

Programmazione di bilancio e gestione degli investimenti pubblici: un'agenda aperta

(Fabrizio Balassone^{*})

1. Introduzione

In Italia negli anni duemila la spesa per investimenti delle Amministrazioni pubbliche è stata pari in media al 2,3 per cento del prodotto interno lordo, appena inferiore alla media dell'area dell'euro (2,5 per cento), nettamente superiore alla spesa tedesca (1,5 per cento). Nel 2010 la spesa è stata pari a quasi 32 miliardi di euro (2,1 per cento del PIL), di cui oltre 23 sono stati erogati dalle Amministrazioni locali.

Si tratta di un ammontare ingente di risorse che può incidere significativamente sulla crescita economica del Paese sia nel breve-medio termine, sia nel lungo periodo. Da un lato, la spesa per investimenti – insieme con quella per acquisti di beni e servizi – costituisce spesa diretta e quindi è parte della componente del bilancio pubblico con il moltiplicatore più elevato, non mediato dal comportamento di altri soggetti economici come invece quello dei trasferimenti e delle imposte¹. Dall'altro, la dotazione di capitale pubblico è tra i fattori abilitanti che stanno alla base del potenziale di crescita di lungo periodo di un'economia.

L'impatto della spesa per investimenti, sia nel breve che nel lungo termine, dipende dall'efficienza con cui le risorse finanziarie sono impiegate. A parità di spesa, dall'efficienza dipendono sia la domanda attivata, sia l'aumento dello stock di capitale. Come accade per tutti i settori di attività economica, anche nel caso degli

^{*} Banca d'Italia, Servizio Studi di Struttura Economica e finanziaria. L'analisi è stata effettuata sulla base della normativa vigente al 31 dicembre 2011.

L'autore ringrazia Piero Casadio, Marco Ponti e Stefania Zotteri per i commenti a una precedente versione del lavoro. Le opinioni espresse nel lavoro non impegnano in alcun modo l'Istituto di appartenenza dell'autore.

¹ Tuttavia, l'efficacia della spesa per investimenti come strumento di controllo della domanda aggregata nel breve termine risente dei ritardi relativamente ampi con cui si passa dalla decisione di realizzare un'opera alla sua materiale esecuzione.

investimenti pubblici l'efficienza dipende dalla presenza di un vincolo di bilancio che induca selettività nell'impiego delle risorse e dalla qualità degli strumenti utilizzati in tale selezione.

In questo lavoro si esaminano le procedure che nel nostro Paese determinano la quantità di risorse destinate agli investimenti (in termini sia di stanziamenti, sia di massa spendibile annuale) e i legami tra il quadro finanziario e la selezione quantitativa e qualitativa dei progetti di investimento. In altri termini, si analizzano i processi che portano alla decisione di approvare l'esecuzione di un'opera e governano la valutazione della sua compatibilità con la programmazione di bilancio.

L'analisi è effettuata utilizzando come *benchmark* le caratteristiche chiave di un efficace sistema di programmazione di bilancio e di gestione degli investimenti pubblici, quali emergono dall'esame delle *best practices* internazionali. Per gli investimenti, in particolare, si fa riferimento alle caratteristiche identificate in Rajaram et al. (2010): (i) la presenza di linee guida strategiche che identifichino le priorità nazionali e di procedure standardizzate per la definizione delle proposte di investimento; (ii) l'utilizzo di procedure formalizzate per la valutazione dei progetti; (iii) la previsione di un controesame indipendente della valutazione; (iv) l'esistenza di uno stretto legame con il ciclo di bilancio; (v) il monitoraggio della realizzazione dei progetti e la previsione di procedure per l'adeguamento a mutamenti di contesto; (vi) la conduzione di valutazioni ex post dei progetti realizzati².

Le criticità principali sono individuate, per quanto riguarda la programmazione di bilancio, nella mancanza di obiettivi pluriennali per grandi categorie di bilancio (e quindi per gli investimenti) e nell'insufficiente grado di definizione degli strumenti di coordinamento tra i vari livelli di governo.

Per quanto riguarda la gestione degli investimenti pubblici, invece, i problemi riguardano: l'infrequente riferimento a linee guida strategiche nella loro

² Su questo schema Dabla-Norris et al. (2011) hanno elaborato un indice della qualità complessiva del sistema di gestione degli investimenti pubblici, calcolandolo per un campione di 71 paesi emergenti e in via di sviluppo.

programmazione; l'assenza di una valutazione sistematica dei costi e dei benefici dei progetti, che concorre a determinare costi unitari elevati nel confronto internazionale; la frammentarietà delle fonti di finanziamento e il conseguente ricorso al finanziamento parziale delle opere; la sovrapposizione di competenze nella programmazione e nell'esecuzione degli interventi; le carenze dell'attività di monitoraggio che non consente di controllare lo stato di avanzamento degli interventi e di formulare valutazioni generali sull'efficienza del processo di realizzazione delle opere, ostacolando ogni azione volta alla riduzione dell'eccedenza di costi e tempi di realizzazione rispetto ai preventivi, anch'essa elevata nel confronto internazionale.

La prossima sezione descrive il *benchmark* utilizzato per valutare il sistema di programmazione del bilancio e di gestione degli investimenti. La sezione 3 pone a confronto con tale *benchmark* le istituzioni e le prassi adottate nel nostro Paese. La sezione 4 riassume le principali conclusioni del lavoro.

2. Un sistema di programmazione di riferimento

2.1 La programmazione di bilancio

In un sistema di bilancio orientato al medio termine, date le previsioni macroeconomiche e quelle di entrata e di spesa “a politiche invariate”, si stabiliscono gli obiettivi pluriennali per le entrate e per le spese totali coerenti con le linee generali della politica di bilancio (obiettivi di disavanzo e di debito) e, conseguentemente, i tetti di spesa pluriennali per le grandi categorie di bilancio, tra le quali gli investimenti³.

³ Questo modello è utilizzato, ad esempio, in Svezia e nel Regno Unito. Si veda Ljungman (2008, 2009) e i riferimenti ivi indicati. Un numero crescente di paesi ha scelto nel corso degli ultimi venti anni di formalizzare i propri obiettivi di finanza pubblica definendo vere e proprie regole numeriche (*fiscal rules*) o introducendo leggi quadro in materia di gestione dei conti pubblici (*fiscal responsibility laws*). In questo modo i governi hanno segnalato la propria determinazione a mantenere la sostenibilità dei conti. La maggiore visibilità di eventuali deviazioni dagli obiettivi dovuta a tale formalizzazione accresce il costo politico delle stesse (per una discussione si vedano, tra gli altri, Kopits e Symansky, 1998 e Kumar e Ter-Minassian, 2007). Non tutte le *fiscal rules* sono egualmente efficaci (Calmfors, 2005; Kopits, 2004; Morris, Ongena e Schuknecht, 2006; Ayuso-i-Casals et al., 2007). Alcuni studi hanno trovato una correlazione

Le decisioni circa l'avvio di nuovi progetti sono poi prese coerentemente con il quadro finanziario così delineato: il tetto individuato per la spesa per investimenti e le previsioni circa le occorrenze finanziarie relative ai progetti avviati in esercizi finanziari precedenti determinano le risorse disponibili per le nuove iniziative⁴.

La definizione delle politiche con un riferimento pluriennale dovrebbe garantire che le decisioni tengano conto della sostenibilità, almeno nel medio periodo, dei programmi di spesa approvati⁵. Questo richiede da un lato informazioni adeguate e dall'altro, nei paesi caratterizzati da un elevato grado di decentramento, meccanismi di coordinamento tra diversi livelli di governo.

Con riferimento al primo aspetto, è necessario disporre di informazioni che facciano riferimento a una definizione sufficientemente ampia di operatore pubblico, siano disponibili con tempestività e siano di adeguata qualità. Questo per evitare che il giudizio sulla sostenibilità delle politiche non venga formulato in base a una visione parziale, datata o inattendibile delle condizioni di partenza⁶. Inoltre, occorre che le previsioni macroeconomiche e le corrispondenti valutazioni dei futuri andamenti di finanza pubblica – sia programmatici, sia a politiche invariate – siano elaborate senza distorsioni. La trasparenza di dati, ipotesi e metodi sottostanti le previsioni è

positiva tra la presenza di *fiscal rules*, e in particolare di regole relative alle spese, e i risultati di bilancio (OECD, 2007; Commissione europea, 2007).

⁴ Si veda Rajaram et al. (2010).

⁵ La tendenza a privilegiare orizzonti temporali brevi per la valutazione delle politiche di bilancio può riflettere problemi di “illusione fiscale” (Puviani, 1903; Buchanan e Wagner, 1977) o comportamenti strategici/opportunistici (Persson e Svensson, 1989; Tabellini e Alesina, 1990). La conduzione su base periodica di esercizi di previsione a lungo termine caratterizza le procedure di bilancio di un numero crescente di paesi (Balassone, Franco e Rizza, 2010). L'approccio *top-down* nella definizione degli obiettivi (dal saldo, alla spesa complessiva, alle spese dei principali comparti) può contrastare il deficit *bias* determinato dal cosiddetto effetto *common pool* (Weingast, Shepsle e Johnsen, 1981) spostando inizialmente l'attenzione dalle questioni di allocazione a quelle di sostenibilità.

⁶ Si veda IMF (2007).

cruciale⁷. Valutazioni indipendenti delle previsioni governative possono fornire un contributo importante⁸.

Per quanto riguarda i meccanismi di coordinamento tra diversi livelli di governo due elementi sono stati sottolineati in letteratura: (1) regole chiare e stabili per la preparazione e per l'esecuzione dei bilanci delle Amministrazioni locali; (2) meccanismi formalizzati per una trasparente allocazione tra i sottosettori delle Amministrazioni pubbliche dello sforzo necessario a conseguire gli obiettivi di disavanzo e di debito complessivi⁹.

L'evidenza empirica suggerisce che quando l'esigenza di migliorare i conti pubblici si fa pressante, ridurre la spesa in conto capitale (e quindi gli investimenti pubblici) è spesso la prima scelta dei governi¹⁰. Per contrastare questa tendenza è stata spesso suggerita l'introduzione della cosiddetta *golden rule*, una regola che consente il ricorso al debito esclusivamente per finanziare gli investimenti pubblici: in tal modo cesserebbe l'incentivo a ridurre la spesa per investimenti perché i risparmi così ottenuti non sarebbero utilizzabili per finanziare altre spese¹¹. La *golden rule* è compatibile con il sistema di programmazione sopra descritto, ma andrebbe subordinata agli obiettivi di disavanzo e debito definiti all'inizio del processo di bilancio: l'indebitamento per gli investimenti non dovrebbe essere consentito incondizionatamente.

Tuttavia, la *golden rule* è stata criticata perché introduce una rigidità non giustificata nel sistema di bilancio: perché limitare l'indebitamento ritenuto compatibile con la

⁷ Una maggiore trasparenza sembra in effetti associata a disavanzi e debiti pubblici più bassi nei paesi membri dell'OCSE (Alt e Lassen, 2003; Hameed, 2005).

⁸ Jonung e Larch (2004) forniscono evidenza di una minore propensione all'ottimismo nelle previsioni formulate da organismi indipendenti.

⁹ Si vedano IMF (2009) per il primo punto e, tra gli altri, Balassone e Franco (2002) per il secondo.

¹⁰ Si vedano, tra gli altri, Oxley e Martin (1991), De Haan, Sturm e Sikken (1996), Balassone e Franco (2000).

¹¹ La *golden rule* nasce nell'ambito della dottrina di finanza pubblica dominante fino agli anni '30 del secolo scorso come una delle eccezioni ammesse alla regola generale del pareggio di bilancio.

stabilità finanziaria alle sole spese in conto capitale¹²? Una delle attrattive della *golden rule* sta nella possibilità di ripartire il costo di un progetto nell'arco degli anni durante i quali esso produrrà i suoi benefici. Ma è stato rilevato che questa non è una caratteristica esclusiva del capitale fisico dato che anche le spese per l'istruzione e per la sanità (in altri termini, per il capitale umano) producono benefici differiti nel tempo. Inoltre, l'esperienza suggerisce che questo tipo di vincoli può incentivare classificazioni opportunistiche delle spese¹³.

A prescindere dall'introduzione della *golden rule*, per evitare che nella fase di esecuzione del bilancio pressioni inattese sui conti pubblici risultino in riduzioni eccessive della spesa in conto capitale, possono essere utilizzate clausole di salvaguardia (*ring fencing*), si può cioè stabilire preliminarmente che eventuali risparmi rispetto alle spese inizialmente previste per investimenti pubblici non possano essere utilizzati per finanziare aumenti di spesa corrente¹⁴.

2.2 La gestione degli investimenti

Rajaram et al. (2010) identificano alcune caratteristiche chiave di un efficace sistema di gestione degli investimenti pubblici e definiscono un insieme di indicatori di input, di processo e di prodotto che possono essere utilizzati per individuare gli elementi che più influiscono sull'efficienza complessiva del sistema.

In linea con la discussione svolta nella sottosezione precedente, gli autori sottolineano come la presenza di un vincolo di bilancio sia cruciale per garantire la compatibilità delle scelte di investimento con il complessivo equilibrio dei conti pubblici. Tra le caratteristiche chiave del sistema di gestione degli investimenti pubblici essi pongono pertanto *l'esistenza di uno stretto legame con il ciclo di bilancio* (i programmi di bilancio di medio periodo e il bilancio annuale devono

¹² Il dibattito sulla *golden rule* è stato, ed è, ricco. Si veda, ad esempio, la rassegna in Balassone e Franco (2000).

¹³ Si veda Balassone e Franco (2001).

¹⁴ Clausole di questo genere sono adottate, ad esempio, nel Regno Unito (Knox, 2008) e in Francia (Verdier, 2008).

definire l'ammontare di risorse disponibili per i progetti di investimento e devono tener conto dei costi di esercizio delle opere realizzate, l'utilizzo di bilanci pluriennali può facilitare la gestione contestuale di una pluralità di progetti e l'allocazione dei fondi nelle diverse fasi della vita di ciascun progetto).

Le altre caratteristiche individuate da Rajaram et al. (2010) sono:

(1) *La presenza di linee guida strategiche che identifichino le priorità nazionali e di procedure standardizzate per la definizione di proposte di investimento.*

Le proposte di investimento dovrebbero includere, tra l'altro, l'indicazione della priorità strategica affrontata dal progetto, i risultati attesi, il costo previsto, le alternative progettuali che possono essere considerate al fine di ottenere il risultato atteso. Si tratta di elementi necessari a consentire una selezione di primo livello delle proposte di investimento sulla base della coerenza con le linee strategiche e della completezza dell'analisi preliminare di supporto.

(2) *L'utilizzo di procedure formalizzate per la valutazione dei progetti.*

Tali procedure dovrebbero includere studi di fattibilità preliminari e completi, analisi dei costi e dei benefici, analisi di impatto ambientale. Esse dovrebbero essere basate su linee guida chiare per gli aspetti tecnici della valutazione, in modo da assicurare che i progetti siano valutati in maniera omogenea per il loro valore sociale ed economico.

(3) *La previsione di un controesame indipendente della valutazione.*

Tale controesame andrebbe effettuato in base alle procedure di cui al punto precedente in modo tale da ridurre il rischio di *optimism bias* nella valutazione dei costi e dei benefici del progetto¹⁵.

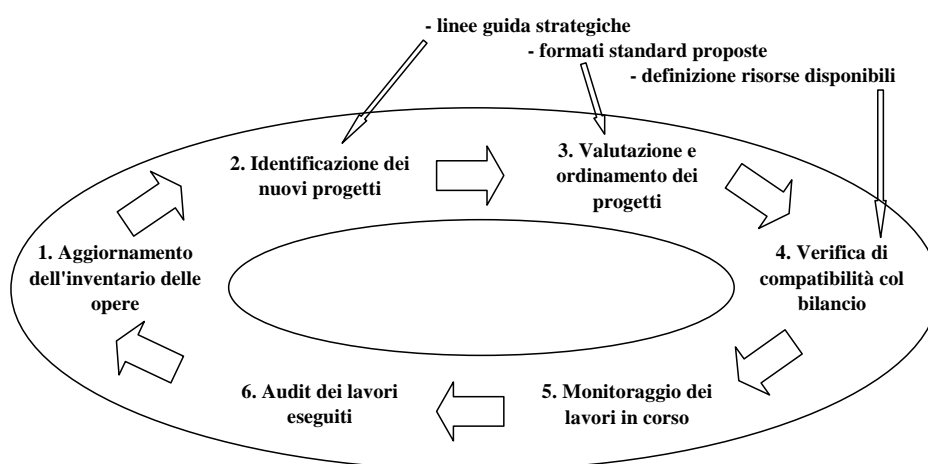
(4) *Il monitoraggio della realizzazione dei progetti e la previsione di procedure per l'adeguamento degli stessi a mutamenti di contesto.*

¹⁵ Si vedano, tra gli altri, Mott McDonald (2002) e Flyvbjerg, Skamris Holm e Buhl (2005).

Dovrebbe essere previsto un processo di monitoraggio continuo del progetto che consenta, ad esempio, di chiedere un ripensamento del progetto ed eventualmente di sospendere l'erogazione dei finanziamenti nel caso in cui ci si renda conto che proseguire nella realizzazione del progetto non risponde più agli obiettivi inizialmente definiti. Questo suggerisce che i finanziamenti debbano essere strutturati in *tranches* corrispondenti alle diverse fasi di avanzamento dei lavori; la richiesta dei fondi relativi a ogni *tranche* dovrebbe essere accompagnata da una valutazione aggiornata del progetto.

Figura 1

Il ciclo di programmazione/esecuzione degli investimenti



(5) La conduzione di valutazioni ex post dei progetti realizzati.

Tali valutazioni dovrebbero verificare se il progetto è stato realizzato entro i tempi e con i costi inizialmente previsti (ed entro quelli eventualmente ridefiniti in seguito a variazioni del progetto); esse dovrebbero anche valutare la conformità dei risultati del progetto con le stime che avevano condotto alla sua approvazione.

Naturalmente, un prerequisito alla definizione delle linee guida strategiche e quindi al corretto funzionamento di tutto il sistema di gestione degli investimenti descritto sopra è l'esistenza di un "registro" dei beni capitali esistenti con informazioni aggiornate sulle singole opere. La figura 1 riassume le caratteristiche individuate da

Rajaram et al. (2010) e le colloca all'interno di un ciclo della programmazione/esecuzione degli interventi.

3. La programmazione in Italia

3.1 La programmazione di bilancio

La normativa italiana in materia di programmazione finanziaria è stata recentemente innovata dalla legge n. 196 del 31 dicembre 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica), modificata successivamente dalla legge n. 39 del 7 aprile 2011 per armonizzare il sistema nazionale delle decisioni di bilancio (in particolare, i contenuti e la tempistica di esame dei principali documenti contabili) alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri¹⁶. Secondo l'art. 1/1 dell'attuale testo della legge 196 “Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica”.

Il ciclo di programmazione fa perno sul Documento di economia e finanza (DEF) che il Governo presenta al Parlamento su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze entro il 10 aprile di ogni anno (il DEF ha sostituito il Documento di programmazione economico-finanziaria, che il Governo presentava al Parlamento in giugno-luglio). Il DEF contiene gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo; in particolare, il Documento presenta gli obiettivi per l'indebitamento netto e per il debito del complesso delle Amministrazioni pubbliche e dei sottosettori delle

¹⁶ Al fine di assicurare il coordinamento ex ante delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri ha preso avvio, da gennaio del 2011, il cosiddetto “semestre europeo” (la decisione era stata presa dal Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010). La sorveglianza multilaterale dei bilanci nazionali prevede ora, tra l'altro, la presentazione contestuale – entro il 30 aprile di ciascun anno – da parte degli Stati membri, dei programmi di stabilità o di convergenza e dei programmi nazionali di riforma, i quali divengono i principali documenti della programmazione economico-finanziaria dei singoli Stati.

Amministrazioni centrali, delle Amministrazioni locali e degli Enti di previdenza e assistenza sociale. Il DEF indica inoltre l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi e fornisce un'indicazione di massima delle misure che si prevede di adottare. Il documento è inviato, per il parere di competenza, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 10).¹⁷

La Nota di aggiornamento del DEF, che il Governo presenta al Parlamento su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze entro il 20 settembre di ogni anno, aggiorna previsioni e obiettivi del DEF e, in coerenza con questi, indica il contenuto del Patto di stabilità interno¹⁸ e le sanzioni per gli enti territoriali nel caso di mancato rispetto dello stesso, nonché il contenuto del Patto di convergenza¹⁹. Se gli obiettivi indicati nella Nota sono diversi da quelli del DEF, il documento è inviato (entro il 10 settembre) alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 10bis). Infine, il disegno di legge di stabilità, che ha sostituito il disegno di legge finanziaria, deve essere presentato alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno, insieme al disegno di legge di bilancio (art. 7). Il Patto interno, il Patto di

¹⁷ Il DEF si articola in tre sezioni: la prima e la terza corrispondono, rispettivamente, al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma (i documenti programmatici previsti dalla normativa europea); la seconda sezione contiene l'analisi degli andamenti di finanza pubblica nell'anno precedente e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi, nonché il dettaglio delle previsioni a legislazione vigente per almeno il triennio successivo e un'indicazione delle corrispondenti previsioni a politiche invariate per grandi aggregati.

¹⁸ Il Patto di stabilità interno, in vigore dal 1999, è volto ad assicurare il concorso degli enti territoriali al rispetto delle regole europee. Inizialmente il Patto fissava obiettivi per il saldo di bilancio, coerentemente con un assetto basato sulla responsabilità finanziaria degli enti territoriali. L'aggregato di riferimento è stato ripetutamente modificato, dapprima con l'esclusione di un numero sempre maggiore di voci dal saldo di bilancio e poi, dal 2002, con l'esplicita adozione di vincoli alla spesa per le Regioni (e anche per gli Enti locali nel biennio 2005-06).

¹⁹ Il Patto di convergenza, previsto dalla legge 42/2009, deve essere definito annualmente dal Governo nell'ambito del disegno di legge di stabilità (che ha sostituito la precedente legge finanziaria) e delineare un percorso di convergenza dei costi, dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio degli enti delle amministrazioni locali, fissando, per ciascun comparto, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito, nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anch'essa prevista dalla legge 42/2009, ha, fra gli altri, il compito di vigilare sul rispetto del Patto di convergenza.

convergenza e la legge di stabilità definiscono le misure necessarie a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica indicati nel DEF e nella Nota di aggiornamento.

Si tratta di una normativa in linea con il *benchmark* delineato nella Sezione precedente, con la non trascurabile eccezione relativa agli obiettivi per grandi categorie di bilancio²⁰.

Per quanto riguarda il coordinamento, la Legge di contabilità e finanza pubblica definisce un quadro piuttosto frammentario. In particolare, sono diverse le procedure stabilite per le Regioni a statuto ordinario (RSO), le province e i comuni, da una lato, e per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, dall'altro. Per le prime è il Patto di stabilità interno a definire gli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi coerenti con il quadro programmatico del DEF (art. 8/2). Per le seconde, invece, la legge si limita a indicare l'obbligo di determinare gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal DEF (art. 8/1).

Il difetto di strutturazione del processo (che tra l'altro sembra doversi ripetere annualmente, indebolendo l'orientamento al medio termine dell'intero ciclo di programmazione) è un elemento particolarmente problematico. Sembra delinearsi una situazione in cui i trasferimenti dal centro alla periferia diventano oggetto di contrattazione annuale, a detrimento della possibilità di utilizzare la determinazione su base pluriennale degli stessi come strumento di disciplina di bilancio. Si rischia di continuare a non sfruttare il principale vantaggio potenziale del federalismo fiscale: la maggiore sensibilità degli elettori all'uso delle risorse prelevate localmente determina un maggiore incentivo a garantire l'efficienza dell'amministrazione solo se il vincolo

²⁰ La legge 196/2009 richiedeva l'indicazione "a soli fini conoscitivi" di un "obiettivo di massima" per la pressione fiscale, "coerente con il livello massimo di spesa corrente". Questa previsione è stata abolita dalla legge 39/2011. Peraltro nel testo previgente il "livello massimo di spesa corrente" non era definito con precisione e non sembrava poter avere valore vincolante. Nel rispetto dell'autonomia delle Amministrazioni locali, sia la legge 196/2009, sia la legge 39/2011 impongono al Governo di riportare nei documenti programmatici il contenuto del Patto di convergenza e del Patto interno ma non ne predefiniscono le caratteristiche e in particolare l'articolazione per voce di bilancio. Inoltre, per quanto riguarda l'amministrazione centrale, non è prevista l'elaborazione di un conto programmatico.

di bilancio così rafforzato non è poi indebolito da un'eccessiva flessibilità del contributo statale. Risulteranno determinanti a questo proposito le modalità con cui saranno determinati e applicati i costi standard per la fornitura dei servizi essenziali e la relativa perequazione.

I limiti della disciplina della programmazione fin qui descritta si applicano, anzi si amplificano, con riferimento alla gestione della spesa per investimenti. Un'indicazione vincolante e su base pluriennale della massa spendibile per investimenti manca per il complesso delle Amministrazioni pubbliche e per i suoi sottosettori. La spesa per investimenti, infatti, non figura tra gli obiettivi da indicare nel DEF con riferimento al conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche.

Nel tentativo di ottenere una valutazione complessiva almeno delle risorse veicolate attraverso il bilancio dello Stato, con riferimento a quest'ultimo la legge richiede l'indicazione (artt. 10 e 10bis):

- (a) delle risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate (art.10/3/b);
- (b) di un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, con indicazione per ciascuna legge degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza, delle somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno, nonché quelle che restano ancora da erogare (art. 10bis/4);
- (c) di una ricognizione puntuale di tutti i contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato, con specifica indicazione di quelli attivati e delle eventuali ulteriori risorse anche non statali che concorrono al finanziamento dell'opera nonché dell'ammontare utilizzato (art. 10bis/4);
- (d) del programma predisposto ai sensi della cosiddetta "legge obiettivo" (art. 10/8).

Si tratta però di indicazioni tutte in termini di competenza (stanziamenti), la cui traduzione in termini di spesa non è immediata.

Per quanto riguarda le Amministrazioni locali, manca l'indicazione dell'ammontare dei trasferimenti che esse potranno ricevere dal bilancio dello Stato. La legge stabilisce che per la spesa in conto capitale la Nota di aggiornamento al DEF e la legge di stabilità, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, individuino "la quota di indebitamento delle amministrazioni locali, e successivamente per il complesso delle province e dei comuni, articolata per regioni, in coerenza con l'obiettivo aggregato individuato per l'intera pubblica amministrazione" (art. 8/4). Si tratta, nuovamente, di un'indicazione annuale che mal si concilia con una programmazione di medio termine in generale e, in particolare, con la natura pluriennale dell'attività di investimento. Il dettato di quest'ultima norma sembra implicare una situazione in cui il Patto di convergenza e il Patto di stabilità interno individuano per le Amministrazioni locali un obbligo di bilancio in pareggio al netto delle spese per investimenti (come previsto dalla Costituzione), che non è esattamente in linea con le scelte effettuate negli ultimi anni. Inoltre, resta tuttora in vigore la normativa sui limiti al debito per le Amministrazioni locali, con cui il disposto della Nota di aggiornamento e della legge di stabilità dovrà evidentemente essere reso coerente²¹.

3.2 La gestione degli investimenti

La programmazione degli investimenti pubblici non sempre si basa su linee guida strategiche, né a livello centrale, né a livello locale. Negli ultimi venti anni i documenti programmatici nazionali sono stati predisposti a intervalli molto ampi, senza continuità nell'azione di indirizzo: all'inizio degli anni '90 è stato predisposto un "Piano delle opere necessarie", nel 2001 il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica. A livello locale sono rarissimi gli esempi di documenti programmatici.

La normativa prevede un processo formalizzato per l'individuazione delle opere da realizzare in ciascun esercizio finanziario, ma la selezione non è vincolata alle prescrizioni di documenti di indirizzo strategico. In particolare, è stabilito che

²¹ Si veda Bardozzetti et al. (2008).

l'attività di realizzazione dei lavori di tutte le Amministrazioni pubbliche si svolga sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali (art. 14, l. 109/1994). Il programma deve prevedere un ordine di priorità. Per le opere di interesse nazionale, la Legge Obiettivo (l. 443/2001) ha previsto una specifica procedura: l'elenco delle opere è individuato su proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di intesa con gli altri Ministeri competenti e con le Regioni, con approvazione del CIPE e della Conferenza Unificata.

Non c'è una valutazione sistematica dei costi e dei benefici dei progetti. In generale l'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è subordinata all'approvazione di uno studio di fattibilità e, per i lavori di importo elevato, di un progetto preliminare. Per le opere di interesse nazionale, è prevista una relazione istruttoria secondo un modello di scheda di progetto che comprende anche un quadro economico-finanziario articolato per interventi e per lotti. La legge 350/2003 (art. 4/134) stabilisce anche che, ad eccezione delle opere di competenza delle concessionarie, la richiesta di assegnazione di risorse al CIPE debba essere accompagnata da una analisi costi-benefici e da un piano economico-finanziario che indichi le risorse utilizzabili per la realizzazione e i proventi derivanti dall'opera. Il CIPE ha anche approvato lo schema-tipo di piano economico-finanziario (delibera 11/2004) che consente alcune valutazioni sulla utilità e redditività di progetti a tariffa, da presentare unitamente al progetto preliminare. Tuttavia, “non risulta che la richiesta di assegnazione di risorse al Cipe sia sistematicamente accompagnata da una analisi costi-benefici né esistono dati pubblici sull'effettivo utilizzo dello schema predisposto dal Cipe” (Commissione tecnica per la finanza pubblica – CTFP, 2008, pag. 107)²².

²² A titolo di confronto, si considerino le indicazioni fornite nel libro verde sulla valutazione dei progetti del Regno Unito: “*The first step is to carry out an overview to ensure that two pre-requisites are met: firstly that there is a clearly identified need and secondly that the proposed intervention is likely to be worth the cost. The second step is to set out clearly the desired outcomes and objectives of an intervention in order to identify the full range of options that may be available to deliver them. The third step is to carry out an option appraisal*” H.M. Treasury (2003, p. 4).

L'analisi dei metodi di valutazione va al di là dell'ambito di questo lavoro²³, ciò che rileva in questa sede è che non esistano linee guida obbligatorie per la valutazione. L'assenza di un quadro di riferimento unitario pregiudica la qualità e la trasparenza delle analisi prodotte, anche per progetti di grande rilevanza e costo, e la loro confrontabilità. Inoltre, generalmente la valutazione viene effettuata nel momento della progettazione preliminare, limitatamente a un singolo progetto e non in fase di piano, con la conseguenza che il quadro delle alternative risulta insufficiente (CTFP, 2008)²⁴.

Rilievi a questo riguardo sono stati mossi anche dalla Corte dei Conti (2007a). Gli esempi non mancano: la lunga discussione sul tracciato da privilegiare nel completamento dell'autostrada tirrenica (Livorno-Civitavecchia) è avvenuta in assenza di una valutazione della soluzione caldeggiata dalla regione Toscana, di quella sostenuta dal Ministero delle Infrastrutture e della terza opzione, legata all'ampliamento dell'esistente (Casadio e Paccagnella, 2011); le valutazioni della domanda per la linea Torino-Lione effettuate dalla Commissione intergovernativa “a molti studiosi parevano comunque assai ottimistiche” (Ponti, 2011).

Nei mesi di settembre e ottobre del 2005 un'indagine della Banca d'Italia ha raccolto i giudizi di un campione di imprese edili italiane con prevalente attività nel comparto delle opere pubbliche riguardo alla rilevanza delle diverse cause di ritardo e di aggravio dei costi nella realizzazione dei lavori (Banca d'Italia, 2006). L'indagine ha sottolineato le difficoltà delle Amministrazioni nel definire una scheda di domanda per i lavori pubblici che associ ai diversi progetti una valida stima dei costi e dei tempi di realizzazione: la domanda pubblica risulta spesso mal specificata,

²³ Per un esame dei diversi approcci, si vedano Ponti e Beria (2008) e i riferimenti bibliografici ivi indicati.

²⁴ Esiste una rete di unità di valutazione operanti presso le Amministrazioni pubbliche (i “nuclei di valutazione” previsti dall'art. 1/1 della l. 144/99) in raccordo tra loro e con il Nucleo del Dipartimento di sviluppo e coesione, in modo da garantire “il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione”. CTFP (2008) sottolinea come il grado di autonomia di cui sono portatori i nuclei sia piuttosto modesto.

incompleta e soggetta a revisioni, che comportano ritardi e contenzioso nell'esecuzione dei lavori (Bentivogli et al., 2007).

La selezione dei progetti viene effettuata come parte del progetto di bilancio²⁵ ma la frammentarietà delle fonti di finanziamento incentiva il ricorso al finanziamento parziale delle opere (anche attraverso la parcellizzazione in lotti funzionali²⁶) che ostacola la razionale programmazione dell'attività e non permette di completare l'intervento ai fini di una piena fruibilità dello stesso.

Come ha osservato la Corte dei Conti (2007a), “la mancata quantificazione del fabbisogno globale, delle opere già realizzate e di quelle ancora non finanziate, pregiudica sia la programmazione in senso generale, che la reale conoscenza delle situazioni in ordine alle quali devono essere compiute le concrete scelte. Se da un lato questa incompleta rappresentazione giustifica l'adozione di criteri ‘a pioggia’ che appaiono l'unica alternativa all'immobilismo conseguente all'attesa di una valida quantificazione del fabbisogno complessivo e di quelli analitici, dall'altro preclude un razionale, efficace ed economico impiego delle limitate risorse a disposizione. La mancanza di chiarezza circa il residuo fabbisogno da finanziare può, tra l'altro, provocare sovrapposizioni di finanziamenti dei lavori afferenti a lotti finanziati ed in corso di realizzazione sulla base di finanziamenti precedenti e diversi” (pag. 46).

Similmente il rapporto 2008 sulla revisione della spesa rileva che “l'assegnazione di finanziamenti parziali è uno strumento per attivare il maggior numero di interventi a risorse date e, nell'ipotesi che si provveda a reperire in tempi utili il fabbisogno finanziario residuale, costituisce un volano per la spesa di investimento. Al tempo stesso questo strumento impone un'ipoteca implicita su fondi futuri necessari per

²⁵ L'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo e deve contenere l'indicazione dei mezzi finanziari disponibili. I lavori non compresi nell'elenco annuale non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda la legge obiettivo, gli stanziamenti annuali sono individuati sulla base della lista di interventi definita dal CIPE e approvati nella successiva sessione di bilancio.

²⁶ Parcellizzazione potenzialmente accresciuta dalla legge finanziaria per il 2010 che ha introdotto il concetto di “lotto costruttivo”.

assicurare il completamento delle opere senza che però siano stati assunti impegni formali in merito (e quindi senza alcuna trasparenza di bilancio) e senza la certezza che questi fondi siano effettivamente disponibili nei tempi previsti, con il conseguente rischio di non completare le opere avviate” (CTFP, 2008; pag. 108).

Lo stesso rapporto sottolinea come il finanziamento degli interventi della legge obiettivo presenti elementi di criticità derivanti dalla molteplicità e dalla dispersione delle fonti di finanziamento²⁷. La coesistenza di più fonti di finanziamento e la loro eccessiva dispersione comportano problemi dal punto di vista gestionale (eccessivo numero di amministrazioni coinvolte, interrelazioni con finanziamenti di altri programmi), possono generare effetti negativi dal punto di vista della trasparenza e della responsabilità in merito all’attuazione dei progetti e disincentivare la partecipazione dei privati alla realizzazione delle opere.

Ulteriori inefficienze derivano dall’ampio ricorso ai contributi pluriennali, autorizzazioni di spesa che determinano il costo annuale per il bilancio dello Stato di interventi che possono essere ripartiti su orizzonti temporali molto estesi (anche fino a trenta anni) e che sostanzialmente si traducono nell’autorizzazione di soggetti terzi a contrarre mutui il cui onere di rimborso, per capitale e interessi, sarà a carico dello Stato nel limite annuo definito dal contributo pluriennale. CTFP (2008) ha sottolineato come l’utilizzo dei contributi pluriennali contribuisca a rendere poco trasparente il quadro finanziario, creando un vasto bacino di impegni futuri, senza consentire il pieno controllo di come questo si tradurrà in flussi di cassa. In particolare, l’indebitamento effettivo dello Stato rimane “nascosto” nei conti dell’ente beneficiario; il bilancio dello Stato si irrigidisce, nella misura in cui aumenta la quota di spesa non comprimibile, corrispondente alle annualità per l’ammortamento di mutui già contratti; si perde l’informazione immediata (connessa con la “lettura”

²⁷ Oltre ai fondi specificamente destinati alla Legge Obiettivo, si utilizzano in vario modo i fondi FAS (il Fondo per le aree sottoutilizzate), gli stanziamenti pubblici per Anas, Gruppo Fs e altro, ma anche fondi UE e finanziamenti privati. Questo variegato insieme di fonti di finanziamento, risente degli effetti delle leggi finanziarie e dell’attuazione delle periodiche manovre di aggiustamento dei conti pubblici e dei conseguenti tentativi delle Amministrazioni di riallocare i fondi tra le opere (Casadio e Paccagnella, 2011).

degli impegni e dei pagamenti di bilancio) circa l'effettivo stato di avanzamento delle opere dal momento che l'erogazione del mutuo e il conseguente pagamento delle rate di rimborso non sempre sono collegati allo stato di avanzamento dell'opera.

L'attività di monitoraggio svolta non consente di definire con sufficiente precisione lo stato di avanzamento degli interventi e di formulare valutazioni generali sull'efficienza del processo di realizzazione delle opere.

Le informazioni raccolte dall'Osservatorio dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) presentano gradi di aggiornamento diversi in funzione della regione che inserisce i dati. L'Osservatorio è organizzato per "interventi" (lavori), non facilmente riconducibili alle opere, in mancanza del codice unico di progetto (CUP), la cui diffusione procede a rilento²⁸. AVCP (2007) avverte che solo fino al 2004 le informazioni presenti nella banca dati possono considerarsi complete; Decarolis e Palumbo (2011), che utilizzano tale banca dati per effettuare una ricognizione dei costi indotti dalla rinegoziazione dei contratti pubblici, sulla base di un confronto con altre fonti informative osservano che anche i dati del 2004 appaiono incompleti; inoltre, rilevano come frequentemente le stazioni appaltanti omettano di trasmettere all'Osservatorio AVCP i dati riguardanti la conclusione dei lavori, nonché la presenza di anomalie nei dati trasmessi²⁹.

Secondo la Corte dei Conti (2007b; 2007c) queste ampie lacune informative vanno ricondotte alla generalizzata assenza di una "cultura della programmazione e del monitoraggio" sia all'interno della PA, sia nei rapporti con i privati. Ad esempio, nel caso dei lavori appaltati dai Provveditorati interregionali alle opere pubbliche nel periodo 2002-06, l'Ispettorato generale di Finanza ha rilevato che "in nessun caso si è riscontrato che gli uffici sede del Provveditorato Interregionale avessero cognizione dei lavori in corso presso le altre sedi coordinate" (pag. 139).

²⁸ Altre informazioni settoriali, relative anche a opere locali, fanno capo a Anas, Rfi, Trenitalia e altri Enti appaltanti o gestori, e sono tipicamente organizzate secondo criteri propri (Casadio e Paccagnella, 2011).

²⁹ In particolare gli autori lamentano l'assenza di informazioni utilizzabili per le regioni Basilicata e Campania.

Le carenze del processo di valutazione si riflettono in costi unitari elevati nel confronto internazionale; quelle del monitoraggio costituiscono un ostacolo a ogni azione volta alla riduzione dell'eccedenza di costi e tempi di realizzazione rispetto ai preventivi, anch'essa elevata nel confronto internazionale.

La realizzazione delle autostrade in Italia ha richiesto costi al chilometro più che doppi rispetto a quelli sostenuti in Spagna; quella delle ferrovie ad Alta Velocità dei costi per chilometro circa tre volte superiori rispetto a quelli di Francia e Spagna (AVCP, 2008; Italiadecide, 2009). Una parte non trascurabile di queste differenze riflette senz'altro le caratteristiche orografiche dei paesi. Tuttavia, una parte altrettanto significativa discende da scelte tecniche di realizzazione la cui economicità non sempre viene adeguatamente vagliata. Cullino e Fabrizi (2011), ad esempio, rilevano come nella lista dei progetti TEN-T “il progetto della Nuova Linea Torino Lione (progetto prioritario 6) venga presentato come semplice *railway axis* e non come *high-speed railway axis*”, soluzione invece adottata per la tratta di competenza italiana, con un sensibile aumento dei costi unitari di realizzazione.

Pur nell'incompletezza dell'informazione, la diffusione dei ritardi nei tempi di esecuzione e le ricorrenti eccedenze dei costi rispetto ai preventivi suggeriscono che i margini di miglioramento siano particolarmente ampi. Secondo i dati dell'AVCP, tra il 2005 e il 2009 il 60 per cento degli interventi per lavori pubblici superiori a 150.000 euro si è concluso con un ritardo superiore al 20 per cento del tempo inizialmente previsto; più del 14 per cento degli interventi ha registrato aggravii di costo superiori al 20 per cento (AVCP, 2010).

Come rilevato da Bentivogli et al. (2011), le statistiche ufficiali sono difficili da interpretare perché non consentono di distinguere gli effetti dovuti a varianti o a sospensioni dei lavori e quindi di valutare le cause ultime del rallentamento dei lavori (il contenzioso spesso deriva dalle carenze progettuali e amministrative).

È difficile effettuare confronti internazionali sistematici in materia di eccessi di costi e tempi di realizzazione delle opere. Tuttavia, con riferimento ai principali progetti

co-finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, uno studio recente, effettuato per la Commissione Europea, ha evidenziato come, tra il 2000 e il 2006, in Italia i ritardi di esecuzione siano stati pari in media all'88 per cento dei tempi inizialmente stimati, contro una media europea del 26 per cento, e gli aggravii di costo siano stati pari al 38 per cento, contro una media europea del 21 per cento (RGL Forensics, Faber Maunsell/Aecom e Frontier Economics, 2009).

Non mancano poi esempi relativi a singole opere che sembrano avvalorare l'ipotesi che ritardi e sovraccosti italiani siano superiori a quelli riscontrabili negli altri paesi della UE: "l'Eurotunnel tra Francia e Inghilterra è stato progettato e assegnato in 6 anni e costruito in 7; il ponte più lungo del mondo, di oltre 30 km, vicino a Shanghai, è stato costruito in meno di 5 anni; il ponte Vasco De Gama (Lisbona), lungo 18 km, in 3 anni. In Italia, risale agli anni '80 l'ideazione di opere ancora in corso, come il raccordo di Genova, la variante di valico Firenze-Bologna, l'allargamento e la messa in sicurezza della Salerno-Reggio Calabria" (Bentivogli et al., 2011; nota 9).

Il coordinamento tra i diversi livelli di governo, le cui carenze sotto il profilo finanziario sono già state sottolineate, mostra limiti anche nella fase di programmazione ed esecuzione degli interventi. Dopo la riforma costituzionale del 2001, Stato e Regioni hanno competenze concorrenti in materia di investimenti pubblici, senza un riferimento netto alla dimensione prevalente, nazionale o locale, degli interessi coinvolti. La localizzazione delle grandi infrastrutture coinvolge ambiti e competenze molto ampie, ricadenti anche tra le responsabilità costituzionali delle Regioni. La Legge Obiettivo del 2001 ha cercato di delimitare un ambito di prevalenza del livello decisionale nazionale su quello regionale, anche per alcune scelte localizzative. Ne è risultato un notevole contenzioso, progressivamente superato da diverse sentenze emesse dalla Corte costituzionale tra il 2003 e il 2005, che hanno evidenziato la necessità di stipulare intese tra Stato e Regioni riguardo alla localizzazione delle infrastrutture (Casadio e Paccagnella, 2011)³⁰.

³⁰ Oltre alla sovrapposizione delle competenze, si registra una diffusa fragilità dei meccanismi istituzionali di coordinamento col territorio. La realizzazione pratica anche delle opere oggetto di

4. Conclusioni

La discussione nelle sezioni precedenti ha individuato una serie di criticità nel sistema di programmazione finanziaria e di gestione degli investimenti pubblici del nostro Paese.

Per quanto riguarda la programmazione di bilancio sono stati sottolineati la mancanza di obiettivi pluriennali per grandi categorie di bilancio (e quindi per gli investimenti) e la mancanza dei dettagli delle modalità secondo le quali dovrebbero essere operativi gli strumenti di coordinamento tra i vari livelli di governo.

Per quanto riguarda la gestione degli investimenti pubblici, l'attenzione si è concentrata su: l'infrequente riferimento a linee guide strategiche nella programmazione degli investimenti; l'assenza di una valutazione sistematica dei costi e dei benefici dei progetti, che concorre a determinare costi unitari elevati nel confronto internazionale; la frammentarietà delle fonti di finanziamento e il conseguente ricorso al finanziamento parziale delle opere; le carenze del monitoraggio che non consente di controllare lo stato di avanzamento degli interventi e di formulare valutazioni sull'efficienza nella realizzazione delle opere, ostacolando le azioni volte a ridurre l'eccedenza di costi e tempi di realizzazione rispetto ai preventivi, anch'essa elevata nel confronto internazionale; la sovrapposizione di competenze nella programmazione e nell'esecuzione degli interventi.

Si tratta di conclusioni in linea con quelle di CTFP (2008) che già rilevava che “in fase di programmazione mancano procedure di valutazione che garantiscano l'allocazione efficiente delle risorse tra i diversi impieghi; (...) il risultato sfugge alla verifica e al controllo del soggetto finanziatore in quanto mancano sistematici flussi informativi e meccanismi efficaci di monitoraggio; (...) il finanziamento si presenta

intesa con le Regioni si scontra con la grave mancanza di procedure codificate che favoriscano la partecipazione e il dibattito col territorio nelle scelte localizzative. Sulla partecipazione si argomenta spesso l'utilità di rifarsi alle esperienze francesi delle *enquêtes publiques* e del *débat public* (si vedano, tra gli altri, Occhilupo et al., 2011 e Cullino e Fabrizi, 2011).

incerto, frammentario e parziale, senza un disegno razionale di programmazione finanziaria e con seri problemi di sostenibilità” (pag. 81).

Per muovere verso il superamento delle criticità, CTFP (2008) suggeriva di:

- a) ridurre la frammentarietà del quadro finanziario, assicurando una gestione coordinata e unitaria di tutte le risorse finanziarie che contribuiscono al finanziamento dei progetti e consentendo finanziamenti parziali solo se riconducibili a lotti effettivamente funzionali e subordinatamente all’acquisizione di informazioni sul progetto generale che consentano di valutare tale funzionalità;
- b) accrescere la trasparenza del bilancio dello Stato procedendo a una ricognizione puntuale dei contributi pluriennali in esso iscritti per accertarne l’effettiva attivazione e lo stato di avanzamento dei corrispondenti interventi, introducendo un apposito allegato ai documenti di programmazione;
- c) definire a livello centrale – per tutti gli stadi di valutazione degli interventi – linee guida obbligatorie, standardizzate e metodologicamente solide;
- d) adottare regole di trasparenza per le informazioni relative ai costi, ai finanziamenti e allo stato di attuazione delle opere per rendere possibile il monitoraggio dello stato di realizzazione delle opere con periodiche relazioni al Parlamento e il monitoraggio a consuntivo di singoli interventi in relazione ai costi complessivi sostenuti e ai risultati ottenuti.

Le modifiche introdotte con le leggi 196/2009 e 39/2011, pur con i limiti già discussi nella sezione 3.1, mirano a ridurre la frammentarietà dei finanziamenti e ad accrescere la trasparenza del bilancio. Inoltre, la legge 196/2009 prevedeva una delega (i cui termini, scaduti, sono stati rinnovati) al governo per l’adozione “di uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l’efficienza e l’efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche”. I principi e criteri direttivi che i decreti legislativi dovranno rispettare sono:

- a) “l’introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità, in coerenza, per quanto riguarda le infrastrutture strategiche, con i criteri adottati nella definizione del programma di cui alla legge Obiettivo;
- b) la predisposizione da parte del Ministero competente di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti;
- c) la garanzia di indipendenza e professionalità dei valutatori anche attraverso l’utilizzo di competenze interne agli organismi di valutazione esistenti, con il ricorso a competenze esterne solo qualora manchino adeguate professionalità e per valutazioni particolarmente complesse;
- d) il potenziamento e la sistematicità della valutazione ex post sull’efficacia e sull’utilità degli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni ex ante;
- e) la separazione del finanziamento dei progetti da quello delle opere attraverso la costituzione di due appositi fondi, un «fondo progetti» a cui si accede a seguito dell’esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità e un «fondo opere» a cui si accede solo dopo il completamento della progettazione definitiva;
- f) l’adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere; la previsione dell’invio di relazioni annuali in formato telematico alle Camere e procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e dei singoli interventi con particolare riferimento ai costi complessivi sostenuti e ai risultati ottenuti relativamente all’effettivo stato di realizzazione delle opere;
- g) la previsione di un sistema di verifica dell’utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti con automatico definanziamento in caso di mancato avvio delle opere entro i termini stabiliti.”

Si tratta di indicazioni in linea con quelle espresse da CTFP (2008), che confermano indirettamente la rilevanza dei problemi sottolineati in quella sede e in questo lavoro.

Bibliografia

- Alt, J. E. e D. Dreyer Lassen (2003), "Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries," EPRU Working Paper Series n° 03-02.
- Ayuso-i-Casals, J., D. Gonzalez Hernandez, L. Moulin e A. Turrini (2007), "Beyond the SGP. Features and Effects of EU National-level Fiscal Rules.", paper presented at the *9th Banca d'Italia Workshop on Public Finance*.
- AVCP (2007), *Relazione annuale*, Roma.
- _____ (2008), *L'attività di regolazione come strumento di efficienza del mercato dei contratti pubblici*, intervento del presidente Giampaolino L. al Convegno *Infrastrutture e servizi: competitività e regole*, Roma 26 giugno 2008.
- _____ (2010), *Relazione annuale*, Roma.
- Balassone F. e D. Franco (2000), Public Investment, the Stability Pact, and the Golden Rule, *Fiscal Studies*, vol. 21, no. 2, pp. 207–229.
- _____ (2001), EMU Fiscal Rules: a New Answer to an Old Question, in Banca d'Italia, *Fiscal Rules*, Rome.
- _____ (2002), Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: A Difficult Union, in Banca d'Italia (ed.), *Fiscal Rules*, Rome.
- Balassone F., D. Franco and P. Rizza (2010), *Fiscal Sustainability: a Review of the Issues and New Developments*, in Bauer, Helfried, Pitlik, Hans and Schratzenstaller, Margit (eds.), "Demografischer Strukturwandel als Herausforderung für die öffentlichen Finanzen", Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien-Graz, pp. 47-68 (atti del convegno KDF-WIFO su "Demografische Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung", Vienna 22 ottobre 2009).
- Banca d'Italia (2006), *Indagine sulle imprese industriali e dei servizi*, Supplementi al Bollettino statistico, Vol. XVI, No. 41, luglio.
- _____ (2011), *Le infrastrutture in italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Seminari e convegni, n. 7.
- Bardozzetti, Alfredo, Daniele Franco ed Emilio Vadalà (2008), "Debito pubblico e decentramento in Italia", *Federalismo Fiscale*, n. 1.
- Bentivogli C., Casadio P. e R. Cullino (2011), *I problemi nella realizzazione delle opere pubbliche: le specificità territoriali*, in Banca d'Italia (2011).

- Bentivogli C., Casadio P., Cullino R. e Fabrizi C. (2007), *Concorrenza e trasparenza nel mercato delle opere pubbliche locali: un'indagine empirica*, in *Economia e politica industriale*, No. 2, luglio, pp. 71-103.
- Buchanan, J. M. e R.E. Wagner (1977), *Democracy in deficit: the Political Legacy of lord Keynes*, Indianapolis, IN: Liberty Fund, Inc.
- Calmfors, L (2005), *What Remains of the Stability Pact and What Next?* SIEPS Report 2005:8, Stockholm.
- Casadio P. e M. Paccagnella (2011), La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia, in Banca d'Italia (2011).
- Commissione europea (2007), "Lessons from Successful Fiscal Consolidations" in *Public Finances in EMU – 2007*, pp. 171-209.
- Corte dei Conti (2007a), *Relazione sulle risultanze dell'attività di controllo sulla gestione amministrativa e contabile delle risorse erogate per incentivare la realizzazione delle Grandi Opere inserite nel programma della legge-obiettivo*, Roma.
- _____ (2007b), *Relazione sulle risultanze dell'attività di controllo sulla gestione amministrativa e contabile delle risorse allocate al capitolo 7060 del Ministero delle Infrastrutture avente ad oggetto: "Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche"*, allegata alla deliberazione n. 12/2007/G, giugno.
- _____ (2007c), *Relazione in ordine alle cause delle disfunzioni sulla gestione delle risorse destinate alla realizzazione di infrastrutture strategiche di interesse nazionale*, allegata alla deliberazione No. 21/2007/G, dicembre.
- Commissione tecnica per la finanza pubblica (2008), *La revisione della spesa pubblica – Rapporto 2008*, Ministero dell'economia e delle finanze, Roma.
- Cullino R. e C. Fabrizi (2011), *Senza la base non si può cantare – La nuova linea ferroviaria Torino-Lione nell'esperienza italiana e francese*, in Banca d'Italia (2011).
- Dabla-Norris, E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. e C. Papageorgiou (2011), *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*, IMF Working Paper, 11/37.
- Decarolis F. E G. Palumbo (2011), *La rinegoziazione dei contratti di lavori pubblici: un'analisi teorica ed empirica*, in Banca d'Italia (2011).

- De Haan, J., Sturm, J. E. e Sikken, B. J. (1996), 'Government capital formation: explaining the decline', *Review of World Economics*, vol. 132, pp. 55–74.
- Di Giacinto, Valter, Giacinto Micucci e Pasqualino Montanaro (2010), *L'impatto macroeconomico delle infrastrutture: una rassegna della letteratura e un'analisi empirica per l'Italia*, in Banca d'Italia (2011).
- Flyvbjerg B., Skamris Holm M., e Buhl S. (2005), *Sottostima dei costi dei progetti di opere pubbliche: errore casuale o intenzionale?*, in Archivi di studi urbani e regionali, No. 82, pp. 87-114.
- Hameed, F. (2005), Fiscal Transparency and Economic Outcomes, IMF WP 05/225.
- H.M. Treasury (2003), *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*.
- IMF (2007), *Manual on Fiscal Transparency – 2007 Revised Edition*, Washington.
- IMF (2009), Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization, *Staff Note*, July.
- Italiadecide (2009), *Infrastrutture e territorio*, Rapporto 2009, Il Mulino, Bologna.
- Jonung, L. e M. Larch (2004), "Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts," *European Economy Economic Papers* No. 201, (Brussels: European Commission).
- Knox, Richard (2008), "Procedure e Regole di bilancio nel Regno Unito", presentato al Workshop internazionale su "Disciplina di bilancio ed efficienza del settore pubblico", Ragioneria generale dello Stato, Roma, 10-11 luglio, disponibile su <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/RGS-comuni/Eventi/WORKSHOP--2/>
- Kopits G., ed., (2004), *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, London: Palgrave/Macmillan.
- Kopits, G. e S. Symanski (1998), "Fiscal Policy Rules," IMF Occasional Paper 162
- Kumar M. e Ter-Minassian T., eds. (2007), *Promoting Fiscal Discipline*, Washington: International Monetary Fund.
- Ljungman, Gösta, 2008, "Expenditure Ceilings – A survey", *IMF Working Paper* WP/08/282.
- _____, 2009, "Top-Down Budgeting—An Instrument to Strengthen Budget Management," *IMF Working Paper* WP/09/243.
- Morris, R., H. Ongena e L. Schuknecht (2006), The reform and implementation of the Stability and Growth Pact, *ECB Occasional Paper Series*, 47.
- Mott MacDonald (2002), *Review of Large Public Procurement in the UK*, available at www.hm-treasury.gov.uk/greenbook.

- Occhilupo R., G. Palumbo e P. Sestito (2011), Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche, in Banca d'Italia (2011).
- OECD (2007), Fiscal Consolidation: Lessons from Past Experience, *OECD Economic Outlook 81*, pp. 209–230.
- Oxley, H. e Martin, J. P. (1991), 'Controlling government spending and deficits: trends in the 80s and prospects for the 90s', *OECD Economic Studies*, vol. 17, pp. 145–89.
- Persson, T., e L. Svensson (1989), Why a stubborn conservative would run a deficit: Policy with time-consistent preferences, *Quarterly Journal of Economics*, 104, 325–345
- Ponti M. (2011), Discussione, in Banca d'Italia (2011).
- Ponti M. e P. Beria (2008), *Criteri e pratiche di selezione dei progetti infrastrutturali in Italia*, mimeo.
- Puviani, A. (1903), *Teoria della illusione Finanziaria*, Palermo.
- Rajaram, Anand, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska e Jim Brumby (2010), *A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management*, World Bank Policy research Working Paper 5397, August.
- RGL Forensics, Faber Maunsell/Aecom e Frontier Economics (2009), *Efficiency: Unit costs of major projects, Ex-post evaluation of cohesion policy programmes 2000-06, Final Report*, Bruxelles.
- Tabellini G. e A. Alesina (1990), Voting on the budget deficit, *American Economic Review* (1990), pp. 17–32 Mar.
- Verdier, Amelie (2008), “Riforma del bilancio e regole europee: il caso della Francia”, presentato al Workshop internazionale su “Disciplina di bilancio ed efficienza del settore pubblico”, Ragioneria generale dello Stato, Roma, 10-11 luglio, disponibile su <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/RGS-comuni/Eventi/WORKSHOP--2/>
- Weingast B., K. Shepsle e C. Johnsen (1981), The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distribution politics, *Journal of Political Economy* 89, pp. 642–664.