

***Public Investments Evaluation: What Lies Ahead?
 Click Day Vs. Selection***

QUALE FUTURO PER LA VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI? CLICK DAY VS. SELEZIONE*

Franco Prizzon
 Dipartimento DIST
 viale Mattioli 39, 10125
 Torino, Italia
 prizzon@polito.it

Manuela Rebaudengo
 Dipartimento DIST
 viale Mattioli 39, 10125
 Torino, Italia
 manuela.rebaudengo@polito.it

Abstract

Despite the crisis of the last ten years and the local governments well-known financial requirements, the metropolitan areas and the big cities keep constructing public works in order to satisfy the increasing population needs. What lies ahead for the small public works? Will they decrease over time, both in terms of number and value, or will they keep going on as today, regardless of real local needs? In both cases, will the ex-ante assessment lose its importance or not? Maybe someone will put assessment process aside, making way for funding system “by request”. Certainly it’s the shortest way but it’s well far away from public works planning process. The paper describes last national experience of small public works finance, the “Programma 6.000 Campanili”, which has the request sending time as evaluation criterion.

KEY WORDS: *Small Public Works, Public Investments Evaluation, Ex-Ante Project Assessment, Public Works Planning Process.*

1. Introduzione

C'è chi sostiene che le criticità riscontrabili nel sistema italiano delle opere pubbliche (in fase di realizzazione e di esercizio) derivino principalmente dall'estrema frammentazione amministrativa del nostro territorio nazionale; chi, invece, ritiene che le problematiche nascano spesso dal carattere politico mediatico degli interventi, non solo delle cosiddette piccole opere. Certamente, per entrambe le considerazioni, esistono argomentazioni convincenti. Oltre il 70% dei comuni italiani può essere definito un piccolo comune, essendo dimensionalmente inferiore a 5.000 abitanti e, più precisamente, il 25% del totale nazionale è una piccolissima realtà che non supera i 1.000 abitanti [1].

Questo fenomeno è certamente più evidente in alcune Regioni (ad esempio Valle d'Aosta, Piemonte e Molise) e meno in altre (ad esempio Puglia, Emilia Romagna e Toscana), complice forse la morfologia del territorio. Tanti

(piccoli) comuni corrispondono a tanti (piccoli) servizi da erogare, tanti (vetusti) patrimoni da gestire, tante esigenze (a volte “personali”) da soddisfare. Per questo, da sempre, gli investimenti in opere pubbliche (o di interesse pubblico) hanno avuto risvolti tecnici ma anche politico-amministrativi, indipendentemente dalla dimensione territoriale in cui esse vengono realizzate.

Se per le Aree Metropolitane e per le grandi città è sempre il momento di intervenire (nonostante la crisi dell'ultimo decennio e i ben noti problemi finanziari degli Enti Locali) per soddisfare le crescenti e mutate esigenze della popolazione, quale futuro avranno le piccole opere? Si ridurranno nel tempo, per numero e importo, considerando che presto si arriverà ad aggregazioni amministrative non solo nella sostanza, ma anche nella forma? Oppure continuerà la realizzazione con lo stesso trend, a pioggia e per filoni di finanziamento, a prescindere dalle reali esigenze locali? In entrambi i casi, quale ruolo (e quale significato) avrà la valutazione preventiva degli in-

*Il documento nella sua interezza è frutto del lavoro congiunto dei due autori. Tuttavia i paragrafi 1 e 4 sono attribuibili a Franco Prizzon; il 2 e il 3 a Manuela Rebaudengo. Tutte le figure e le tabelle contenute nel documento sono elaborazioni a cura degli autori, a partire dai dati pubblicati sul tema dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

LaborEst n.10/2015

vestimenti?

Quando gli attori in gioco sono tanti, con svariate competenze, e soprattutto quando la scelta di intervento non è banale, è ancora forte la necessità di “un supporto” per scegliere le opere su cui investire e per stimarne preventivamente le ricadute territoriali. In questi casi certamente continueremo a vedere applicazioni di strumenti e metodi estimativi, quali ad esempio le analisi multicriteri (MCDA), il *Public Sector Comparator* (PSC) e la *Value for Money Analysis* (VfMA), oppure più in generale le analisi dei flussi di cassa (DCF) per la verifica delle convenienze pubbliche e private, a volte solo per legittimare formalmente un intervento già scelto “politicalmente”. Nel caso dei piccoli interventi, forse in un’ottica di semplificazione e non tanto di merito, si assiste, invece, ad una tendenza ad accantonare le procedure di valutazione e selezione, per lasciare il posto a meccanismi “a richiesta”, certamente più veloci e meno dispendiosi di tempo.

2. Il primo Programma 6.000 Campanili

La copertura finanziaria complessiva era pari a 100M€, con una previsione quindi di soddisfare tra le 100 e le 200 richieste. La procedura è stata chiarita molto bene nel DM 26 settembre 2013: oltre ai documenti di natura più amministrativa, occorreva inviare telematicamente¹ anche la documentazione tecnica utile all’inquadramento generale dell’intervento; l’ANCI avrebbe poi avuto il compito di redigere (e trasmettere al Ministero) l’elenco di tutte le richieste pervenute. Sulla base di questo elenco, il M.I.T. avrebbe verificato “la conformità delle richieste in termini di completezza e regolarità della documentazione e la coerenza dei contenuti delle proposte con le tipologie di intervento” [3]. La norma ha quindi previsto che i finanziamenti vengano assegnati sulla base dell’ordine di ricezione delle domande, fatta salva la verifica formale dei requisiti di partecipazione e il soddisfacimento della riserva minima di progetti [35], “finalizzata a finanziare almeno un progetto per Regione/Provincia autonoma, tenendo sempre conto dell’ordine cronologico di ricezione delle richieste [3].”

Il successo del *click day* è stato davvero sorprendente: la casella di posta elettronica dell’ANCI ha ricevuto circa 300 email nella prima mezz’ora e complessivamente 3.500 a fine della giornata [4], con un indice di partecipazione superiore al 50% dei soggetti interessati. L’elenco degli interventi ammessi a finanziamento, approvato in data 08/01/2014, ha stabilito il finanziamento di 115 progetti. Visto l’elevato successo dell’iniziativa (secondo ANCI sono state circa 4.500 le domande presentate entro il termine previsto [4], sono poi state stanziati ulteriori risorse: 50M€ a valere sulla Legge di Stabilità

L. 147 del 27/12/2013, che hanno portato a finanziare 59 nuovi interventi [DM 06/06/2014]; ulteriori 100M€ a valere sul cosiddetto Sblocca Italia L. 164 del 11/11/2014, che renderanno possibile la realizzazione di altre 119 opere per un totale di 293 M€.

Considerando le tre tranches di finanziamento, l’intero stanziamento (250M€) è stato attribuito alle domande pervenute nei primi 60 secondi, a meno di quelle ammesse ex art. 6 c. 4 della Convenzione tra M.I.T. ed A.N.C.I. [23, pari a circa l’8% del totale]. La distribuzione territoriale è quella delle Figure (Vedi Figg. 1 - 2).



Fig.1 - distribuzione regionale del numero di progetti finanziati (%)

L’esempio più recente di finanziamento di piccole opere (o forse, più precisamente, ai piccoli Comuni) è il “Programma 6.000 Campanili”, introdotto dal DL. n. 69 del 21 giugno 2013, poi modificato e convertito in legge dal cosiddetto Decreto del Fare, L. n. 98 del 9 agosto 2013. L’intento dichiarato è quello di rilanciare il settore delle costruzioni anche nelle piccole realtà locali, in particolare attraverso la realizzazione di “interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, ivi compresi gli interventi relativi all’adozione di misure antisismiche, ovvero di realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie e funzionali alle stesse o reti telematiche di NGN e WI-FI, nonché di salvaguardia e messa in sicurezza del territorio” [2]. Per essere ammessi al finanziamento, i progetti dovevano avere un importo compreso tra 500.000€ e 1M€ ed essere muniti di tutti i pareri, le autorizzazioni, i permessi e nulla osta previsti dalla normativa vigente. Il maggior numero di richieste è pervenuto dal Piemonte (63 domande, pari al 22% del totale ovvero circa il 21%

¹Potevano presentare domanda di contributo finanziario i Comuni (e/o loro Unioni) che, sulla base dei dati anagrafici risultanti dal Censimento 2011, avevano una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Rigenerazione Urbana, PPP, Smart Cities

degli importi) anche se non è stata la realtà territoriale più virtuosa (o veloce?): solo il 6% dei possibili beneficiari dell'intero territorio regionale è entrato in una delle tre graduatorie, contro il 15% dei casi registrato per l'Umbria, il 12% per le Marche e il 10% del Veneto.

La Regione che ha avuto il risultato peggiore (il minor numero di ammessi al finanziamento tra quelli ammissibili al contributo) è stato il Trentino Alto Adige, con solo il 2% di successo, probabilmente a dimostrazione dello scarso interesse per lo strumento.



Fig. 2 - distribuzione regionale degli importi finanziati [% e valore medio]

L'importo medio finanziato è decisamente alto (848.000€); in molti casi sembra si sia optato per richiedere il massimo finanziabile (nel 39% dei casi, infatti, l'importo finanziato è pari o superiore a 975.000€). Sono poi possibili alcuni interessanti confronti con gli importi pro capite finanziati per ciascuna realtà regionale: se il dato medio nazionale (1.147€/ab) è confrontabile con la spesa "ordinaria" annua pro capite per opere pubbliche², tre sono i territori in cui le richieste appaiono di molto sovra stimate: Valle d'Aosta (2.590€/ab), Piemonte (2.520€/ab) e Liguria (2.277€/ab) (vedi Tab. 1 e Fig. 3).

Questo è per lo più dovuto ad alcuni casi di realtà molto piccole (anche di poche centinaia di abitanti) che hanno candidato progetti di importo pari a 1M€.

Regione	€/ab medio	€/ab min	€/ab max
Abruzzo	€ 1.109	€ 155	€ 4.761
Basilicata	€ 499	€ 284	€ 910
Calabria	€ 799	€ 188	€ 1.824
Campania	€ 561	€ 202	€ 1.517
E. Romagna	€ 367	€ 191	€ 847
Friuli V.G.	€ 480	€ 396	€ 567
Lazio	€ 750	€ 171	€ 2.675
Liguria	€ 2.277	€ 194	€ 7.769
Lombardia	€ 656	€ 130	€ 3.092
Marche	€ 965	€ 190	€ 5.401
Molise	€ 1.189	€ 255	€ 3.032
Piemonte	€ 2.520	€ 200	€ 18.958
Puglia	€ 435	€ 204	€ 589
Sardegna	€ 635	€ 136	€ 1.980
Sicilia	€ 482	€ 236	€ 1.527
Toscana	€ 825	€ 256	€ 2.132
Trentino A.A.	€ 718	€ 287	€ 1.881
Umbria	€ 463	€ 236	€ 594
V. d'Aosta	€ 2.590	€ 1.663	€ 3.899
Veneto	€ 635	€ 143	€ 3.321

Tab. 1 - Distribuzione regionale degli importi pro-capite finanziati



Fig. 3 - Distribuzione regionale degli importi pro-capite finanziati (valore medio)

Analizzando più in dettaglio le opere ammesse a finanziamento, rispetto alle cinque tipologie di interventi previste dalla norma [A1 - adeguamento normativo di edifici pubblici esistenti; A2 - ristrutturazione e rifunzionalizzazione di edifici pubblici; A3 - nuova costruzione di edifici pubblici; B-realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie e funzionali alle stesse o reti telematiche di NGN e WI-FI; C-salvaguardia e messa in sicurezza del territorio], la distribuzione delle richieste non è uniforme (vedi Fig. 4).

² Per i contratti di lavori aggiudicati nel 2013 e di importo pari o superiore a 40.000€ (non solo, quindi, le opere minori come in questo caso) la spesa media nazionale pro capite è di circa 1.400€/ab. [5]

LaborEst n.10/2015

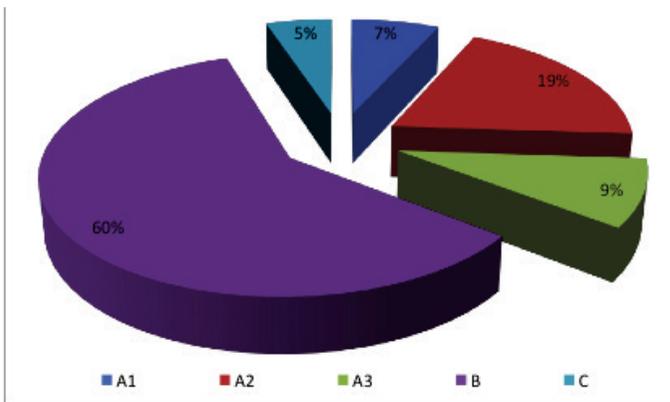


Fig. 4 - Classificazione degli interventi (tipologie previste dalla norma)

Il 60% degli interventi è finalizzato al potenziamento e/o miglioramento della viabilità; seguono i casi di ristrutturazione di edifici pubblici esistenti (19% del totale); limitate le nuove costruzioni, gli adeguamenti normativi (potenzialmente già inclusi nella precedente voce, generica, di ristrutturazione) e le opere di protezione e difesa ambientale (rispettivamente il 9%, 7% e 5% dei casi). In termini più puntuali, cercando di individuare alcune sotto categorie ricorrenti, il quadro degli interventi finanziati è quello sintetizzato nella figura sottostante (vedi Fig. 5).

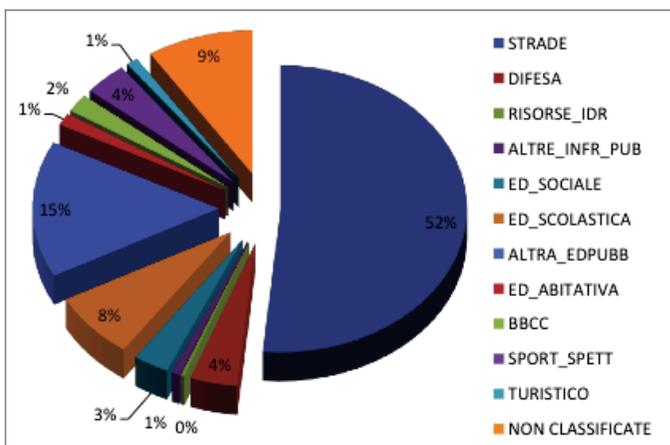


Fig. 5 - classificazione degli interventi (categorie di cui al DM 24/10/2014)

I valori medi e gli ambiti di intervento sono molto simili a quelli che ritroviamo in ambito nazionale nella realizzazione "ordinaria" delle opere pubbliche: strade, scuole, altri edifici pubblici. Lo strumento è stato quindi usato non per finanziare opere "straordinarie", ma (complici le ristrettezze economiche e burocratiche in cui si trovano gli enti locali) per completare, mantenere e adeguare dal punto di vista normativo il patrimonio esistente. Forse a partire dagli esiti di questo programma il Ministero potrà ragionare su canali di finanziamento tematici, così come è già stato fatto per l'edilizia scolastica (emergono, ad esempio, le esigenze di efficientamento energetico del patrimonio esistente, della manutenzione dei servizi di ur-

banizzazione primaria - illuminazione, fognature, acquedotti, forse in parte ancora gestiti direttamente e non attraverso consorzi - e della riconversione di immobili dismessi³).

Anche se l'importo (limitato) degli interventi porterebbe a pensare che il bando sia rivolto alla realizzazione di opere minori, osservando la distribuzione del trend degli importi medi delle opere pubbliche aggiudicate nell'ultimo quinquennio, si può notare che quasi in un caso su due (45%) delle annualità osservate, i valori medi si sono attestati proprio al di sotto della soglia di 1M€ [5]. Se non è vero quindi che si tratta di un finanziamento per piccole opere e se per di più sono anche diffuse territorialmente, occorre che l'investimento (da leggersi: la scelta del progetto da finanziare) sia più attento, anche in presenza di un elevato numero di richieste come in questo caso. Questo non solo per evitare le critiche, (qui subito mosse dagli esclusi) di mancanza di meritocrazia (l'istruttoria del Ministero è solo formale, di accertamento dei requisiti di partecipazione, e non entra nel merito delle scelte progettuali, dei costi stimati e delle eventuali alternative di intervento) e di disparità di trattamento (si pensi, ad esempio, a quelle realtà locali in cui l'infrastrutturazione ancora non consente di avere veloci collegamenti alla rete), ma anche per non far passare l'idea che sia sufficiente rispondere a tutti i bandi indistintamente, per garantirsi qualche finanziamento "politicamente" spendibile sul territorio.

3. Alcune questioni aperte

Se negli ultimi decenni si è registrato un sempre costante fabbisogno di investimenti pubblici, soprattutto in condizioni di scarsità di finanziamenti come ora, esiste il rischio di operare scelte sbagliate: in termini di tipologia di opere da realizzare (è più utile per la collettività finanziare interventi di manutenzione stradale, anche se si tratta ad esempio di viabilità minore in piccoli centri, oppure nuove bretelle stradali in territori in cui siano stati verificati flussi di traffico consistenti? Oppure, ancora, meglio concentrarsi sull'edilizia scolastica, o consentire generiche trasformazioni e riconversioni del patrimonio immobiliare pubblico inutilizzato?), ma anche (peggio) di reale utilità per la collettività (si pensi, ad esempio, a tutti i casi di "corsa al finanziamento" che ha generato, in passato, reti frammentate di piste ciclabili, una moltitudine di micro musei e di spazi polivalenti, ecc.) senza attenzione alcuna alla gestione futura.

La valutazione deve poter funzionare come parte integrante del processo di elaborazione del progetto (per discriminare la migliore soluzione tecnica, localizzativa, funzionale), ma anche e soprattutto di ottimizzazione delle scelte di investimento e di allocazione efficiente di

³ Per i quali tuttavia l'azione statale potrebbe non essere tanto volta a finanziare l'ennesima ristrutturazione quanto a stimolare risorse private per la trasformazione, nei casi in cui esista una reale appetibilità per l'area e/o per il bene.

Rigenerazione Urbana, PPP, Smart Cities

risorse pubbliche sempre più scarse [6].

La valutazione come “metodologia di progettazione degli investimenti”, come “nucleo centrale del processo di programmazione”: l'argomento è dibattuto da tempo. Complessivamente si può affermare che, dagli anni novanta ad oggi, nonostante alcune buone pratiche⁴, non c'è stata una piena maturazione del processo di diffusione della cultura della valutazione, forse per una persistente diffidenza nei confronti di procedure sospettate di sottrarre discrezionalità al decisore politico, insieme ad una carenza di competenze interne alla Pubblica Amministrazione.

Dal punto di vista teorico, molte sono le tecniche, più o meno sofisticate, per la scelta di alternative tecniche, la cui applicazione trova spazio quasi in tutti i settori della ricerca. Se molte di queste vengono utilizzate con successo come strumenti di supporto alla decisione per scelte strategiche di grandi progetti di trasformazione che possono coinvolgere, ad esempio, le aree metropolitane, difficilmente si può affermare che siano diffuse e utilizzate anche nelle piccole realtà locali (spesso la complessità del problema è talmente ridotta che il decisore pubblico è in grado di risolverla senza l'utilizzo di software e simulazioni). E non sempre all'interno dell'amministrazione sono presenti tali competenze: in alcuni casi, un solo tecnico deve occuparsi di opere pubbliche, edilizia privata, gestione dei servizi pubblici, catasto, con un organico sempre più ridotto.

Per supportare le pubbliche amministrazioni che devono esprimersi, ad esempio, per selezionare progetti concorrenti, il Formez ha pubblicato già nel 2002 un documento [7] che, dopo aver introdotto sinteticamente le principali tecniche, chiarisce che per problemi di questo tipo “l'ordinamento delle alternative può essere utile costruito con il metodo della somma pesata o con Electre⁵”. Certamente le attese di grandi numeri hanno pesato sulla decisione di non operare formalmente una selezione, ma si ritiene sia possibile portare a termine (in tempi contenuti e con buoni risultati), selezioni di un gran numero di progetti, anche con un livello di complessità e di completezza della documentazione richiesta maggiore rispetto al caso esaminato.

4. Considerazioni finali

Notizie recenti [9, 10] parlano dello sblocco dell'ultima parte dei 200M€ assegnati al Programma 6.000 Campanili da destinarsi a nuovi progetti, sempre con le stesse regole a meno di due eccezioni: la riduzione del 60% del-

l'importo finanziabile (il costo totale del progetto dovrà essere compreso tra 100.000€ e 400.000€), e il carattere regionale delle procedure. Non più, infatti, una sola lista costruita da ANCI sulla base dell'ordine di arrivo delle richieste, ma tante graduatorie regionali con differenti dotazioni di risorse (i 100M€ sono stati distribuiti dal Ministero in funzione della popolazione (totale regionale o popolazione totale dei possibili beneficiari)? In alcuni casi la differenza è significativa).

Purtroppo, quindi, per la prossima tranche di finanziamento il click-day sostituirà le procedure di valutazione anche se la riduzione dell'importo finanziabile sembra mitigare un po' l'effetto (distribuzione sempre casuale, più limitate le proposte di intervento, anche alla luce del parametro di spesa visto nel paragrafo precedente -€/ab). Questa decisione di procedere ancora una volta attraverso un click day (senza valutazione, solo con “assegnazione di priorità” ad alcune tipologie di interventi).

Nel 2003 e sempre a cura del Formez, è stato poi predisposto un rapporto in cui si applica l'approccio multicriteriale per la selezione dei progetti infrastrutturali nell'ambito della progettazione integrata territoriale [8]. Il documento individua in modo chiaro una proposta di ordinamento delle alternative che passa attraverso la definizione di criteri generali di valutazione, la loro gerarchizzazione attraverso l'attribuzione dei pesi e l'assegnazione dei punteggi. A titolo di esempio vengono indicati, per costruire la valutazione, i seguenti criteri: rilevanza (30%); fattibilità (25%); efficienza (10%); sostenibilità (20%); risultati socioeconomici (15%); rischio (-30%)⁶.

Per il Programma 6.000 campanili, quindi, senza troppo operare per definire uno strumento di valutazione e con il solo utilizzo dei contenuti dei due documenti⁷, si sarebbe potuto attuare una selezione semplice ed efficace dei progetti presentati, senza lasciare la finanziabilità al caso (o meglio, alla rapidità di presentazione della domanda). L'ammissibilità al finanziamento di tipologie di opere tra loro anche molto differenti, (ad esempio strade vs. scuole) suggerisce però la redazione di graduatorie separate, per poter eventualmente operare una valutazione con criteri differenti per famiglia di interventi (strade, scuole, edilizia sociale, ...), appare una deriva pericolosa e preoccupante, forse perché in un momento in cui le risorse scarseggiano, ci si attende un aumento della selezione degli investimenti. Maggiore selezione significa più competitività dei territori, sul piano però delle idee e dei progetti proposti e non della velocità di trasmissione della documentazione.

⁴ Attività promosse da Amministrazioni Centrali e Regionali e loro associazioni, quali ad esempio l'Uval e il Formez.

⁵ Poiché in presenza di grandi numeri la procedura deve essere semplice, snella e quanto più chiara possibile, si ritiene che il metodo più banale da applicare sia quello della somma pesata.

⁶ Individuare tra i criteri anche il rischio, attribuendogli un peso negativo, può non essere la soluzione più corretta, né quella più agevole al calcolo; per considerare comunque gli effetti di un possibile insuccesso del progetto proposto, può essere utilizzato quale sub-criterio della *fattibilità*.

⁷ Peraltro neanche così recenti, a testimonianza della scarsa attenzione al problema della selezione delle piccole opere.



LaborEst n.10/2015

Infine rimane aperto il problema della gestione futura. La selezione non può non considerare questo aspetto, dal momento che spesso se ne trascura l'impatto (non solo in termini monetari), e ci si concentra esclusivamente sull'ottenimento dei finanziamenti per la costruzione dell'opera.

Bibliografia

[1] ALLEGATO 1 alla CONVENZIONE n. 14010 del 29 agosto 2013 tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani. "Elenco Comuni inferiori a 5.000 abitanti (popolazione legale ISTAT 2011) ed elenco dei Comuni risultanti da fusioni tra Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti", agosto 2013.

[2] Legge 9 agosto 2013 n. 98. "Conversione, con modificazioni, del Decreto-Legge 21 giugno 2013, n. 69. Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia" (cd. Decreto del Fare).

[3] DM 26 settembre 2013. "Approvazione dell'Atto aggiuntivo alla Convenzione 29 agosto 2013 disciplinante i criteri per l'accesso all'utilizzo delle risorse degli interventi che fanno parte del primo Programma 6.000 Campanili"

[4] AA.VV., Edilizia e Territorio n. 42, Milano, Il Sole24Ore, novembre 2013

[5] Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, "Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2013", luglio 2014

[6] Regione Piemonte, "Studi di Fattibilità :Linee guida regionali", marzo 2012

[7] Di Maio A., Rostirolla P., "*Tecniche e supporti per la selezione dei progetti d'investimento: un approccio per la selezione dei progetti*". In: Progetto NUVAL, La formazione per la rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, Napoli, Formez, 2002

[8] Staff Sviluppo Locale Campania, "I criteri per la selezione dei progetti", Napoli, Formez, 2003

[9] AA.VV., Edilizia e Territorio n. 11, Milano, Il Sole24Ore, marzo 2015

[10] AA.VV., Edilizia e Territorio n. 18, Milano, Il Sole24Ore, maggio 2015