

La Scelta del DEF: Investire negli Investimenti Pubblici

Pasquale Lucio Scandizzo

Premessa

Gli investimenti pubblici sono centrali per lo sviluppo economico, perché costruiscono infrastrutture fisiche e sociali, che assicurano la fornitura dei beni pubblici essenziali per la vita delle comunità. Storicamente, accanto ad esperienze e a risultati positivi, la debolezza della gestione degli investimenti pubblici in Italia ha portato a ritorni inadeguati e a impatti insufficienti o negativi sui ritmi di crescita e sugli investimenti privati. I bassi ritorni dipendono da carenze nelle capacità di progettazione, valutazione e implementazione dei progetti, che risultano in sprechi e dispersione di risorse, e mancano nella loro funzione fondamentale di fornire input complementari agli investimenti privati. Le carenze di governance tendono anche a creare un circolo vizioso, attraverso una riduzione sistematica del capitale pubblico, aggravando la debolezza delle istituzioni e minando la crescita dell'economia e le prospettive per la sostenibilità fiscale e del debito.

Ma qual è la dimensione del problema degli investimenti pubblici oggi in Italia? Per rispondere a questa domanda, bisogna anzitutto chiarire che i dati disponibili dalla contabilità nazionale e dai bilanci pubblici riguardano la spesa in conto capitale che ha come scopo l'incremento di capitale pubblico, secondo progetti di investimento finanziati dallo Stato o dagli enti locali. Questi dati riguardano piuttosto le "intenzioni" di costruire capitale pubblico e non ci dicono invece qual è l'effettiva realizzazione dei progetti, né tantomeno la efficacia e l'efficienza delle opere realizzate. Secondo la contabilità nazionale, per esempio, gli investimenti pubblici, misurati come spese per la formazione di capitale, si collocano intorno ai 33 Mld di Euro, e sono stati caratterizzati da una riduzione di circa il 35% in termini reali nel periodo 2007-2015, con una caduta ancora più forte (circa il 50%) per gli enti locali. Non abbiamo invece dati sul capitale pubblico che corrispondono a queste riduzioni di spesa, anche se possiamo congetturare che la riduzione sia drammatica, sia per la mole dei progetti fermi e dei cantieri sospesi, sia per la cattiva qualità delle realizzazioni, sia per la caduta della spesa per manutenzioni (-20%).

Riassumendo: le informazioni statistiche disegnano uno scenario preoccupante di contrazione della spesa per gli investimenti pubblici. L'ampiezza e la diffusione di tale contrazione suggeriscono inoltre un deterioramento strutturale del capitale fisso sociale, ossia delle infrastrutture e delle altre opere pubbliche destinatarie delle spese di investimento. Il capitale sociale, in particolare, include le capacità delle Pubbliche Amministrazioni di "progettare" efficacemente il passaggio dalla programmazione della spesa alla realizzazione degli obiettivi.

L'evoluzione dei progetti nella PA

È opportuno ricordare che la *programmazione per progetti* costituisce il paradigma di riferimento dell'intervento pubblico fin dalla prima metà degli Anni Ottanta. Secondo questo paradigma, il progetto diventa lo strumento di politica economica principale con cui si attribuisce all'autorità pubblica, a vari livelli, il compito di organizzare in modo razionale e coerente con l'economia di mercato, la sua azione di medio periodo, basandola su interventi specifici, ma, allo stesso tempo dotati di un adeguato grado di reciproca correlazione. La programmazione per progetti presuppone una divisione dei compiti tra amministrazioni centrali e periferiche e il settore privato per l'iniziativa e le principali decisioni, tanto allo stadio della preparazione e valutazione dell'intervento, quanto a quello della sua realizzazione. Si tratta quindi di un sistema altamente decentrato, che ambisce al superamento delle tentazioni di programmazione centralizzata e di invadenza attiva dello Stato nella vita economica del Paese. Negli Anni Ottanta e Novanta, man mano che prendeva consapevolezza l'esigenza di una sempre più marcata sussidiarietà agli enti locali e di una sempre maggiore devoluzione di funzioni e di responsabilità a questi ultimi, il progetto assumeva la connotazione crescente di elemento unificante dell'azione di politica economica. In questo contesto, gradualmente, si sviluppava una tendenza ad identificare il progetto non più soltanto con un'opera pubblica o una realizzazione tecnica particolare, o con una serie di azioni collaterali di minor rilievo, ma come l'insieme coordinato delle azioni dell'autorità pubblica volte a cambiare una specifica realtà economico-sociale.

In questo quadro di evoluzione della politica economica, negli anni precedenti alla crisi, si erano inoltre messi in campo ulteriori tentativi di utilizzare le leggi di finanziamento degli investimenti pubblici e della normativa secondaria ad essa connessa, tentando di perseguire due obiettivi distinti e intrinsecamente contraddittori: (1) la costruzione di una adeguata struttura istituzionale per la valutazione dei progetti e, (2) la predisposizione di un sistema di incentivi (la cosiddetta "premieria"), per spingere soggetti privati e pubblici interessati, ad operare nella direzione di una efficace progettualità. Questi due obiettivi, il cui perseguimento è rappresentato, per esempio, rispettivamente dalla L.144 del 1999 e dalla cosiddetta Legge Obiettivo, hanno indotto a una ulteriore diffusione della nozione di progetto. Questa diventa il modello, anche sotto il profilo delle indicazioni procedurali, dell'organizzazione delle azioni della pubblica amministrazione, utilizzando la struttura del ciclo del progetto e, in particolare, lo snodo tra studio di fattibilità e progettazione esecutiva.

Qual è stata la conseguenza di questi cambiamenti sull'impianto tradizionale della programmazione per progetti? Anzitutto, la distinzione tra piani, programmi e progetti viene messa a repentaglio dalla caratterizzazione dei piani e dei programmi come "progetti". Da un punto di vista linguistico, l'uso appare legittimo, poiché il progetto, essendo formato da una serie di azioni coordinate dirette a uno scopo, presenta un aspetto di coordinamento di mezzi ai fini che può applicarsi anche alle sue matrici nella programmazione, ossia i piani e i programmi in cui esso va a inserirsi. Da un punto di vista più pragmatico, invece, la denominazione di progetto, dato a uno strumento meno esecutivo e dettagliato di programmazione, tende a vanificare il tentativo di introdurre gradualmente i dettagli progettuali in una programmazione inizialmente orientata a stabilire obiettivi e strumenti in un quadro generale e poi a definire strategie di azione sempre più mirate e dettagliate, che trovano la loro conclusione ultima nelle varie fasi del progetto e, in particolare, nel progetto esecutivo. La confusione tra i due piani, inoltre tende a far svanire sia le capacità di progettazione delle

amministrazioni, sia gli incentivi ad una effettiva valutazione del progetto come uno strumento adeguato di realizzazione di obiettivi fissati nei piani. Ciò avviene anche attraverso i processi incontrollati di devolution, con la perdita della capacità progettuale un tempo possedute dalle strutture periferiche dello Stato, quale per esempio il Genio Civile.

In questo quadro di progressiva disintegrazione della struttura tradizionale della programmazione per progetti, si moltiplicano i casi di progetti senza piani e di piani senza progetto. I progetti sono sempre più orfani di piani perché essi stessi si presentano come un modo di trasformare la nozione di piano come “libro dei sogni” in una nozione operativa, a cui la identificazione di priorità si accompagna alla definizione di un programma di azione. Ma, e questa è la conseguenza forse più negativa della trasformazione, ai piani sempre più manca il flusso di progetti, perché la “progettizzazione” di piani e programmi riduce l’importanza delle fasi effettivamente operative e tende a generare l’illusione che sia possibile passare dall’immaginazione all’azione senza misurarsi con la dura realtà.

La caduta degli investimenti pubblici in Italia ha quindi natura strutturale ed è determinata da una progressiva perdita delle capacità progettuali della Pubblica Amministrazione, che si risolve nella proliferazione di progetti di bassa qualità senza piani, e di piani di dubbia eseguibilità senza progetti. Gli abbondanti micro-dati sui progetti in corso suggeriscono che questa perdita strutturale si traduce in una progressiva inefficacia della spesa pubblica nel generare progetti di investimento realizzabili, finanziariamente sostenibili e con adeguati rendimenti economici e sociali. Ma anche una ricognizione sommaria dell’ambiente istituzionale fornisce indicazioni simili. Utilizzando l’indice elaborato nell’ambito del FMI e basato sulle quattro dimensioni della preparazione, selezione, valutazione e gestione dei progetti di investimento pubblico, l’Italia finisce con un punteggio di 1.5 su un massimo di 4, più vicino a quello medio dei paesi in via di sviluppo, piuttosto che a quello dei paesi avanzati.

La politica economica e il DEF

Il rilancio degli investimenti pubblici in Italia è una necessità, ma molti ostacoli si frappongono alla destinazione di risorse sufficienti e a una azione vigorosa di governo. Anzitutto, l’involuzione istituzionale e la riduzione delle capacità progettuali della PA sono un circolo vizioso che mette in campo un continuo sabotaggio, seppur in parte involontario, della realizzazione di piani e progetti. In secondo luogo, il continuo richiamo alla emergenza sui bilanci pubblici genera una forma di miopia economica contagiosa (il cosiddetto “short-termism”) che considera gli investimenti irrilevanti per rilanciare la crescita nel breve termine e finisce per alimentare l’incertezza. In terzo luogo, c’è una lobby crescente di interessi che vede nella compressione degli investimenti pubblici l’unica possibilità di guadagnare ancora rendite (o di non perderle) dalla spesa pubblica.

La politica economica ha la responsabilità di invertire il processo di deterioramento degli investimenti pubblici che ha gravi conseguenze sulla produttività e sulla credibilità di lungo termine del sistema Italia. Benché soggetti a distorsioni e a una forma di parallela miopia e di predilezione per i guadagni di breve termine, i mercati finanziari sono essi stessi il luogo dove le valutazioni dei benefici futuri vengono scontate e trasformate in aspettative e valori presenti. Gli “spread” crescenti sono anche il riflesso di tali valutazioni e del sentiment negativo degli investitori rispetto alle prospettive di crescita del nostro Paese e della sua capacità di alimentarle operando scelte allocative di lungo termine. Un’azione ad ampio raggio per rilanciare gli investimenti è quindi necessaria anche per convincere i mercati della sostenibilità

futura del sistema Paese. Secondo le previsioni del DEF, questa azione si basa anche su una maggiore destinazione di risorse (circa 15 Mld Euro per anno) per gli investimenti pubblici, ma soprattutto punta a migliorare i risultati delle attività della PA, attraverso due innovazioni che permettano di utilizzare la leva dell'investimento nella capacità di progettare e realizzare investimenti pubblici.

La prima innovazione consiste nel creare una Task Force capace di assicurare un coordinamento centralizzato del ciclo del progetto per le infrastrutture, attraverso un'azione continua di analisi e di monitoraggio. A causa della sua posizione nell'Amministrazione centrale dello Stato e, allo stesso tempo, delle responsabilità speciali che le saranno conferite, la Task Force dovrà essere efficace nell'impostare un ciclo di progetto efficiente e nel collegarlo al processo di bilancio e contabilità nazionale, intervenendo rapidamente per rimuovere gli ostacoli alla realizzazione delle opere pubbliche. Ampi termini di riferimento per i suoi compiti, inoltre, le permetteranno di svolgere un ruolo di coordinamento e metodologia che va oltre le funzioni di una semplice agenzia esecutiva e appare cruciale nella governance della selezione e dell'attuazione dei progetti, per stabilire un modello di comportamento esemplare anche per progetti diversi dalle infrastrutture.

La seconda innovazione consiste nella creazione di un Centro di Competenze, con il compito di offrire servizi di assistenza tecnica e di assicurare standard di qualità per la preparazione e la valutazione di programmi e progetti da parte delle amministrazioni pubbliche centrali e periferiche. Questa azione permetterà anche di creare nel tempo un insieme di capacità professionali interne alla PA nell'intera gamma di competenze, tipologie e dimensioni della progettazione tecnica ed economica degli investimenti pubblici.

Il successo di queste misure dipende dalla realizzazione di una serie di azioni concomitanti, oltre che dalla forza delle idee. Innanzitutto, è necessario ricomporre le differenze tra piani e progetti attraverso la definizione di piani infrastrutturali basati su chiare priorità economiche e ambientali. In secondo luogo, tutto il lavoro nel settore delle infrastrutture deve avere anche lo scopo di promuovere la conoscenza e costruire capacità nei settori chiave della progettazione e gestione del progetto, compresa la selezione, la valutazione e il monitoraggio. In terzo luogo, la PA deve assumere la responsabilità di sviluppare e promuovere sistematicamente la metodologia della valutazione del progetto, fornendo istruzioni dettagliate, norme di applicazione e incentivi appropriati. In quarto luogo, attraverso un'azione diretta e indiretta, che coinvolge, ma non si esaurisce con la Task Force, il Governo dovrà promuovere l'informazione, la partecipazione e la democrazia deliberativa per tutte le parti interessate.