

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

Piero Rubino¹

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,

¹ MISE/DPS/UVAL. 2. Le opinioni espresse dall'autore in questo scritto hanno natura strettamente personale e non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza. Lo scritto riprende l'intervento dell'autore al seminario di presentazione del libro di Silvia Maffii, Riccardo Parolin, Rosario Scatamacchia, *Guida alla valutazione economica di progetti di investimento nel settore dei trasporti*, svoltosi il 3 luglio 2012 presso il Politecnico di Milano, Spazio Aperto DIAP.

Lucio Pasquale Scandizzo, Paolo Savona)² 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 attuali³.

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 dimensione⁴. L'ammissione a cofinanziamento comunitario richiede, a pena di ripudio della proposta, che i 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 macro-economici, del ciclo e della congiuntura, della Scienza delle finanze – quest'ultima intesa non tanto come

² L. Paganetto e P.L. Scandizzo, *La Banca mondiale e l'Italia: dalla ricostruzione allo sviluppo*, Il Mulino, 2010

³ Si veda N. Parmentola, *Programmazione e valutazione dei progetti pubblici*, Il Mulino, 1991

⁴ La soglia attuale è di 50 M€.

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 2011⁵, i cui esiti principali sono stati ripresi in un recente intervento del Governatore Visco⁶.

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 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.

⁵ 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).

⁶ 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).

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 per la 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 consulenza⁷. 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

⁷ 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).

finanziamento delle grandi opere⁸. 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 (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*⁹ e con l’accesso al 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 dell’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 di 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

⁸ 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/uval/materiali_uval/Muval11 GRANDI OPERE.pdf).

⁹ 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.

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.