UE vengano concesse solo ai progetti il cui requisito di addizionalità sia dimostrato e verificato dagli esperti indipendenti.¹⁰

Il ruolo del Comitato per gli investimenti non è ancora ben delineato, ma è comunque piuttosto 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 *crowding out*.

In base agli esiti dell'istruttoria del Comitato per gli Investimenti, la BEI esprime poi un proprio parere in merito alla garanzia¹¹, potendo peraltro decidere, con procedura

⁶ La Commissione europea ha precisato quanto segue: *"Investment Platforms will involve grouping a number of projects together for approval by the Investment Committee. They have no voice in the governance structure of EFSI. It is crucial that the Investment Committee will still be responsible for approving the investment into the Investment Platforms, to ensure compliance with the EFSI Regulation and the investment guidelines set by the Steering Board."*

⁷ Secondo le indicazioni fornite dalla Commissione europea al Parlamento, *"As the independent Investment Committee is crucial for attracting private sector participation in the Investment Plan, it needs to be ensured that there can be no interference within project selection. The Investment Committee is accountable for staying within the guidelines set by the Steering Board. The Managing Director, who is part the Investment Committee, shall reply orally or in writing to questions addressed to the EFSI by the European Parliament, and shall participate in a hearing of the European Parliament on the performance of the EFSI, if so requested."*

⁸ Il Comitato direttivo è composto da quattro membri, di cui uno nominato dalla BEI e tre dalla Commissione.

⁹ Il Comitato per gli investimenti è composto da otto membri selezionati dal Comitato Direttivo con procedure aperte e trasparenti tra esperti indipendenti. Il Comitato per gli investimenti sarà presieduto da un *Managing Director*, nominato dal presidente della BEI, a seguito di un processo di selezione competitivo, su proposta del Comitato Direttivo. Il *Managing Director* svolgerà anche il ruolo di interfaccia politica tra Fondo e istituzioni europee.

¹⁰ Di fatto il Comitato per gli Investimenti nella sua istruttoria dovrebbe verificare tra l'altro che i progetti presentati non avrebbero potuto essere finanziati su altre fonti di finanziamento pubbliche e private esistenti.

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 investimenti che non sia stato approvato dal Comitato per gli Investimenti.

Dalla descrizione del processo si ricava il **ruolo centrale della BEI** nella selezione dei progetti, sia riguardo alla predisposizione dei criteri (all'interno del Comitato direttivo) che dovranno essere adottati dal Comitato per gli Investimenti, sia quale "decisore finale" in merito al finanziamento dei singoli progetti.

L'istituzione del Comitato per gli investimenti, che dovrebbe essere una "struttura di valutazione indipendente" sia rispetto agli Stati membri sia verso la BEI, ha suscitato diverse perplessità: da un lato per l'esiguità dei componenti che dovranno basarsi necessariamente sull'istruttoria svolta dai servizi della BEI; e dall'altro, perché non sono state ancora chiarite le competenze richieste per far parte di detta struttura¹². Tuttavia, il punto forse più delicato riguarda il **rapporto tra il Comitato e la BEI** e può essere così sintetizzato:

"The Juncker Plan's 'ad hoc' Committee will in all likelihood rely on the EIBs services and on its own Management Committee. A clear link has to be established – particularly regarding economic, technical and environmental project examination and assessment criteria which, according to the proposed regulation, should be those applicable by the EIB in its traditional activities. The effectiveness of the Juncker Plan will depend on how fast the EIB can respond and therefore on governance that will be able to take position quickly over each investment proposal." (Marty, 2015, p. 5).

Nonostante queste osservazioni e la possibilità di migliorare la qualità e la quantità dei componenti, il Comitato, la sua esistenza e il suo ruolo sembrano coerenti con la prassi internazionale che richiede una "**valutazione indipendente**" rispetto ai soggetti proponenti o portatori di specifici interessi.

Va in ultimo menzionata la possibilità di attivare investimenti attraverso **piattaforme nazionali/settoriali** con il coinvolgimento delle Banche nazionali di sviluppo.¹³

¹¹ Un progetto non riceve il contributo del Fondo nel caso che o il Comitato di Investimenti oppure la BEI neghi la propria approvazione. La decisione finale in merito al finanziamento del progetto spetta comunque agli organi di governo della BEI.

¹² Il recente accordo sul testo del Regolamento da presentare all'approvazione del Parlamento il prossimo 25 giugno, prevede tuttavia, una migliore specificazione delle competenze richieste agli otto componenti del Comitato investimenti, ossia non solo nel campo della finanza di progetto, ma anche settoriali e di micro e macro economia. Inoltre nella scelta degli esperti che comporranno il Comitato, il Direttivo dovrà assicurare il gender balance, un buon equilibrio geografico e una composizione diversificata di competenze.

¹³ L'intervento delle Banche nazionali di sviluppo può amplificare l'impatto del piano. La formula più semplice sarebbe la loro partecipazione diretta al fondo FEIS. Tuttavia, tali Banche vogliono salvaguardare gli investimenti localizzati sul territorio nazionale (che non sarebbero viceversa garantiti con la

Si tratta di strumenti flessibili che includono sia *pool* di progetti di rilevanza settoriale o territoriale, sia strumenti finanziari *ad hoc* destinati a specifici programmi di investimento la cui dimensione finanziaria non è prestabilita. Devono comunque essere chiariti i criteri di eleggibilità delle piattaforme per l'accesso alle garanzie e quelli che saranno utilizzati per la valutazione di singoli progetti di investimento.

Il riferimento al criterio del "valore aggiunto europeo" - indicato tra quelli qualificanti per la selezione degli investimenti - appare vago e tale da dover essere esplicitato per misurare/quantificare l'effetto degli investimenti, valutarne la bontà e coerenza con gli obiettivi attesi e rendere confrontabili i progetti selezionati.

2.2 Parametri di valutazione e selezione dei progetti

I criteri da seguire per la selezione dei progetti saranno stabiliti dal Comitato direttivo, tenendo conto di quanto contenuto nel Regolamento con riferimento all'addizionalità e alla necessità di favorire interventi a più elevato tasso di redditività economico-sociale.¹⁴

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

La BEI provvederà a una istruttoria iniziale dei progetti e, in seguito alla valutazione e selezione da parte del Comitato per gli Investimenti, alla approvazione finale delle iniziative selezionate.

Pur non essendo ancora individuati, i principali elementi da includere tra i **criteri di selezione** dovrebbero, in base al Regolamento, essere:

- **compatibilità** con le politiche UE;
- **viability** dei progetti sotto il profilo tecnico ed economico;¹⁵
- **addizionalità**;
- capacità di mobilitare **capitale privato**.

partecipazione al Fondo) e al tempo stesso vogliono evitare una qualche forma di « sottomissione » alla BEI. L'alternativa è rappresentata dal fatto che le banche interessate costituiscano uno o più fondi che investiranno in maniera complementare con il FEIS, per es. per finanziare progetti di dimensioni minori rispetto a quanto abitualmente fatto dalla BEI. Perché ciò si riveli interessante per le Banche in questione occorre che questi fondi godano delle stesse garanzie concesse al FEIS.

¹⁴ La Commissione europea e la BEI che compongono il Comitato direttivo del FEIS devono stabilire l'indirizzo generale, le linee guida d'investimento, il profilo di rischio, le politiche strategiche e l'allocazione strategica delle attività del Fondo, nel rispetto degli orientamenti politici della Commissione. Ovviamente tutti questi fattori influiscono direttamente sulla scelta degli interventi da finanziare.

¹⁵ Nel punto 14 della relazione al Regolamento si afferma: "Il FEIS dovrebbe puntare su progetti in grado di dispiegare un elevato valore sociale ed economico, in particolare progetti che favoriscano la creazione di posti di lavoro, la crescita a lungo termine e la competitività."

Tali criteri, di fatto, finirebbero con identificarsi con quelli di una “categoria prioritaria” di investimenti pubblici potenzialmente oggetto di *golden rule*.¹⁶

La BEI ha confermato che, nel corso dell’esame preliminare, non verrà adottata una nuova metodologia rispetto a quella tradizionalmente seguita nelle proprie istruttorie.

La valutazione riguarda sia gli aspetti finanziari che quelli più propriamente tecnico-economici. Questi ultimi vengono esaminati sulla base di tre profili: a) **qualità** del progetto e suo contributo alla crescita; b) **coerenza** con le politiche UE; e c) **contributo BEI** al progetto. Nel punto a) è determinante la stima del tasso di redditività economico¹⁷ e altri aspetti quali il contributo occupazionale, la qualità del *project management*, nonché la solidità delle scelte tecniche.

L’istruttoria avviene sulla base di un confronto continuo con il promotore anche al fine di considerare opzioni alternative per migliorare la qualità progettuale.

Viene quindi predisposta (in un arco temporale minimo di tre mesi) una valutazione sintetica su ciascun aspetto e, in caso di giudizio positivo, viene sottoposta al Comitato direttivo e successivamente al Board della BEI.

2.3 Addizionalità

In linea di principio il concetto di addizionalità degli investimenti è chiaro e può essere riassunto affermando che esso consiste nel **finanziamento di interventi che in assenza del Piano non si sarebbero verificati**.¹⁸ Ossia di interventi che non beneficiano di fonti di

¹⁶ Si veda a questo proposito la sintesi contenuta in Maystadt (2014): “To enter in to this category a public investment would have to satisfy three criteria simultaneously:

i. A criteria of European interest: the investment must be deemed to be of common European interest according to the Commission’s communication of 13th June 2014, which notably means that it contributes to the achievement of one or several of the EU’s goals and that it is of a transnational nature – possibly with the participation of several Member States;

ii. A criteria of economic profitability: the investment must achieve a minimum ERR (economic rate of return), calculated according to the method set out by the European Investment Bank (EIB);

iii. A criteria of sustainability: the investment must include the use of the most advanced technologies that reduce the consumption of natural resources and the emission of greenhouse gases to a minimum.

An European Budgetary Committee should check that these criteria are met; it could comprise representatives of the national independent authorities responsible for ensuring the respect of the TSCG rules (the “Haut Conseil des Finances Publiques” in France; the “Conseil Supérieur des Finances” in Belgium). This committee would be accountable to the parliamentary conference set out in article 13 of the TSCG (a conference convening the representatives of the European Parliament and national parliamentary committees involved).

In fact the adoption of this proposal would mean a return to a limited, supervised version of the true “golden rule”: a Member State cannot borrow to finance its current expenditures; however it can borrow to finance productive investments which increase the mid and long term growth potential of its economy.” (p. 2).

¹⁷ Nel caso delle infrastrutture il tasso minimo accettato è del 5%.

¹⁸ La proposta originaria di regolamento non stabilisce criteri puntuali per la selezione dei progetti volti ad assicurarne l’addizionalità. La Commissione ha precisato quanto segue: “EFSI is to focus on additionality;

finanziamento alternative e che non vengono realizzati su impulso dell'amministrazione pubblica o del mercato.

Gli interventi addizionali, nel contesto del Piano, non possono essere che quelli ad elevato rischio¹⁹ e ad alto tasso di redditività finanziaria.

Naturalmente occorrono le opportune qualificazioni per dare operatività a tale concetto.

Intanto 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.²⁰ Viceversa, nel caso opposto – elevata redditività e rischi contenuti – ci si collocherebbe in una tipologia di finanziamento da parte del mercato o tramite una partnership pubblico-privato.

Detto questo, si tratta ancora di interpretare, sempre ai fini dell'addizionalità, cosa intendere per "elevato" sia nel caso dei rischi che nel caso del rendimento finanziario.

Allo stato delle informazioni disponibili si può ritenere che per elevati rischi si debba intendere quelli per i quali la BEI non concede i finanziamenti nelle proprie istruttorie ordinarie. Quindi:

rischi progetti Piano > rischi progetti finanziati in via ordinaria dalla BEI

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 dai quali provengono i finanziamenti. Quindi:

investments that would have been financed anyway will not be eligible. This means that EFSI will focus on projects that would not have been financed by the private sector or public sector on reasonable terms, including any EU instrument or the EIB. If projects are attractive enough to private investors, for example, as of their location, they would have been financed anyway and, therefore, not be eligible for EFSI support."

¹⁹ Il meccanismo previsto è tale per cui l'addizionalità degli investimenti è assicurata qualora vengano selezionati i progetti più rischiosi. L'assunzione di rischio da parte del settore pubblico dovrebbe, infatti, attrarre una quota significativa di nuovi investimenti privati che non si sarebbero realizzati in assenza di tali risorse pubbliche utilizzate come garanzie. Infatti, la garanzia equivale a una riduzione del tasso di profitto richiesto dagli investitori per partecipare a un determinato progetto rischioso anziché a un investimento sicuro.

²⁰ Alcuni hanno osservato che i progetti ad alto/altissimo rischio sono tradizionalmente finanziati dal settore pubblico, in quanto tipicamente rientranti nella ampia casistica "fallimenti di mercato".

redditività finanziaria progetti Piano \geq media redditività finanziaria progetti Horizon 2020 e Connecting Europe Facility

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.²¹

Va notato che se anche fossero rispettate le condizioni poste sopra l'addizionalità, deve ancora essere assicurata dall'esistenza di un **numero sufficiente di progetti viable**. 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 al proponente ai fini della quantificazione dei rischi e degli indici di redditività.²²

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.²³

²¹ Secondo Veugelers (2014), sarebbe necessario *"ask for a clear evaluation strategy embedded in the plan from the start; this would evaluate ESFI and holding its management accountable for selecting the projects with the required additionality and (social) rates of return, taking into account the opportunity costs of the public funds used."* (p. 3).

²² 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.

Si riporta inoltre quanto osservato in Truger (2015): *"The most important doubts, however, relate to the question whether the Plan will really be able to mobilise sufficient additional investment: If it is to stimulate private investment, particularly in the crisis countries typically animal spirits will be low, which means that it will be difficult to find investors irrespective of the terms of the programme. If investors are found, then the danger of windfall gains, i.e. that the investors would have chosen the project, anyway, could be large. And if they really invest because of the favourable conditions of the programme, the question as to the efficiency of the programme arises, especially if it is a PPP project: If the fund offers private investors attractive returns then these returns will have to be paid for, either directly by the public contributor involved or indirectly through charges to the private sector that might otherwise have been avoided. If the fund is to stimulate public investment, one may wonder why this could not be realized by national governments' regular investment. If it is because of fiscal constraints due to the stability and growth pact, an obvious alternative would be removing or loosening those constraints. All in all, therefore, the risk is high that the Investment Plan for Europe will deliver disappointingly little too late."* (pp.41-42).

²³ Schneider (2015) osserva che *"the first wave of finance should not exclude those types of projects that need more time to be implemented but are already at an advanced planning stage. Several commentators have even questioned the availability of a sufficient amount of 'shovel-ready' projects with the necessary risk level."* (pp.6-7).

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.²⁴

Il recente **accordo** fra Consiglio, Parlamento e Commissione sul testo che verrà sottoposto all'approvazione del Parlamento europeo il prossimo 25 giugno, prevede che, con riferimento alla necessità di evitare il **rischio di concentrazione settoriale** degli investimenti, il Comitato direttivo renderà pubblici dei limiti riguardanti i livelli massimi di concentrazione degli investimenti per settore, con la possibilità di modificarli dopo una consultazione con il Comitato per gli investimenti e comunque motivando la scelta sia al Parlamento che al Consiglio. Riguardo, invece, al tema della **concentrazione geografica**, le linee guida allegate al Regolamento prevedono che il FEIS alimenti investimenti in tutti e 28 gli Stati membri, stabilendo un limite massimo di investimenti per Stato Membro²⁵.

In alcuni paesi, come l'Italia, dove è molto ridotto il finanziamento privato delle infrastrutture si può ritenere che le soglie poste per garantire l'addizionalità siano molto alte e che anche con livelli inferiori di rischio e di redditività si possano realizzare investimenti supplementari rispetto a quelli attuali. Occorrerebbe però mettere in atto misure normative e amministrative finalizzate a incentivare i finanziamenti privati.

2.4 La procedura di valutazione e selezione dei progetti della BEI

Ad oggi, le attività finanziarie della BEI sono volte a supportare gli investimenti in sei priorità tematiche: innovazione, piccole e medie imprese, sostenibilità ambientale, reti TEN-T (Trans-European Network Transport), reti TEN-E (Trans-European Network Energy), coesione e convergenza. La raccolta di risorse sui mercati di capitale internazionali avviene tramite emissioni obbligazionarie (61,6 mld di euro nel 2014).

Le linee di attività della BEI si sviluppano su tre filoni: il prestito, il *blending* finanziario e l'assistenza tecnica. Alcuni strumenti finanziari sono specialmente dedicati al sostegno di

²⁴ 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. Confindustria (2015) sostiene una diversa opinione a nostro avviso poco compatibile con le linee del Piano: "L'idea di fondo è che il Piano debba consentire la realizzazione di progetti altrimenti non finanziabili, operando a copertura di fallimenti di mercato e aumentando la bancabilità di progetti più rischiosi. In questo modo, si potranno supportare effettivamente i paesi con maggior fabbisogno di investimenti (come l'Italia), ma che incontrano ostacoli realizzativi per via degli instabili equilibri di finanza pubblica, per la presenza di colli di bottiglia regolamentari ovvero a causa di limiti specifici legati alla qualità dei progetti." (p.16)

²⁵"*EFSI-supported operations shall not be concentrated in any specific territory at the end of the initial investment period. To this end the Steering Board shall adopt indicative geographical diversification and concentration guidelines. The Steering Board may decide to modify these indicative limits, after consultation of the Investment Committee. The Steering Board shall explain its decisions related to the indicative limits to the European Parliament and Council in writing. The EFSI should aim to cover all Member States*". Proposta di Regolamento FEIS giugno 2015.

interventi infrastrutturali, altri al sostegno delle piccole e medie imprese. In particolare, per gli investimenti infrastrutturali sono previste specifiche tipologie di prestito e strumenti di *blending* finanziario.

Per quello che riguarda gli strumenti di **debito** si trovano:

- **prestiti per i grandi progetti** (maggiori di 25 mln di euro), questi possono coprire fino al 50% del costo totale dell'investimento, in media la copertura è di circa un terzo del costo. È anche possibile finanziare con un unico prestito (*frameworkloan*) un programma di investimenti pluriennale, normalmente in forma indiretta tramite l'amministrazione pubblica locale o nazionale, nei settori dell'energia, trasporto e riqualificazione urbana.
- **prestiti indiretti**;
- **investimenti in capitale di rischio** attraverso il Fondo europeo di investimenti (EIF) e altri fondi di investimento (*infrastructure equity funds, infrastructure debt funds, environmental funds*).

I prodotti di **blending finance** orientati al supporto di progetti infrastrutturali sono:

- strumenti di **finanza strutturata** in favore di grandi progetti relativi alle reti TEN-T e TEN-E (debito senior e garanzie che coprano i rischi iniziali e di precompletamento, debito subordinato e garanzie, finanziamento mezzanino, prodotti derivati sui progetti);
- **garanzie su debiti senior e subordinati** per grandi e piccoli progetti. In particolare, le garanzie per i progetti delle reti TEN-T (*Loan Guarantee Instrument for Trans-European Transport Network Projects*) sono strutturate per la copertura dai rischi di domanda di medio periodo²⁶ in partenariati pubblico privati²⁷;
- **project bond** in favore dei progetti TEN-T e TEN-E e progetti di innovazione tecnologica (ICT), strumento che ancora è in fase di test²⁸;
- strumenti finanziari a beneficio dei **Fondi strutturali europei** (rappresentano circa il 5% del Fondo di sviluppo regionale) come JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), ossia la possibilità utilizzare parte degli stanziamenti dei Fondi strutturali 2007-2013 per effettuare investimenti

²⁶ In altre parole, le garanzie accordate attraverso l'LGTT e le linee di liquidità di riserva che esse coprono, entrano in vigore alla data di completamento del progetto, ad esempio quando il progetto è dichiarato aperto al traffico, secondo il contratto di concessione e/oppure quando il consigliere tecnico del mutuatario ha convalidato i test di collaudo di messa in funzione del progetto. Tali garanzie restano in vigore per una durata quinquennale (oppure settennale in casi speciali) dalla data di completamento del progetto.

²⁷ Lo strumento ha una dotazione di 1 miliardo di euro (la Commissione e la BEI apportano ciascuna 500 milioni di euro) che dovrebbe consentire a garantire prestiti privilegiati per un volume totale di 20 miliardi di euro.

²⁸ *A pilot phase is ongoing to test the project bond concept during the remaining period of the current multi-annual financial framework 2007-2013, before the next multi-annual financial framework 2014-2020. Suitable projects will need to reach financial close between now and end of 2016.*, BEI sito web.

rimborsabili a favore di progetti inseriti in un Piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile²⁹. Gli investimenti in questione, che possono assumere la forma di fondi propri, prestiti e/o garanzie, sono effettuati attraverso Fondi di sviluppo urbano³⁰ e, se necessario, attraverso Fondi di partecipazione (ruolo che può essere ricoperto dalla BEI);

- strumenti finanziari di debito e garanzie in contanti (*cash collateral*) dedicati agli investimenti nel **settore energetico** (*Private Finance for Energy Efficiency (PF4EE) Instrument*).

Le **modalità** con cui il promotore di un progetto o il potenziale beneficiario del finanziamento possono fare domanda di prestito alla BEI non sono standard. Per i prestiti individuali a favore di progetti sopra i 25 milioni di euro, ad esempio, la richiesta deve essere inoltrata direttamente dal soggetto promotore, ma non segue formati standardizzati, né sono richieste precise tipologie di documenti, data la elevata diversità dei potenziali progetto beneficiari:

“Given the range and diversity of potential projects there is no standardised documentation requirement. The Bank does not require its borrowers to complete set forms or questionnaires. As a general rule, the EIB expects to receive a comprehensive feasibility study.” (Applying for an EIB loan – Application Documents)

Tuttavia, la documentazione inviata deve essere sufficiente per poter eseguire, internamente alla BEI, la valutazione tecnica, ambientale, economica, finanziaria e legale. A titolo esemplificativo vengono elencate le tipologie di informazioni da allegare alla richiesta di finanziamento:

²⁹ Si tratta di infrastrutture urbane, trasporti, risorse idriche, patrimonio storico culturale, riconversione siti industriali, spazi ad uso ufficio, edifici universitari, risparmio energetico.

³⁰ Il Fondo di sviluppo urbano (FSU) investe in partenariati pubblico-privato e in altri progetti inseriti in un Piano integrato per lo sviluppo urbano sostenibile. Gli FSU possono essere costituiti a livello nazionale, regionale o locale/urbano in funzione dei piani integrati di sviluppo urbano, o di un insieme di progetti specifici, o rispondenti all'interesse degli investitori.

- ✓ **General information about the enterprise** (or institution), its legal status, principal partners and shareholders, organisational structure;
- ✓ **General purpose**, justification and location (rated and forecast capacity).
- ✓ **Legal status of the proposed project**, relationship with the borrower/promoter's other activities, licences and concessions obtained.
- ✓ **Technical description**: technology, site development, buildings, production and storage plant, general services, transport systems and equipment.
- ✓ **Environmental impact assessment**, where relevant and appropriate, including reference to relevant laws, mitigating measures to protect the environment, specific studies.
- ✓ **Engineering studies and implementation plan**: consultants (if any), procedures for tendering and awarding contracts, supervision, works schedule and implementation timetable.
- ✓ **Detailed cost estimate**, itemising site and plant expenditure, provision for physical and price contingencies, interest during construction, initial and start-up expenses, together with a breakdown in foreign and local currencies.
- ✓ **Operation**: raw materials and products, flowcharts, consumption and output levels, managerial staff and workers, management organisation, technical assistance where applicable.
- ✓ **Breakdown of project operating and maintenance costs**, depreciation and overheads.
- ✓ **Financing plan for the project** and schedule of projected expenditure.
- ✓ **Projected cashflows**, profit and loss accounts, and balance sheets, until the project is expected to come fully on stream.
- ✓ Estimate of **project working capital requirements** over time.
- ✓ Calculation of the project's **IRR**.
- ✓ **Security and guarantees** offered.

Fonte: BEI

In aggiunta, se si tratta di *project finance*, sono ritenute necessarie le seguenti informazioni:

- ✓ A description of the **purpose of the project**, any envisaged offtake (revenue) or supply contracts (including construction and operation/maintenance) and the parties to these contracts (including their experience in the domain of the project and their credit standing). **An analysis of the project's revenue and cost risks**, especially in cases where "term of debt" supply or offtake contracts are not envisaged.
- ✓ A description of the **project's financing structure** including a detailed breakdown of the financing sources: equity, mezzanine and senior debt, and the envisaged role of EIB within the financing structure.
- ✓ **A financial model**, including cashflow forecasts for the life of the project in sufficient detail to enable analysis of the underlying assumption (e.g. detailed revenue, funding, operating and maintenance cost forecasts).
- ✓ In the case of a PPP **project information on the conceding authority** and the procurement timetable, a summary of the **key concession terms** and a copy of the concession contract.
- ✓ *Technical, Legal or Insurance Advice received on the project.*

Fonte: BEI

Per quello che riguarda la **procedura interna di valutazione** e approvazione del progetto, questa è schematizzata nel seguente grafico:



Fonte: BEI

I criteri utilizzati per la valutazione dei progetti non sono esplicitati, essendo la valutazione *ad hoc* per ogni specifico progetto, ma si specifica che essa viene svolta in stretta collaborazione con il promotore. Successivamente i risultati dell'analisi passano al *Management Committee* che rivede e approva il progetto. Tutta la documentazione viene infine proposta alla valutazione finale del *Board of Directors* per la decisione finanziaria. Una volta approvato il progetto, i termini del finanziamento (durata e tassi di interesse) sono oggetto di negoziazione.

In linea generale la BEI utilizza tecniche di valutazione economiche standard, tra cui l'analisi **costi benefici**, l'analisi **costi efficacia** e l'analisi **multicriteri**. Vi sono continui aggiornamenti e revisioni nelle metodologie e nei parametri adottati, con il contributo di consulenti esterni e di esperti del mondo accademico. L'analisi svolta dalla BEI riguarda sia gli aspetti finanziari che quelli economico-sociali.³¹

Laddove possibile e praticabile la BEI ricorre generalmente all'**analisi costi benefici**. Restano esclusi settori quali energia, rifiuti, acqua, educazione, salute, sviluppo urbano, per i quali è difficile ottenere una ragionevole e condivisa monetizzazione dei benefici.

Relativamente al calcolo dei prezzi ombra la BEI fa riferimento ai metodi riportati nella Guida della Commissione europea.

La stima del tasso sociale di sconto si basa sul tasso sociale di preferenza temporale. La BEI ha adottato un tasso sociale di sconto relativo ai paesi UE che varia dal 3,5% al 5,5% in funzione del grado di maturità e del tasso di sviluppo atteso delle varie economie nazionali.

Sul sito sono presenti documenti che riportano le metodologie utilizzate dalla BEI per la valutazione ex ante dei progetti dal punto di vista ambientale ed economico-sociale: sono documenti che possono riguardare particolari strumenti finanziari, o specifici settori di investimento. Nei documenti si descrivono in modo più approfondito: procedure e metodologie scelte dal *Project Directorate* per effettuare l'analisi ex ante ambientale ed economica dei progetti nei settori di investimento trattati dalla BEI³²; i criteri di selezione adottati per particolari settori (tipo quello energetico³³, o dei trasporti), quali la coerenza con gli obiettivi della BEI, le tecnologie ritenute prioritarie per accedere al supporto finanziario; il funzionamento di strumenti finanziari specifici per settore di investimento.

Alcuni report valutano ex post il funzionamento di determinate iniziative pilota³⁴ come la sperimentazione dei Project bond³⁵, contenente la descrizione del funzionamento dell'iniziativa e dei prodotti finanziari utilizzati.

³¹ "Given the varied quality of promoters' studies, even within Europe, there is a need for Bank services to have a common approach when presenting projects to the Board. That is to say, even where promoters provide studies that are plausible, rigorous and transparent, there is a need to develop internal tools to provide a consistent view on projects across different countries.

For those sectors where a financial appraisal is only a poor proxy for economic appraisal, the discussion above makes the case for the Bank's services to develop simple, practical appraisal tools that can be rapidly applied to a wide variety of projects. This is exactly what has happened – and the nature and type of models have developed over time." (BEI, 2013, p. 12).

³² *Environmental and Social Handbook*, versione 9 dicembre 2013 e *The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB*, marzo 2013.

³³ *Energy Lending Criteria*, luglio 2013.

³⁴ Ad esempio: *Operations Evaluation: Evaluation of EIB's Energy Efficiency (EE) Financing in the EU from 2000 to 2011: How did the Bank respond to the EE challenge in the context of a reinforced EU EE policy?* BEI, Ottobre 2012.

2.5 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.” (Commissione europea 2014a, Piano p. 12). 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.³⁶

A questo fine è stata prevista la costituzione di una **riserva di progetti di rilevanza europea**.³⁷ In particolare, l’articolo 9 della proposta di Regolamento della Commissione riguarda la riserva di progetti di investimento europei (*European investment project pipeline*) ed è così formulata:

“1. La Commissione e la BEI promuovono, con l’ausilio degli Stati membri, la costituzione di una riserva trasparente di progetti di investimento attuali e potenzialmente futuri nell’Unione. La riserva lascia impregiudicata la selezione dei progetti ammessi al sostegno ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 5.

2. La Commissione e la BEI sviluppano, aggiornano e divulgano, periodicamente e in modo strutturato, le informazioni sugli investimenti attuali e futuri che apportano un contributo materiale verso il conseguimento degli obiettivi politici dell’UE.

3. Gli Stati membri sviluppano, aggiornano e divulgano, periodicamente e in modo strutturato, le informazioni sui progetti di investimento attuali e futuri nel rispettivo territorio.”

L’inclusione dei progetti nella *pipeline* ha lo scopo iniziale di dare loro visibilità per i potenziali investitori privati.

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 preselezione dei progetti permetterebbe ai potenziali investitori di ottenere garanzie sulla qualità progettuale e su una adeguata valutazione del rischio.

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.

³⁵ *Project Bonds Credit Enhancement and the Project Bond Initiative*, Dicembre 2012.

³⁶ Le proposte progettuali devono essere formulate dai singoli Stati sulla base di fabbisogni infrastrutturali necessari a rilanciare la crescita del sistema economico.

³⁷ A questo fine “sono indispensabili valutazioni indipendenti e trasparenti in grado di confermare se il progetto è economicamente valido e, in particolare, se soddisfa tutte le condizioni normative e amministrative pertinenti.” (p. 12).

Secondo il Piano, esistono molti progetti maturi e validi a livello UE. Tuttavia, “gli investitori privati non conoscono il potenziale di questi progetti 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.” (Commissione europea, 2014a, p. 12).

Più dettagliatamente si legge nella Proposta di Regolamento (premesse 31-32-33):

“(31) Esiste nell’Unione un numero cospicuo di progetti potenzialmente sostenibili sul Piano economico che non ottengono finanziamenti a causa dell’incertezza e della scarsa trasparenza che li circondano: spesso gli investitori privati non sono al corrente dell’esistenza del progetto o dispongono al riguardo di informazioni insufficienti per una valutazione dei rischi d’investimento. Contando sull’ausilio degli Stati membri, la Commissione e la BEI dovrebbero promuovere la costituzione di una riserva trasparente di progetti di investimento nell’Unione, attuali e futuri, idonei a essere finanziati. Questa riserva di progetti dovrebbe assicurare la divulgazione pubblica, periodica e strutturata, delle informazioni sui progetti di investimento, affinché gli investitori possano disporre di dati attendibili sui quali fondare le decisioni d’investimento.

(32) Anche gli Stati membri si sono attivati sul Piano nazionale per costituire e promuovere riserve di progetti per i progetti di rilevanza nazionale. Le informazioni preparate dalla Commissione e dalla BEI dovrebbero riportare i link alle corrispondenti riserve di progetti costituite sul Piano nazionale.

(33) Benché la BEI possa servirsi della riserva di progetti per individuare e selezionare i progetti che saranno sostenuti dal FEIS, detta riserva dovrebbe servire l’obiettivo più ampio di individuare i progetti in tutta l’Unione, ricomprendendo progetti in grado di essere finanziati totalmente dal settore privato o con l’ausilio di altri strumenti di livello europeo o nazionale. Il FEIS dovrebbe poter sostenere il finanziamento di progetti inclusi nella riserva e l’investimento negli stessi, ma non dovrebbe esistere alcun automatismo tra inserimento nell’elenco e accesso al sostegno del FEIS, che dovrebbe comunque godere del potere discrezionale di selezionare e sostenere progetti non inseriti nell’elenco.”

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. E’ 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 ad 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* (v. par. 2.7). 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 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 può non essere del tutto compatibile con i tempi del Piano.³⁸

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.

2.6 Concorrenza tra progetti

Nel Piano è prevista la concorrenza tra progetti per ottenere una valutazione positiva e il conseguente accesso al fondo.

³⁸ L'idea di una *pipeline* europea di progetti è sicuramente innovativa, ma non del tutto coerente con un Piano prospettato come un'azione anticiclica per favorire lo sviluppo attraverso la ripresa rapida degli investimenti pubblici. Nell'ambito di azioni strutturali non limitate nel tempo la riserva di progetti assume una valenza fortemente positiva.

Se è vero che non vi saranno quote di riserva per paese (e questo è un segnale positivo), tutto dipenderà dalla **capacità progettuale** del paese e dalla qualità delle analisi presentate. Se, come sembra dimostrato, alcuni paesi (tra cui l'Italia) soffrono di una incapacità cronica a predisporre progetti e programmi e a effettuare le relative valutazioni, è probabile che non riusciranno a generare domanda di investimenti all'altezza di quella di altri paesi, anche nel caso del Piano europeo. D'altra parte, non si può contare su progetti predisposti negli anni precedenti ma non finanziati, in quanto la progressiva riduzione della spesa in conto capitale negli ultimi anni non lasciava molto spazio per rafforzare l'attività di progettazione. Quindi, in molti casi **non vi è alcuna riserva nazionale di progetti "pronti" o "cantierabili"**. Inoltre, a livello europeo, non è stata finora incoraggiante l'esperienza di finanziamento delle infrastrutture da parte dei privati e non vi è di conseguenza alcun parco progetti di potenziali progetti appetibili per investitori privati o da loro promossi.

La struttura logica del Piano si presenta come un caso di "**programmazione per progetti**" con modalità concorsuale. E' 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 svolte 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 il migliore strumento di cui disponiamo.

2.7 Una prima individuazione dei progetti e il rapporto finale della task force

Una apposita *task force* è stata incaricata di:

- tracciare il quadro dei principali *trend* di investimento e dei relativi fabbisogni nei settori prescelti dal Piano;
- analizzare barriere e ostacoli agli investimenti e allo sviluppo dei progetti;
- 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 possano essere avviati in tempi brevi.

La lista dei potenziali progetti doveva essere preparata sulla base di alcuni criteri generali quali a) il contributo al valore aggiunto dell'UE; b) la *viability*; c) il rendimento socio-economico; d) l'avvio del progetto entro il triennio; e) la possibilità di attivare altre fonti di finanziamento; f) la dimensione e/o la possibilità di riunificare in un programma investimenti di piccola dimensione.

In realtà tali criteri 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.

In una fase iniziale sono stati esaminati dalla *task force* circa 2000 progetti proposti dagli stati membri, per un investimento di 1300 miliardi, di cui 500 miliardi relativi a progetti avviabili nel triennio 2015-2017. La lista va considerata del tutto provvisoria e revisionabile da parte dei governi proponenti. In base ai primi risultati si è potuto constatare che:

- circa il 32% delle proposte può essere classificato come investimenti pubblici tradizionali
- circa il 18% delle proposte può essere classificato come "investimenti privati"
- circa l'11% delle proposte potrebbe essere realizzato in forma di PPP
- i rimanenti progetti sono "non-classificati".

Questa distribuzione non può che suscitare alcune **perplexità** sulle scelte compiute dagli Stati membri e sulla comprensione degli obiettivi di Piano.³⁹ Da un lato infatti vi sono molti progetti che non hanno i requisiti per essere finanziati dai privati, salvo considerare una quota rilevante dei costi a carico del bilancio pubblico.⁴⁰ Dall'altro lato, all'interno della lista si è potuta osservare la presenza di progetti già esistenti, programmati e talvolta parzialmente finanziati. Pertanto:

"As more information about project proposals from the member states becomes available, it seems clear that even if implemented fully, the Plan would to a large degree contain already planned investments for which member states, under pressure to reduce their deficits, now hope to substitute their own expenditure with EU or private funding. Hence, not only is there little additional public money, but also are there few additional projects." (De Masi et alia, 2015, p. 12).

³⁹ La *task force* nel report finale ha individuato solo 44 progetti cosiddetti "illustrativi", ovvero che rappresentano buoni esempi (potenzialmente selezionabili e finanziabili).

⁴⁰ Valgono, ad esempio, le seguenti osservazioni: *"taking a closer look at the list of "typical projects" presented by the Commission, it is not at all clear, how investments in education or research infrastructure, or even in transport and digital networks will generate a direct financial return at all. Unless the public authorities managing them impose hefty user fees to citizens, the cash-flow to pay back investors will not come from the projects directly, but from public budgets. This could only be avoided, if somehow markets were to generate sufficient profits from the targeted investments, but as credit and investment are primarily demand-driven, it is doubtful whether the Plan will at all be implementable given the current economic misery without heavy public subsidization of private gains."* (De Masi et alia, 2015 Juncker-Voodoo, p. 12).

In alcuni casi, poi, tra i progetti proposti ve ne sono alcuni di grandi dimensioni con finanziamenti già assegnati ma non erogati. La presenza sulla lista potrebbe in questo caso rappresentare un modo per esercitare pressioni al fine di accelerare il processo di realizzazione (e quindi avere altre finalità rispetto a quelle previste dal Piano).

Le parti più interessanti del rapporto finale della *task force* riguardano comunque le **problematiche** relative alla preparazione e strutturazione dei progetti complessi. In particolare si osservano:

- elevati rischi nella fase di costruzione;
- rischi di cambiamento della regolazione dovuti ai lunghi tempi di realizzazione dei progetti;
- mancanza di standardizzazione nella struttura dei progetti;
- carenza di capacità progettuale e amministrativa.

A fronte di questi aspetti si prospettano alcune soluzioni. In special modo viene suggerita un'**accurata preparazione dei progetti** (*market-oriented e demand-driven*) con l'ausilio di una qualificata **assistenza tecnica** sia su iniziativa Commissione/BEI sia da parte degli Stati membri.⁴¹ L'assistenza tecnica ha anche ovviamente lo scopo di rafforzare la capacità amministrativa e di favorirne lo sviluppo.

D'altra parte la creazione di un parco progetti europeo non può che derivare da piani di investimento nazionali e dalla cura e dal supporto con cui vengono costruiti. Come si osserva nel Rapporto della *task force*:

"This is particularly the case for productive investment in infrastructure. While significant efforts have been made to improve financing available for infrastructure projects, it is important to recognise that efforts should also be made to more clearly articulate investment needs, notably by establishing national infrastructure investment plans and transparent project pipelines as well as addressing data gaps." (p. 18).

E' dunque la stessa realizzazione del Piano europeo a indurre e favorire la costituzione di *pipeline* nazionali di facile e trasparente accesso con progetti ben strutturati. Tale punto dovrà essere ripreso anche nel caso di un "modello nazionale" di finanziamento e sviluppo delle infrastrutture basato sia sullo sviluppo delle capacità amministrative, sia sul ricorso ad assistenza ed esperti esterni all'amministrazione pubblica.

⁴¹ "It has been identified that TA can have a greater impact on project quality if it is introduced in project planning at an earlier stage. For this, a more strategic approach is required based on an analysis of Member States project planning capacities." (Final Task force report, 2014, p. 19).

2.7.1 La lista dei progetti italiani

La lista preliminare dei progetti proposti dal governo italiano era costituita (al netto di errori e duplicazioni presenti nel rapporto della task force) da **76 progetti per un costo totale di investimento pari a 196 miliardi**, di cui investimenti previsti nel triennio 2015-2017 dell'ordine di 75 miliardi.⁴²

La lista comprende progetti nei seguenti ambiti:

- Conoscenza, digitale, PMI;
- Unione dell'Energia;
- Trasporti;
- Infrastrutture sociali;
- Risorse e Ambiente.

La lista, come richiesto dal modulo di compilazione, include un elenco di criticità che ostacolano la realizzazione dei progetti (colli di bottiglia regolatori, profilo di rischio finanziario elevato dei progetti, inefficienze progettuali, eccessiva frammentazione dei soggetti decisionali coinvolti, ecc.).⁴³

Nella maggioranza dei casi, si tratta di una raccolta di progetti presso le amministrazioni senza distinzione tra progetti "vecchi" e in parte finanziati e realizzati e progetti ancora da avviare alcuni dei quali in passato scartati dalle amministrazioni e non provvisti delle dovute approvazioni. Il mix di progetti riguarda anche progetti di investimento pubblico "puro", progetti senza rientri finanziari, progetti potenzialmente finanziabili in parte da capitali privati ma senza alcuna strutturazione e accordo in tal senso, ecc.⁴⁴ L'insieme dei progetti è comunque caratterizzato dalla assenza di una qualsivoglia valutazione e dalla mancanza di criteri selettivi.⁴⁵ Il che confermerebbe la **scarsa capacità progettuale e di valutazione** del nostro paese.

⁴² Per maggiori dettagli si rinvia a Bini Smaghi (2015).

⁴³ Un tema centrale è quello dei colli di bottiglia regolatori: "Su questo fronte, va sottolineato come la revisione del Codice Appalti (D.Lgs. 163/2006), resasi urgente in funzione degli obblighi comunitari di recepimento delle nuove direttive appalti e accelerata dai più recenti fatti di cronaca, dovrebbe costituire uno dei capisaldi degli interventi di semplificazione e revisione regolatoria. Ad essa, dovrebbero essere affiancati ulteriori interventi in tema di fisco, regolamentazione verticale, finanziaria, etc. per far sì che si assicurino nel breve e nel medio termine un'adeguata attrattività degli investimenti privati e una maggiore qualità e quantità di quelli pubblici. Ciò consentirebbe, nell'ottica FEIS, di aumentare il numero dei progetti eleggibili, nonché di assicurare la realizzazione di quelli eventualmente selezionati." (Confindustria, p.12)

⁴⁴ Tuttavia, secondo il PNR (2015) "il Governo ha ritenuto necessario distinguere: i) i progetti 'pubblici', risultanti da programmi finanziati dal bilancio statale e che non hanno un 'effetto leva'; ii) i progetti in cui si potrebbe avere un 'effetto leva' più sostanziale, presentati sia dal governo che dal settore privato. Con riferimento al primo tipo di progetti, la BEI dovrebbe mettere a disposizione le usuali linee di credito dopo l'identificazione delle azioni prioritarie. Per quanto riguarda i secondi, il finanziamento dovrebbe godere della garanzia dell'UE, che sarà applicata attraverso il Piano Juncker." (p. 213).

⁴⁵ I progetti non sono stati sottoposti ad alcuna valutazione preliminare né rispetto ai criteri di eleggibilità (noti) del Piano europeo, né rispetto alle esigenze dei potenziali investitori privati.

Dopo la presentazione delle liste della *task force* l'Italia – attraverso l'interlocuzione tra BEI e CDP per realizzare una piattaforma di investimento - ha deciso di finanziare il Piano, o meglio di cofinanziare i progetti nazionali del Piano, tramite l'apporto di finanziamenti della Cassa depositi e prestiti per un ammontare di 8 miliardi⁴⁶. In quest'ottica, è stata istituita una *task force* interna con CDP, MEF e altri dicasteri interessati, con il supporto di BEI, con l'obiettivo di individuare, strutturare e selezionare progetti o meccanismi finanziari, nazionali o in cooperazione con altri Stati membri, per avviare un programma di investimenti nazionale, cui fornire un supporto pubblico con il FEIS o attraverso gli strumenti ordinari di CDP e BEI.

Ciò ha comportato una revisione di fatto dei progetti proposti in precedenza. Il Governo ha infatti predisposto una **“nuova” lista contenente 14 progetti** (per un totale di 17,15 miliardi). Si tratta dei seguenti:

- Interconnessione elettrica Italia-Montenegro (1,10 miliardi) (energia elettrica)
- Interconnessione elettrica Italia-Francia (0,50 miliardi) (energia elettrica)
- Fondo per l'efficienza energetica (0,70 miliardi) (energia elettrica)
- Sviluppo Rete Gas Nordovest (0,50 miliardi) (gas)
- Sviluppo Rete Gas Sud (0,40 miliardi) (gas)
- Stoccaggio Cornegliano (0,60 miliardi) (gas)
- Piano nazionale banda ultra-larga (7,20 miliardi) (telecomunicazioni)
- Piano nazionale aerospaziale (1,10 miliardi) (aerospaziale)
- Progetto per lo sviluppo di un test di fusione nucleare (0,25 miliardi) (ricerca)
- Accesso al credito per le PMI (2,00 miliardi) (PMI)
- Riciclo materie prime-Novamont (0,70 miliardi) (ambiente)
- Bioraffinerie (0,90 miliardi) (ambiente)
- Coperture per l'ambientalizzazione (0,50 miliardi) (ambiente/Ilva)
- Piano per l'efficienza energetica (0,70 miliardi) (ambiente/Ilva).

Vanno inoltre segnalati alcuni interventi indicati nel PNR che potrebbero confluire nella piattaforma nazionale degli investimenti e che sono ritenuti compatibili con il Piano europeo.⁴⁷

⁴⁶ Il finanziamento avverrebbe tramite “piattaforme di investimento” (o singoli progetti infrastrutturali) di interesse nazionale, previste dal Piano europeo. La Cassa investe in operazioni che remunerano il capitale e dovrebbe pertanto offrire assicurazioni sulla redditività e sostenibilità dei progetti infrastrutturali italiani che saranno cofinanziati da essa. Resta invece in discussione l'analisi del rischio in quanto la Cassa finanzia operazioni con un rapporto tra rischio e rendimento non dissimili da quelle BEI e pertanto tenderebbe a sostenere più elevati profili di rischio solo potendo contare con certezza sulla garanzia del fondo previsto dal Piano europeo.

⁴⁷ Sempre nel PNR si legge: “Alcune di queste misure hanno ottenuto l'approvazione del CIPE, e in particolare: misure di defiscalizzazione dell'Asse autostradale Pedemontana Lombarda per riequilibrare il Piano economico-finanziario, per un valore complessivo di 349 milioni per il periodo 2016-2027; la compatibilità dei programmi triennali delle opere pubbliche 2014-16 delle Autorità portuali di Augusta, Civitavecchia, Marina di Carrara, Napoli, Olbia e Golfo Aranci, Ravenna, Salerno, Savona e Taranto che

Secondo il Ministero dell'economia e delle finanze questi progetti sono caratterizzati da un livello di rischio superiore rispetto a quello finora finanziato dalla BEI e possiedono quindi il requisito dell'addizionalità per rientrare nelle garanzie del Piano europeo.

Le modalità di **preselezione** da parte dello stesso MEF potrebbero apparire discutibili se per la rilevazione dei progetti e delle relative informazioni fosse stata utilizzata esclusivamente la scheda riportata in Confindustria (2015) a pag. 13 che qui si presenta.

PIANO INVESTIMENTI ITALIA

Progetti prioritari: MATTAM - Avvio lavori Anno 2015/2016

Progetti yyy (1/n)

Nome Progetto	Descrizione tecnica	Rapidità di realizzazione*	Erogazioni da bilancio Stato (cassa 2015) MLN DI EURO	Erogazioni da bilancio Stato (cassa 2016) MLN DI EURO	Struttura finanziaria complessiva**	Indicare quale parte della struttura finanziaria è incompleta o ancora da definire, indicando il fabbisogno in milioni di euro
Progetto 1	●				
	●				
	●				
	●				

■ capex privati
 ■ Contributi bilancio dello Stato
 ■ Debiti (bancario, CDP, BEI)
 ■ Contributi europei
 ■ Strumenti di garanzia
 ■ Altro
 ■ non definito

1

Fonte: Confindustria

Dalla scheda si deduce, infatti, che le sole informazioni richieste riguarderebbero la “rapidità di realizzazione” e la “struttura finanziaria complessiva”. Si sarebbe per altro indotti a ritenere che i progetti censiti sono già esistenti e probabilmente parzialmente

prevedono complessivamente la realizzazione di 185 interventi per circa 2,9 miliardi, di cui 775 milioni nel 2014.

Tali progetti richiedono investimenti per oltre 20 miliardi e, oltre al contributo finanziario di Cassa Depositi e Prestiti, dovranno beneficiare anche dell'intervento di privati e del cofinanziamento della Banca Europea degli Investimenti (BEI), oltre alle garanzie offerte dalla stessa BEI garantiti dal Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS), soggette alla valutazione degli organi che verranno preposti alle opportune verifiche.” (p. 213).

finanziati, con scarsa coerenza rispetto al concetto di addizionalità più volte richiamato nel Piano europeo.⁴⁸

Inoltre, nella scheda non vi è traccia degli esiti dell'analisi finanziaria/economica o di qualsiasi altra valutazione dei progetti. Non vi sono, quindi, molti spunti per capire con quali criteri saranno selezionati i progetti, almeno in una fase iniziale.⁴⁹

2.8 Assistenza tecnica prevista dal Piano

E' previsto un **Polo europeo di consulenza per gli investimenti** basato su servizi di assistenza già esistenti nella BEI e nella Commissione.⁵⁰ Tale struttura si propone di fornire assistenza e supporto ai promotori e agli altri *stakeholders* in merito alla identificazione dei progetti di investimento, alla loro preparazione e sviluppo, e a fornire assistenza sotto il profilo tecnico, dell'uso degli strumenti finanziari e nell'applicazione di partnership pubblico-privato.

A livello BEI esistono già diversi programmi e attività di consulenza, tra cui:

- a) sostegno al progetto (JASPERS, sostegno alla preparazione ed implementazione del progetto);
- b) sostegno all'uso di strumenti finanziari (fi-compass, servizi bilaterali per le Autorità di Gestione);
- c) accesso al credito (consulenza InnovFin, EPEC. NPST).

Nel caso del Polo europeo – sviluppato dalla BEI in collaborazione con le banche di promozione nazionali e con enti analoghi - si tratta di 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.

⁴⁸ Da recenti notizie stampa risulta che la Cassa depositi e prestiti ha deliberato un finanziamento da 150 milioni di euro ad Autovie venete Spa per la copertura degli investimenti relativi alla realizzazione del terzo lotto Alvisopoli - Gonars e della variante alla S.S. 352. Il progetto è fra i primi che l'Italia candiderà a beneficiare della garanzia del Piano Juncker. L'asse autostradale di cui fa parte la rete gestita da Autovie venete riveste un ruolo rilevante, in quanto inserito nella rete europea dei trasporti (Ten-T), e parte del cosiddetto "Corridoio V", teso a collegare Lisbona con Kiev. Non sembra, tuttavia, che il finanziamento di un terzo lotto dell'opera in questione possa soddisfare il criterio dell'addizionalità.

⁴⁹ Appare quindi ottimistica la seguente affermazione dell'ANCE (2014): “É comunque evidente che la scelta degli interventi da realizzare non potrà prescindere da una preliminare e attenta analisi costi-benefici che sappia individuare le reali priorità attraverso analisi integrate che consentano di identificare i fabbisogni e di valutare i costi e i benefici derivanti da soluzioni alternative.” (p. 7).

⁵⁰ Il ruolo del Polo è stato così chiarito dalla Commissione: “*EIAH is a comprehensive approach to technical assistance within the EU. Whilst it will have some services directed towards EFSI, it will also be a one-stop-shop for all existing technical assistance. As such, it will direct projects that require assistance to the technical assistance that is most suitable to them, regardless of whether the project would potentially qualify for EFSI or not.*”

Di fatto però l'attività di assistenza e supporto si compone di due distinte linee di lavoro. Da un lato è evidente l'esigenza di sostenere la preparazione e lo sviluppo di progetti di qualità che abbiano effetti positivi e di rilievo sotto il profilo dello sviluppo. Tali progetti devono per altro soddisfare obiettivi di natura pubblica e dimostrare la loro **convenienza** in una ottica **economico-sociale**.

Dall'altro lato, il supporto tecnico e finanziario serve per la scelta preliminare degli interventi che rispettino i vincoli e i requisiti richiesti dal Piano e che assicurino l'incontro tra i *promoters* e i potenziali finanziatori delle iniziative.⁵¹

Il polo di consulenza, che rappresenta una rete di istituzioni che forniscono servizi di consulenza, è destinato a tre categorie: promotori di progetti, autorità di gestione pubblica e investitori privati.

Il polo potrà contare anche sulla **nuova piattaforma di consulenza** per l'uso degli strumenti innovativi nell'ambito dei fondi strutturali (Fi-Compass).⁵² **Fi-Compass** è una piattaforma per il periodo 2014-2020 costituita dalla Commissione europea e dalla BEI e nasce per sostituire e ampliare le iniziative istituite nel periodo precedente.⁵³ 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.⁵⁴

⁵¹ Verrà fornita ad esempio assistenza tecnica sull'uso di strumenti finanziari innovativi e sui partenariati pubblico-privati.

⁵² Le risorse dei fondi strutturali possono essere utilizzate per cofinanziare i progetti approvati dal Piano e finanziati con il fondo europeo per gli investimenti. Pertanto un più efficace uso dei fondi strutturali è un elemento complementare del Piano.

⁵³ Ci si riferisce alle seguenti iniziative: JEREMIE (per le imprese); JESSICA (per lo sviluppo urbano) e JASMINE (per il microcredito).

⁵⁴ Secondo la Commissione europea avrebbero i seguenti compiti:

"A) the Horizontal strand, implemented by the EIB, which will provide free-of-charge advisory services and guidance applicable in all Member States to all types of financial instruments to ensure high standards and consistency (e.g. exchange of good practice, networking, training, methodological guidance on common themes such as ex-ante assessments, public procurement, state aid, etc.).

B) the Multi-region strand responding to proposals of Managing Authorities for the benefit of regions in at least two Member States. Such activities would typically include support for the assessment of the potential use of financial instruments targeting specific challenges shared by the involved regions (e.g. financing of energy efficiency interventions in large housing estates in Central and Eastern Europe or support to cross-border initiatives aimed at reaching economies of scale and integration). Under the supported actions cooperation with an International Financial Institution (IFIs) or at least two relevant national financial institutions (NFIs) (from each Member State participating in a given action) will be required. A call for proposals is planned to be published at the beginning of 2015."

Un ruolo particolare di assistenza e supporto sarà svolto a livello nazionale da Cassa depositi e prestiti.

Da parte di CDP (insieme con BEI) è prevista l'istituzione di una **Unità centrale di advisory nazionale**⁵⁵ che supporterà i vari ministeri e le singole amministrazioni locali nella identificazione, preparazione e sviluppo dei progetti che potrebbero beneficiare del fondo investimenti.

A questo proposito, la **Commissione bilancio** della Camera nell'ambito dell'indagine sul Piano europeo ha osservato che è apprezzabile la costituzione di una Unità tecnica centrale per le infrastrutture. Inoltre, ha auspicato che il Governo adotti iniziative nella selezione dei progetti da realizzare sul territorio nazionale, volte a evitare la dispersione delle risorse attivabili, privilegiando quelli che, per dimensione e potenziale impatto, contribuiscono significativamente ad una ripresa consistente e duratura della crescita.

Lo stesso PNR (2015) conferma che, in linea con le previsioni del Regolamento del FEIS, la Cassa, con il coordinamento del Ministero, collaborerà con il Polo europeo per offrire un'adeguata assistenza tecnica alle amministrazioni per l'identificazione e la preparazione di progetti in Italia e agevolare così la loro presentazione al Comitato Investimenti del Fondo.

2.9 Ulteriori problematiche del Piano europeo

Restano da enunciare alcune questioni relative agli ostacoli che possono manifestarsi all'attrazione di capitali privati.

Una delle principali remore ad effettuare investimenti in infrastrutture da parte dei privati consiste nella **scarsa convenienza**, oltre che nella incertezza e imprevedibilità delle normative regolatorie di molti paesi.

Gli elevati rischi che devono essere sostenuti nelle fasi di pianificazione e di realizzazione del progetto possono essere compensati dalla prospettiva di alti tassi di redditività. Laddove però tale redditività è limitata da particolari *regulation* si manifesta un evidente **disincentivo** all'investimento per il privato.

⁵⁵ Tuttavia, sebbene l'unità tecnica centrale nazionale auspicata da CDP, sarebbe certamente utile come supporto per la presentazione delle proposte e per la creazione di una *pipeline* di progetti, è fondamentale che ai proponenti si fornisca assistenza tecnica non solo sulla strutturazione del Piano di finanziamento (quindi per "superare" la valutazione di bancabilità), ma anche e soprattutto sugli aspetti economici e tecnici del progetto che saranno anch'essi oggetto di valutazione da parte della Bei: il valore aggiunto economico-sociale apportato dal progetto e la sua sostenibilità finanziaria intrinseca (la presenza di rientri da progetto tali da attrarre capitali privati). In questo caso, la CDP potrebbe utilmente svolgere un ruolo consulenziale sul primo aspetto (quello della bancabilità), ma non sarebbe sufficiente per coprire tutti gli ambiti di valutazione.

Più in generale, *“the complexity and fragmentation of the EU's legal framework is a major hurdle for the private financing of infrastructure projects. Potential investors need an in-depth understanding of the permanently evolving regulatory system in order to be able to assess the potential financial benefits and risks of investment projects with any degree of certainty. They also need to be able to estimate the impact of regulation on the business model. Building up such expertise is an expensive undertaking, and for many potential investors an unattractive one.”*(Ammermann, 2015, p. 10). A ciò si aggiunge che l'incertezza dovuta ai cambiamenti nel quadro regolatorio hanno spesso un impatto negativo sui flussi di cassa dei progetti, rendendo difficile la previsione e la gestione del rischio associato a operazioni di PPP.

Un altro aspetto riguarda appunto **l'analisi dei rischi** e la loro ripartizione.

L'analisi dei rischi è un aspetto centrale per la riuscita del Piano. L'attività di monitoraggio da parte della BEI dovrebbe andare ben oltre il normale controllo finanziario, spingendosi verso *“comprehensive monitoring activities that provide ongoing, in-depth scrutiny on a deep operational level in the planning, permitting and construction phases.”* (Ammermann, 2015, p. 22). L'analisi del rischio dovrebbe essere condotta anche da unità di valutazione indipendenti il cui ruolo venga riconosciuto anche dagli investitori privati e dai loro sponsor.⁵⁶ Tali analisi potrebbero essere svolte da esperti nazionali in funzione di una preselezione dei progetti da inserire nella *pipeline*.

Una terza questione consiste nella creazione di un vero e proprio **modello europeo di investimenti in infrastrutture** dove siano trasparenti e ben delineati alcuni punti:

- a) modelli di *cash flow* e di entrate, considerando (o rivedendo) le regolamentazioni e le problematiche tariffarie, nonché considerando altri cofinanziamenti pubblici;
- b) misure di *de-risking* contro l'eventualità che non realizzino determinati cash flow;
- c) standardizzazione dei contratti;
- d) protezione dei progetti contro l'eventualità di cambiamenti nelle regolazioni nazionali;
- e) supporto tecnico (BEI e nazionale) per portare a “maturazione” i progetti.

Inoltre, dovrebbe essere definito un modello di *governance* trasparente che preveda sia la possibilità di calcolare i rischi e i costi e ricavi dell'operazione, sia la possibilità di stabilire i comportamenti degli attori in caso di deviazioni dalle previsioni.

⁵⁶ *“Setting up joint monitoring units in close cooperation with the EIB's experts could be a viable path for involving private investors in hands-on project oversight.”*(Ammermann, 2015, p. 23).

L'ultima questione riguarda le misure da attivare per rendere fattibile sotto il profilo finanziario **l'investimento privato** in infrastrutture (ingegneria finanziaria). Scandizzo (2015), ad esempio, osserva che per realizzare investimenti nei settori indicati dal Piano, è "necessario progettualizzarli, utilizzando strumenti moderni quali, in particolare, il *"bundling"*, ossia creando progetti di dimensione sufficiente ad attirare finanziamenti degli investitori istituzionali (...), diversificati al loro interno, in modo da ridurre i rischi, e in modo da combinare "opere fredde" con benefici sociali, ma poco redditizie dal punto di vista privato, con "opere calde", ossia investimenti pubblici che possono generare cash flow attraenti per gli investitori privati. Questa progettualizzazione non è banale, e non può essere affrontata in modo dilettantesco. La procedure che la riguardano, la sua regolazione e il suo funzionamento, in un certo senso, sono più importanti della stessa realizzazione del progetto."

3 NUOVE PROSPETTIVE DEL SISTEMA DI INVESTIMENTI PUBBLICI NAZIONALE ALLA LUCE DEL PIANO EUROPEO

Questa terza sezione si propone di verificare se e quali aspetti del Piano europeo possano essere ripresi e trasposti nella realtà italiana per migliorare la qualità della spesa per investimenti pubblici.

A questo scopo si farà riferimento anche ad alcune esperienze straniere che rappresentano delle *best practice*.

I meccanismi e gli strumenti adottati nel Piano Juncker potrebbero essere riproposti sia per il varo di un Piano di investimenti nazionale con finanziamenti privati e un fondo di garanzia pubblico, sia per un Piano di investimenti finanziato con risorse pubbliche già esistenti.

Nel primo caso vi sarebbe un semplice **adattamento** del Piano europeo alla realtà nazionale con un ruolo di rilievo affidato alla Cassa depositi e prestiti. In questo senso si tratterebbe di attivare (e rendere stabili) quegli strumenti messi in campo per il Piano europeo: concorso di progetti, ruolo centrale della valutazione e dell'assistenza tecnica, riserva di progetti, ecc.

Ma forse ancora più interessante potrebbe essere l'utilizzo dello stesso impianto applicato a investimenti pubblici prevalentemente finanziati con le **risorse dei bilanci pubblici**. Si potrebbe immaginare che vengano prelevate risorse da fondi attualmente poco o per nulla attivi come il Fondo sviluppo e coesione e con esse vengano banditi concorsi di progetti sia su scala nazionale che territoriale. Il vantaggio consisterebbe sia in una spesa più rapida sia in un premio al merito. La costruzione di un parco progetti procederebbe in parallelo con l'attività di supporto e assistenza e quella di valutazione. Si sconterebbe ovviamente una certa complessità nel processo decisionale, ma si fornirebbero maggiori garanzie sull'efficienza delle scelte allocative.

Non è questa la sede per entrare nei dettagli su come impostare un modello concorsuale in maniera da rispettare gli obiettivi di coesione propri del Fondo sviluppo e coesione. Non sembrano comunque esserci ostacoli insormontabili in questa direzione e la formula concorsuale potrebbe avere una valenza anche a livello locale.

La diffusione dei processi di valutazione ex ante e ex post può essere poi la strada per restituire **razionalità** alle scelte relative agli investimenti pubblici e per una **verifica** dei risultati conseguiti.

L'aspetto centrale è il grado di **efficienza** degli investimenti, non la loro quantità, e l'individuazione di quanta parte della spesa per investimenti pubblici possa tradursi effettivamente in accumulazione di capitale. D'altra parte, un processo efficiente di accumulazione del capitale pubblico è condizione necessaria per attrarre investimenti privati, favorendo il *crowding-in* aumentando complessivamente gli investimenti a

lungo termine. Seguendo questa strada, dovrebbero essere accolti i suggerimenti di Dabla-Norris et alia (2011), secondo i quali occorre “investire nel processo di investimento” per assicurare rendimenti positivi ed effetti sulla crescita.⁵⁷

Dal punto di vista programmatico il **Governo** italiano è intenzionato a introdurre elementi innovativi nei processi di programmazione e valutazione degli investimenti pubblici. Si legge infatti nel PNR (2015):

“Dall’analisi dei dati di finanza pubblica emerge un altro elemento cruciale: nel 2015 si è finalmente interrotta la caduta degli investimenti pubblici, nei prossimi anni si prevede un graduale incremento della spesa in conto capitale. In una prospettiva di medio-lungo termine le azioni dell’esecutivo saranno dirette a i) rafforzare la *governance* degli investimenti pubblici; ii) aumentare la capacità progettuale nella predisposizione delle opere pubbliche; iii) estendere la trasparenza nelle procedure di svolgimento; iv) migliorare i processi di valutazione ex-ante ed ex-post. Più in generale, politiche di massima trasparenza informeranno tutta l’azione della pubblica amministrazione non solo come strumento di prevenzione della corruzione, ma anche come leva per incrementare l’efficacia dell’intervento pubblico.”(pp. vii-viii).

Sebbene le intenzioni siano lodevoli non sono però previste misure concrete, mentre è nostra intenzione individuarne alcune immediatamente applicabili.

3.1 La normativa su programmazione e valutazione dei progetti (D.Lgs. 228/2011): un tentativo di rendere istituzionale il processo di valutazione economico

L’obbligatorietà della valutazione ex ante delle opere pubbliche nelle amministrazioni centrali è regolata dalla L. 196/2009 art. 30, comma 9 e decreti attuativi seguenti.

In particolare, il D.Lgs. 228/2011 stabilisce le regole generali per la predisposizione del **Documento Pluriennale di Pianificazione** (DPP) e delinea un processo che parte 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; prosegue con la selezione degli investimenti da realizzare nei diversi settori di competenza di ciascun Ministero, da includere nel DPP, il monitoraggio in itinere e termina con la valutazione ex post finalizzata a misurare l’utilità delle opere realizzate, allo scopo di migliorare l’efficienza del processo programmatico e la complessiva

⁵⁷ “The link with development outcomes depends critically on the quality and efficiency of public investment. This highlights the importance of going beyond discussions of spending levels and addressing issues of the broad institutional framework underpinning the provision of investment. In particular, assessing the quality of project selection, appraisal, implementation, and evaluation in a country can help identify the specific weaknesses that contribute to poor outcomes and guide appropriate institutional and technical remedies that could correct such failures.” (Dabla-Norris et alia, 2011, p. 6).

efficacia degli investimenti pubblici. Il Dpcm prevede come responsabili delle attività di valutazione, gli organismi indipendenti di valutazione, individuati nei **Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici** di cui all'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144.

Due Dpcm successivi al D.Lgs. 228/2011, ne approfondiscono i contenuti.

Il primo, **Dpcm 3 agosto 2012**, presenta in modo più analitico il modello di riferimento per la redazione da parte dei Ministeri delle **linee guida settoriali**⁵⁸ 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.

L'allegato I al suddetto Dpcm individua l'**analisi costi benefici** come la metodologia principale da utilizzare nella valutazione ex ante delle opere, eventualmente sostituita dall'analisi costi-efficacia. Stabilisce, inoltre, che l'Amministrazione deve individuare i contenuti minimi delle analisi (in termini di costi e benefici ammessi) e produrre delle metodologie standardizzate per la quantificazione di queste voci.

L'obiettivo dell'analisi ex ante è quello di 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.

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.

Viene specificato che 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.

Infine, il Dpcm stabilisce che i Nuclei sono responsabili di una efficace ed efficiente attività di valutazione e, in particolare, della valutazione ex ante dei fabbisogni e delle singole opere e della valutazione ex post. L'amministrazione, qualora non riscontrasse adeguate professionalità nel proprio Nucleo, deve provvedere alla sua integrazione.

⁵⁸ Da evidenziare in questo senso il lavoro (antecedente l'entrata in vigore del D.Lgs. 228/2011) di analisi del ruolo della valutazione ex ante nel processo di programmazione e selezione dei progetti di trasporto, coordinato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e realizzato in collaborazione con Ernst&Young e Politecnico di Milano: "Studio comparato sui metodi internazionali di valutazione preventiva delle opere pubbliche dal punto di vista della fattibilità tecnico-economica", 2010.

Il secondo, **Dpcm 21 dicembre 2012**, oltre a ribadire le funzioni dei nuclei di valutazione e la loro **indipendenza e autonomia rispetto all'Amministrazione**, ne individua i criteri di designazione e le modalità di selezione.

I termini perentori⁵⁹ stabiliti da questo insieme di norme sono stati del tutto disattesi dalle Amministrazioni, per cui al momento (a distanza di due anni e mezzo dall'ultimo Dpcm) non risulta siano state redatte Linee guida, né DPP da parte di nessuna Amministrazione. Di conseguenza, è plausibile immaginare che non sia stato effettuato dalle Amministrazioni nessun processo strutturato di analisi dei fabbisogni, valutazione ex ante e selezione degli investimenti prioritari sulla base di metodologie e criteri standard.

Al fine di facilitare la predisposizione del DPP, un gruppo di lavoro congiunto DIPE/PCM e UVAL/DPS ha elaborato un Vademecum⁶⁰ contenente indicazioni per la stesura sia delle Linee guida, sia del DPP. Il Vademecum, oltre ad essere stato messo sulla rete⁶¹ delle due Istituzioni che ne hanno curato la stesura, ad aprile 2014 è stato trasmesso a tutti i Ministeri tenuti a svolgere le attività valutative.

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 amministrazioni⁶²;

⁵⁹ Art. 2, comma 5, D.Lgs. 228/2011: "Entro il 31 ottobre dell'anno precedente il triennio di riferimento.[...]" Il riferimento temporale è il 31 ottobre 2013. E, per quel che riguarda l'adozione delle Linee guida settoriali, l'art. 8, comma 4: "Entro novanta giorni dalla pubblicazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 3, i Ministeri adottano le linee guida e le trasmettono al CIPE per la relativa presa d'atto." Il riferimento temporale era febbraio 2013.

⁶⁰ A cui successivamente è stato aggiunto un Addendum.

⁶¹http://www.dps.gov.it/it/Notizie_e_documenti/news/2014/aprile/Vademecun_documento_programmazione_pluriennale.html

⁶² Le recente Delibera CIPE 28 gennaio 2015 di riparto delle risorse da destinare ai Nuclei di cui all'articolo 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144 riporta nei considerati quanto segue: "(...) parimenti, i dati trasmessi dalle Amministrazioni centrali evidenziano performance di spesa per i Nuclei diversificate, con un valore medio del 55 per cento di risorse spese rispetto a quanto assegnato da questo Comitato con le succitate delibere; per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, nel periodo 2013-2014 sono risultati attivi i Nuclei del **Ministero dell'interno**, del **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, del **Ministero della salute**, del **Ministero della giustizia** e della Presidenza del Consiglio dei ministri, DIPE, e in particolare: il Nucleo del Ministero della salute, come riportato nella relazione inviata al DIPE con nota 9 aprile 2014, n. 10084, è decaduto nel mese di luglio 2013; il Nucleo del Ministero della giustizia, come segnalato con nota 7 agosto 2014, n. 27916, è stato costituito con Decreto ministeriale del 4 agosto 2014; il Nucleo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, come riportato nella relazione inviata al DIPE con nota 15 aprile 2014, n. 3003, è in attesa di definire, di concerto con i competenti organismi del Ministero dell'economia e delle finanze, la non applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 6, comma 1, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, in merito all'equiparazione dello stesso ad organo collegiale a partecipazione onorifica; (...)" delibera il seguente riparto per il biennio 2013-2014:

- 3) nei pochi casi in cui è presente, il Nucleo di valutazione non è composto da adeguate professionalità tecniche di supporto all'amministrazione;
- 4) la collocazione dei Nuclei, all'interno di strutture responsabili della programmazione o presso il Gabinetto/Segretariato generale, non ne garantisce in alcun modo l'autonomia, anche in considerazione del fatto che sono le stesse amministrazioni a selezionare i componenti del Nucleo;
- 5) non esiste 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;
- 6) le Amministrazioni non sembrano avere un forte *commitment* politico ad adempiere a quanto previsto in tema di valutazione della spesa in conto capitale, nonostante nella norma fossero indicate scadenze precise;
- 7) esiste, infine, una chiara debolezza sul piano delle sanzioni che pure sono previste all'art 5, comma 3 del Dpcm⁶³. Non è mai stata applicata, infatti, la "minaccia" di non finanziare in sede CIPE le iniziative candidate non inserite nel DPP.

Sarebbe possibile prevedere nel breve periodo l'utilizzo almeno parziale dell'impianto normativo succitato, in particolare dell'impostazione metodologica prefigurata dal Dpcm 2 agosto 2012, ossia quella che riguarda la sola **analisi ex ante dei progetti**. Le modalità con cui questo si potrebbe fare sono molteplici.

	2013	2014	biennio
Nuclei Amministrazioni centrali			
Infrastrutture e trasporti	35.000	35.000	70.000
Interno	100.000	100.000	200.000
Giustizia	0	20.000	20.000
Salute	35.000	0	35.000
PCM - Dip. Programmazione economica	230.000	230.000	460.000
TOTALE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	400.000	385.000	785.000
Funzioni orizzontali			
Sistema MIP/CUP	810.000	779.625	1.589.625
Azioni di raccordo fra i nuclei di cui	270.000	259.875	529.875
- UVAL (Sviluppo economico)	162.000	155.925	317.925
- PCM - DIPE	108.000	103.950	211.950
TOTALE FUNZIONI ORIZZONTALI	1.080.000	1.039.500	2.119.500
TOTALE GENERALE	4.000.000	3.850.000	7.850.000

⁶³ D.Lgs. 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.

Si può immaginare, data la sostanziale immobilità delle amministrazioni al riguardo⁶⁴, di aprire una fase sperimentale (legata ad una sola amministrazione, oppure ad un solo settore di investimento, o ancora ad una soglia dimensionale di opere/coinvolgimento o meno di capitali privati, oppure ad una combinazione delle tre) che consenta di applicare operativamente le indicazioni metodologiche riferite all'analisi dei singoli progetti.

Indipendentemente dalla presenza o meno di strutture valutative interne all'amministrazione prescelta (vedi Nuvv), sarebbe possibile istituire una **struttura trasversale indipendente** di valutazione che possa procedere con le analisi ex ante di progetti seguendo le metodologie già delineate dalla normativa suddetta (vedi par. 3.5). L'obiettivo sarebbe quello di valutare una serie di proposte di intervento provenienti dalle amministrazioni centrali competenti, che possano essere considerate ammissibili al finanziamento/cofinanziamento nazionale/privato, in modo da formare un **parco progetti di rilevanza nazionale** non tutti immediatamente cantierabili, ma da potersi realizzare nell'arco di un periodo medio-lungo (5-10 anni).

3.2 La valutazione economica dei "grandi progetti" ai fini del cofinanziamento dei fondi strutturali

Nell'ambito dei programmi operativi predisposti per l'accesso ai finanziamenti comunitari possono essere identificati progetti con costi superiori ai 50 milioni, denominati "grandi progetti" e sottoposti a procedure di approvazione speciali.

La Commissione europea richiede tra l'altro:

- studi di fattibilità effettuati, compresa l'analisi delle opzioni e i risultati;
- un'analisi costi-benefici (finanziaria e economica) comprensiva della valutazione dei rischi;
- il piano finanziario comprensivo di tutte le fonti di finanziamento, insieme con indicatori fisici e finanziari per verificare i progressi tenendo conto dei rischi individuati.

⁶⁴ Qualche segnale incoraggiante proviene recentemente dall'Allegato Infrastrutture del DEF (2015) che indica la scelta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di individuare in un unico Documento pluriennale di pianificazione (DPP), introdotto dal D.Lgs. 29 dicembre 2011, n. 228, lo strumento di programmazione che includerà e renderà coerenti tutti i piani e i programmi d'investimento per opere pubbliche di propria competenza. Questo è il primo segnale della volontà politica di intraprendere un percorso di razionalizzazione della programmazione e di utilizzo di tecniche valutative in merito ai singoli progetti. Nello stesso documento sono state identificate un numero ridotto (25) di opere prioritarie del Programma delle infrastrutture strategiche, selezionate anche sulla base della possibilità di un cofinanziamento privato, sulle quali concentrare le risorse disponibili.

La Commissione fornisce orientamenti in merito alla metodologia da seguire sulla base delle migliori prassi riconosciute e con riferimento alla “Guida all’analisi costi-benefici dei progetti d’investimento” attualmente aggiornata al 2014.

Le valutazioni sono effettuate dagli Stati membri e in particolare da esperti interni o esterni funzionalmente indipendenti dalle autorità responsabili dell’attuazione dei programmi.

La verifica di tali valutazioni spetta direttamente alla Commissione e può essere eseguita anche da parte di **esperti indipendenti** in forma di “analisi della qualità” delle informazioni fornite dai proponenti. Anche in questo secondo caso il rapporto di valutazione degli esperti indipendenti viene inviato alla Commissione che assume le proprie decisioni⁶⁵.

Nel documento di lavoro della Commissione (2006) “Orientamenti metodologici per la realizzazione delle analisi costi-benefici” sono condensati gli elementi da considerare nello svolgimento delle analisi. Alcune considerazioni sono aggiornate dalla “Guida” pubblicata nel 2014.

A proposito dell’analisi finanziaria la Commissione raccomanda attualmente l’utilizzo di un **tasso di sconto** del 4% in termini reali, anche se sono ammesse variazioni motivate per singoli paesi o settori⁶⁶. Avendo espresso il tasso di sconto in termini reali, le analisi devono essere condotte a prezzi costanti⁶⁷.

Per quanto riguarda l’analisi economica oltre la generale avvertenza di ricorrere per i fattori produttivi alla stima del loro costo opportunità e per i prodotti alla disponibilità a pagare dei consumatori, sono state fornite indicazioni sul salario ombra e sul tasso di sconto sociale.

⁶⁵ Lo scopo della procedura di valutazione è di assicurare che:

- il dossier del progetto sia completo di tutte le informazioni richieste (e queste siano di qualità sufficiente);
- l’analisi costi benefici sia di buona qualità e coerente con la metodologia della Commissione;
- i risultati dell’analisi costi benefici giustifichino il contributo dei Fondi.

Come riportato nella Guida (2014): “A quality CBA report should therefore be: self-contained (results of previous studies should be briefly recalled and illustrated); transparent (a complete set of data and sources of evidence should be made easily available); verifiable (assumptions and methods used to calculate forecast values should be made available so that the analysis can be replicated by the reviewer); and credible (based on well-documented and internationally accepted theoretical approaches and practices).” (p. 10).

⁶⁶ Il tasso di sconto nell’analisi finanziaria dovrebbe rispecchiare il costo opportunità del capitale.

⁶⁷ In caso di PPP il tasso di sconto finanziario, con le dovute dimostrazioni, può essere aumentato per riflettere un più alto costo opportunità del capitale per l’investitore privato.

Relativamente al primo, esso può essere definito come la media ponderata dei seguenti tre elementi:

- salario ombra su mercati del lavoro concorrenziali (ritenuto uguale al salario finanziario);
- salario ombra su mercati del lavoro in cui esiste una disoccupazione involontaria (ritenuto uguale al valore monetario medio del tempo libero al netto delle indennità di disoccupazione);
- salario ombra su mercati del lavoro in cui vengono svolte attività informali (ritenuto uguale al valore del prodotto che sarebbe risultato da queste ultime).

In caso di mancanza di informazioni sul mercato locale si suggerisce di utilizzare il tasso di disoccupazione regionale. Una formula consigliata è la seguente:

$$SO = SF \cdot (1-d) \cdot (1-i)$$

Dove:

SO è il salario ombra

SF è il salario finanziario

d è il tasso di disoccupazione regionale

i è il tasso dei contributi previdenziali e imposte

Il tasso di sconto sociale è stato fissato dalla Commissione – sulla base del tasso di crescita di lungo periodo e del tasso di preferenza temporale puro - al 5% per i paesi che beneficiano del Fondo di coesione e al 3% per gli altri.

In generale, la Commissione “incoraggia gli Stati membri ad indicare nei loro orientamenti parametri per i fattori di conversione e per il tasso di sconto sociale da usare nell’analisi economica.” (p. 11).

Per l’**analisi dei rischi**, la Commissione propone una analisi standard della distribuzione di probabilità degli indicatori relativi ai risultati finanziari ed economici.

3.3 Lo stato effettivo della valutazione economica

Ad eccezione di norme prescrittive (ma non applicate) sull’uso della valutazione economica, delle valutazioni richieste dalla Commissione europea per l’accesso ai fondi strutturali e di pochi casi sporadici di valutazioni economiche eseguite da soggetti interessati ad ottenere finanziamenti pubblici (ma non richieste in via obbligatoria), le valutazioni dei progetti sono un oggetto pressoché sconosciuto o comunque uno strumento poco e mal utilizzato come aiuto alle decisioni pubbliche.

I **Nuclei di valutazione** costituiti alla fine degli anni ’90 presso le amministrazioni statali e regionali hanno operato in via esclusiva come organo consultivo e di assistenza delle direzioni della programmazione, ma non hanno svolto attività valutativa diretta.

L'art.1 della legge n. 144 del 1999 prevede la costituzione presso le amministrazioni centrali e regionali di Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV), quali unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento e di gestione del "sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici" (MIP).

L'autonomia sul piano normativo di cui godono le regioni in relazione alla disciplina dei nuclei di valutazione, ha consentito loro di adottare modelli regolativi molto differenziati rispetto alla tendenziale uniformità che caratterizza l'esperienza delle amministrazioni statali.

Si tratta di una differenziazione di disciplina che ha condizionato le modalità organizzative ed funzionali dei diversi nuclei regionali.

Il finanziamento dei NUVV dovrebbe essere composto da un cofinanziamento nazionale (a valere su un Fondo da ripartire previa deliberazione del CIPE) e un cofinanziamento regionale. Tuttavia, le regioni non hanno posto particolare attenzione riguardo all'assunzione di impegni finanziari propri, determinando in molti casi un loro disimpegno sul piano finanziario.

In relazione alle **funzioni** che i nuclei regionali sono chiamati a svolgere, la maggior parte delle fonti richiama espressamente la legge n. 144 del 1999, assegnando ad esso soprattutto funzioni di supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di politiche, piani e programmi di intervento regionali.

Le fonti regionali spesso specificano ulteriormente le funzioni di supporto tecnico, quelle che più frequentemente sono attribuite ai nuclei riguardano:

- la diffusione della metodologia dei fondi comunitari (strutturali);
- la definizione e l'attuazione di strumenti di programmazione negoziata e di finanza di progetto;
- la valutazione su progetti di investimento a livello territoriale;
- l'analisi e la valutazione di studi di fattibilità previsti dall'art. 4 della legge n. 144 del 1999;
- le valutazioni in materia ambientale;
- lo svolgimento di attività di monitoraggio (degli investimenti pubblici);
- la partecipazione alla definizione del piano unitario regionale;
- la redazione di studi e di linee guida;
- l'attuazione di strumenti formativi ed informativi.

La nuova **Unità di valutazione centrale**⁶⁸ (Nuvap) costituita presso la Presidenza del Consiglio che tra i suoi compiti ha la "valutazione delle politiche, dei programmi e dei progetti di sviluppo socio-economici e territoriali" con buone probabilità non si discosterà dalle altre Unità o Nuclei che non affrontano le problematiche legate a una prassi valutativa, in ciò sostenuti dalle stesse amministrazioni di appartenenza.

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.

⁶⁸ Il DPCM 19 novembre 2014 riorganizza il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430, costituendo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione, il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP). Il NUVAP può essere articolato in aree ed è composto da un massimo di 30 componenti nominati con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Le altre strutture di valutazione operanti presso le amministrazioni centrali sono prevalentemente costituite di funzionari dell'amministrazione stessa e non svolgono alcuna attività valutativa in senso stretto⁶⁹.

La collocazione dei Nuclei presso le amministrazioni centrali, all'interno di strutture responsabili della programmazione, non ne garantisce in alcun modo l'**autonomia**, anche in considerazione del fatto che sono le stesse amministrazioni a selezionare i componenti del Nucleo.

In sostanza, l'istituzione della rete dei Nuclei non ha prodotto i risultati sperati e non svolge le funzioni chiave che ruotano intorno alla costruzione di approcci valutativi e alla loro diretta messa in opera. Pertanto tali strutture andrebbero riformate radicalmente.

Anche centri di valutazione indipendenti, non legati alle amministrazioni, non vengono abitualmente coinvolti nel processo decisionale, a meno che non vi siano obblighi formali di una partecipazione di valutatori indipendenti, come nel caso dei programmi dei fondi strutturali. In questi casi, tuttavia, la valutazione viene abitualmente considerata come una giustificazione (formale, appunto) di scelte già prese in precedenza.

Non è questa la sede per soffermarsi sulle gravi **carenze** e sulle disfunzioni relative alla valutazione economica degli investimenti, sia all'interno delle amministrazioni sia a livello di strutture indipendenti.

Basterà ricordare che, nel caso italiano, valgono in pieno le **considerazioni del FMI** (2014) sui problemi di efficienza degli investimenti pubblici nelle economie avanzate:

“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.” (p. 105)

⁶⁹ Vale a titolo esemplificativo il Nucleo di valutazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, costituito da 4 funzionari e diretto dal direttore generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali.

3.4 Collocazione e ruolo delle strutture di valutazione in alcuni paesi: potenziali “modelli” da importare

Nel Regno Unito, Canada e Australia, paesi nei quali esiste una consolidata tradizione nella valutazione ex ante delle opere pubbliche, i processi e le metodologie di valutazione sono standardizzati e regolati a livello centrale e si svolgono lungo tutti i momenti del ciclo di vita di un progetto: dalle fasi iniziali di identificazione delle opzioni progettuali all'esecuzione dell'opera. Naturalmente, esistono diverse differenze relativamente alla collocazione delle strutture di valutazione e alla loro indipendenza fra i paesi considerati, riconducibili anche alla conformazione federale di Australia e Canada rispetto al Regno Unito.

In tutti e tre i paesi esistono una o più **strutture centrali** (nazionali e federali nel caso di Australia e Canada) più o meno **indipendenti dal governo**, esclusivamente dedicate alla valutazione degli investimenti pubblici, alla produzione di metodologie di supporto alla valutazione a favore di tutti i livelli di governo e alla incentivazione degli investimenti privati nel settore pubblico. Alcuni fra questi organismi sono: *Infrastructure UK*, *Infrastructure Canada* e *Infrastructure Australia*.

Normalmente, in tutti e tre questi paesi, l'istruttoria sui singoli progetti viene svolta dai soggetti proponenti (secondo precise indicazioni metodologiche e standard forniti dalle autorità centrali) e, a seconda della complessità degli investimenti, anche in collaborazione con le strutture centrali. L'analisi valutativa viene poi posta al vaglio di queste strutture centrali di valutazione che le selezionano e, a seconda dei casi, assegnano la priorità.

Le autorità centrali di valutazione hanno usualmente anche il compito di implementare la **pipeline di progetti** di interesse nazionale e di redigere e aggiornare un **Piano nazionale delle infrastrutture**.

Un ruolo rilevante nella prioritizzazione e valutazione dei progetti è rivestito anche dai corrispondenti Ministeri dell'economia, delle infrastrutture e dello sviluppo del territorio o dai *Cabinet Office*, soprattutto nel Regno Unito e a livello federale in Canada.

Ad esempio, nel **Regno Unito**, il ministero dell'Economia (*HM Treasury - HMT*) svolge un ruolo di assoluto rilievo sia nella produzione di linee guida metodologiche per la valutazione degli investimenti pubblici (prima fra tutte il *Green Book*⁷⁰), ed il loro aggiornamento, che nel coordinamento e programmazione dei grandi progetti, collaborando con i diversi ministeri e tutti i soggetti coinvolti nel processo valutativo/decisionale. L'approvazione definitiva di un grande progetto spetta a questo ministero, in particolare alle unità settoriali “*spending teams*” che di volta in volta sono costituite per l'approvazione di singoli progetti.

⁷⁰ Cfr. *THE GREEN BOOK: Appraisal and Evaluation in Central Government*, Treasury Guidance 2011.

Sempre all'interno dell'HMT, è collocato **Infrastructure UK (IUK)**, una sorta di dipartimento coordinato dall'*Infrastructure Advisory Council* composto da tutti i *permanent secretaries* dei ministeri titolari di spesa in conto capitale e esperti settoriali provenienti dal settore privato (soprattutto nel campo delle costruzioni, regolazione, finanza e tecnologia).

IUK collabora con il governo per lo sviluppo coordinato ed efficace di programmi di investimento e per la definizione delle priorità infrastrutturali nazionali. Ha il compito di facilitare l'investimento di lungo periodo del settore privato nelle infrastrutture (attraverso l'ufficio dedicato **PPP policy team**); di migliorare l'efficienza nella realizzazione di progetti infrastrutturali chiave e di programmi di investimento.

IUK è responsabile de:

- la redazione e aggiornamento annuale del **Piano nazionale delle infrastrutture** che, su un orizzonte temporale decennale, identifica gli obiettivi strategici del governo, esplicita le opportunità di investimento per i privati per settore e identifica le azioni di governo per attrarre capitali privati di investimento, seleziona i 40 progetti ritenuti prioritari ("Top 40");
- la formazione e aggiornamento semestrale della **National Infrastructure pipeline**, contenente informazioni dedicate ai potenziali investitori, relative a un insieme di progetti e programmi per l'ammontare complessivo di circa 466 miliardi di sterline (dati dicembre 2014) di investimento per la maggior parte nel settore energetico e dei trasporti (417 progetti e programmi) su un orizzonte temporale di oltre 8 anni;
- il monitoraggio degli investimenti **Top 40** per assicurare la corrispondenza dei tempi e costi delle opere (*Major Infrastructure Tracking team*);
- il supporto agli investimenti attraverso il programma *UK Guarantee scheme*;
- il miglioramento della capacità di realizzazione degli investimenti prioritari;
- il miglioramento della realizzazione di opere pubbliche cofinanziate da capitali privati.

Analogamente, in **Canada** *Infrastructure Canada* è un dipartimento del Ministero delle infrastrutture (*Minister of Infrastructure, Communities and Intergovernmental Affairs*) composto da cinque direzioni, fra cui una dedicata alla valutazione ex ante degli investimenti (*The Audit and Evaluation Branch*⁷¹). La finalità principale del dipartimento è quella di sviluppare politiche infrastrutturali che perseguano priorità nazionali e attuare programmi di investimento. Il dipartimento lavora con tutte le amministrazioni di governo federale e nazionale, con il settore privato e le organizzazioni non-profit. **Identifica le priorità nazionali** nel campo delle infrastrutture, valuta l'**opportunità**

⁷¹Attività di questo ufficio sono:

- *conducts independent, objective, risk-based audits to provide assurance on the governance, risk management, and control processes of the department;*
- *assesses the relevance, value and impact of programs and initiatives through evaluation projects; and, ensures that the department has timely, strategically-focused, and evidence-based audit and evaluation to support decision-making and priority setting.*

dell'intervento finanziario federale nell'attuazione di particolari investimenti (anche mediante analisi di gestione del rischio), gestisce importanti fondi di cofinanziamento come il *New Building Canada Fund* (capitale pubblico a fondo perduto).

Diversamente, in **Australia** un ruolo centrale assume **Infrastructure Australia**, che è un *independent statutory body*, ossia una **autorità nazionale indipendente**⁷² costituita nel 2008 dall'*Infrastructure Australia Act* per fornire supporto tecnico-metodologico a tutti i livelli di governo ed effettuare la selezione e prioritizzazione delle opere pubbliche di rilievo nazionale. Le sue funzioni sono state recentemente rafforzate dall'*Infrastructure Australia Amendment Act 2014*.

Fra i compiti principali dell'autorità vi è quello di favorire il processo di programmazione infrastrutturale di lungo periodo e incentivare l'investimento di capitali privati nelle infrastrutture tramite:

- la creazione di una *pipeline* nazionale di grandi progetti (**National Infrastructure Priority List**) trasversali a 4 settori infrastrutturali (trasporti, energia, ICT e idrico) valutati dall'autorità; questi confluiscono in un portale dedicato gestito dal *Department of Infrastructure and Regional Development* (**National Infrastructure Construction Schedule**) contenente più di 150 opere approvate;
- la redazione di un **Piano quindicennale di programmazione infrastrutturale nazionale** (che comprende quelle sopra menzionate), da aggiornare ogni cinque anni;
- la produzione di una serie di documenti metodologici e linee guida di riferimento per la programmazione e valutazione degli investimenti da realizzare anche con forme di PPP (chiamati *Reform and Investment Framework* e *PPP Framework*).

Fra i temi di cui si occupa l'Autorità vi sono: l'analisi dei fabbisogni infrastrutturali a livello nazionale, meccanismi innovativi per il finanziamento delle infrastrutture, politiche infrastrutturali di lungo periodo, regolazione, tariffe e loro impatto sugli investimenti e sulla efficienza nella loro realizzazione, manutenzione delle reti nazionali.

Inoltre, l'Autorità ha il compito di produrre la graduatoria degli investimenti in opere che possono beneficiare di particolari incentivi fiscali⁷³.

⁷² Il Board di *Infrastructure Australia* è composto da un Presidente e 11 membri, con un mandato triennale. La nomina viene fatta dal Ministro delle infrastrutture e sviluppo regionale e deve rispettare questa composizione:

- 9 membri (compreso il Presidente) sono designati dal Governo. Di questi, 5 (compreso il Presidente) devono aver maturato la loro esperienza professionale nel settore privato, uno deve provenire da esperienze di governo territoriale (*local government*);
- 3 sono designati d'intesa tra gli Stati federali, l'*Australian Capital Territory* e il *Northern Territory*.

A sua volta il Board nomina l'Amministratore delegato che ha la responsabilità del funzionamento e della gestione dell'Autorità e dura in carica non più di 5 anni.

⁷³ Il programma si chiama *Tax Incentive for Designated Infrastructure Projects* ed è stato introdotto nel 2013 per incentivare l'investimento del settore privato nelle infrastrutture di interesse nazionale.

Annualmente *Infrastructure Australia* prepara il proprio documento di programmazione triennale da consegnare al Ministro delle infrastrutture e sviluppo regionale, dove sono stabiliti gli obiettivi della struttura, le strategie da adottare per raggiungere gli obiettivi prefissati e gli indicatori di performance per la valutazione delle proprie attività. Nel 2015 l'Autorità pubblicherà la ricognizione dello stato dell'arte delle infrastrutture del paese⁷⁴ e il **Piano di programmazione infrastrutturale nazionale** quindicennale.

La gestione e valutazione di **grandi progetti**, o progetti particolarmente complessi, a volte è coadiuvata da strutture *ad hoc* che collaborano con le amministrazioni. È il caso del **Major project review group**⁷⁵(MPRG)in Gran Bretagna, un gruppo di esperti in diversi settori pubblici e privati, che fornisce supporto al HMT nella valutazione dei progetti più articolati, focalizzandosi in particolar modo sulla *value for money*, sulla realizzabilità e sostenibilità del progetto nei tre momenti di valutazione in capo al HMT⁷⁶.

La direzione del MPRG è normalmente affidata al direttore generale per i servizi pubblici e la crescita del HMT. La segreteria di supporto è fornita dalla *Major Project Authority* (vedi infra). I gruppi di lavoro (*MPRG panel*) per progetto sono formati normalmente da 3 o 4 persone esperte selezionate nell'ambito dell'amministrazione e dal settore privato e hanno il compito di esaminare ad ogni stadio richiesto tutta la documentazione prodotta sia dai ministeri, che dal *MPA assessment team*.

Nel 2011 presso il *Cabinet Office* inglese (all'interno dell'*Efficiency Reform Group*) è stata istituita la **Major Projects Authority** (MPA) con l'obiettivo di rafforzare la capacità dei ministeri di programmare e realizzare con i migliori standard di qualità, i grandi progetti. La MPA ha il compito di sviluppare il *Government Major Projects Portfolio* in collaborazione con l'HMT e i ministeri, con particolare riferimento all'analisi dei rischi collegati alla realizzazione di grandi infrastrutture. Produce annualmente delle relazioni al Governo sullo stato di avanzamento del Portfolio.

Alcune strutture, infine, sono dedicate esclusivamente alla valutazione di investimenti per i quali è previsto il **cofinanziamento privato**, come in **Canada**, dove il governo federale ha istituito nel 2009 una società (*federal crown corporation*) dedicata

⁷⁴ Cfr. *Australian Infrastructure Audit Our Infrastructure Challenges, Executive Summary*, Infrastructure Australia, April 2015.

⁷⁵ Non tutti i grandi progetti sono soggetti alla valutazione del MPRG, ma si tratta di un sottoinsieme di questi che risponde ai seguenti criteri.

- Costo sopra il miliardo di sterline
- Progetti molto rischiosi nella realizzazione e nel rilascio dei benefici
- Progetti molto innovativi

⁷⁶L'approvazione del HMT è obbligatoria in tre momenti (*Gate*) del ciclo di vita dei grandi progetti, tutti precedenti la fase di esecuzione:

1. Strategic Outline Case (SOC)
2. Outline Business Case (OBC)
3. Full Business Case (FBC)

all'incentivazione dei capitali privati nel finanziamento di opere pubbliche innovative e nell'utilizzo di forme di partenariato pubblico privato (PPP): **P3 Canada**.

L'attività della società è focalizzata su tre direttrici:

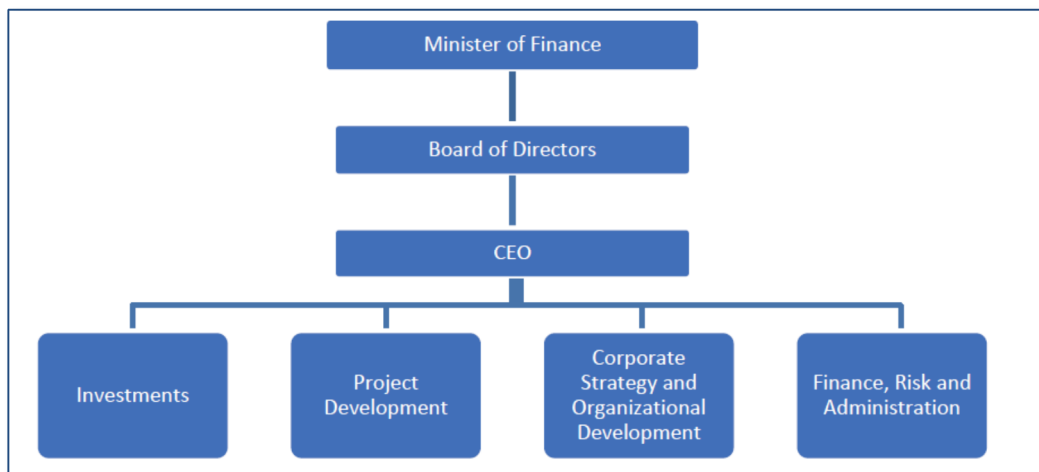
1. diffondere le conoscenze e i metodi per gli investimenti in PPP presso le amministrazioni di tutti i livelli;
2. fornire supporto tecnico a tutti i livelli di governo del territorio sugli aspetti concernenti l'attivazione di forme di PPP e l'esecuzione dei progetti. Gestisce inoltre il *P3 Canada Fund* (1,2 mld di dollari stanziati dal governo federale per incentivare gli investimenti con capitale privato) selezionando i progetti in PPP proposti a livello territoriale che possono accedere al finanziamento federale;
3. valutare ex ante (secondo procedure standardizzate e criteri definiti in accordo col *Treasury Board Secretariat*) la sostenibilità di progetti PPP a livello federale (valutazione obbligatoria per progetti superiori a 100 mln di dollari) in collaborazione con *Infrastructure Canada*.

Al vertice della società un *Board of Directors* (8 componenti nominati dal governo compreso l'amministratore delegato) e un *Executive Committee* di 5 membri composto dall'amministratore delegato e 4 vice presidenti.

Annualmente la società prepara il proprio documento di programmazione triennale⁷⁷ che trasmette al ministero delle finanze, dove sono definiti gli obiettivi strategici e le attività principali che si intendono mettere in atto nel rispetto del proprio mandato. Lo staff è composta da circa 50 unità di personale FTE, di cui l'81% possiede un titolo di laurea con specifiche esperienze in *business plan development, program management, e procurement option analysis*.

Il seguente grafico rappresenta la struttura di P3 Canada:

⁷⁷During fiscal year 2014-15, PPP Canada forecasts \$14,330,000 of operating and capital disbursements and will draw down and invest \$197,700,000 million under the P3 Canada Fund. The operating and capital disbursements will be funded by \$11,800,000 from appropriations and \$2,530,000 from federal fees and interest. Staying within existing operating funding levels, PPP Canada is expected to grow to a full complement of approximately sixty-three (63) FTEs which will be funded by the fee for services revenue earned from federal departments, agencies and Crown corporations. PPP Canada has built a high performing organization with qualified staff, strong human resources and governance practices, and effective planning management and control mechanisms. In 2014-15, the Corporation will continue to implement a strategy of prudence, bolster internal checks and balances and continue to leverage professional services contractors to support the organization with specific expertise. PPP Canada remains committed to building an effective organization which leverages the best value for the taxpayer in public infrastructure procurements (PPP Canada, Corporate Plan 2015 – 2019).



Fonte: PPP Canada, Corporate Plan 2015.

Il processo di valutazione a livello federale, viene replicato con modalità simili a livello statale in **Australia** a **Canada**, dove molti governi locali hanno creato analoghe autorità (ad esempio, *NSW Infrastructure* nello stato del New South Wales, *Infrastructure Victoria* e ancora in Canada *Infrastructure Ontario*, la *Société québécoise des infrastructures* in Quebec, ecc.) che svolgono ruoli simili all'autorità federale e collaborano con essa. Molte di queste autorità hanno sviluppato linee guida e strumenti metodologici per la valutazione e selezione dei progetti, in linea con le metodologie nazionali sia da finanziare con soldi pubblici, che con capitali privati.

3.5 La costruzione di un Sistema di valutazione nazionale

Il Piano europeo degli investimenti incentiva di fatto la costruzione di un Sistema di valutazione nazionale non solo come interfaccia con la Commissione europea, ma anche come utile strumento da utilizzare per la preselezione dei progetti. Tuttavia, costruire un sistema di valutazione può avere effetti positivi permanenti anche nel caso del finanziamento esclusivamente pubblico degli investimenti infrastrutturali.

Lo stesso PNR prevede, limitatamente alla valutazione dei profili di bancabilità delle opere da realizzare con la finanza di progetto, la creazione di una **Unità tecnica interministeriale** che fornisca un parere obbligatorio ai fini dell'approvazione di progetti di costo superiore ai 20 milioni.⁷⁸

Un "sistema" valutativo ben strutturato potrebbe essere fondato sui seguenti principi:

⁷⁸ Il PNR prospetta anche la creazione "di uno standard unificato per i bandi, le procedure e i contratti, nel rispetto degli obiettivi e della natura del progetto oggetto di bando." (p. 57).

- a) **indipendenza** dei valutatori e terzietà rispetto all'oggetto della valutazione (assenza di conflitto di interessi);
- b) **legittimazione "politica"** dei valutatori e loro elevata reputazione "sul campo";
- c) **trasparenza** dei procedimenti di valutazione.

A questo scopo dovrebbe essere costituito un **Centro di Valutazione nazionale**⁷⁹ di progetti e programmi di investimento 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 infrastrutture. Entrambe le Unità dovrebbero disporre di un **Centro di assistenza e supporto alle amministrazioni**, che operi in modo separato e autonomo rispetto alle unità di valutazione.

L'Unità di valutazione di progetti a finanziamento pubblico dovrebbe sviluppare e/o adottare **metodologie standard** quali l'analisi costi-benefici⁸⁰ e quella costi-efficacia, sia ex ante che ex post, così come già richiamato nella legislazione vigente (D.Lgs. 228/2011) e nella normativa attuativa (Dpcm3 agosto 2012).⁸¹ Dovrebbe predisporre o aiutare le amministrazioni a preparare linee guida settoriali coerenti con un quadro nazionale di analisi costi-benefici.⁸² Le valutazioni potranno anche essere svolte direttamente o commissionate a esperti esterni da parte dei dipartimenti o delle agenzie che sponsorizzano i progetti, ma dovranno comunque essere sottoposte a una **"seconda valutazione" indipendente** da parte della Unità di valutazione centrale (vedi esperienze estere descritte nel par 3.4).

⁷⁹Seguendo FMI (2014), "project appraisal can be strengthened by instituting a centralized, independent review process to ensure robust estimates of the costs, benefits and risks of potential projects, as has been done in Australia, Korea, and Norway." (p. 105).

⁸⁰Sulle valutazioni macro/micro si vedano le osservazioni di Florio (2007): "On the relationship between infrastructure investment and growth, in a macroeconomic perspective, we must confess that in spite of decades of academic research, the evidence is mixed. (...)its results are not robust enough to be used for actual investment planning. Growth models can offer an insight into possible economic long-term scenarios. Econometric analysis or input-output techniques can suggest some illustrative coefficient estimates. (...)By comparison, microeconomic social accounting, that is cost-benefit analysis, despite its limitations, is more reliable as a support to investment planning." (p. 38). E ancora Florio (2006): "It seems that growth models are still a weak foundation for investment planning. Macroeconomic estimates can suggest the broad return of infrastructure in terms of GDP or GDP growth, but only as a part of a scenario analysis. A microeconomic approach seems to be a better research avenue for establishing priorities in investment strategies. Cost-benefit analysis is, after all, still the best tool we have, albeit an imperfect one." (p. 31)

⁸¹ Si dovrebbe puntare a una standardizzazione dei metodi di valutazione e alla rilevazione uniforme di parametri nazionali e settoriali. Un valido esempio in tal senso è riportato nel par. 3.9, dove si descrivono le attività delle strutture di valutazione centrali di diversi paesi (v. ad esempio pag. 63).

⁸² Secondo Mairate (2010) "it is essential to agree common rules for project applications and ensure proper application of EU guidance to national contexts. This approach will bring substantial benefits in terms of simplification both for the Commission and member States, and thereby contribute to increase efficiency, in terms of speeding up decision making procedures for major projects. It will also have an important capacity building effect with a view to enhancing accountability and transparency." (p. 24).

L'Unità di valutazione centrale dovrebbe predisporre le proprie valutazioni prima dell'approvazione amministrativa e politica dei progetti, in quanto strumento di ausilio al processo decisionale e non per sancirne gli esiti prestabiliti.

Le modalità operative potrebbero essere simili a quelle utilizzate dalla Commissione europea per i grandi progetti e potrebbero essere finalizzate alla costruzione di un **parco progetti** continuamente aggiornato e rinnovato.

Si noti, tra l'altro, che la Commissione europea utilizza il meccanismo noto come "*funding gap*" per calcolare il tasso di finanziamento comunitario (risorse pubbliche) da assegnare a progetti generatori di entrate. Lo scopo è quello di rafforzare l'effetto leva del contributo europeo, tenendo conto delle redditività finanziaria dei progetti. In questo modo si ha un incentivo all'utilizzo di finanziamenti privati, relativamente alla quota di cofinanziamento nazionale dei progetti.⁸³

I criteri utilizzati dalla Commissione possono essere utilmente adottati per la costruzione di un modello analitico nazionale.

La Commissione opera in due fasi:

- a) Inizialmente viene verificato il merito del progetto tramite l'analisi economica, ossia si accerta che il valore attuale netto economico del progetto è positivo;
- b) Se la prima condizione è data, si accerta se il progetto debba essere finanziato e in quale misura; l'analisi finanziaria può stabilire se il progetto è profittevole o meno; in questo secondo caso (valore attuale netto finanziario negativo) il progetto può essere sovvenzionato dalla Commissione nella misura necessaria a raggiungere l'equilibrio finanziario.⁸⁴

⁸³ La procedura prevede inizialmente il calcolo del tasso di "deficit di finanziamento" T attualizzato:

$$T = (CIA - ENA)/CIA$$

dove:

CIA = costo di investimenti attualizzato

ENA = entrate nette attualizzate (incluso valore residuo)

Si stabilisce poi quale è l'importo da applicare al tasso di cofinanziamento considerando:

$$I = CA * T$$

dove:

CA = costo ammissibile (valore non attualizzato al netto di ammortamento, imprevisti, ecc. ossia al netto di ciò che non è flusso di cassa).

Infine si trova l'ammontare della sovvenzione UE:

$$\text{sovvenzioneUE} = I * \text{TMap}$$

dove:

TMap = tasso di cofinanziamento massimo fissato per l'asse prioritario.

Come è stato osservato in Florio e Vignetti (2009), "*The rationale of the 'funding-gap' approach is to determine the project's self-financing ratio so as to grant to the investor not less and no more than what is actually needed to implement a socially beneficial, but financially loss-making, project. The problem with this approach is obvious: the applicant has a clear incentive to exaggerate expected costs and to underestimate revenues, in order to maximize the EU grant.*" (pp. 6-7).

⁸⁴ Non in maniera superiore per evitare sovrafinanziamenti.

Per lo svolgimento dell'analisi costi-benefici ci si può riferire alla Guida della Commissione⁸⁵ in attesa di redigere un Manuale nazionale così come fatto anche da piccoli paesi.⁸⁶ 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 terzi.

Le modalità per determinare i finanziamenti concessi dalla Commissione europea possono rappresentare un buon sistema per distinguere preliminarmente i progetti che potenzialmente possono essere finanziati con capitali privati e quindi esaminati, sotto questo profilo, dalla apposita Unità di valutazione.

Preme poi ribadire che la **funzione valutativa e quella di assistenza alle amministrazioni devono essere tenute distinte e devono essere svolte da staff diversi**. Per altro ciò avviene anche in ambito internazionale, BEI, Banca mondiale, ecc.). Qualora si ritenga che la riunificazione presso lo stesso organismo di attività di valutazione e di assistenza possa generare conflitti di interesse, interferenze, problemi di "cattura" è preferibile prevedere la separazione in due organizzazioni distinte anche se con forti interscambi sotto il profilo tecnico e metodologico.

Il sistema di valutazione attuale è pressoché inesistente e andrebbe integralmente rifondato, azzerando e ricreando le attuali strutture centrali e periferiche delle amministrazioni che non svolgono alcuna funzione valutativa diretta e che non dispongono dei necessari requisiti di autonomia richiesti per i compiti loro attribuiti.⁸⁷

Una efficiente rete di strutture di valutazione presso le amministrazioni, infatti, non solo non è contraddittoria con la proposta di un Centro Nazionale di Valutazione, ma è altamente auspicabile perché come emerge da molte esperienze internazionali le procedure valutative iniziali sono avviate da parte delle amministrazione 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.

⁸⁵ Cfr. Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento la cui ultima versione (in inglese) è del dicembre 2014.

⁸⁶ Cfr. ad es. *Guidance Manual for Cost Benefit Analysis (CBAs) Appraisal* in Malta, 2013.

⁸⁷ Come evidenziato nel par. 3.1, è stato approvato il 21 dicembre 2012 un Dpcm relativo al funzionamento dei nuclei di valutazione per il supporto della programmazione, valutazione e monitoraggio, nell'ottica di costituire organismi indipendenti di valutazione. Tuttavia come si dirà tale provvedimento non sembra sufficiente a risolvere problematiche proprie dell'attività diretta di valutazione e alla autonomia dei componenti delle strutture.

Compito del Centro Nazionale di Valutazione sarebbe quindi sia la **verifica** e la **certificazione** delle analisi svolte⁸⁸, sia l'eventuale **sostituzione** delle unità di valutazione presso le amministrazioni in caso di assenza o carenza del processo valutativo interno⁸⁹.

3.6 Lo sviluppo di una rete di assistenza tecnica e di supporto alle amministrazioni per favorire la diffusione delle valutazioni degli investimenti

L'assistenza e il supporto alle amministrazioni per la preparazione dei progetti di investimento e il loro finanziamento sembra essere una delle funzioni più rilevanti da svolgere in considerazione delle scarse capacità amministrative in materia.

Sia che tale funzione sia concentrata all'interno del Centro di valutazione nazionale sia che si affianchi ad esso, il modello di riferimento può essere l'*Hub* previsto dal Piano europeo o il già rodato JASPERS.⁹⁰

JASPERS è un organismo in partenariato tra la Commissione europea, la BEI, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e il KfW tedesco.⁹¹ È uno strumento di assistenza tecnica che fornisce alle autorità di gestione il sostegno di cui necessitano per elaborare progetti infrastrutturali di elevata qualità che verranno poi cofinanziati dai fondi UE.

JASPERS può fornire assistenza in tutte le fasi del ciclo di progettazione: dall'individuazione iniziale del progetto fino alla decisione sulla concessione di fondi UE. In alcuni casi la consulenza può proseguire fino all'avvio della fase di costruzione. La consulenza in genere riguarda tutte le fasi di elaborazione dei progetti di grandi dimensioni (studi di fattibilità, analisi finanziaria, analisi costi-benefici, analisi ambientali, aspetti giuridici, ecc.).

Nell'ambito dell'assistenza tecnica assume notevole rilievo il supporto offerto da JASPERS per la preparazione di analisi costi benefici coerenti con le *guidelines* della Commissione.

⁸⁸ Come viene descritto nel successivo paragrafo 3.9, analoghi compiti assumono i centri di valutazione di alcuni paesi esteri, come Infrastructure UK e Infrastructure Australia.

⁸⁹ I costi sostenuti del Centro Nazionale di Valutazione dovrebbero essere imputati ai progetti da valutare in percentuale del loro costo. Tali contributi dovrebbero confluire indistintamente in un apposito fondo e da esso prelevati per la copertura dei costi sostenuti dal Centro.

⁹⁰ *Joint Assistance for Preparing Projects in European Regions*.

⁹¹ Il personale per JASPERS viene assunto grazie a un accordo di partenariato: la Commissione fornisce fondi che vengono usati per assumere personale specializzato, mentre gli altri tre partner, BEI, EBRD e KfW, contribuiscono direttamente con il proprio personale.

L'assistenza tecnica fornita alle amministrazioni dovrebbe essere più **pervasiva** e onnicomprensiva di quella prevista dal piano europeo.⁹² 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 a causa di alcuni mancati adempimenti di natura analitica o valutativa relativi ai progetti di investimento.

3.7 Costituzione di un parco progetti

Uno degli aspetti più difficili della realizzazione di un Piano di investimenti consiste nella carenza di progetti disponibili che rispondano ai requisiti richiesti. Nel caso che siano praticabili forme di finanziamento privato, gli investimenti proposti devono essere sottoposti preliminarmente a una immediata verifica di **redditività** e a un'**analisi del rischio**⁹³, effettuando quantificazioni che possano essere replicate e condivise dai potenziali finanziatori.

Il D.Lgs.229/2011 in attuazione della legge 196/2009 (art. 30, comma 9, lettere e),f) e g)) in materia di opere pubbliche prevede 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 pubbliche. 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 di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144, ove prevista, ovvero dell'approvazione del progetto preliminare" (art. 10, comma 4).

La norma in questione, insieme alle disposizioni dell'altro Decreto su programmazione e valutazione delle opere pubbliche (D.Lgs.228/2011)⁹⁴ è ancora un "incompiuta", ma contiene *in nuce* la possibilità di costituire un parco progetti articolato per gradi di

⁹² Si ricorda che nel caso del piano europeo il principale obiettivo è quello di assicurare lo scambio delle esperienze in materia in tutta Europa, far incontrare i promotori dei progetti e gli investitori e consentire a questi ultimi di accedere agevolmente a tutte le informazioni di cui hanno bisogno sui progetti validi e sulle opzioni di finanziamento disponibili mediante un unico punto di contatto.

⁹³ Associare alla più classica analisi di sostenibilità finanziaria ed economia di progetto, la valutazione dei rischi associati all'effettiva implementazione dello stesso è pratica consolidata nei paesi esteri (v. pagg. 58-59).

⁹⁴ Riportiamo quanto scritto a proposito nella presentazione della Ragioneria generale dello Stato (v. sito): "I decreti legislativi introducono una visione di sistema con un approccio integrato tra programmazione e valutazione, contabilità, sistemi informativi, così impostata:

- 1.Programmazione pluriennale dei Ministeri per le parti relative ad opere pubbliche
- 2.Valutazione suddivisa in fasi (ex ante, in itinere, ex post)
- 3.Fondo opere e Fondo Progetti: due fondi unici per Ministero che rappresentano tutte le risorse iscritte in ciascuno stato di previsione destinate alla progettazione e realizzazione di opere
- 4.Definanziamento automatico delle opere non avviate nei tempi previsti
- 5.Monitoraggio di supporto all'intero ciclo di programmazione per tracciare il flusso delle risorse destinate alle singole opere pubbliche dallo stanziamento di bilancio alla realizzazione fisica e rendere trasparente l'intero ciclo di programmazione delle opere."

progettazione realizzata⁹⁵. Occorre ovviamente 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 finanziamento⁹⁶.

All'interno del parco progetti come sopra definito, il *policy maker* potrà individuare le iniziative che si configurano come “**progetti strategici**” – presumibilmente in base alla valutazione degli effetti, ma non solo – e predisporre quindi un Piano nazionale delle infrastrutture sul modello inglese.⁹⁷ Sarà anche utile distinguere all'interno del parco-progetti quelli che possono essere finanziati da risorse private e quelli che necessariamente hanno bisogno di risorse pubbliche⁹⁸.

3.8 Programmazione per progetti

Molti ricordano l'esperienza per certi versi innovativa, anche se fallita per vari motivi, del **FIO** (Fondo investimenti e occupazione) tra il 1982 e il 1989. 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 programmatica ancora più ampia. L'esperimento fallì fondamentalmente per quattro motivi: a) eccesso di centralizzazione; b) regole, obiettivi e vincoli spesso non ben definiti e in alcuni casi sbagliati; c) utilizzo di procedure che consentivano una perversa commistione 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

⁹⁵ Selezionare progetti a diverso stadio di maturità è prassi consolidata all'estero, come si evidenzia a pag. 57 per il modello inglese e a pag. 62 per il modello australiano.

⁹⁶ A questo proposito, si vedano a pag.57 gli obiettivi del Piano nazionale delle infrastrutture UK.

⁹⁷ Cfr. HM Treasury, *National Infrastructure Plan 2014*. Come è facile vedere, non vi sono affinità tra un Piano costruito a partire dai fabbisogni infrastrutturali e dalla valutazione economica dei progetti e un Programma come quello della legge obiettivo fondato su accordi tra amministrazioni e sulla pressione da parte delle lobby nazionali e locali.

⁹⁸ La prassi di segnalare quali, fra i progetti selezionati, possono essere interessanti per gli investitori privati e, viceversa, quali necessitano di finanziamenti pubblici, è presente sia nell'esperienza inglese che in quella australiana (v. pag. 61).

parte delle amministrazioni centrali e locali. Essa potrebbe essere rilanciata, anche sull'onda del Piano europeo che prospetta come già detto un impianto non dissimile⁹⁹.

Attualmente, le nostre amministrazioni (centrali e locali) tendono a costruire dei programmi-contenitori in genere **manchevoli di analisi** e studi propedeutici, privi di iniziative e progetti ben individuati e valutati sotto il profilo economico (senza carattere operativo), programmi quindi utili solo ad ottenere il finanziamento di turno. L'individuazione delle idee progetto e la costruzione di un parco progetti vero e proprio inizia in una fase successiva alla redazione dei programmi e sconta ritardi enormi. Il percorso viene in genere guidato o sollecitato non dalle amministrazioni competenti bensì da lobby e altri soggetti, tutto avviene in maniera confusa senza alcun legame con i "programmi" e si conclude solo dopo che le parti in campo hanno lungamente contrattato le singole iniziative utilizzando criteri poco trasparenti in genere slegati dagli effetti economici degli interventi pattuiti.

Programmi senza progetti hanno quindi poco senso e non consentono per altro alcun soddisfacente tipo di valutazione economica. In certi casi può essere più utile concentrarsi sulla costruzione dei progetti, dimostrarne la sostenibilità tecnica e economica e organizzare un parco progetti "maturo" e pronto per essere realizzato.

Rilanciare la "programmazione per progetti" implica ovviamente il superamento di alcuni errori del passato.

In primo luogo, non è necessaria la **centralizzazione dell'iniziativa**. Alcune importanti regole generali (in termini di procedure, criteri, vincoli e parametri da applicare), quelle sì, devono essere impostate centralmente e devono essere valide per tutti. Ma applicazione e gestione – con eventuali varianti attuative e procedurali – possono essere locali.

In secondo luogo, la **modalità di programmazione** proposta dovrebbe essere quella ordinaria anche se parallela con la normale programmazione settoriale e territoriale.

In terzo luogo, tra le regole da scrivere vi dovrà necessariamente essere una **precisa delimitazione di ruoli tra tecnici e politici** nell'ambito del processo decisionale.

Infine, la proposta implica una radicale riforma degli uffici di programmazione e delle strutture di valutazione delle amministrazioni che devono ideare e valutare i progetti. In particolare, sarà necessario adottare metodi di valutazione standardizzati, relativamente semplificati, ma i cui risultati siano pubblici e replicabili anche da altri analisti.

⁹⁹ Oltre al Piano europeo, non mancano validi esempi in altri paesi che adottano la programmazione per progetti, utilizzando approcci valutativi strutturati per la comparazione di progetti di rilievo nazionale (v. par. 3.9).

3.9 Ulteriori suggerimenti da esperienze estere per una nuova gestione degli investimenti pubblici nazionali

Il Piano Nazionale delle infrastrutture inglese

Come si è detto nel paragrafo 3.4, la redazione del Piano nazionale delle infrastrutture (*National Infrastructure Plan - NIP*) è di competenza di *InfrastructureUK* (IUK), uno speciale dipartimento del HM Treasury. Lo IUK supporta il governo nella creazione della *pipelist* nazionale e nella individuazione dei “Top 40”, i quaranta progetti fra quelli contenuti nel Piano nazionale, che sono ritenuti prioritari.

Il NIP è stato introdotto nel 2010 e assume, insieme con la *pipeline*, un ruolo di primo piano nella politica infrastrutturale inglese¹⁰⁰:

“The NIP ensures that the government’s approach in individual sectors is transparent and coordinated, providing a single point of reference for potential investors and the supply chain in setting out how the infrastructure needs of the economy are expected to be met.” (NIP 2014, p. 18)

Il NIP, oltre a fornire la strategia complessiva nazionale di lungo periodo, presenta brevemente settore per settore¹⁰¹:

- Gli obiettivi
- I fabbisogni
- La strategia settoriale
- L’attuazione
- L’elenco dei progetti settoriali inseriti nei Top 40.

Un capitolo a se stante riguarda il finanziamento delle infrastrutture, dove si da conto in modo specifico (elencando i progetti) delle future opportunità di investimento privato nel lungo periodo e delle azioni di governo per facilitare lo stesso.

I progetti TOP 40

Rappresentano i progetti prioritari scelti dal governo:

“..those investments which either make the most significant contribution towards achieving a particular objective or carry the most risk should they fail, both strategically and in value for money terms.” (NIP 2014, p. 131)

¹⁰⁰ Il NIP può sicuramente essere considerata una *best practice* da importare nel nostro contesto nazionale (v. par. 3.7).

¹⁰¹ I settori compresi sono: strade, ferro, trasporto locale, trasporto aereo, porti, energia, comunicazioni, rifiuti, idrico, ricerca e sviluppo, dissesto idrogeologico.

Sono progetti con diverso grado di maturità e finanziabili sia con risorse pubbliche che tramite investitori privati; sono inseriti in una lista dinamica che viene aggiornata su base annuale. La loro selezione avviene sulla base di tre criteri: 1) il contributo alla crescita economica; 2) la capacità di produrre o migliorare significativamente infrastrutture rispetto alla qualità, la sostenibilità e la capacità; 3) progetti che attraggono significativi investimenti privati.

Nel NIP i top 40 sono raggruppati per settore e non sono presentati in ordine di importanza. In alcuni casi, tali investimenti sono rappresentati di programmi con progetti chiave chiaramente identificati per un esame dettagliato. Questi “progetti chiave” sono individuati a valere su uno o più dei seguenti criteri:

- **Strategic importance (SI)**: project delivers a significant contribution towards an objective
- **Capital value (CV)**: project of significant capital value
- **Regional priority (RP)**: project of high strategic importance or capital value in a region
- **Demonstrator (D)**: project is innovative or novel and could improve future delivery
- **Unlocking investment (UI)**: project enables significant private sector investment

In estrema sintesi, esistono due distinte procedure di valutazione che si applicano ad ogni grande progetto: una è la valutazione economico-finanziaria (**value for money**), l'altra è una valutazione sui rischi connessi alla sua realizzazione (**project assurance**). Questi due processi sono fortemente integrati in modo da assicurare il più possibile che siano selezionati gli investimenti migliori¹⁰².

I Ministeri (*Departments*) sono i proponenti del progetto e responsabili della sua attuazione. La predisposizione di tutte le analisi valutative di un grande progetto spetta al ministero proponente¹⁰³.

Le metodologie adottate per la valutazione ex ante sono delineate da **linee guida generali e specifiche** (prima fra tutte il *Green Book*¹⁰⁴) **prodotte dal HMT** e in continuo

¹⁰² L'integrazione dei due processi valutativi suddetti rappresenta certamente una *best practice* innovativa da considerare nella selezione di un parco progetti nazionale (v. pagg. 54).

¹⁰³ Ogni ministero ha al suo interno uffici che si occupano di programmazione e bilancio, responsabili della spesa per investimenti e quindi del processo di valutazione interno, ad esempio: Portfolio Management Office (PMO), Programme and Project Management Support Unit (PPMSU), Programme and Project Management Centre of Excellence (CoE). Normalmente, per ogni grande progetto viene nominato un responsabile (Senior Responsible Owner) che svolge anche funzioni di raccordo fra il ministero e tutti gli altri soggetti istituzionali coinvolti nel processo di valutazione e approvazione del progetto.

¹⁰⁴Cfr. *THE GREEN BOOK: Appraisal and Evaluation in Central Government*, Treasury Guidance 2011.

aggiornamento. Ciascun ministero può, tuttavia, elaborare linee guida settoriali e adattamenti specifici dei processi di valutazione delineati a livello centrale¹⁰⁵.

L'analisi progettuale si sviluppa secondo un modello centralmente definito dal HMT e obbligatorio per tutti i settori: il **5 case business model**¹⁰⁶ che prevede la redazione di cinque documenti (*The Strategic Case, The Economic Case, The Commercial Case, The Financial Case, The Management Case*). Con il supporto di uno specifico ufficio dell'HMT (*IUK/PPP policy team*), i ministeri possono valutare la possibilità di coinvolgere **capitali privati** per finanziare gli investimenti attraverso una metodologia standardizzata di *Value for Money* (VfM) (tutte le indicazioni metodologiche sono contenute anche nel *Green Book*).

I ministeri proponenti tramite il proprio *Departmental Assurance Coordinator* (DAC), o *Departmental Gateway Coordinator* (DGC), devono preparare la documentazione necessaria al superamento della valutazione cosiddetta di **"assurance"**, effettuata dal HMT congiuntamente con la *Major Project Authority* (MPA), che monitora il progetto rispetto ai diversi rischi che ne possono compromettere la realizzazione. Secondo quest'ultimo processo di valutazione, il ministero proponente ha l'obbligo di preparare un *Integrated assurance and approval program* da sottoporre alla MPA e al HMT.

L'approvazione definitiva di un grande progetto spetta comunque al HMT, in particolare alle unità settoriali *spending teams* che di volta in volta sono costituite per l'approvazione di singoli progetti¹⁰⁷.

Parallelamente al processo di approvazione dei grandi progetti che è in capo al HMT, si integra il lavoro di valutazione della MPA che riguarda **l'analisi dei rischi** connessi ad ogni grande progetto e il monitoraggio di alcuni parametri lungo tutto il ciclo di vita progettuale per assicurare la sua realizzazione nei tempi e costi previsti. L'obiettivo di questo processo valutativo è quello di:

1. governare le fasi iniziali di progettazione delle opere pubbliche (normalmente quelle più problematiche),
2. supportare il processo decisionale del HMT,
3. eliminare o riformulare progetti ritenuti non più realizzabili o non sostenibili.

¹⁰⁵ Cfr. ad esempio le linee guida prodotte dal *Department for Transport*: <https://www.gov.uk/transport-analysis-guidance-webtag>

¹⁰⁶ Cfr. *Public sector business cases using the five case model. Green book supplementary guidance on delivering public value from spending proposals*, HM Treasury 2013.

¹⁰⁷ L'approvazione del HMT è obbligatoria in tre momenti (*Gate*) del ciclo di vita dei grandi progetti, tutti precedenti la fase di esecuzione:

1. Strategic Outline Case (SOC)
2. Outline Business Case (OBC)
3. Full Business Case (FBC)

La MPA fornisce ai ministeri gli strumenti metodologici e operativi per programmare e produrre le analisi di “*assurance*” lungo tutto l’arco di vita progettuale. **Il livello di analisi è proporzionato al costo, al livello di rischio¹⁰⁸ e allo stadio di approvazione di ogni progetto.** In base al *Integrated assurance and approval program* predisposto dal ministero proponente, le analisi di valutazione (*Project Assessment Review - PAR*) sono effettuate da un *MPA assessment team* di progetto secondo procedure standard codificate nei documenti metodologici disponibili sul sito¹⁰⁹. Tali analisi confluiscono in un *PAR Report* dal formato standard, nel quale sono sintetizzati i risultati della valutazione, incluso il *Delivery Confidence Assessment*, e tutte le raccomandazioni del gruppo di lavoro. Il Ministero dell’Economia non approverà finanziamenti per progetti che non sono in possesso di questo tipo di valutazioni sui rischi e sulla capacità realizzativa.

Il gruppo di esperti che compongono il **Major project review group (MPRG)** fornisce supporto al HMT nella valutazione dei **progetti più complessi**, articolandosi in sottogruppi per ogni singolo progetto da esaminare.

Alla fine di ogni valutazione il singolo gruppo di lavoro MPRG prepara due documenti:

1. **Assessment team report:** Overview of evidence and issues identified
2. **Project and department briefing paper**

La fase valutativa si conclude con una riunione del MPRG *panel* alla quale partecipa anche il *project team* (*Senior Responsible Owner* e *Programme director* del ministero competente). Il direttore del MPRG firma una lettera al Ministero (in particolare al *Permanent secretary* competente) nella quale, sulla base del lavoro svolto e sui documenti presentati dalla MPA (*Project assessment review*) e dal ministero stesso, il MPRG stabilisce alternativamente che il progetto:

- è approvato e può continuare come da programma;
- è approvato sotto alcune condizioni;
- non è approvato e deve essere soppresso.

La lista di infrastrutture prioritarie in Australia

Il modello australiano di valutazione delle opere pubbliche si contraddistingue da quello inglese per il carattere fortemente decentrato nella responsabilità e gestione degli investimenti pubblici, pur con un forte coordinamento a livello nazionale.

Relativamente all’implementazione della *pipeline* di infrastrutture nazionali (*Infrastructure priority list*) e del Piano infrastrutturale quindicennale, a partire dal 2014 la legge richiede che i progetti nei settori del trasporto, energia, ICT e idrico, per poter essere inclusi nella lista e nel Piano, debbano essere accompagnati da un’analisi costi

¹⁰⁸ La MPA fornisce anche strumenti operativi ai ministeri per associare il corretto livello di rischio ad ogni progetto, cfr. *Risk Potential Assessment Form, MPA, Cabinet Office 2011*.

¹⁰⁹ Cfr. <https://www.gov.uk/government/publications/major-projects-authority-assurance-toolkit>

benefici, effettuata secondo metodologie sviluppate e aggiornate periodicamente da **Infrastructure Australia**, l'autorità indipendente che si occupa di selezionare e prioritizzare le opere pubbliche di rilievo nazionale.

L'obiettivo della *pipeline* nazionale è quello di selezionare delle opere, o insiemi di opere, con un costo di investimento non inferiore a 100 mln di dollari (con l'eccezione di progetti ritenuti particolarmente strategici), le quali:

- facciano parte di un insieme di proposte coerenti di lungo periodo, supportato da evidenze solide relative al processo di programmazione e ai risultati attesi;
- contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi strategici nazionali, inclusi quelli individuati da *Infrastructure Australia*;
- identifichino e quantifichino chiaramente il problema (o l'opportunità) cui si vuole dare soluzione e spieghino perché intervenire è ritenuto prioritario rispetto ad altri fabbisogni;
- rappresentino realmente l'opzione migliore rispetto ad un uso più efficiente delle infrastrutture esistenti, anche mediante innovazioni nella regolazione o nel sistema tariffario;
- siano supportate da una estesa, robusta stima della domanda e dei ricavi; da robuste stime dei costi di investimento e di gestione; dall'analisi costi benefici.

La *pipeline* rappresenta quindi il risultato della valutazione sul merito di ciascuna proposta, questo non vuol dire necessariamente che *Infrastructure Australia* consideri automaticamente ogni proposta compresa nella lista come meritevole di finanziamenti pubblici. La necessità di fonti di finanziamento pubblico vengono segnalate dall'autorità caso per caso.

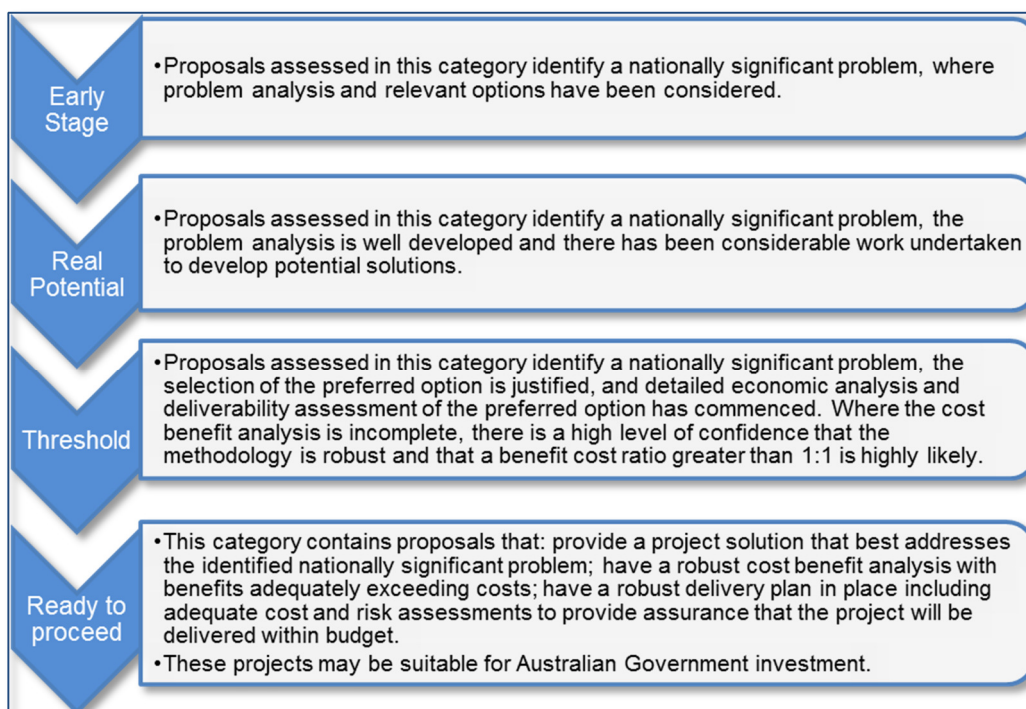
È importante sottolineare che l'approccio di *Infrastructure Australia* rispetto alla programmazione degli investimenti è di lungo periodo, per cui la selezione punta ad identificare "pacchetti" di progetti che si inseriscano in un processo complessivo di riforma di settore a livello nazionale.

Infrastructure Australia accetta anche le richieste che, pur non specificando precise proposte progettuali, identificano future potenziali priorità nazionali: si intende richieste di valutazione che identificano importanti sfide emergenti e propongono un insieme di possibili soluzioni da sottoporre a successivi maggiori approfondimenti, in modo che siano tenute in considerazione nella composizione della *pipeline*.

Infine, l'inserimento nella *pipeline* è la condizione necessaria per consentire a specifici progetti, di partecipare ad un ulteriore processo di valutazione per essere dichiarati "*designated infrastructure project*": in questo caso il proponente dell'iniziativa può beneficiare di un sistema di incentivi fiscali introdotto dal governo nel 2013 (*Tax incentives*) che supporta gli investimenti del settore privato in opere di importanza strategica nazionale.

Il processo di valutazione dei progetti da inserire nella Priority List

Infrastructure Australia si è dotata di un processo di valutazione standardizzato per selezionare le opere di interesse nazionale che compongono la *National Infrastructure priority list* nei settori trasporti, energia, ICT e idrico. La *pipeline* viene aggiornata tre volte l'anno. I proponenti sono sia appartenenti al settore pubblico, a qualsiasi livello di governo, che al settore privato. I progetti o programmi valutati positivamente, sono suddivisi nelle quattro categorie che compongono la *pipeline*¹¹⁰:



Fonte: Infrastructure Australia 2014.

Nel caso si tratti di programmi, *Infrastructure Australia* valuterà i meriti complessivi del programma rispetto agli obiettivi strategici di lungo periodo; se alcune delle iniziative progettuali prefigurate nel programma fossero inserite nel processo per beneficiare di un finanziamento, esse dovranno essere valutate come *“ready to proceed”*, ossia presentare un’accurata analisi costi benefici e analisi dei rischi.

I progetti che vogliono beneficiare dello specifico programma di incentivi fiscali, non solo devono essere inseriti nella *pipeline*, ma devono avere un grado di preparazione avanzata, ossia devono appartenere alla categoria:

1. *Threshold o Ready to proceed*, per ottenere una *designation* provvisoria;

¹¹⁰ Quello riportato è un valido esempio di *pipeline* “dinamica” con progetti a vario stadio di maturità, a cui si può fare utile riferimento per la creazione di un parco progetti nazionale (v. pag. 55).

2. *Ready to proceed*, per ottenere una *designation* definitiva.

Per valutare le proposte, l’Autorità ha adottato un approccio valutativo strutturato *top-down* che consente anche la comparazione fra progetti: il ***Reform and Investment Framework***¹¹¹. Questo prevede innanzitutto una chiara articolazione degli obiettivi strategici cui l’investimento si propone di contribuire, prima ancora che il valutatore identifichi e valuti le diverse opzioni in risposta al fabbisogno identificato.

Il processo è a settestadi di analisi: *“By responding to all seven stages of the Framework, submissions will be able to demonstrate the analytical rigour that has been applied in planning and investment decisions, which is a fundamental requirement to underpin a request for support from Infrastructure Australia”*.

Infrastructure Australia ha prodotto, oltre ad una guida dettagliata sui contenuti informativi necessari per ogni stadio di valutazione, anche degli specifici *templates* disponibili sul sito, da seguire obbligatoriamente per fornire online tutta la documentazione relativa al progetto entro delle scadenze stabilite di volta in volta.

A proposito della documentazione richiesta per la valutazione di ogni progetto, nelle linee guida si sottolinea che: *“The quality and robustness of this information is vital for all stages of the Framework: comprehensive and high quality information should be provided pro-actively by proponents”*.

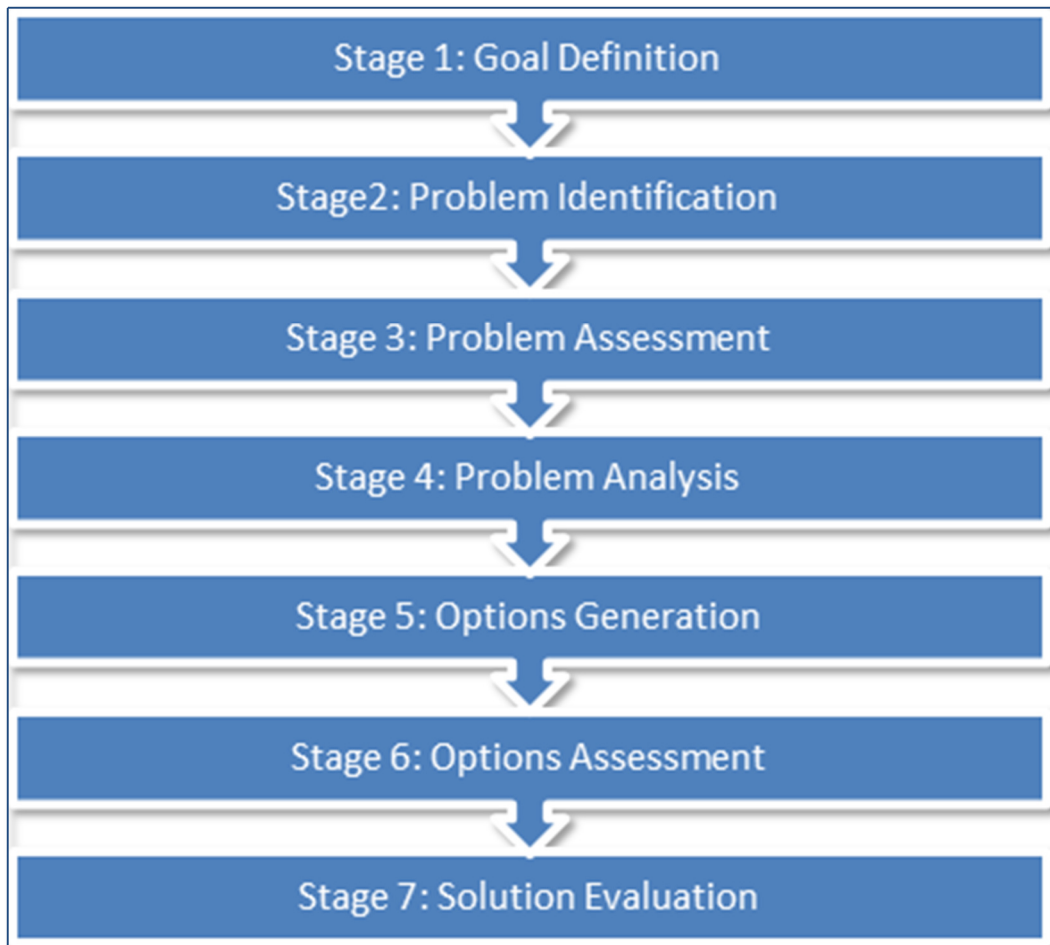
In particolare, per lo stadio 7, le guide sono settoriali e sono incentrate sull’analisi costi benefici, infatti:

“Infrastructure Australia will be using Cost Benefit Analysis (CBA) as a key tool in the solution prioritisation stage of the framework.”

“The following material provides guidance on:

- *what costs and benefits to include in the appraisals;*
- *what assumptions and key variables should be used; and*
- *how to present the appraisal results and assumptions. “*

¹¹¹Cfr. *Guidelines for making submissions to Infrastructure Australia’s infrastructure planning process, through Infrastructure Australia’s Reform and Investment Framework*, Infrastructure Australia, august 2014.



Fonte: Infrastructure Australia 2014.

La valutazione svolta l'autorità copre tre ambiti o "strategic components":

1. **The initiative's strategic fit and profiling:** la coerenza le strategie delineate a livello nazionale e con gli obiettivi settoriali di lungo periodo e la presenza di solide basi quantitative che consentano di valutare l'efficacia delle soluzione proposta sia rispetto a possibili alternative, sia rispetto ai fabbisogni manifestati.
2. **Economic viability:** la profittabilità dal punto di vista economico-sociale, ossia la costi benefici effettuata da esperti indipendenti che valutino la comparabilità e la robustezza dei risultati presentati dal proponente, utilizzando sia format e indicazioni appositamente prodotti da Infrastructure Australia, sia fornendo il proprio contributo da esperti nell'identificazione di criticità relativamente al business case presentato.
3. **Deliverability:** la presenza di un solido Piano di realizzazione (compreso di analisi dei rischi), che garantisca il più possibile sulla capacità del proponente di portare a termine l'intervento e produrre gli effetti previsti. In più si valuta l'adeguatezza

del Piano di copertura finanziaria, relativamente alla corretta scelta tra il mix di fonti finanziarie, soprattutto riguardo al coinvolgimento di capitali privati.

L'incrocio tra le tre componenti, i sette stadi di valutazione e le 4 categorie in cui si classificano le iniziative ammesse, è illustrato dalla tabella seguente:

Core component	Stage and purpose	Early stage	Real potential	Threshold	Ready to Proceed
Strategic Alignment and Profiling The proposal relates to clear goals that address national infrastructure priorities The problem being addressed is well understood and constrains achievement of stated goals The costs of the problem and potential benefits of the solution are presented and supported by evidence Understanding causes allows effective and targeted solutions to be created	1. Goal Definition Identify goals that are clearly defined; are relevant to the problems identified; and drive the development of solutions 2. Problem Identification Demonstrate that problems identified are a constraint on the achievement of stated goals 3. Problem Assessment Demonstrate with data rich evidence that it is a priority to address the problem 4. Problem Analysis Analyse the extent of problems and the root causes 5. Option Generation Develop a full range of possible options to solve the problem, including reform and investment proposals 6. Option Assessment Undertake strategic analysis and cost benefit analysis to assess the viability of the options	<ul style="list-style-type: none"> Stages 1-5 templates completed Proposals in this category identify a nationally significant problem. Problem assessment and analysis is well developed 	<ul style="list-style-type: none"> Stages 1-6 templates completed Proposals in this category identify a nationally significant problem Problem assessment and analysis is well developed 	<ul style="list-style-type: none"> Stages 1-7 templates completed Proposals in this category identify a nationally significant problem with problem analysis Problem assessment and analysis is well developed 	<ul style="list-style-type: none"> Stages 1-7 templates completed Proposals in this category identify a nationally significant problem with problem analysis Problem assessment and analysis is well developed
	Economic viability The proposal's lifetime benefits must significantly outweigh its lifetime costs to society Deliverability The proposal must have a clear and robust delivery plan to ensure its successful realisation	7. Solution evaluation <ul style="list-style-type: none"> Detailed business case for the preferred option including: <ul style="list-style-type: none"> Detailed cost benefit analysis Deliverability (including cost, risk and procurement) 	<ul style="list-style-type: none"> Stages 1-5 templates completed Reform and investment options have been identified (e.g. reduce demand, improve productivity, increase supply) Option assessment not required 	<ul style="list-style-type: none"> Stages 1-6 templates completed A comprehensive list of reform and investment options has been identified There has been considerable work undertaken to develop and analyse potential options 	<ul style="list-style-type: none"> Stages 1-7 templates completed A comprehensive list of reform and investment options has been identified There has been considerable work undertaken to develop and analyse potential options Selection of the preferred option is justified

Fonte: Infrastructure Australia 2014.

A beneficio dei proponenti, è reso disponibile online sul sito dell’Autorità un fac simile di come *Infrastructure Australia* svolge la valutazione sugli aspetti economici di progetto (*Benefit Cost Ratio Assessment*). In particolare: *“The purpose of the Infrastructure Australia BCR reviews is to make recommendations regarding the reasonableness and comparability of a proposal’s economic appraisal/BCR as part of IA’s review of the stage of development of each proposal” e “A key objective of the BCR review undertaken by IA is to highlight the most significant issues impacting the potential robustness of the economic appraisal and the estimated BCR”.*

4 ESTENSIONE DI ALCUNE “REGOLE” DEL PIANO EUROPEO AD ALTRI PROGRAMMI DI INVESTIMENTO

4.1 *Il caso dei fondi strutturali*

Da molti anni la Commissione europea ha incoraggiato lo sviluppo e la standardizzazione dell’analisi costi benefici a livello nazionale. La creazione di linee guida da parte di singoli paesi avrebbe, infatti, avuto effetti benefici sulla valutazione dei “grandi progetti”, evitando che per ciascun progetto dello stesso paese si facesse ricorso a una distinta metodologia e a diversi parametri valutativi. La stessa Commissione si è poi spinta oltre verso un tentativo di “**istituzionalizzare**” l’**analisi costi-benefici**, assicurando uniformità di metodo tra progetti di diversi paesi tramite una propria Guida, di cui si è trattato in precedenza, e il supporto operativo offerto dal centro di assistenza JASPERS.

La sollecitazione del Piano Juncker di offrire maggior spazio all’uso di strumenti finanziari nell’ambito dei fondi strutturali, congiuntamente a nuove forme di assistenza previste (fi-compass), non possono che ampliare il ricorso ad approcci valutativi standard che considerino anche il contributo di capitali privati nel finanziamento degli investimenti. Pertanto, sarà ancora più centrale e sempre più “ufficiale” l’analisi costi benefici.

Ma in Italia lo sviluppo e la diffusione della ACB (sotto un profilo operativo) è ancora solo all’inizio e pressoché nulla se applicata al caso dei fondi strutturali. D’altra parte, non appare sufficiente l’utilizzo dell’ACB limitatamente alla preparazione e presentazione dei grandi progetti.

Per rendere efficiente la spesa cofinanziata con fondi strutturali occorre **cambiare passo** nella fase iniziale di programmazione-valutazione, ossia quando, all’inizio dei vari cicli di programmazione, devono essere presentati i programmi alla Commissione. Indipendentemente dalle regole e dagli obblighi contenuti nei regolamenti comunitari, andrebbe presa una iniziativa autonoma a carattere “nazionale”¹¹² che consista nel presentare programmi che almeno in parte contengano già lo sviluppo di alcune **iniziative progettuali** sottoposte preventivamente a valutazione con l’analisi costi benefici o altre tecniche valutative, anche se al di sotto della soglia dei 50 milioni di costo di investimento.¹¹³ Così facendo, la valutazione ex ante dei programmi – attualmente svolta con metodi qualitativi e molto discutibili sotto il profilo metodologico, anche se ammessi dalla Commissione – andrebbe fatta sulla base dei progetti e permetterebbe di disporre di basi ben più solide di quelle attuali e della

¹¹² Non è infatti previsto alcun vincolo in tal senso nei regolamenti comunitari, ma sarebbe necessario intraprendere questa strada per esigenze di razionalità e di efficienza. I regolamenti comunitari ovviamente non proibiscono questo “percorso”.

¹¹³ In questo caso, come è ovvio, l’approntamento dei progetti dovrebbe avvenire molto tempo prima dell’avvio del nuovo ciclo di programmazione.

possibilità di verificare i risultati in corso di realizzazione e ex post.¹¹⁴Inoltre, come effetto indotto, si renderebbe più **agile** e spedita la **realizzazione** dei programmi non essendo più necessario un lungo lasso di tempo tra una fase generica di programmazione e l'operatività garantita dall'esistenza di progetti concreti.

Probabilmente, questa è la vera "rivoluzione" nella gestione dei fondi strutturali ed è sempre in questo modo che è possibile un maggiore coinvolgimento dei privati nel finanziamento degli interventi.

Tra l'altro, l'estensione della valutazione ACB ai progetti da includere nei programmi cofinanziati può rappresentare una occasione per applicare in maniera estensiva la normativa vigente su programmazione/valutazione (D.Lgs.228/2011).

L'enfasi posta sui fondi strutturali e sulle quote di cofinanziamento nazionale si giustificherebbe anche per il fatto che una recente comunicazione della Commissione ha chiarito che la **clausola degli investimenti**, relativa al trattamento nei saldi strutturali di bilancio, può essere richiesta per le spese di cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali, qualora si verifichi una situazione di recessione o un *output gap* negativo e superiore a -1,5 per cento.¹¹⁵

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. A tale proposito, la Commissione europea e la Bei hanno inaugurato il servizio di consulenza e di assistenza tecnica (fi-compass) proprio con lo scopo di incrementare l'utilizzo di strumenti finanziari nel periodo 2014-20 e di assicurare, con varie iniziative e attività di supporto, che i fondi UE vengano orientati verso progetti ad alta redditività economica.¹¹⁶

4.2 Il caso dei progetti ex-TEN

La più volte auspicata maggiore **selettività** nella scelta dei progetti prioritari da finanziare e la necessità di concentrare le risorse (scarse) su pochi progetti, avrebbe dovuto indurre il Gruppo ad alto livello prima e la Commissione europea poi, a utilizzare in modo più diffuso rispetto al passato i risultati della valutazione economica dei progetti e, dove tali valutazioni non fossero disponibili (o eseguite correttamente), a

¹¹⁴ Si tenga conto che in caso di scelta dei progetti successiva alla presentazione dei programmi – come accade tuttora – la responsabilità della selezione dei progetti e della valutazione ex ante è attribuibile alla sola autorità di gestione nazionale.

¹¹⁵Viene inoltre precisato che il rapporto disavanzo/PIL deve restare al di sotto del 3 per cento e si deve assicurare un appropriato margine di sicurezza rispetto a tale limite. In ogni caso, un eventuale incremento di detti cofinanziamenti non deve essere sostitutivo di altri investimenti pubblici non finanziati dalla UE.

¹¹⁶ Fi-compass rientra nel secondo "pilastro" del Piano Juncker, dedicato a rafforzare l'assistenza tecnica per fare in modo che gli investimenti cofinanziati dall'UE producano effetti positivi sull'economia reale.

scartare i relativi progetti dalla rosa dei candidati al titolo di “progetti prioritari” di interesse europeo.

Viceversa, sembrano aver prevalso anche in questa occasione, le “candidature nazionali”, ossia decisioni a livello comunitario effettuate sulla base del grado di sponsorizzazione dei progetti da parte dei governi nazionali.

Queste considerazioni sono confermate dalle conclusioni di Proost et alia (2014):

“Firstly, for most projects that have been selected for E.U. funding, no CBA was made publicly available. Secondly, our analysis of a selection of 22 of the 30 projects, within a consistent top-down CBA framework, shows that only 12 out of 22 projects pass the elementary efficiency test at a discount rate of 5%. Thirdly, only a minority of the selected projects has any real European value added which should be the basis for applying for E.U. financial aid. Lastly, the TEN-T projects are not situated systematically in the poorer regions so it is difficult to defend the selection on pure equity grounds.” (p. 17)

A conseguire questi risultati sembra decisiva l’azione di specifiche **lobby**¹¹⁷, avallata dalla necessità di una “equa” ripartizione dei progetti tra i vari paesi sulla base di criteri che esulano dall’efficienza economica dei progetti stessi.¹¹⁸

In questo contesto – con riferimento ai progetti in cui è coinvolta l’Italia – si può sostenere che il ruolo della valutazione economica è stato ugualmente marginale.

D’altra parte, le decisioni in merito ai grandi progetti infrastrutturali nazionali (**legge obiettivo**) non sono state supportate finora da analisi quantitative per giustificarne la fattibilità e la convenienza economica e sociale.¹¹⁹ Si può anzi affermare che sono proprio le finalità della legge di velocizzare le procedure e di creare una corsia preferenziale per l’approvazione dei progetti, tra le cause dell’espunzione della valutazione dai processi decisionali.

La **carenza** o l’assenza di analisi economiche dei progetti può essere motivata dall’avversione dei portatori di interesse a tecniche di valutazione che possono dare

¹¹⁷ Fenomeni noti come “*porkbarrel politics*”.

¹¹⁸ Il Piano Juncker dovrebbe essere immune da questi rischi.

¹¹⁹ Una norma introdotta dalla legge finanziaria 2004 (art. 4, comma 134) stabilisce che le richieste di finanziamenti per le infrastrutture strategiche nazionali (legge obiettivo) devono essere accompagnate da analisi costi-benefici. Il CIPE ha pertanto messo a punto e approvato (con un certo ritardo) lo schema tipo per il piano economico-finanziario sia nella formulazione sintetica che in quella analitica. Non è noto attualmente se i proponenti si siano adeguati all’iniziativa e se siano stati presentati tali piani allegati alle richieste di fondi al CIPE. Lo schema tipo, che è comunque di grande utilità e che dovrebbe essere adottato anche per i Ten, è una sorta di “scheda FIO” semplificata.

risultati negativi, oppure stabilire priorità di intervento non gradite attraverso la comparazione di più progetti.¹²⁰

Queste motivazioni sono confermate anche nel caso dei **Ten**. Quando, infatti, sono state avviate delle analisi economiche, come nel caso del tunnel ferroviario del Frejus e del ponte sullo stretto di Messina, appena ci si è resi conto che i risultati raggiunti apparivano negativi si è provveduto ad introdurre ipotesi e correttivi – generalmente poco sostenibili – tesi a migliorare le *performance* dei progetti.

A conferma di quanto sostenuto si possono citare le **analisi indipendenti** di un gruppo di ricercatori finalizzate a una prima valutazione di alcune grandi infrastrutture, tra cui tre progetti Ten (ponte sullo stretto di Messina, tunnel ferroviario del Brennero, tunnel ferroviario del Frejus sulla Torino-Lione).¹²¹

Dei tre progetti citati solo il tunnel del Brennero supera il test di economicità con un valore attualizzato netto positivo, nonostante i costi assai elevati.

Il **risultato negativo** per il tunnel del Frejus è dovuto “al fatto che la attuale linea è lontana dalla saturazione e potrebbe sopportare un traffico pari anche al doppio dell’attuale con limitati interventi tecnologici.” (Brambilla, Erba e Ponti, 2004, p. 14).

Più complesso il caso del Ponte di Messina. Il progetto è stato sottoposto in varie occasioni a valutazione economica, senza che però venisse mai condotta da un’ autorità indipendente una vera e propria analisi costi-benefici.

I risultati cui pervengono i ricercatori indipendenti, basandosi sugli stessi dati considerati nelle più recenti valutazioni, configurano uno scenario fortemente negativo. La domanda non giustifica in alcun modo la realizzazione dell’opera e per quanto riguarda l’imposizione dei pedaggi “è stato possibile calcolare le perdite di *surplus* derivanti da un finanziamento interamente pubblico e dalla riduzione del traffico in seguito all’introduzione di un pedaggio” (Idem, p. 12). La soluzione preferibile, al contrario di quanto ipotizzato nelle più recenti analisi, sembrerebbe essere un pedaggio di bassa entità.

In conclusione, l’estensione e l’obbligatorietà dell’analisi costi benefici seguendo **linee guida omogenee** tra paesi e all’interno dei singoli paesi, sembra essere una ragionevole soluzione, a condizione che essa sia sostenuta e sponsorizzata da Governo e Parlamento.

¹²⁰ Ovviamente tale motivazione non è mai così esplicita. Si sostiene, ad esempio, che questa o quella opera “ha importanza strategica, indipendente dalle valutazioni strettamente economiche”.

¹²¹ Cfr. M. Brambilla; S. Erba e M. Ponti, *La pianificazione e la valutazione delle infrastrutture in Italia: dal Piano nazionale dei trasporti alla Legge Obiettivo*, mimeo, 2004. M. Ponti, *La valutazione economica dei progetti della “Legge Obiettivo”*, relazione al Convegno “Legge Obiettivo e valutazione dei progetti”, Milano 16 settembre 2003. M. Brambilla e S. Erba, *La valutazione preliminare economico-finanziaria dei progetti*, relazione al Convegno “Legge Obiettivo e valutazione dei progetti”, Milano 16 settembre 2003.

In questa direzione va anche la nuova gestione del programma europeo Ten, ossia **Connecting europe facility** (CEF), che finanzia progetti di rete nei settori del trasporto, energia e telecomunicazioni. Anche per questo programma di investimenti la Commissione punta ad incentivare il finanziamento del settore privato, attraverso l'uso di finanza innovativa. La gestione del programma è affidata alla **Innovation and Networks Executive Agency** (INEA) che dal 2014 sostituisce la precedente agenzia per i Ten. La selezione dei progetti beneficiari dei finanziamenti avviene tramite delle *calls for proposal* alle quali sono associate *tranche* di investimenti per ciascun settore e sub settore¹²².

Alle *calls* i proponenti partecipano inviando formulari standard, supportati da linee guida per la compilazione. In particolare, le proposte di investimento per lavori e studi devono **obbligatoriamente** presentare come documentazione di supporto anche **l'analisi costi benefici** (in alcuni casi specifici costi-efficacia¹²³) che evidenzia la sostenibilità economica del progetto.

Il processo di selezione dei progetti iscritti alle *calls* è basato su una doppia valutazione: **esterna**, effettuata da esperti indipendenti reclutati dall'INEA, seguita dalla valutazione **interna** della Commissione DG MOVE.

Ogni domanda è valutata da un minimo di tre esperti indipendenti (consulenti esterni o accademici) sulla base di tutte le informazioni e analisi predisposte dal proponente. Gli elementi valutati sono complessivamente raggruppati in quattro categorie:

1. **Rilevanza**: ossia il contributo del progetto al raggiungimento degli obiettivi settoriali europei (valore aggiunto europeo¹²⁴).

¹²²Gli obiettivi e la ripartizione delle risorse per ciascuna settore vengono stabiliti in *Multi annual e Annual work programs*: "Proposals can be submitted to these calls by one or more Member States or, with the agreement of the Member States concerned, by international organisations, joint undertakings, or public or private undertakings or bodies established in Member States (and exceptionally in neighbouring countries)." <http://ec.europa.eu/inea/connecting-europe-facility/cef-transport/apply-funding/2014-cef-transport-calls-proposals>

¹²³ "According to section 9.2 of the calls for proposals, proposals for 'works' or including both 'studies' and 'works' submitted under the ERTMS priority of the MAP call Funding Objective 1 and of the MAP call addressing the Cohesion Fund allocation and under the Single European Sky (SESAR) priority of the MAP call Funding Objective 3 must be accompanied by a cost-effectiveness instead of a cost-benefit analysis. Furthermore, proposals for 'works' or including both 'studies' and 'works' that address implementation of standards laid down in the existing EU legislation and are submitted under the River Information Services and Intelligent Transport Services for Road priorities of the MAP call Funding Objective 3 must be accompanied either by a cost-benefit or a cost-effectiveness analysis. ...In such cases, the appraisal should focus on verifying that the project is the most efficient solution for the society to supply a given, necessary service at the pre-defined conditions set out. In addition, a qualitative description of main economic benefits should be provided". Cfr. FAQ - CEF Transport – 2014 CALLS FOR PROPOSALS.

¹²⁴"In that respect, the highest EU added value is produced when remedying major missing cross-border projects and improving major bottlenecks and other cross-border sections¹¹. Where applicable, multimodal integration and rail interoperability will also be considered as part of the relevance of a proposed Action". CALL FOR PROPOSALS CONCERNING PROJECTS OF COMMON INTEREST UNDER THE CONNECTING EUROPE FACILITY IN THE FIELD OF TRANS-EUROPEAN TRANSPORT NETWORK, p.13, INEA 2014.

2. **Maturità:** livello di preparazione del progetto, ossia la capacità di implementazione del progetto secondo la tempistica prevista¹²⁵.
3. **Impatto:** l'effetto atteso del contributo finanziario europeo nel migliorare la sostenibilità finanziaria per progetti economicamente positivi¹²⁶, anche con riferimento alla possibilità di attrarre investimenti privati.
4. **Qualità:** sostenibilità del progetto in termini di strutturazione complessiva delle attività, di *project management*, della coerenza fra obiettivi prefissati e costi dichiarati, della qualità e completezza delle informazioni e analisi predisposte¹²⁷.

L'INEA non ha adottato uno specifico manuale per l'analisi costi benefici dei progetti, tuttavia raccomanda l'utilizzo di manuali quali il **DG REGIO CBA Guide**,¹²⁸ così come l'utilizzo di formati standard. Ogniqualvolta un progetto è presentato accompagnato dall'analisi costi benefici, l'INEA richiede allo stato beneficiario di attestare la conformità della metodologia utilizzata per l'analisi alle regole e ai metodi adottati in sede nazionale (presupponendo quindi, da parte di ogni nazione, l'adozione di una propria manualistica tecnica).

¹²⁵"This will be determined by the degree of completion of preparatory steps and conditions required for the start of the proposed Action". CALL FOR PROPOSALS CONCERNING PROJECTS OF COMMON INTEREST UNDER THE CONNECTING EUROPE FACILITY IN THE FIELD OF TRANS-EUROPEAN TRANSPORT NETWORK, p.13, INEA 2014.

¹²⁶"An assessment will be made of the impact of the financing plan to drive the most efficient use of EU financial support, in particular in the mobilisation of private finance. Moreover, on the basis of the socio-economic CBA to be provided for proposed Actions concerning works and/or other related information provided in Application form D, the impact of the proposed Action will be assessed in terms of socio-economic effects, climate and environmental aspects, improvement of accessibility, as applicable". CALL FOR PROPOSALS CONCERNING PROJECTS OF COMMON INTEREST UNDER THE CONNECTING EUROPE FACILITY IN THE FIELD OF TRANS-EUROPEAN TRANSPORT NETWORK, p.13, INEA 2014.

¹²⁷"In this respect, quality will be evidenced by realistic implementation plans that suggest a timely completion of the proposed Action". CALL FOR PROPOSALS CONCERNING PROJECTS OF COMMON INTEREST UNDER THE CONNECTING EUROPE FACILITY IN THE FIELD OF TRANS-EUROPEAN TRANSPORT NETWORK, p.13, INEA 2014.

¹²⁸Cfr. *Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects. Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020*, Commissione Europea 2014.

5 CONCLUSIONI

Allo stato attuale nessuno è in grado, anche per mancanza di molte informazioni decisive, di prevedere gli esiti del Piano Juncker. Tuttavia, tale Piano può (e forse dovrebbe) avere comunque degli **effetti benefici** sulle modalità di programmazione e valutazione a livello nazionale.

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, vi sono aspetti specifici che possono essere sviluppati e integrati nell'analisi economica dei progetti, come **l'analisi del rischio**.

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. 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.

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.

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).¹²⁹La 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, ad esempio, 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.

Concludendo, le azioni da intraprendere – anche sotto la spinta del Piano Juncker – con **effetti innovativi** (e permanenti) sulle attività di programmazione-valutazione degli investimenti, potrebbero essere riassunte come segue:

1. completamento e attuazione del processo di istituzionalizzazione dell’**analisi costi benefici** come metodo principale per la valutazione degli investimenti pubblici in Italia.
2. Introduzione di 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.
3. Costituzione di un **parco progetti** 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.
4. Costituzione di una Unità o **Centro nazionale di valutazione**, suddiviso in due sezioni: una per la valutazione dei progetti potenzialmente in PPP; l’altra relativa a progetti da finanziare esclusivamente con risorse pubbliche. All’interno di tale Centro (ma con netta separazione funzionale) potrà essere costituito un Centro permanente di assistenza e supporto alle amministrazioni (alternativamente si può procedere istituendo un’apposita società pubblica o pubblico-privata che svolga questi stessi compiti).
5. 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.

¹²⁹ E’ da notare che 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. E’ 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).

6. Innovazioni radicali nelle modalità programmatiche relative ai **fondi strutturali** in due direzioni: da un lato attuando quanto suggerito dalla Commissione in tema di maggior utilizzo di strumenti finanziari, anche allo scopo di disporre di un effetto leva e di aumentare l'efficienza dei programmi; dall'altro, la predisposizione e la valutazione di progetti ben strutturati già in fase di programmazione.

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 ultima analisi, ne determinano **l'impatto economico**.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AMMERMANN, H. (2015) - Squaring the circle – Improving European infrastructure financing, Roland Berger Strategy Consultants GmbH.

ANCE (2014) - Il Piano Juncker per il rilancio dell'economia europea, Estratto dall'Osservatorio Congiunturale sull'Industria delle Costruzioni. Dicembre.

BALASSONE, F. e CASADIO, P. (a cura di) (2011) – Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, Banca d'Italia, Seminari e Convegni, n. 7.

BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI (2012) - Operations Evaluation: Evaluation of EIB's Energy Efficiency (EE) Financing in the EU from 2000 to 2011: How did the Bank respond to the EE challenge in the context of a reinforced EU EE policy? Ottobre.

BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI (2013) - The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB.

BASSANINI, F. (2014) - Finanziare le infrastrutture in Europa. Piano Juncker, Golden Rule e il ruolo delle National Promotional Banks.

BINI SMAGHI, B. (2015) - Il piano juncker un programma di investimento europeo. Relazione Svolta nel corso della riunione del Gruppo di Astrid «Valorizzare il patrimonio pubblico», 4 marzo.

CLAEYS, G, SAPIR, A. e WOLFF, G. B. (2014) - Juncker's investment plan: no risk – no return, su: www.bruegel.org.

COMMISSIONE EUROPEA (2006) - Orientamenti metodologici per la realizzazione delle analisi costi-benefici. Documenti di lavoro metodologici. Documento di lavoro n. 4.

COMMISSIONE EUROPEA (2010) – Revised guidance note on article 55 for ERDF and CF of council regulation (ec) no 1083/2006: revenue-generating projects.

COMMISSIONE EUROPEA (2014a) - Un Piano di investimenti per l'Europa. Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, alla banca centrale europea, al comitato economico e sociale europeo, al comitato delle regioni e alla banca europea per gli investimenti.

COMMISSIONE EUROPEA (2014b) - The European Fund for Strategic Investments (EFSI.) Questions and Answers.

COMMISSIONE EUROPEA (2014c) - Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects. Economicappraisaltool for Cohesion Policy 2014-2020.

COMMISSIONE EUROPEA (2015) - Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici e che modifica i regolamenti (UE) nn. 1291/2013 e 1316/2013.

COMMISSIONE EUROPEA e BANCA EUROPEA DEGLI INVESTIMENTI (2014) - The Investment Plan. Questions and Answers.

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.

CORTE DEI CONTI EUROPEA (2014) - Opinion No 11/2015 (pursuant to Article 287(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)) concerning the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Fund for Strategic Investments and amending. Regulations (EU) No 12912013 and (EU) No 1316/2013.

DABLA-NORRIS, E., BRUMBY, J., KYOBE, A., MILLS, Z., e PAPAGEORGIU, C. (2011) – Investing in public investment: An index of public investment efficiency, IMF working paper.

DE MASI, F., LOPEZ, P. e VIEGAS, M. (2015) - Juncker-Voodoo: Why the "Investment Plan for Europe" will not revive the economy, su: http://fabiodemasi.dielinke-nrw.de/uploads/media/20150218_Invest_in_Europe.pdf

FI-COMPASS (2014a) - Ex-ante assessment. Quick reference guide.

FI-COMPASS (2014b) - Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020. A short reference guide for managing authorities.

FLORIO, M. (2006) - Multi-government cost-benefit analysis: shadow prices and incentives, Università degli Studi di Milano, Departmental Working Papers.

FLORIO, M. (2007) - Introduction: multi-government cost-benefit analysis, shadow prices and incentives, in FLORIO, M. (ed), Cost-benefit Analysis and Incentives in Evaluation-the Structural Funds of the European Union, Edward Elgar.

FLORIO, M. e VIGNETTI, S. (2009) - Building a bridge across CBA traditions: the contribution of EU Regional Policy, Università degli Studi di Milano, Departmental Working Papers.

FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (2014) – Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment, World Economic Outlook, Ottobre, cap. 3.

GROS, D. (2014) - The Juncker Plan: From €21 to €315 billion, through smoke and mirrors, CEPS.

GROUT, P. A. (2005) - Value-for-money measurements in public-private partnerships, EIB Papers.

INEA (2014) - Call for proposals concerning projects of common interest under the connecting europe facility in the field of trans-european transport network.

JASPERS HORIZONTAL TASK OUTPUTS (2010) - Combining EU Grant Funding with PPP for Infrastructure: Conceptual Models and Case Examples; Working Paper.

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).

MAIRATE, A. e ANGELINI, F. (2007) - Cost-benefit analysis and EU regional policy, in Florio, M. (ed.), Cost-benefit Analysis and Incentives in Evaluation- the Structural Funds of the European Union, Edward Elgar.

MARTY, O. (2015) – The Juncker Plan-the vehicle for revived European ambition?, Fondation Robert Shuman, policy paper.

MASERA, R. (2015) – Il PianoJuncker: la sfida del blending di investimenti pubblici e privati in Europa e in Italia, in corso di pubblicazione su “Civiltà del Lavoro”.

MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE (2015) –Documento di economia e finanza 2015. Sezione III: Piano Nazionale di Riforme (PNR), Aprile.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI (2010) - Studio comparato sui metodi internazionali di valutazione preventiva delle opere pubbliche dal punto di vista della fattibilità tecnico-economica.

OECD (2012) - Principles for the Public Governance of Public-Private Partnerships (e Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships).

PROOST, S. et alia (2014) -Do the selected Trans European transport investments pass the Cost Benefit test?, Transportation, January, Volume 41, Issue 1.

SCANDIZZO, P. (2015) – Piano Juncker, cosa può fare la Bce, su: www.formiche.net.

SCHNEIDER, J. D. (2015) - Growth for Europe – Is the Juncker Plan the answer?, The King Baudouin Foundation is the strategic partner of the European Policy Centre.

SPECIAL TASK FORCE (MEMBER STATES, COMMISSION, EIB) ON INVESTMENT IN THE EU (2014) - Final task force report.

STANDARD & POORS (2015) - Europe's Investment Plan: How To Spend €315 Billion In Three Years.

TRUGER, A. (2015) - Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe. Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery, Working Paper.

RAJARAM, A. et alia (2010) - A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management, World Bank, Policy Research Working Paper 5397.

VEUGELERS, R. (2014) – The Achilles' heel of Juncker's Investment plan, su: www.bruegel.org.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI PER PAESE

Australia

FINANCIAL SERVICES COUNCIL (2011) – Financing Australia's infrastructure needs.

INFRASTRUCTURE AUSTRALIA (2008) - National Public Private Partnership Guidelines Overview, December.

INFRASTRUCTURE AUSTRALIA (2009) - Building Australia's future, a review of approval processes of major infrastructure.

INFRASTRUCTURE AUSTRALIA (2013) - Reform and investment framework, Submission to Infrastructure Australia, templates for use by proponents , Templates for Stages 1-7, December.

INFRASTRUCTURE AUSTRALIA (2014a) - Better Infrastructure Decision-Making: Guidelines for making submissions to Infrastructure Australia's infrastructure planning process thorough Infrastructure Australia's Reform and Investment Framework, August.

INFRASTRUCTURE AUSTRALIA (2014b) - Designated Infrastructure Project Guidelines, October.

INFRASTRUCTURE AUSTRALIA (2015) - Australian Infrastructure Audit Our Infrastructure Challenges, Executive Summary, April.

POOLE Emily, TOOHEY Carl and HARRIS Peter (2014) - Public Infrastructure: A Framework for Decision-making, in Financial Flows and Infrastructure Financing, Reserve Bank of Australia, Proceedings of a Conference Held in Sydney, March.

Canada

PPP CANADA - Summary Corporate Plan for the 2014-2015 to 2018-2019 Planning Period.

PPP CANADA (2014) - Application guide & application form Round six | april 14 – june 13.

Gran Bretagna

HM TREASURY (2013) - Public sector business cases using the five case model, Green Book supplementary guidance on delivering public value from spending proposals, June.

HM TREASURY (2012) - National Infrastructure Plan 2014

HM TREASURY (2011) - Major Project approval and assurance guidance, April.

HOUSE OF COMMONS COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS (2014) - Major Projects Authority Tenth Report of Session 2014–15, 16 July.

MAJOR PROJECTS AUTHORITY (2011) - Risk Potential Assessment Form.

MAJOR PROJECTS AUTHORITY (2012) - Project Assessment Review: MPA Guidance for Departments Version 1.0 – March.

NATIONAL AUDIT OFFICE (2014) - Major Projects Authority Annual Report 2013-14, June.

NATIONAL AUDIT OFFICE (2013) - Planning for economic infrastructure, January.

APPENDICE: IL PIANO JUNCKER IN SINTESI

Il **Fondo europeo per gli investimenti strategici** (FEIS) rappresenta lo strumento operativo tramite il quale il **Piano degli investimenti europeo** (cosiddetto Piano Juncker) presentato al Parlamento Europeo il 26 novembre 2014, approvato successivamente il 18 Dicembre, persegue l'obiettivo di mobilitare i finanziamenti per gli investimenti senza creare ulteriore debito pubblico.

Il Fondo, creato congiuntamente dalla Commissione e dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI), avrà una dotazione iniziale di 21 mld di euro (di cui 16 mld provenienti dal bilancio UE e 5 mld dalla BEI) e conterà su un effetto leva stimato di 1 a 15¹³⁰ che consentirà, a partire dai 21 mld, di rastrellare fondi sul mercato per 63 mld, per raccogliere complessivamente cofinanziamenti privati e pubblici per un ammontare di **315 mld dal 2015 al 2017**.

Il 13 gennaio 2015 è stata presentata al Parlamento europeo la **proposta di Regolamento del FEIS** che illustra la cornice istituzionale e finanziaria generale entro la quale, con un successivo **Accordo**, la Commissione e la BEI specificheranno le regole di funzionamento del Fondo¹³¹, per potere attivare i primi investimenti già a partire da metà 2015. La presentazione del Regolamento segue una fase di concertazione fra i due partner strategici (Commissione e BEI) e consultazioni informali con gli stakeholder pubblici e privati, che hanno sottolineato l'importanza che le iniziative beneficiarie del FEIS siano finanziariamente sostenibili, sufficientemente mature, coerenti con le priorità strategiche europee e apportatrici di alto valore aggiunto, non esclusivamente relativi a progetti transnazionali.

¹³⁰ A fronte di ogni euro erogato dal FEIS verranno concessi 3 euro sotto forma di prestito subordinato sul mercato e che ogni euro di prestito subordinato catalizzerà investimenti, principalmente privati, per 5 euro.

¹³¹ Art. 2, proposta di Regolamento: L'Accordo sul FEIS stabilisce in particolare: (a) le disposizioni che disciplinano l'istituzione del FEIS quale meccanismo di garanzia distinto, chiaramente identificabile e trasparente gestito dalla BEI in separazione contabile; (b) l'ammontare e i termini del contributo finanziario fornito dalla BEI tramite il FEIS; (c) i termini del finanziamento che la BEI eroga al Fondo europeo per gli investimenti (FEI) tramite il FEIS; (d) l'assetto di *governance* del FEIS, a norma dell'articolo 3, fatto salvo lo statuto della BEI; (e) le modalità della prestazione della garanzia dell'UE, a norma dell'articolo 7, ivi compresi i massimali di copertura dei portafogli composti di determinati tipi di strumenti, le attivazioni della garanzia dell'UE - che, tranne nell'eventualità di perdite sul capitale, è attivata soltanto una volta l'anno previa compensazione dei profitti e delle perdite risultanti dalle operazioni - e la relativa remunerazione, e l'obbligo di distribuire tra i contributori la remunerazione per l'assunzione di rischi in proporzione alla rispettiva quota di rischio; (f) le disposizioni e procedure inerenti al recupero dei crediti; (g) le condizioni che disciplinano l'impiego della garanzia dell'UE, compresi gli specifici termini di tempo e gli indicatori essenziali di prestazione; (h) le disposizioni sui finanziamenti necessari per il Polo europeo di consulenza sugli investimenti, a norma del paragrafo 2, terzo comma; (i) le disposizioni che disciplinano le modalità con cui i terzi possono coinvestire nelle operazioni di finanziamento e di investimento della BEI sostenute dal FEIS; (j) le modalità di copertura della garanzia dell'UE.

Il FEIS innalzerà la capacità di rischio della BEI mettendo a disposizione un **fondo di garanzia europeo** a supporto esclusivo delle operazioni di investimento effettuate dalla BEI tramite il FEIS. La funzione di indirizzo strategico, l'allocazione strategica delle attività e le politiche e procedure operative del Fondo sarà affidata al **Comitato direttivo** del quale faranno parte proporzionalmente al rispettivo contributo tutti contributori di capacità di rischio, mentre il **Comitato per gli investimenti**, composto da otto valutatori indipendenti nominati dal Comitato direttivo per tre anni rinnovabili solo una volta, avrà il compito di analizzare e selezionare in base al merito le proposte progettuali ammissibili al Fondo, approvare il sostegno alle operazioni, senza preassegnazioni tematiche o geografiche delle risorse. Il Comitato direttivo nomina l'Amministratore delegato del FEIS e un suo vice tramite un processo trasparente.

Le iniziative da finanziare dovranno essere caratterizzate da alto valore aggiunto economico e sociale (in termini di occupazione, crescita di lungo periodo e competitività), contribuire al raggiungimento degli obiettivi delle politiche europee e caratterizzate da un grado elevato di rischio. Il FEIS dovrà fungere da catalizzatore dell'investimento privato tramite il supporto ad un ampio spettro di prodotti finanziari, compresi capitale, debito e garanzie. Naturalmente, il FEIS non deve essere un sostituto del mercato dei capitali, per cui è necessario che per ogni investimento sia valutato il rispetto dei principi europei che regolano gli aiuti di stato¹³². Il ricorso al FEIS è ammesso solo quando non sono disponibili, a condizioni ragionevoli, finanziamenti da altre fonti.

Nella fase transitoria decorrente dal 1° gennaio 2015 sino alla conclusione dell'accordo FEIS, le operazioni di finanziamento ed investimento siglate da FEI e BEI potranno essere sottoposte da entrambi alla Commissione per prevedere alla copertura con la Garanzia UE. La Commissione valuta l'approvazione delle operazioni e, verificatane l'eleggibilità ai sensi del Regolamento FEIS, decide se estendere a loro favore la garanzia UE.

Per consentire al FEIS di supportare gli investimenti, l'Unione europea dovrà costituire una **garanzia** di ammontare pari a 16 mld di euro con diversi livelli di copertura a seconda degli strumenti finanziari utilizzati. La garanzia sarà utilizzata per supportare finanziamenti o investimenti effettuati dalla BEI compatibili con le regole del Fondo¹³³, o

¹³²La Commissione ha preannunciato che definirà una serie di principi di base per le valutazioni degli aiuti di Stato, che i progetti dovranno rispettare per poter beneficiare del sostegno del FEIS. Ha specificato che gli eventuali contributi nazionali complementari ai progetti che rispettano questi criteri e ricevono sostegno dal FEIS saranno oggetto di una procedura semplificata e accelerata di valutazione degli aiuti di Stato, nel cui ambito l'unico aspetto supplementare verificato dalla Commissione sarà la proporzionalità del sostegno pubblico (assenza di sovraccompensazioni). Ha preannunciato altresì che, nell'ottica di un impiego efficiente dei fondi pubblici, preciserà i principi di base in ulteriori linee guida.

¹³³Gli investimenti dovranno riguardare le seguenti priorità: sviluppo delle infrastrutture; investimenti nei settori dell'istruzione, sanità, ricerca, sviluppo, tecnologie dell'informazione e della comunicazione e innovazione; espansione delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica; progetti infrastrutturali nei settori dell'ambiente, risorse naturali e sviluppo urbano e in ambito sociale; PMI e imprese a media capitalizzazione, anche sotto forma di finanziamento del capitale di esercizio con capitale di rischio.

sarà concessa a particolari **piattaforme di investimento**¹³⁴ e a Banche di sviluppo nazionali che, tramite la BEI, investiranno in operazioni compatibili con quanto stabilito dal Regolamento. La garanzia non sarà in ogni caso concessa per operazioni di rifinanziamento. Il Regolamento elenca anche gli strumenti finanziari della BEI (anche tramite il Fondo Europeo degli Investimenti) a sostegno di operazioni coerenti con quanto stabilito nel Regolamento, che potranno essere coperti dalla garanzia: prestiti, garanzie, contro garanzie, strumenti del mercato dei capitali, partecipazioni azionarie o quasi-azionarie.

Il sostegno può essere erogato direttamente dalla BEI o tramite il Fondo europeo per gli investimenti, che forniranno entrambi finanziamenti a elevata capacità di assorbimento del rischio finanziario (partecipazioni azionarie, quasi-azionarie, ecc.) in grado di indurre il settore privato a associarsi all'investimento.

Per consentire di incrementare le risorse del FEIS, la partecipazione a quest'ultimo sarà allargata anche ai singoli Stati membri, Banche di sviluppo, Enti pubblici o partecipati dallo Stato, investitori privati anche al di fuori dell'Unione europea. A livello progettuale, tutti gli investitori potranno cofinanziare singoli progetti o piattaforme di investimento in particolari aree geografiche o per settori.

Viene incoraggiato l'uso di risorse dei **Fondi Strutturali** da parte degli Stati membri per il cofinanziamento di progetti ammissibili al FEIS, che siano supportati da garanzia europea.

Per la copertura dei rischi relativi alla garanzia europea, sarà costituito un **Fondo di garanzia** con risorse inizialmente provenienti esclusivamente dal bilancio europeo. La dotazione del fondo sarà pari a 8 mld di euro, ossia il 50% del totale della garanzia UE raggiunti progressivamente nel 2020¹³⁵. A regime il Fondo di garanzia dovrebbe incamerare gli importi dovuti all'Unione come risultato degli investimenti che beneficiano del FEIS, le somme recuperate dai debitori falliti a valle della garanzia nei confronti della BEI e il rendimento ottenuto investendo le risorse del Fondo di garanzia. Tra le altre, saranno utilizzate risorse provenienti dalla *Connecting Europe Facility* tra il

¹³⁴ Il comitato direttivo detterà i criteri di eleggibilità delle piattaforme di investimento. Queste ultime dovrebbero configurarsi come un fondo creato da una Banca di promozione nazionale (CDP) su temi settoriali (infrastrutture trans-frontaliere, efficienza energetica nel settore privato, PI/venture capital) o con orientamento geografico (idealmente multipaese). In sostanza, si tratterebbe di un fondo di garanzia, che godrebbe del cofinanziamento BEI-FEIS e potrebbe affiancare in maniera stabile il Piano Juncker.

¹³⁵ La Commissione potrà provvedere, se necessario, ad adeguare il tetto del 50% fino ad un massimo di un 10% aggiuntivo. Inoltre, a partire dal 2019 ove la garanzia fosse effettivamente escussa e il tetto del 50% non fosse assicurato, la Commissione dovrà predisporre un report per individuare le misure atte a ricostituire la garanzia iniziale.

2015 e il 2020 per un totale di 3,3 mld di euro, e risorse provenienti da *Horizon2020* per 2,7 mld di euro¹³⁶.

I costi delle operazioni della BEI nell'ambito del FEIS saranno a carico dei beneficiari. Dall'impiego della garanzia da parte della BEI e dall'investimento delle risorse del Fondo di garanzia dovrebbe scaturire un utile netto positivo. Gli utili del FEIS saranno distribuiti proporzionalmente tra i contributori di capacità di rischio. L'eccedenza di risorse riversata nel Fondo di garanzia può essere impiegata per reintegrare la garanzia dell'UE all'importo iniziale.

Altro aspetto caratterizzante dell'iniziativa europea è la creazione di un **Polo europeo di consulenza sugli investimenti** (*European Investment Advisory Hub*), che dovrà fornire supporto tecnico e legale ai paesi per l'individuazione dei progetti, la loro presentazione e sviluppo. L'obiettivo sembra essere quello di fornire una piattaforma di servizi di consulenza tecnica anche sulla strutturazione dei progetti e sull'utilizzo di strumenti di finanza innovativa e partenariati pubblico privati.

Oltre al Polo europeo di consulenza sugli investimenti, la Commissione con la BEI e il supporto degli Stati membri, promuoverà la creazione di una **pipeline trasparente dei progetti** in corso e programmati nell'Unione europea che siano potenziali beneficiari del FEIS. L'obiettivo è di rendere trasparente e accessibile ai potenziali investitori l'informazione sui progetti, con periodicità regolare e con modalità strutturate. La presenza dei progetti nella *pipeline* non comporta nessun automatismo nell'accesso al finanziamento FEIS, dato che questa potrebbe contenere anche progetti totalmente finanziabili dal mercato privato, o con altri strumenti di finanziamento europei o nazionali. L'inserimento all'interno del portale delle schede riassuntive riguardanti i progetti sarà subordinato al pagamento di una *fee* da parte dei promotori.

¹³⁶Sulla sottrazione delle risorse ai programmi *Connecting Europe Facility* e *Horizon2020*, il recente accordo fra Consiglio, Parlamento e Commissione sul testo che verrà sottoposto all'approvazione del Parlamento europeo il prossimo 25 giugno, prevede una diversa distribuzione delle fonti di finanziamento della garanzia, meno penalizzante per i due programmi sopramenzionati.