

SINTESI DELLE RELAZIONI

L'analisi costi-benefici e la crisi

Andrea Boitani

L'analisi costi benefici nel settore pubblico: una convivenza difficile

Piero Rubino

Tre temi innovativi nell'analisi costi-benefici

Marco Ponti

Gli approcci alla valutazione dei progetti pubblici applicati in Europa

Paolo Beria

Limiti dell'analisi costi-benefici

Stefano Moroni

Assenza di meccanismi di valutazione e possibile ruolo dell'analisi costi benefici nella programmazione degli investimenti

Riccardo Parolin

L'analisi costi-benefici e la crisi

Andrea Boitani¹

La crisi economica in cui siamo impelagati da più di quattro anni pone alcune questioni all'analisi costi-benefici, che meritano di essere affrontate.

Innanzitutto, con la crisi, i tassi di interesse a breve termine sono stati portati quasi a 0% negli Stati Uniti e intorno all'1% in Eurolandia. I tassi a lungo non sono, ovviamente, altrettanto bassi. In particolare lo spread tra titoli "risk free" a dieci anni si è andato sensibilmente allargando. I tassi a lungo tedeschi sono scesi, mentre quelli dei paesi PIIGS sono aumentati.

Questo ha tre conseguenze:

- a) nella media di Eurolandia e a maggior ragione nei paesi dell'Europa centro-settentrionale si dovrebbero usare tassi di sconto bassi per valutare i progetti di investimento;
- b) per sfruttare questi tassi bassi è necessario che i progetti siano finanziati a livello europeo e non nazionale;
- c) tutto ciò richiede che un maggior ruolo della Banca Europea degli Investimenti, oppure gli Eurobond o un più consistente bilancio federale (cosa che è comunque raccomandabile per rendere possibili i necessari interventi di salvataggio e di stimolo fiscale, insostenibili a livello nazionale).

Ad ogni buon conto, il fatto che i tassi di mercato europei siano bassi favorisce un sano ripensamento sul valore del tasso di sconto sociale, che spesso è erroneamente confuso con il tasso di preferenza temporale privato e, quindi, tenuto a livelli troppo alti nelle analisi di valutazione, con la conseguenza di svalutare eccessivamente i benefici che si realizzino in periodi lontani nel futuro.

Il secondo pilastro dell'analisi costi-benefici che viene toccato dalla crisi è il prezzo ombra del lavoro. Come hanno ben mostrato Maffii, Parolin e Scatamacchia (2012) a p. 60 del loro bel libro², il prezzo ombra del lavoro scende al crescere del tasso di disoccupazione. Il che significa che il beneficio sociale di ogni aumento dell'occupazione è molto maggiore in periodo di crisi di quanto non lo sia in periodi "normali". Inoltre, sappiamo che l'impatto sull'occupazione della spesa pubblica (e quindi di quella per investimenti pubblici) è molto più alto in periodi di recessione, specie se originata da crisi finanziaria e, quindi, caratterizzata da stringenti vincoli di liquidità³. Mi azzardo a dire che questo doppio effetto della crisi non è colto dall'analisi costi-benefici standard e richiede approfondimenti che non è certo possibile proporre in questa sede.

Vorrei anche menzionare un altro punto. Gli impatti di breve periodo degli investimenti pubblici sono tanto più preziosi quanto più profonda e lunga è la crisi. Una considerazione di questo tipo induceva Keynes a non porsi troppi problemi di grana fine e a raccomandare di aumentare di molto la spesa pubblica in periodi di tempo concentrati e su progetti "a presa rapida". L'importante, in periodi di crisi, è uscire dal baratro in fretta e usare la spesa pubblica a questo scopo.

Sotto questo profilo, appare importante il contributo di due fondazioni quali Respublica e Italiadecide, volto a promuovere la realizzazione di opere a basso costo e di immediata

¹ Università Cattolica di Milano

² Maffii S., Parolin R., Scatamacchia R. (2012), *Guida alla valutazione di progetti di investimento nel settore dei trasporti*, Milano, Franco Angeli.

³ Sia consentito il rinvio a Boitani A.: "Il baco dell'Unione Monetaria Europea: l'assenza di una politica fiscale federale, in Carlomagno (2012), *Euro ultima chiamata*", Milano, Francesco Brioschi editore, e alla letteratura ivi citata.

cantierabilità, quindi capaci di contribuire a creare occupazione subito e, a un tempo, di risolvere alcuni problemi di capacità localizzati (colli di bottiglia) del nostro sistema di trasporti⁴. D'altra parte, quando la crisi assume anche le fattezze della crisi di finanza pubblica (come è il caso dell'Italia) e le risorse sono pertanto scarsissime, la valutazione dei progetti di spesa, secondo le modalità raccomandate nella *Guida* di Maffii, Parolin e Scatamacchia, appare ancora più cruciale di quanto possa essere in periodi "normali". E sia chiaro: la valutazione non è funzionale al "non fare" ma a scegliere cosa fare, dal momento che il valore dei progetti desiderati (o sognati) è sempre più grande delle risorse disponibili.

Sotto questo profilo appare sorprendente che una delle due suddette fondazioni (Italiadecide) abbia deciso di dedicare parte preminente del suo rapporto 2012 su *Infrastrutture e competitività* a "10 opere per la ripresa". Non solo si tratta di opere selezionate a prescindere da qualsiasi seria analisi costi-benefici (pur ampiamente lodata nel rapporto), ma in buona parte si tratta di opere tutt'altro che piccole e a basso costo (basti menzionare le linee ad alta velocità Napoli-Bari e Milano-Venezia), cioè quelle raccomandate nel contributo con Repubblica menzionato poc'anzi.

Lasciatemi finire con un altro esempio poco edificante: l'analisi costi-benefici della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, che si può trovare nel sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e in quello del Ministero dell'Ambiente. Non vengono resi pubblici i dati su cui la valutazione è costruita o come sono ricavate le previsioni di domanda nei diversi "scenari" (puramente macroeconomici) considerati; non viene fatta alcuna analisi di sensitività, né alcuna analisi di rischio. L'analisi distributiva è presentata: emergono grandi perdite per i concessionari autostradali (dal momento che si ipotizza un imponente *shift* modale), ma non si affronta per niente il tema di come compensare tali perdite. Per carità, meglio questo del niente cui la pubblica amministrazione e la politica italiana ci hanno abituati, ma non sarebbe ora di fare qualcosa di più?

⁴ Repubblica, Italiadecide (2012), "Misure per ridurre il tempo verso la crescita. Investimenti leggeri, tecnologia e sviluppo dei traffici".

L'analisi costi benefici nel settore pubblico: una convivenza difficile

Piero Rubino⁵

Prima di iniziare il mio breve intervento, vorrei spendere qualche parola di apprezzamento non rituale per il volume di Silvia Maffii, Riccardo Parolin e Rosario Scatamacchia che offre l'occasione di animare questa tavola rotonda.

Raramente, infatti, si ha la fortuna di prendere in mano un testo che, pur nella sua agilità, coniuga così efficacemente chiarezza espositiva, rigore metodologico e accessibilità a vantaggio di un pubblico, spero vasto, di studiosi, analisti e amministratori pubblici. Una ricchezza aggiuntiva sono i numerosi esempi svolti, che aiutano a dare concretezza alle indicazioni teoriche contenute nel volume.

Nel titolo che ho dato al mio contributo alla tavola rotonda ho voluto sottolineare le difficoltà di coabitazione, all'interno della casa pubblica, della valutazione di progetti con le scelte dei *policy makers*. Non sono in grado di giudicare se si tratti della "crisi dell'ennesimo anno" o di una "separazione in casa"; è certo è il riflesso di una tensione che, sulle scelte allocative, si crea fra metodo e merito, fra teoria e prassi, fra regole e discrezionalità. Come cercherò di argomentare, si tratta con ogni probabilità della conseguenza di una barriera culturale difficilmente sormontabile.

Il punto è che una delle due parti in causa – la valutazione dei progetti – versa in sofferenza. E non da oggi. Ora, se la valutazione di progetti è il paziente, si può analizzare il suo caso clinico mutuando dalla professione medica il paradigma dell'anamnesi, della diagnosi, della terapia e della prognosi. Anticipo che quest'ultima sarà "riservata".

L'anamnesi. La valutazione di progetti – e, per essa, l'analisi costi-benefici (ACB) che ne costituisce lo strumento qualificante – è fondamentalmente un prodotto d'importazione, arrivato in Italia dagli Stati Uniti. Forse è proprio il fatto di provenire dai rigori atlantici a spiegare perché non la valutazione non si sia mai del tutto adattata al clima mediterraneo.

Abbiamo avuto tre ondate migratorie: la prima giunge in Italia nello scorcio degli anni settanta, quando un gruppo di brillanti economisti dello sviluppo (Enzo Grilli, Lucio Pasquale Scandizzo, Paolo Savona)⁶ tentano di trapiantare nella Segreteria della programmazione economica del Ministero del Bilancio le tecniche apprese presso la Banca Mondiale per il finanziamento di progetti nei paesi in via di sviluppo. È del 1982 la creazione del Fondo per gli Investimenti e l'Occupazione (FIO), uno strumento strategico diretto a sostenere con risorse pubbliche investimenti infrastrutturali, privilegiando quelli capaci di massimizzare l'impatto socio-economico nelle aree in ritardo di sviluppo. Sul piano metodologico quell'esperienza produce contributi di rilievo, le cui indicazioni rimangono ancora attuali⁷.

La seconda ondata si manifesta negli anni novanta, con le condizionalità istruttorie richieste dalla Commissione europea per accedere ai Fondi Strutturali dell'Unione – in particolare il Fondo per lo Sviluppo Regionale – destinati a finanziare i progetti infrastrutturali di maggiore dimensione⁸. L'ammissione a cofinanziamento comunitario richiede, a pena di ripudio della proposta, che i

⁵ Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica - Unità di valutazione degli investimenti pubblici. Le opinioni espresse dall'autore in questo scritto hanno natura strettamente personale e non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.

⁶ L. Paganetto e P.L. Scandizzo, *La Banca mondiale e l'Italia: dalla ricostruzione allo sviluppo*, Il Mulino, 2010

⁷ Si veda N. Parmentola, *Programmazione e valutazione dei progetti pubblici*, Il Mulino, 1991

⁸ La soglia attuale è di 50 M€

proponenti sviluppino un'istruttoria valutativa di tipo procedurale, finanziario e socio-economico, di cui è parte qualificante l'analisi costi-benefici.

L'ultimo arrivo è dello scorso decennio, con l'emergere di schemi partenariali che allineano risorse pubbliche a fondi privati (PPP e *Project Financing*) per finanziare investimenti pubblici o a rilevanza pubblica. In questo caso, il vento spira da oltremarina piuttosto che dall'Atlantico, ma l'impulso è analogo: chi apporta capitale di rischio, tanto in forma di *equity* quanto di debito, strutturando operazioni con leva finanziaria talvolta molto "spinta", pretende che sia condotta una seria valutazione della fattibilità progettuale prima di mobilitare la finanza privata.

Ma, nel complesso, il trapianto non è riuscito; anzi, abbiamo seriamente corso il rischio di un rigetto. In ogni caso, la prassi di fondare la valutazione ex ante dei progetti infrastrutturali su metodi rigorosi come quelli sui cui si fonda l'ACB, con metodi parametrici ed esiti verificabili, non si è mai affermata come paradigma di riferimento per le decisioni relative agli investimenti pubblici.

A mio giudizio, precise ragioni strutturali e culturali spiegano l'esito deludente.

In primo luogo, di fatto non esiste nelle università italiane una tradizione accademica in materia di valutazione di progetti. Non si è dunque formata una scuola di valutatori. Questa stridente assenza riflette principalmente la consolidata inclinazione della scuola economica italiana agli studi macroeconomici, del ciclo e della congiuntura, della Scienza delle finanze – quest'ultima intesa non tanto come Economia delle Scelte Pubbliche (si direbbe *Public Economics* in lingua inglese), quanto come studio delle politiche fiscali e tributarie, sulla scia del contributo di valenti studiosi come Luigi Einaudi, Cesare Cosciani, Sergio Steve, Francesco Forte.

In secondo luogo, nel dopoguerra, prima la ricostruzione, poi lo sviluppo infrastrutturale furono guidati da priorità politiche e di politica economica che comprensibilmente "saltarono" la fase dello scrutinio valutativo per perseguire obiettivi di modernizzazione del Paese e di riequilibrio territoriale. Nei decenni seguenti la spesa pubblica divenne progressivamente ipertrofica, perdendo qualsiasi ancoraggio a valutazioni di efficacia e poi sfociando nelle note degenerazioni degli anni ottanta, fase in cui si è soliti collocare la genesi della formazione di debito pubblico non sostenibile nel lungo periodo.

Con ogni probabilità il motivo più che più di ogni altro spiega la diffidenza della cultura amministrativa italiana per l'approccio valutativo alle scelte di investimento pubblico va ricercata nella distanza troppo "corta" fra politica ed economia (l'opposto del criterio *at arm's length* che connota l'impostazione anglo-sassone), fra tecnica e prassi, fra responsabilità di indirizzo e responsabilità di gestione nella cosa pubblica, nonostante le riforme avviate nei primi anni novanta, a partire dalla legge "Bassanini" e a seguire.

La diagnosi. Qui credo sia sufficiente richiamare gli approfondimenti che la Banca d'Italia ha recentemente dedicato al tema delle infrastrutture per lo sviluppo: in particolare, nella monumentale ricerca presentata nell'aprile del 2011⁹, i cui esiti principali sono stati ripresi in un recente intervento del Governatore Visco¹⁰.

Queste analisi segnalano con chiarezza che il divario di dotazione fisica che separa il nostro paese dai principali partner europei (un sotto-dimensionamento valutabile nella misura del 15 per cento all'inizio del decennio scorso) non è dipeso da bassi livelli di spesa pubblica per investimenti, la cui incidenza sul PIL risulta anzi in linea con la media dei maggiori paesi comunitari. Hanno pesato i limiti del processo di selezione, programmazione e valutazione delle opere, in una parola del *micro-management* degli interventi. I modesti livelli di efficacia dei servizi infrastrutturali (i servizi

⁹ F. Balassone e P. Casadio (a cura di), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, aprile 2011 (http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/infrastrutture/7_infrastrutture_italia.pdf).

¹⁰ I. Visco, *L'efficienza della spesa per le infrastrutture*, intervento al convegno di *Italiadecide*, 19 giugno 2012, Camera dei Deputati (http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2012/IV_Italiadecide_1906_1800.pdf).

erogati alla collettività con l'accesso essenziale al capitale pubblico) rispetto a quelli potenzialmente conseguibili con un efficiente impiego delle non esigue risorse stanziare ne sono un riscontro tangibile.

Si tratta di un divario che si ripropone all'interno del Paese, separando le aree forti dai territori in ritardo di sviluppo. Riflette ora un problema di debolezza della regolazione, ora di ridondanza di norme tecniche, spesso di incertezza nei flussi di finanziamento, nel dilatarsi dei tempi e dei costi di realizzazione, nell'incapacità di sviluppare adeguati piani di gestione atti a garantire la sostenibilità finanziaria e un'adeguata manutenzione alle opere realizzate (se non rimangono incompiute ...). Secondo la diagnosi della Banca d'Italia, rimane centrale per la spiegazione della modesta efficacia della spesa infrastrutturale e della scarsa qualità dei servizi collettivi l'insufficiente attenzione prestata dai decisori pubblici alla valutazione di efficacia degli interventi di accumulazione del capitale pubblico.

La terapia (*rectius*: le terapie finora adottate). Nel corso degli ultimi venticinque anni più volte si è cercato di rianimare il malato e rimetterlo in salute. Il primo tentativo che l'autore di questa nota ricorda è la legge quadro sugli investimenti pubblici (legge n. 144/99). Si introduceva il concetto di studio di fattibilità, stabilendo l'obbligo che le scelte di investimento fossero precedute da specifiche analisi valutative. L'art. 1 istituiva strutture tecniche dedicate - i Nuclei di Valutazione e Verifica (NUVV) operanti in "accordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica". L'attività dei Nuclei, pur nella loro incerta collocazione istituzionale all'interno delle amministrazioni di riferimento e nonostante la loro incompleta attuazione, ha prodotto contributi metodologici importanti per la valutazione dei progetti, come le Linee Guida realizzate con il supporto del Formez tra il 2003 e il 2007.

Alla fine di quel decennio, il CIPE, con le delibere 106 e 135 del 1999, tentò di incanalare il processo di valutazione dei progetti lungo un sentiero stabile, anche per ridurre la dipendenza delle amministrazioni pubbliche, in particolare quelle regionali, dai "soliti noti" presenti nell'asfittico mercato italiano della consulenza¹¹. L'iniziativa si prefiggeva di rafforzare il ruolo degli studi di fattibilità nel ciclo della programmazione delle opere. Un ostacolo serio fu l'incapacità di tradurre il fermento progettuale generato dalla sponsorizzazione degli studi del CIPE in un effettivo ciclo di realizzazione delle opere.

Più tardi, all'epoca del varo della cd. "Legge Obiettivo" (legge n. 443 del 2001), ancora il CIPE promosse una metodologia di valutazione, di natura prevalentemente finanziaria, per evitare fenomeni di *overfinancing* nell'uso di risorse pubbliche per il finanziamento delle grandi opere¹². La sua concreta applicazione da parte delle amministrazioni proponenti venne frenata dalla mancata "certificazione" della procedura di valutazione finanziaria (il sottostante "PEF").

Molto recente e ancora in corso è, infine, il tentativo di riproporre e di aggiornare, a distanza di oltre vent'anni, l'impianto valutativo per gli investimenti pubblici previsto dalla legge 144/99, evidentemente ritenuta da rivitalizzare. L'occasione è stata fornita dalla legge delega di riforma della contabilità e del bilancio (legge n. 196 del 2009) il cui articolo 30 dispone che le decisioni di spesa pubblica in conto capitale debbano essere precedute da una ricognizione dei fabbisogni (da misurare rispetto sia allo stock esistente di capitale pubblico, sia ai servizi richiesti dalle collettività), da valutazioni di fattibilità economico-finanziaria ex ante, seguite a valle da attività di monitoraggio e verifica dei risultati. In seguito alla delega sono stati emanati due decreti attuativi

¹¹ Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *Studi di Fattibilità per gli Investimenti Pubblici: Monitoraggio degli studi CIPE e prospettive per il futuro*, Relazione dell'UVAL, 2003 (http://www.dps.tesoro.it/documentazione/docs/all/Relazione_SdF_Giugno_2003_Finale.pdf).

¹² R. Cervigni, P. Rubino e S. Savastano, *Analisi finanziaria e grandi opere: lo schema tipo di piano economico-finanziario per l'attuazione della legge obiettivo*, in *Materiali UVAL*, dicembre 2006 (http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/oval/materiali_oval/Muval11_GRANDI_OPERE.pdf).

(D.lgs. n. 228 e n. 229) ma il quadro tarda a completarsi perché si attendono ulteriori tasselli metodologici che richiedono intese inter-istituzionali.

La prognosi, infine, che manterrei prudentemente riservata, sebbene all'orizzonte si scorgano segni di speranza. Un primo elemento, più "nobile" del secondo, discende da una rinnovata attenzione ai temi della crescita di lungo andare dei sistemi economici e dalle sue ripercussioni sull'equilibrio ambientale e sulla conservazione delle risorse, cui reca ulteriore pregiudizio la giusta aspirazione dei paesi di nuova industrializzazione di conseguire livelli di benessere comparabili con quelli dei paesi già avanzati. Soprattutto dopo la pubblicazione della *Stern Review*¹³ e con l'acceso dibattito scientifico che ne è seguito circa la plausibilità delle sue conclusioni ("agire subito per contrastare il cambiamento climatico è più conveniente, per l'umanità intera, che mitigare i danni futuri derivanti dall'innalzamento delle temperature medie con misure di adattamento") si è tornati a ragionare sulla rilevanza dei parametri fondamentali che sottendono all'ACB e che ne condizionano gli esiti: il tasso sociale di sconto, il saggio preferenza intertemporale, i "prezzi ombra" dei fattori della produzione, le determinanti dei costi esterni, lo *shadow cost of public funds*. Temi puramente accademici hanno così cominciato ad affiorare nei dibattiti sulle scelte collettive e di politica infrastrutturale.

Il secondo fattore di opportunità è assai più prosaico. Ha natura domestica, riguarda (anche) il nostro orticello. In questi tempi di bassa crescita (o di decrescita) e di vacche magre, la restrizione delle risorse pubbliche dovrebbe – naturalmente o forzatamente – favorire un maggiore ricorso alla tecnica rispetto alla discrezionalità: o meglio, la discrezionalità, che rimane una corretta prerogativa della politica, dovrebbe ora fare maggiore affidamento sulle opzioni prospettate dalla tecnica. La "cura da cavallo" prefigurata dalla *spending review* potrebbe essere un'occasione decisiva per riportare alla ribalta la valutazione dei progetti.

Come argomenta il Prof. Boitani nel suo intervento, la crisi può trasformarsi in un'opportunità. Per il piccolo ambito della valutazione dei progetti, la speranza è che il difficile passaggio congiunturale e l'irreversibilità della correzione di bilancio permettano di superare, o almeno di attenuare, l'impostazione spesso puramente formalistica della cultura amministrativa italiana.

¹³ Si vedano al riguardo: N. Stern. 2007, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, 2007; M. L. Weitzmann, *A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change*, JEL, Sept. 2007; R. S. Pindyck, *The Climate Policy Dilemma*, NBER Working Paper n. 18205, 2012.

Tre temi innovativi nell'analisi costi-benefici

Marco Ponti¹⁴

Questo tipo di analisi ha visto negli anni recenti diversi sviluppi, il principale dei quali è quello legato alla sua integrazione con una modellistica più vasta, per ovviare in parte alla sua natura “ottimista” sull'efficienza dei mercati a monte e a valle del progetto preso in esame. Un aspetto che invece meriterebbe maggiore sviluppo, soprattutto nel settore dei trasporti, è la sua potenziale capacità di supportare le decisioni nel campo dei servizi, il che comporterebbe probabilmente progressi anche nella valutazione degli impatti distributivi di progetti infrastrutturali, dato che gli aspetti distributivi sono una componente essenziale degli obiettivi dei servizi pubblici.

Qui di seguito ci si limiterà ad evidenziare due temi potenzialmente innovativi (il valore di opzione e la possibile molteplicità dei saggi di sconto), che richiedono certo approfondimenti ma che sembrano molto promettenti, ed un terzo tema (il costo opportunità marginale dei fondi pubblici) relativamente più consolidato ma sul quale esistono ancora forti divergenze sia teoriche che pratiche, soprattutto a livello europeo.

Il valore di opzione

Il concetto-base è definibile come “se un progetto ha vita economica lunga, è necessario dover scegliere adesso, ma è meglio poter scegliere anche in futuro”. Si abbiano due progetti identici sia come NPV che come livello di rischio (schematizzabile per semplicità con distribuzione dell'NPV variabile tra 100 e 120). Si consideri che uno dei due progetti abbia costi esercizio bassi ma costi di investimento alti (non abbassabili in futuro, ovviamente), quale per esempio una ferrovia, mentre l'altro progetto (per esempio, un servizio di autobus in corsia riservata) sia più flessibile nel tempo, con costi di esercizio dominanti rispetto ai costi di investimento, e quindi in futuro abbassabili di 20 (es. meno servizi offerti). Abbassando i costi, ovviamente l'NPV aumenta di pari importo. Se a causa, per esempio, di scarsa domanda l'NPV risultasse pari a 100, l'NPV medio atteso nel caso flessibile sarà $(120+100+20)/2=120$, dove 20 è il valore dei risparmi possibili. Nell'altro caso invece l'NPV medio atteso rimane invariato $(120+100)/2=110$. Il progetto flessibile vale probabilisticamente di più, ed è quindi preferibile a quello rigido, *coeteris paribus*. Il “prezzo-ombra della flessibilità”, come potremmo chiamare questo fenomeno, è stato calcolato per gli investimenti privati, ed è risultato molto alto.

Saggi di sconto differenziati

Il concetto base è qui definibile come: “un progetto che ci rende più ricchi non è confrontabile con uno che ci evita di diventare più poveri dello stesso importo”.

L'avversione al rischio è un fenomeno consolidato, in particolare a livello individuale. Lo è, in realtà, anche a livello collettivo. Si assuma per il saggio sociale di sconto (SSS) la seguente formulazione:

$$SSS = a + eb$$

dove a sia il saggio che esprime la pura preferenza intertemporale, e sia l'elasticità dell'utilità rispetto al reddito, e b sia il saggio atteso di variazione di reddito. L'elasticità esprime in altra forma il concetto dell'utilità marginale decrescente del reddito (che concettualmente coincide con l'avversione al rischio, inteso come rischio di perdere reddito): all'aumentare del reddito si riduce l'incremento di utilità dovuto ad un incremento di reddito, e viceversa. Si immaginino ora, come nel caso precedente, due progetti diversi, ma con il medesimo NPV e con il medesimo costo di investimento: per esempio, una strada che riduca i costi di viaggio (un nuovo tracciato più diretto),

¹⁴ Politecnico di Milano

versus un investimento che riduca la congestione (per esempio, una corsia in più in un'autostrada). Nel primo caso avremo un aumento di benessere da, diciamo, 100 (senza il progetto) a 120 (con il progetto).

Nel secondo caso, senza progetto il benessere si abbasserebbe da 100 a 80 per effetto della congestione, e tale riduzione sarebbe annullata dal progetto, che riporterebbe il benessere a 100. In entrambi i casi la variazione di benessere, cioè l'NPV, sarebbe pari a 20 (120-100 e 100-80) e quindi, per un'analisi costi-benefici convenzionale, i due progetti risulterebbero perfettamente equivalenti. Tuttavia, assumendo, come introdotto sopra, l'utilità marginale decrescente del reddito, nel secondo caso il SSS da applicarsi dovrebbe essere inferiore, poiché minore è b : il secondo progetto "annullerebbe la riduzione di benessere" generata dalla congestione, mentre il primo aumenterebbe semplicemente il benessere per un identico importo. Cioè risulterebbe come preferibile il secondo, quello che evita la riduzione del benessere.

Esprimendo il concetto in altra forma, il valore dei benefici futuri, quando il reddito cresce meno, è maggiore di quando il reddito cresce molto. E' un concetto che emerge molto chiaramente dal dibattito Arrow-Stern per l'ambiente, dal quale in realtà prende spunto. Ne consegue l'opportunità di saggi sociali di sconto diversi nei due casi: usando lo stesso saggio, i due progetti risulterebbero identici. Ovviamente la riduzione dei costi ambientali ha particolare rilevanza anche nel caso dei trasporti.

Il costo-opportunità marginale dei fondi pubblici

Nel caso dell'ACB, con questo concetto si intende cosa diversa dal tradizionale costo tecnico del prelievo fiscale. Il concetto base è qui: "se un progetto accresce il benessere usando meno soldi pubblici di un altro, occorre tenerne conto". Se vi sono risorse pubbliche vincolate, si pensi per esempio agli investimenti per i trasporti, emerge un problema di definire un prezzo ombra di tale vincolo, esattamente come emerge la necessità di definire un prezzo ombra del lavoro, in presenza di disoccupazione, diverso da quello di mercato. Un esempio estremo è l'analisi di valore aggiunto, che assume implicitamente tale prezzo ombra sempre uguale a 0, cioè risorse di capitale e lavoro totalmente inutilizzate (cfr. il dibattito Bela Balassa – Chervel negli anni '70). Si tratta ovviamente di un'assunzione non verosimile, ma politicamente assai gradita, in quanto tende a fornire sempre risposte favorevoli ai progetti di spesa pubblica.

Non ci dilungheremo qui in esempi. Basterà notare due problemi particolari. Il primo è che esistono valutazioni *top-down* di tale prezzo-ombra, che derivano dalla modellistica macro economica, e posizioni *bottom-up* (quali quelle formulate da Bonnafus. La sintesi della sua posizione è che, dal punto di vista del benessere, le priorità all'interno di un gruppo di progetti tutti con NPV positivo dipendono fortemente dalla loro redditività finanziaria, e non solo dall'NPV economico, se le risorse sono vincolate in modo che non tutti siano realizzabili).

Il secondo problema è che, in un'ottica keynesiana, il costo opportunità della spesa è sempre positivo (cioè non vi potrebbero essere elementi analitici che spingano a ridurla; ritorneremo così a privilegiare analisi di valore aggiunto).

Sembrerebbe possibile tuttavia una linea di compromesso, tanto più necessaria in periodi di crisi economica come l'attuale. Tale linea, definendo comunque un vincolo sulle risorse pubbliche disponibili (per esempio, per gli investimenti nei trasporti) e il suo conseguente prezzo ombra, vuoi con l'approccio *top-down* o *bottom-up*, consentirebbe di massimizzare l'investimento totale, privilegiando i progetti con maggior contributo da parte degli utenti, a parità di spesa pubblica.

C'è da notare su questo tema la posizione molto peculiare e ondivago della Commissione Europea, che sembra riluttante ad introdurlo in modo soddisfacente, adducendo eccessi di interferenza sgraditi ai diversi paesi, in quanto già vincolati dal patto di stabilità per il rientro da deficit e debito pubblico.

Gli approcci alla valutazione dei progetti pubblici applicati in Europa

Paolo Beria¹⁵

L'Analisi Costi Benefici è uno strumento teoricamente consolidato, almeno nei suoi tratti principali. Tuttavia, non si può dire che esista “una” tecnica ACB, avendo ogni paese diverse linee guida e anche diversi approcci teorici su alcuni punti, oltre alle ovvie differenze negli input da utilizzarsi.

Un modo per analizzare le diverse declinazioni dell'ACB è quello di guardare alla posizione e al ruolo che essa ha nel processo decisionale. Ci concentreremo quindi nel descrivere a cosa serva l'ACB nei diversi paesi, in funzione del momento in cui è effettuata e della fase della catena decisionale in cui è inserita. Si tralascieranno invece le molte differenze operative, che pure grande importanza hanno nella solidità e ricchezza del risultato.

Si ritiene infatti che non solo il “come” un'ACB viene fatta conti, ma anche il “quando” e soprattutto il “perché”, nel definirne le caratteristiche e il modo più rigoroso di effettuarla. Anzi, è proprio il ruolo che l'ACB deve avere, e sono almeno due i possibili utilizzi di base di cui si darà conto tra un attimo, a dare forma al come essa dovrebbe essere strutturata.

Volendo semplificare il processo decisionale relativo ai trasporti, esso è costituito dalle seguenti fasi:

1. definizione delle strategie e/o individuazione dei problemi (e.g. sviluppare i trasporti di una certa regione);
2. ranking tra progetti alternativi e/o tra soluzioni alternative dei problemi (e.g. nuova ferrovia tra A e B vs. nuova strada tra C e D);
3. valutazione dei progetti singolarmente, via via che il loro dettaglio progettuale aumenta e le alternative diventano via via più fini (e.g. ferrovia sul percorso 1 o sul percorso 2);
4. validazione della valutazione;
5. valutazione ex-post.

Con l'esclusione del primo punto, in qualche modo a monte di ogni decisione, l'ACB è potenzialmente utilizzabile in tutte le fasi (e in alcuni paesi europei effettivamente lo è).

La principale distinzione su cui si vuole porre l'accento è quella tra approcci (o paesi) in cui il fuoco del processo decisionale è sui singoli progetti, cioè per decidere o meno la costruzione di una certa opera, e approcci in cui la decisione pubblica avviene primariamente a livello di piano, cioè quando esistono ancora molti progetti alternativi tra cui scegliere.

Al primo gruppo di paesi appartengono sicuramente il Regno Unito, l'Italia e, entro certi limiti, anche la Francia. L'UK è il paese per eccellenza in cui la fase di piano dei trasporti (pur con la rilevante eccezione dell' Eddington Transport Study del 2008) è sostanzialmente inesistente. La decisione avviene sempre attorno ad ogni singolo progetto, sia esso proposto da un'autorità locale, da un proponente privato o da un'agenzia pubblica. Per la decisione, il Regno Unito ha approntato negli anni una complessa e ricca metodologia ACB, supportata a sua volta da modelli di traffico e da input e scenari standard, con cui i proponenti, chiunque essi siano, devono valutare il loro progetto. La libertà metodologica sugli aspetti di base del progetto (tipicamente il costo generalizzato degli utenti) è quasi nulla: la metodologia e gli strumenti di supporto sono obbligatori e la necessità di una loro interpretazione è bassa; la metodologia può al massimo essere integrata

¹⁵ Politecnico di Milano

con stime migliori. La scelta avviene dunque, progetto per progetto, in funzione del suo rapporto benefici/costi diretti, eventualmente tenendo conto anche di aspetti non inclusi nell'ACB o in qualche modo "straordinari" e calcolati ad hoc (ad esempio gli impatti agglomerativi di un progetto, che vanno però giustificati di volta in volta). È prevista anche una fase, importante, di negoziazione e di dibattito pubblico, ma rigorosamente basata sui risultati dell'ACB (e degli altri studi, come quello ambientale).

L'Italia ha un processo formalmente simile, con una differenza fondamentale: non esistono linee guida vere e proprie, cioè che descrivano quali sono le regole della valutazione valide per tutti i progetti e, possibilmente, anche gli input generali principali (valore del tempo, SSS, ecc.). Per il resto il processo è simile: il proponente fa il progetto e lo correda di Studio di Fattibilità, ACB e VIA. Ma, evidentemente, non avendo obblighi, le ACB non sono mai confrontabili e risultano sistematicamente *biased* a favore dei progetti presentati. Questo fatto, insieme alla non esistenza di un modello di simulazione nazionale e di input macroeconomici standard, rende la valutazione italiana estremamente carente e necessaria di un ripensamento che tenga conto delle migliori pratiche riguardo a metodologia, dati di input, processo e partecipazione.

Tra i paesi che, invece, anticipano le proprie scelte infrastrutturali negli stadi iniziali del piano, abbiamo Germania, Olanda e Svezia. Lo svantaggio di questo approccio sta nel fatto che i progetti vengono valutati in uno stadio molto preliminare e quindi costi e caratteristiche sono meno definiti. Infatti, solitamente, la valutazione viene ripetuta ogni volta che la progettazione si approfondisce. D'altra parte, però, anticipare la valutazione significa poter effettuare vere scelte alternative tra molti progetti e soluzioni e costruire una lista (meglio, un piano) di progetti coerente, piuttosto che analizzare uno per uno quelli che, in qualche modo, arrivano sul tavolo del decisore finale. Il processo è quindi, in questo caso, molto più complesso (infatti la valutazione avviene in modo continuo, dall'idea al dettaglio costruttivo), ma garantisce scelte più coerenti e un miglior uso del denaro pubblico.

La Germania è, tra i paesi analizzati, quello con la valutazione più rudimentale. Esiste, a livello ministeriale, una metodologia piuttosto rigida (e, secondo alcune fonti, anche in parte errata) che viene applicata ad una lista di progetti. Quelli che passano il test, avanzano nelle fasi progettuali e accedono ai finanziamenti; gli altri vengono abbandonati o posposti. L'effetto di un processo così rigido (e infrequente: avviene ogni 10 anni circa) è che i progetti deboli ma voluti da qualche decisore vengono "forzati" fino ad ottenere un VAN leggermente positivo.

Più interessanti sono i casi svedese e olandese. In entrambi i casi la valutazione è continua, sebbene parta a livello di piano. Entrambi i paesi hanno modelli nazionali, input e metodologie solidi. In entrambi i casi la valutazione non è intesa in modo rigido: un certo grado di arbitrarietà è concesso al decisore (può finanziare anche un progetto con VAN negativo), ma deve giustificare tale eccezione e assumersene la responsabilità politica. Inoltre, soprattutto in Svezia, il tutto è condotto da autorità indipendenti, ciascuna con capacità di controllo sulla qualità delle altre. In particolare, la validazione delle ACB è fatta da un'autorità diversa da quella che le ha condotte.

In conclusione si può affermare che:

- a. esistono due "modelli" principali di uso della valutazione: quello in cui la valutazione è associata al singolo progetto e quello in cui è uno strumento per la costruzione del piano/lista di progetti da finanziare;
- b. non esiste un modello "corretto", ma ciascuno dei due, per dare risultati coerenti e non *biased*, dovrebbe rispettare alcune caratteristiche;
- c. per la valutazione focalizzata sui progetti (UK, IT, FR) è importante che l'arbitrarietà politica sia minimizzata, poiché la valutazione viene fatta dal proponente in maniera decentrata e viene solo approvata dal decisore pubblico. Occorre quindi porre in essere meccanismi di controllo dei comportamenti opportunistici: linee guida precise, rigore

metodologico, input generali comuni (VOT, stime domanda, ecc.), *peer review* indipendente delle valutazioni, analisi ex-post;

- d. la valutazione al livello di piano (NL, SE, DE) avviene centralmente nel Ministero o, meglio, in un'autorità indipendente. Si deve utilizzare una metodologia unica per tutti i progetti in modo che siano il più possibile confrontabili. Dato il carattere comparativo, è possibile però lasciare un certo livello di arbitrarietà al decisore politico. La valutazione avviene in modo progressivo ed incrementale, a partire da un'analisi preliminare molto semplificata fino all'analisi completa delle alternative progettuali.

In entrambi i casi è necessario che esistano appropriate linee guida, che siano corrette, flessibili, condivise e più ampie possibili. Tuttavia, il tipo di valutazione e i vincoli che devono essere posti sono di natura diversa, poiché devono tenere conto delle diverse problematiche esistenti nei due modelli.

Evidentemente il caso italiano non è una buona pratica, per l'assenza di regole di qualsiasi tipo per gestire il conflitto di interessi del proponente e l'ignoranza del decisore, entrambi generatori di scelte arbitrarie. L'uso di buone linee guida è dunque il primo passo di una ristrutturazione del processo decisionale nel suo complesso, una necessità non più rinviabile soprattutto nella attuale fase di scarsità di fondi pubblici. Scarsità che, in parte, è dovuta anche ad infelici scelte di investimento passate.

Limiti dell'analisi costi-benefici

Stefano Moroni¹⁶

0. Premessa: quattro questioni

Il libro di Maffii, Parolin e Scatamacchia ha due pregi: in primo luogo, è davvero un manuale, ossia (diversamente da altri presunti manuali sull'argomento) cerca veramente di spiegare come si fa un'analisi costi-benefici (d'ora in poi ACB); in secondo luogo, non pretende di applicare l'ACB a tutto, indiscriminatamente, ma solo a questioni molto precise e chiaramente circoscritte, come il titolo evidenzia inequivocabilmente: "Guida alla valutazione economica di progetti di investimento nel settore dei trasporti" (su questo secondo punto e sulla sua rilevanza tornerò nel seguito).

È noto che il dibattito su pregi e limiti dell'ACB è da tempo acceso¹⁷. A questo proposito considero brevemente quattro domande: (a) quali eventuali limiti ha l'ACB? (b) quale ruolo possiamo attribuire all'ACB se riconosciamo che presenta alcuni limiti? (c) quale rilevanza (anche indipendente) può avere quella parte dell'ACB che è rappresentata dall'analisi finanziaria? (d) di cosa effettivamente parliamo quando parliamo di limiti?

1. Prima questione: due tipi di limiti (pragmatici ed etici)

Parlando di possibili limiti dell'ACB possiamo distinguere tra: (a) "limiti pragmatici" (o "interni"): l'ACB non riesce a fare tutto quel che vorrebbe in teoria fare; (b) "limiti etici" (o "esterni"): c'è qualcosa di eticamente criticabile in ciò che l'ACB pretende di fare. (Sottolineo che faccio qui riferimento all'ACB nella sua versione diciamo così "classica").

1.1. Limiti pragmatici: l'ACB non riesce a fare tutto quel che vorrebbe in teoria fare

Le critiche di carattere pragmatico sono grosso modo tre¹⁸.

Prima critica: l'ACB ha in molti casi bisogno di stimare eventi futuri (cioè di prevedere stati del mondo), ma può farlo spesso solo indicativamente.

Seconda critica: l'ACB dovrebbe considerare la totalità degli impatti sull'utilità collettiva generalmente intesa, ma, normalmente, circoscrive a priori la rosa degli impatti e la comunità etica rilevante; non è effettivamente possibile considerare comprensivamente gli impatti su tutti gli individui direttamente o indirettamente coinvolti dalle scelte in questione.

Terza critica: l'ACB dovrebbe registrare le utilità effettive (ossia, le soddisfazioni/insoddisfazioni delle preferenze date) connesse a scelte alternative, ma ci si deve spesso accontentare di metodi assai indiretti per catturarle.

I sostenitori dell'ACB diranno che si tratta di problemi inevitabili e che tutte le tecniche valutative accettano certe approssimazioni. Ciò sembra vero in alcuni casi (quello segnalato dalla prima critica ad esempio), meno però per altri (quelli segnalati dalla seconda e terza critica in particolare) che sembrano invece mettere in luce alcuni problemi interni specifici dell'ACB¹⁹.

1.2. Limiti etici: c'è qualcosa di eticamente criticabile in ciò che l'ACB vuole fare

¹⁶ Politecnico di Milano

¹⁷ Cfr. Frank, R.H. (2007), "Why Is Cost-benefit Analysis So Controversial?", in D.M. Hausman (ed.), *The Philosophy of Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.

¹⁸ Per un approfondimento di alcune di esse, si vedano, ad esempio, Sen, A. (2000), "The Discipline of Cost-Benefit Analysis", *Journal of Legal Studies*, 29, 931-952, e Hansson, S.O. (2007), "Philosophical Problems in Cost-Benefit Analysis", *Economics and Philosophy*, 23, 163-183.

¹⁹ Cfr. MacIntyre, A. (1985), "Utilitarianism and the Presuppositions of Cost-Benefit Analysis", in M. Wachs (ed.), *Ethics and Planning*, CUPR, New Brunswick, 216-232.

Le critiche di carattere etico all'ACB sono, come noto, numerose²⁰: ne considero quattro, in crescendo - secondo il mio personale giudizio - di credibilità. (Ovviamente, ogni tecnica valutativa tende a presupporre una prospettiva etica²¹. L'ACB implica, esplicitamente o implicitamente, una prospettiva etica utilitarista²². Le critiche esterne all'ACB a loro volta implicano perciò, esplicitamente o implicitamente, una prospettiva etica non-utilitarista²³. Per un tentativo – a mio avviso non riuscito – di sganciare l'ACB dall'abbraccio dell'utilitarismo, si veda comunque Posner, 1979²⁴) Prima critica: l'utilizzo esteso di tecniche tipo ACB riduce lo spazio della politica e della partecipazione²⁵, facendoci correre rischi di tecnocrazia.

Seconda critica: l'ACB non tiene conto della distribuzione effettiva di vantaggi e svantaggi. Ciò in due sensi (non sempre chiaramente distinti): in primo luogo, non “mostra” la distribuzione (ossia, non la rende evidente, percepibile, nei suoi schemi e tabelle conclusive)²⁶; in secondo luogo, non le dà rilevanza (ad esempio non attribuisce significati o pesi diversi a seconda di chi viene avvantaggiato o colpito)²⁷.

Terza critica: impiegare l'utilità come unico denominatore comune sottovaluta la diversità e l'incommensurabilità di differenti realtà ed esperienze. Il problema è che noi catturiamo la varietà di situazioni, beni e valori attraverso “linguaggi di contrasto qualitativo” che non possono essere facilmente ridotti ad una singola metrica omogenea: le funzioni ad un fattore care agli utilitaristi e alle tecniche valutative che hanno questa ispirazione rimandano, in fondo, “alla nostra schizinosità epistemologica che ci rende sgraditi i linguaggi di contrasto”²⁸. Il punto non è (come spesso erroneamente si dice) che risulta difficile calcolare il valore di alcune cose in termini monetari, oppure che il calcolarlo in termini monetari ne sminuisce l'importanza: il punto è che sembra difficile convertire il valore di ogni cosa, bene, esperienza in una sola metrica comune, quale che essa sia. In sintesi: sebbene per alcune cose è senz'altro possibile utilizzare un parametro di raffronto comune, non è possibile farlo per tutte. La commensurabilità non può essere totale, ma solo parziale. Qui non è necessario dire (come accadrà con la prossima critica) che certe cose hanno valore “assoluto”; è sufficiente dire che quale che sia il loro valore, fosse anche “relativo”, non è possibile compararle tutte sulla base di un parametro univoco²⁹.

Quarta critica: non è sempre e solo il giudizio aggregato che conta; ci sono cose che non vanno soppesate, bilanciate, ma che sono diritti in quanto tali: cioè, hanno valore “infinito”. Certi diritti individuali non sono strumentali al raggiungimento dell'utilità collettiva o del benessere aggregato, ma hanno valore autonomo e indipendente: sono, semmai, “vincoli alle massimizzazioni”; “briscole” giocabili contro argomenti d'efficienza³⁰. Si potrebbe dire che esiste una differenza tra

²⁰ Avanzare critiche etiche all'ACB è diventato un tipo particolare di sport che è capitato anche a me di praticare: Moroni, S. (1994), “Planning, Assessment and Utilitarianism”, *Planning Theory*, 12, 81-107.

²¹ Cfr. Nash, C.A., Pearce, D., Stanley, J. (1975), “Criteria for Evaluating Project Evaluation Techniques”, *AIP Journal*, 41(2), 83-89; House, E.R. (1980), *Evaluating with Validity*, Sage, London; Lichfield, N. (1996), *Community Impact Evaluation*, UCL, London.

²² Cfr. Moroni, S. (2006), “The Ethics behind Evaluation”, in E.R. Alexander (ed.), *Evaluation in Planning*, Ashgate, Aldershot, 21-38.

²³ Cfr. Moroni, S. (1996), “Diversi punti di vista sulle scelte pubbliche territoriali”, in M.G. Bolocan, G. Borelli, S. Moroni, G. Pasqui, *Urbanistica e analisi delle politiche*, Angeli, Milano, 173-219.

²⁴ Cfr. Posner, R.A. (1979), “Utilitarianism, Economics, and Legal Theory”, *The Journal of Legal Studies*, 8, 103-140.

²⁵ Cfr. Byrne, J. (1987), “Policy Science and the Administrative State: the Political Economy of Cost-Benefit Analysis”, in F. Fischer, J. Forrester (eds.), *Confronting Values in Policy Analysis*, Sage, Newbury Park, 70-93; Anderson, E. (1993), *Value in Ethics and Economics*, Harvard University Press, Cambridge.

²⁶ Cfr. Lichfield, N. (1996), cit.

²⁷ Cfr. Self, P. (1975), *Econocrats and the Policy Process: The Politics and Philosophy of Cost-Benefit Analysis*, MacMillan, London.

²⁸ Cfr. Taylor, C. (1982), “The Diversity of Goods”, in A. Sen, B. Williams (eds.), *Utilitarianism and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 129-144.

²⁹ Cfr. Lichfield, N. (1996), cit.

³⁰ Cfr. Dworkin, R. (1977), *Takin Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge.

“preferenze” di ciascuno per cose particolari e “meta-preferenze” di tutti³¹ per determinate condizioni di fondo che rendono semplicemente possibile la pacifica formazione e perseguimento delle prime. In sintesi, ci sono cose che non possono essere catturate nella logica aggregativa e livellante dell’ACB, ma devono restarne fuori in quanto dotate di un qualche tipo di valore “intrinseco”³².

Consideriamo brevemente le critiche richiamate.

La prima critica mi sembra irrilevante. Direi che il “rischio tecnocrazia” è veramente l’ultimo dei rischi (ad esempio nel nostro paese), essendo il rischio reale l’esatto opposto, ossia il fatto che la politica ha decisamente travalicato qualunque limite, vivendo ormai di arbitrio e di discrezionalità assoluta. Meno discrezionalità e più trasparenza, conseguite anche attraverso l’uso più esteso di tecniche valutative, sono dunque sicuramente positive. (In ciò concordo pienamente con quanto Ponti scrive a questo proposito nella “Introduzione” al libro di Maffii, Parolin e Scatamacchia).

La seconda critica è più rilevante, sebbene credo si debba sottolineare che non ogni scelta ad ogni livello deve sempre e comunque preoccuparsi degli effetti distributivi. (Non ogni attività dello stato deve e può avere compiti re-distributivi. E, comunque, la re-distribuzione può essere solo uno strumento e non un fine).

La terza critica sottolinea qualcosa di più fondamentale. Si tratta però forse di una critica che, più che rifiutare incondizionatamente l’utilizzo dell’ACB, richiede di restringerne l’applicazione ad alcuni aspetti e non ad altri.

Anche la quarta critica mi pare sollevare un problema cruciale. Ma, forse, nemmeno questa è una critica assoluta; indica semplicemente, di nuovo, che l’ACB non va bene per tutto.

2. Seconda questione: ruolo circoscritto dell’ACB

Mi pare che certe critiche “pragmatiche” più certe critiche “etiche” mostrino dunque non tanto che l’ACB è intrinsecamente inadatta, ma, forse, che non è adatta per certe cose (ad esempio per giudicare scelte regolative), mentre è più adatta per altre (in particolare, proprio per giudicare progetti di investimento in campo infrastrutturale)³³. Assumo qui che esista una differenza cruciale e irriducibile tra giudicare regole, ad esempio regole di convivenza, e giudicare investimenti per servizi o infrastrutture, ad esempio infrastrutture di trasporto³⁴ e che siano necessari criteri di giudizio profondamente diversi nei due casi.

(In termini etici più generali si potrebbe forse dire che l’utilitarismo non può essere una teoria etica di primo livello, ma, tutt’al più, un approccio etico integrativo – una sotto-teoria – che può entrare in causa in seconda battuta e sotto condizioni poste da teorie etiche di altro tipo – ad esempio da una teoria deontologica dei diritti³⁵).

3. Terza questione: l’analisi finanziaria

Una breve digressione a margine di quanto sostenuto: quando si parla di ACB si parla solitamente – nei libri sull’ACB – di “analisi finanziaria” e di “analisi economica”: (a) l’analisi finanziaria è

³¹ Cfr. Frankfurt, H. G. (1971) “Freedom of the Will and the Concept of a Person”, *Journal of Philosophy*, 68(1), 5-20.

³² Cfr. Kelman, S. (1985), “Cost-benefit Analysis and Environmental, Safety, and Health Regulation: Ethical and Philosophical Considerations”, in M. Wachs (ed.), *Ethics and Planning*, CUPR, New Brunswick, 233-245; Linder, S.H. (1986), “Efficiency, Multiple Claims, and Moral Values”, in W.N. Dunn (ed.), *Policy Analysis*, Jai Press, Greenwich, 281-299; Sagoff, M. (1988), *The Economy of the Earth*, Cambridge University Press, Cambridge; Nussbaum, M.C. (2000), “The Costs of Tragedy: Some Moral Limits of Cost-Benefit Analysis”, *The Journal of Legal Studies*, 9(2), 1005-1036.

³³ Per un’opinione diversa – che non condivido – si veda comunque: Hahn, R.W. (2004), “The Economic Analysis of Regulation”, *The University of Chicago Law Review*, 71(3), 1021-1054.

³⁴ Cfr. Moroni, S. (2007), *La città del liberalismo attivo*, CittàStudi, Torino.

³⁵ Una discussione rilevante a questo proposito si trova in Langlois, R.N. (1982), “Cost-Benefit Analysis, Environmentalism and Rights”, *Cato Journal*, 2(1), 279-300.

ovviamente una stima dei flussi di cassa; (b) l'analisi economica (che non è un'analisi "economica" in nessun senso, ma una valutazione "etico-sociale") è l'ACB vera e propria che è un'analisi relativa a ciò che è giusto fare o non fare.

Bene, la prima parte, ossia l'analisi finanziaria è non solo utile, ma quanto di più indispensabile possibile per le scelte pubbliche: non se ne farà mai abbastanza, soprattutto nel nostro paese. E, tutto sommato, può anche essere sviluppata e applicata indipendentemente dall'ACB intesa come analisi "economica".

4. Quarta questione: tecniche decisionali o di aiuto alla decisione?

Lascio in conclusione un problema in realtà di carattere più generale. La domanda cruciale quando ci si chiede quali sono i limiti di X è ovviamente "in qualità di che cosa X ha limiti"?

Ad esempio, se io avessi un bastone in mano, e mi chiedessi quali sono i suoi limiti, il punto sarebbe "in qualità di cosa il mio bastone presenta limiti": (a) se, ad esempio, penso che sia uno strumento d'appoggio per coadiuvare il mio camminare in salita sino al punto B andrò probabilmente benissimo; (b) se invece penso che possa essere uno strumento per alleviare ogni mia fatica nel giungere a B sarà sicuramente uno strumento meno valido.

A questo proposito va detto che, per quanto riguarda pressoché tutte le tecniche valutative, c'è stato, negli ultimi decenni, un significativo slittamento dall'idea che esse siano (a) "tecniche decisionali" (cioè tecniche che dicono al decisore pubblico cosa scegliere) all'idea che siano piuttosto (b) "tecniche di aiuto alle decisioni" (cioè tecniche che aiutano il decisore pubblico a scegliere)³⁶.

In termini di decisioni pubbliche fa ovviamente una certa differenza se l'uso di una tecnica è imposto ad esempio per legge e i suoi risultati son da considerare cogenti per la decisione stessa, oppure se l'uso è inteso solo come coadiuvante della decisione pubblica. Nel primo caso eventuali limiti creano problemi seri, nel secondo problemi più contenuti.

³⁶ Cfr. Moroni, S., Patassini, D. (2006), *Problemi valutativi nel governo del territorio e dell'ambiente*, Angeli, Milano.

Assenza di meccanismi di valutazione e possibile ruolo dell'analisi costi benefici nella programmazione degli investimenti

*Riccardo Parolin*³⁷

A rigore il rendimento di un progetto non ha un valore assoluto, ma un valore relativo. Ciò significa che il risultato dell'analisi è tanto più affidabile quanto più si può comparare la convenienza di un progetto con quella di tutti gli altri progetti, rendendo così possibile costruire un ranking degli interventi fattibili e stabilire, se le risorse sono limitate (e lo sono praticamente sempre, e a maggior ragione di questi tempi), quali sono i progetti ai quali dare priorità.

Questo è già vero a livello di progetto, cioè delle possibili soluzioni tecniche per risolvere un singolo problema di trasporto, perché se si vuole investire nel progetto con la massima redditività sociale occorre includere nell'insieme da sottoporre ad analisi tutte le possibili soluzioni tecniche, anche le più "modeste" (una soluzione tecnica più modesta potrebbe ottenere una migliore valutazione).

Ma la stessa impostazione di confronto della redditività sociale dei diversi progetti dovrebbe essere assunta quando si passa dalle alternative tecniche per risolvere uno specifico problema di trasporto, all'insieme dei possibili progetti di investimento, innanzitutto all'interno del settore dei trasporti, ma poi anche in rapporto ai progetti di altri settori di intervento pubblico.

Com'è la situazione in Italia?

1. Innanzitutto l'analisi costi benefici si fa quasi esclusivamente nel settore dei trasporti, e già questo è un problema, perché non si può a priori essere certi che non esistano altre priorità.
2. Anche limitandosi al solo settore dei trasporti, non c'è una programmazione di politiche e investimenti basata su analisi comparative di redditività sociale, che potrebbero verificare ad esempio se sia meglio investire le risorse disponibili nelle grandi opere piuttosto che in interventi diffusi per ridurre i tempi di viaggio dei traffici di breve-media distanza: l'esito di tali analisi comparative non sarebbe affatto scontato (l'Eddington Transport Study ad esempio ha messo in luce la netta prevalenza, nel generare benefici collettivi, di opere di piccola scala rispetto ad opere di maggior dimensione).
3. Nemmeno a livello della proposta di singole opere vengono generalmente valutate più soluzioni tecniche e sono sistematicamente trascurate quelle che attraverso interventi di tipo gestionale, regolatorio o tariffario potrebbero consentire di utilizzare meglio la capacità esistente.
4. Non c'è una metodologia consolidata di valutazione. L'unico supporto "ufficiale" per chi debba fare valutazioni economiche è costituito dalla *Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV) del 2001* (approvata nel 2001 e aggiornata dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome nel 2003). Ma queste linee guida sono molto vaghe nella descrizione della metodologia da seguire. Sono semplicemente elencate le voci di costo e beneficio (assolutamente generiche), e vengono forniti alcuni valori standard, come il saggio sociale di sconto e alcuni fattori di conversione. Peraltro, la valutazione viene suggerita solo per il progetto scelto: mentre si indica di prendere in considerazione più soluzioni tecniche, poi si suggerisce anche di non valutarle comparativamente, ma solo di indicare perché tutte le soluzioni non scelte sono state scartate. Non sono indicati valori per i costi esterni di

³⁷ TRT Trasporti e Territorio srl

trasporto. Questi ultimi sono invece suggeriti in una pubblicazione del 2008 del Ministero delle Infrastrutture (Linee guida per la misura dei Costi Esterni nell'ambito del PON Trasporti 2000 – 2006) che riprende i valori suggeriti dalla ricerca europea HEATCO.

Questo è tutto. Per i progetti di trasporto che presentano una serie di peculiarità (prezzi generalizzati, effetti di rete, funzioni di congestione, ecc.) è decisamente troppo poco. Ci sono in Europa paesi in cui esistono delle linee guida molto precise su come fare le ACB dei progetti di trasporto (Svezia, Regno Unito, Paesi Bassi, ecc.). In Italia non solo non c'è una metodologia prescritta dallo Stato e/o dalle regioni, ma non è applicata una metodologia in qualche modo comune nemmeno da chi fa le valutazioni. Siamo di fronte ad una varietà impressionante. "Analisi costi benefici" è diventato un termine generico nel quale rientra una vasta gamma di procedimenti di stima molto diversi tra loro.

C'è tuttavia un elemento unificante rappresentato dall'assenza in molti casi nelle analisi del concetto di surplus del consumatore, cioè di un aspetto della definizione di beneficio sociale netto fondamentale per l'analisi costi benefici di progetti di trasporto.

È importante stimare correttamente i benefici come variazioni del surplus del consumatore con e senza il progetto quando la stima è riferita a traffico divertito o generato.

Quando c'è traffico divertito da un modo all'altro (per esempio dall'aereo alla ferrovia ad alta velocità, o dalla strada alla ferrovia, la prassi corrente è quella di stimare i costi degli utenti che si spostano da un modo all'altro con il progetto e senza il progetto e di farne la differenza. Questo modo di procedere ignora totalmente le variazioni di surplus nello stimare i benefici e dà luogo ad incongruenze logiche. Non è possibile entrare qui nel merito della questione, che però è una questione importante perché in questo modo si sovrastimano di molto i benefici degli utenti divertiti in tutti i progetti di servizi pubblici ed in particolare di quelli ferroviari: grazie a questa metodologia di valutazione scorretta molti dei progetti ferroviari rischiano impropriamente di diventare fattibili.

Quando si ha a che fare con traffico generato, la questione del surplus si ripropone, ma in questo caso non è possibile calcolare i costi degli utenti con e senza progetto e farne la differenza perché il risultato sarebbe che paradossalmente il progetto senza traffico generato genererebbe più benefici che con traffico generato. Generalmente quindi i benefici del traffico generato vengono correttamente stimati. Ma esiste anche qualche caso limite in cui il metodo di stima è stato completamente inventato dal valutatore.

Prescrivere una comune metodologia di valutazione (possibilmente corretta) è dunque di primaria importanza: è necessario che ci sia coerenza metodologica nelle valutazioni perché altrimenti si confrontano risultati disomogenei. Peraltra la conseguenza potrebbe essere che se si fa un ranking dei progetti fattibili, quelli valutati con metodi scorretti potrebbero trovarsi collocati ai primi posti, mentre rischierebbero di finire in coda quelli valutati correttamente. A questo proposito personalmente ritengo sia socialmente più utile accettare che sia uno stesso meccanismo, seppure scorretto, a portare alla scelta dei progetti da realizzare, piuttosto che avere operanti meccanismi rispondenti a logiche diverse.

Questo è un motivo non secondario per cui è stato scritto la Guida presentata oggi, che è stata intesa come un tentativo da un lato di dare un supporto a chi debba fare analisi economiche e finanziarie di progetti nel settore dei trasporti, che è notoriamente complicato, e dall'altro di stimolare un dibattito tra i soggetti interessati al fine di organizzare il consenso su una metodologia comune.