

L'analisi economica delle grandi opere: criteri tecnici e nodi politici

Cesare Dosi ()*, *Gilberto Muraro (*)* e *Silvio Pancheri (**)*

(*) Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Padova

(**) Dipartimento per le Politiche di Sviluppo – UVAL, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

I. IL FABBISOGNO DI INFRASTRUTTURE: ALCUNE AVVERTENZE

Che l'Italia manifesti un elevato e diffuso fabbisogno di infrastrutture, appare una parola d'ordine comunemente accettata. Come tutte le parole d'ordine, anche questa è utile a dare orientamenti politici di lungo periodo e ad avvertire l'opinione pubblica dei sacrifici connessi ad un ambizioso programma di investimenti; e al contempo è pericolosa perché può abbassare l'attenzione nei confronti delle scelte concrete. Si tratta allora di precisare i contenuti di questo "scontato" fabbisogno e di individuare le cautele metodologiche necessarie per minimizzare il pericolo di fittizie necessità o di risposte sbagliate ad esigenze concrete.

In questa ottica si può innanzitutto suggerire una tripartizione sulla tipologia delle infrastrutture necessarie in Italia, pur nella consapevolezza dell'ineliminabile arbitrarietà e ambiguità di ogni classificazione:

- a) opere che servono ad evitare danni elevati e probabili,
- b) opere necessarie per raggiungere standard di servizio largamente ritenuti irrinunciabili,
- c) opere considerate necessarie per lo sviluppo economico del paese o per la riduzione degli squilibri interni.

Alla prima categoria afferiscono, ad esempio, gli interventi volti a rafforzare l'assetto idrogeologico a fronte di ricorrenti ed elevati danni per smottamenti, inondazioni, ecc. Sono purtroppo numerosi gli esempi che dimostrano l'utilità di interventi preventivi a fronte dei costi di riparazione e dei danni soggettivi residui. E tuttavia persino in questa categoria, che appare incontestabile, occorre inserire la cautela contro scelte inefficienti dovute ad analisi inadeguate o interessi particolari: non solo per il problema dell'individuazione dell'opera da realizzare tra le varie possibili, ma anche e soprattutto perché l'intervento migliore potrebbe consistere in programmi di manutenzione e gestione del territorio e non in nuovi investimenti.

Alla seconda categoria afferiscono, ad esempio, gli investimenti per il servizio idrico –acquedotti, fognature, impianti di depurazione – nei cui confronti si rilevano

vasti segmenti di popolazione non adeguatamente servita rispetto agli standard che il paese si è dato autonomamente o che derivano da vincoli europei.

Alla terza tipologia appartengono infine gli interventi che hanno l'obiettivo prioritario di assicurare un rafforzamento della base economica abbassando i costi finali di beni e servizi o creando nuove opportunità di sviluppo. Questa è indubbiamente la categoria più controversa sia per le incertezze oggettive – non esistono teoremi indiscutibili circa il rapporto tra infrastrutture e sviluppo, tanto meno graduatorie incontrovertibili sulle priorità – sia per le ineludibili ma pur sempre discutibili scelte politiche riguardanti i programmi di riequilibrio territoriale e settoriale. L'esempio prevalente è rappresentato dagli interventi nel campo dei trasporti, come si deduce anche dalla loro massiccia presenza nel programma delle “opere strategiche” avviato attraverso la L. 433/2001 (Legge Obiettivo).

In tutte queste categorie riconosciamo l'esistenza di un elevato arretrato di investimenti. La spiegazione del fenomeno è ampiamente nota e si rifà a sprechi ed inefficienze dei pur consistenti programmi di investimenti pubblici effettuati nei primi decenni del secondo dopoguerra, al successivo rallentamento indotto dalla dilatazione della spesa corrente negli anni '80 e infine, negli anni '90, alla stasi generata dalle necessità di risanamento finanziario dopo la “scoperta” dell'insostenibile livello raggiunto dal debito pubblico. Un esempio paradigmatico è rappresentato dal settore idrico dove gli investimenti complessivi per acquedotti, fognature e impianti di depurazione a fine anni Novanta risultavano pari a circa un terzo del livello registrato nella prima metà degli anni Ottanta (Bardelli e Muraro, 2003), creando un fabbisogno che è stimato nell'ordine di circa 51 miliardi di euro nell'arco di 26 anni (Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, 2004).

In aggiunta a questi aspetti macroeconomici va ricordata la frequente incapacità di completare gli investimenti programmati nei tempi e modi previsti. Sovente progetti approssimativi o “chiusi” in fretta – sotto uno qualsiasi dei profili che costituiscono il progetto, che non è solo progetto tecnico costruttivo, ma anche progetto di fattibilità giuridica, finanziaria e organizzativa – sono diventati opere incompiute o inutilizzabili.

A volte questi esiti sono collegati ad una evidente incompetenza tecnica o ad una palesemente inadeguata pianificazione finanziaria. Altre volte sono emersi comportamenti perversi di cui due fattispecie meritano di essere ricordate: la prima riguarda il rapporto tra enti periferici e Stato e vede i primi avviare con risorse proprie opere di interesse locale che non supererebbero il vaglio di un'analisi di convenienza nazionale, ma che sono portate fino al punto da “giustificare” il completamento con risorse statali (Mayston e Muraro, 1993). L'altra riguarda il rapporto tra imprese e committente pubblico e vede le prime vincere con preventivi sottodimensionati che originano numerose e costose varianti in corso d'opera. Entrambi i fenomeni hanno generato non solo ritardi, ma anche opere incompiute perché l'atteso intervento statale o l'adeguamento del piano finanziario non si sono verificati.

Il primo fenomeno, attinente al rapporto tra diversi livelli di governo, riceve nuova luce dalla recente modifica del Titolo V della Costituzione all'insegna del federalismo. È noto che ne è risultato un ampliamento delle competenze locali rispetto a quelle

statali per molte voci di spesa, sia di parte corrente sia in conto capitale, all'insegna del principio di sussidiarietà. Cosa ne può derivare agli effetti del tema qui in esame?

Il federalismo, visto nella sua essenza di “principio di responsabilità” (ossia di *commitment device*), dovrebbe ridurre radicalmente i comportamenti opportunistici da parte degli enti locali. Il problema concreto è la disapplicazione della riforma appena adottata! Non ci si riferisce tanto alla sopravvivenza degli interventi speciali dello Stato contemplati nel c. 5 del nuovo art. 119 della Costituzione, quanto piuttosto all'uso di vincoli alle decisioni locali diversi da quelli che attengono ai saldi netti. Il blocco delle assunzioni o i limiti imposti al livello o alla dinamica della spesa – senza entrare nel merito della loro possibile giustificazione in un rapporto che vede lo Stato fondatamente diffidente nei confronti delle amministrazioni locali e che teme di essere chiamato comunque in causa come “prestatore di ultima istanza” – rappresentano un vero e proprio *vulnus* al federalismo, di cui minano alla radice l'anzidetto principio di responsabilità.

È ben vero che l'introduzione di vincoli può fungere da ulteriore stimolo ad una oculata politica degli investimenti in sede locale. Ma è altresì vero che si rischia di tornare ad uno scenario di controllo centralistico e di contrattazione tra diversi livelli di governo che non solo tendono ad inficiare alla base il principio di responsabilità, ma fanno altresì temere una generale caduta di efficienza nel sistema pubblico, a causa della confusione istituzionale e dell'incoerenza tra quadro normativo e realtà effettiva.

E' ormai generale l'osservazione che il paese sta attraversando un momento molto delicato, subendo il “doppio costo” del federalismo, perché il travaso delle competenze non è accompagnato da un adeguato trasferimento di risorse umane e materiali dal centro alla periferia. Rischi così di generarsi il peggiore dei mondi possibili: amministrazioni periferiche inadeguate ai nuovi impegni e un'amministrazione centrale esuberante rispetto alle residue competenze e perciò afflitta da tentazioni neocentraliste che provocano indebite interferenze. A parte i più gravi problemi che ne derivano per la vita politica ed economica del paese, è chiaro che si ripropone in altra forma il problema delle incompiute avviate da governi locali sopraffatti dai nuovi compiti o inclini a scommettere nuovamente sull'inevitabile intervento risanatore dello Stato.

La riflessione macroeconomica deve da ultimo includere un cenno a ciò che avviene nel paese a causa delle tendenze e degli eventi internazionali. Due fenomeni da ricordare al riguardo: la globalizzazione e il patto di stabilità europeo.

La prima è all'origine della “crisi fiscale dello Stato” derivante da una crescente difficoltà di prelievo a fronte di una domanda di servizi pubblici che non dà segni di riduzione. Come è noto la globalizzazione comporta di fatto una riduzione di sovranità fiscale causata dalla mobilità delle basi imponibili legate all'attività finanziaria e di impresa e obbliga gli Stati a spostare il peso tributario su lavoro, consumi e rendite immobiliari, e ad esaltare il ruolo delle tariffe rispetto alle imposte, incontrando tuttavia ovvie resistenze sociali.

In un contesto di crisi fiscale si sa che la spesa pubblica in conto capitale è più vulnerabile rispetto alla spesa corrente, in gran parte legata a diritti acquisiti. Ne deriva un freno alle possibilità di investimento che esalta l'esigenza di scelte oculate all'interno dello “scontato” fabbisogno, che induce ad aprire maggiori spazi alla finanza pri-

vata, come si dirà in seguito, e che però potrebbe portare, come fenomeno patologico da non escludere a priori, al dilatarsi di opere soltanto annunciate o di opere avviate e non concluse.

Quanto al patto di stabilità, esula dall'ambito di questa nota l'approfondimento dei tanti problemi che esso ha sollevato. Basterà qui dire che esso evidentemente esalta nel bene e nel male gli effetti della globalizzazione, ponendo il limite del 3% al deficit statale e quindi togliendo la via di fuga temporanea e pericolosa costituita dall'indebitamento: una via di fuga che la globalizzazione in astratto ancora consentirebbe, anche se in misura molto minore rispetto al passato, ma che si scontra, appunto, con la disciplina imposta dal patto. La severità di tale disciplina, in una fase di prolungata stagnazione dell'economia europea e in presenza di alcuni importanti casi di superamento del limite, ha provocato una diffusa richiesta di allentamento del vincolo da cui, secondo una certa tesi, dovrebbero essere esentati gli investimenti.

2. IL PROCESSI DI VALUTAZIONE: DAL BASSO E DALL'ALTO, *EX ANTE* ED *EX POST*

In forza di queste brevi riflessioni riteniamo fondata la tesi di un elevato fabbisogno di investimenti. Ma riteniamo altresì fondato il rischio di scelte sbagliate adottate in buona o in cattiva fede. Serve dunque una rigorosa analisi di convenienza accompagnata da uno sforzo di preventiva individuazione degli ostacoli che potrebbero ritardare, impedire o stravolgere gli interventi selezionati (Dosi, 2003). A sua volta, questa analisi sulle specifiche opzioni progettuali presuppone una adeguata pianificazione strategica.

Nell'invocare la priorità del quadro di riferimento generale rispetto al singolo intervento operiamo una consapevole scelta metodologica. Sono infatti numerosi e autorevoli i sostenitori dell'approccio *bottom up*, confortati dalla innegabile crisi della programmazione verificatasi dopo gli entusiasmi dei primi decenni del dopoguerra: i grandi piani diventati libri dei sogni per mancanza di adeguati strumenti amministrativi o di adeguate leve finanziarie hanno trasformato spesso i processi programmatici in riti inevitabili che gli stessi estensori dimostravano di non prendere troppo sul serio, dato che le vere scelte avvenivano sugli atti specifici – opere, autorizzazioni, divieti o finanziamenti che fossero.

Chi vorrà scrivere la storia della crisi della programmazione dovrà concedere spazio ad almeno tre fenomeni:

- il velleitarismo del politico, costretto a promesse troppo ambiziose;
- la deliberata alterazione delle previsioni che tende a verificarsi nella “società della contrattazione continua” in cui occorre venire a patti non solo nella formulazione del piano e delle leggi ma anche nella loro applicazione (con la conseguenza di indurre il decisore politico a scontare nella formulazione dei piani le reazioni previste in sede attuativa: il che può essere razionale nell'irrazionale contesto

della contrattazione continua, ma toglie credibilità tecnica alla stessa programmazione)¹;

- l'ingenuità tecnica di centrare i piani su analisi di fabbisogno derivanti da superficiali confronti spaziali e territoriali o da meccaniche estrapolazioni.

Quest'ultimo fenomeno merita un cenno di approfondimento. Gli errori tecnici della programmazione sono numerosi, ma due appaiono dominanti. Il primo nasce dal ritenere che il sentiero di sviluppo sia fondamentalmente omogeneo nel tempo e nello spazio e che dunque il divario di dotazioni infrastrutturali che risulta in una certa area, in un dato momento, acquisti il significato di *gap* da colmare. La realtà ci ha invece insegnato che le vocazioni locali sono spesso molto diverse e che gli investimenti socialmente proficui sono quelli che si innestano sulle specifiche prospettive derivanti da tali vocazioni.

Il secondo errore nasce dal frequente atteggiamento mentale, più volte stigmatizzato da autorevoli economisti, tra i quali Keynes, che induce a prevedere il futuro attraverso l'automatica estrapolazione del passato. In sede tecnica ciò comporta la sistematica adozione di funzioni esponenziali ignorando che le vicende umane sono più spesso rappresentate dalla funzione logistica e che vi possono quindi essere rapide e intense cadute dei saggi di crescita, se non addirittura inversioni di tendenza. Così si spiegano, ad esempio, le tante scuole medie e le numerose aree industriali attrezzate risultate inutilizzate in una certa fase della vita nazionale.

Se tutto ciò è innegabile, è altresì vero che metodologicamente non regge la teoria dell'analisi microeconomica come strumento sufficiente di pianificazione². Logicamente non si può non seguire un processo *top down*: bisogna prima interrogarsi sui grandi obiettivi che il paese si pone e sulle grandi linee di azione che intende seguire in termini di sviluppo settoriale e territoriale, perché è l'analisi della destinazione (vocazione) preferita del territorio a corroborare le scelte di investimento³. Il fatto che

¹ Vedasi Lindbeck (1975) e Muraro (1984).

² La versione ingenua della teoria della pianificazione microeconomica, frutto delle primitive ambizioni nate con l'analisi costi-benefici, dava una regola molto semplice: calcolare la differenza benefici-costi di ciascun progetto e attuare tutti i progetti tra loro compatibili dotati di un saldo positivo; e tra progetti alternativi attuare quello con il saldo positivo più elevato. Il vizio logico di questa versione è che essa utilizzava nelle valutazioni i parametri osservati nella configurazione economica inizialmente esistente e arrivava, in forza dei calcoli basati su detti valori, a proporre modifiche radicali nel flusso degli investimenti pubblici, senza rendersi conto che ciò avrebbe comportato anche la modifica dei parametri stessi, e che tale modifica avrebbe reso non convenienti a posteriori molti dei progetti giudicati positivamente. Si tratta di difetti inevitabili delle analisi di equilibrio parziale e sorrette dall'ipotesi del *coeteris paribus* quando prescindano da una appropriata cornice macroeconomica e settoriale. Ancora oggi sono frequenti i casi di singoli progetti – soprattutto nel campo dei trasporti e con specifico riferimento alla capacità di attrazione di traffico – valutati positivamente in base alla situazione esistente e che appaiono invece contrastanti una volta che la visione congiunta obbliga a ridimensionare i benefici attribuiti a ciascuno di essi.

³ In tale ottica appare fondata la tesi, che per limiti di spazio qui viene solo enunciata, che individua nel mix previsto e perseguito di attività economiche il criterio ispiratore delle scelte prioritarie in tema di tipologie di investimenti: schematicamente ne deriva al Nord la priorità da dare alla elimina-

questo processo non si manifesti in piani precisi e vincolanti non significa che si possa eludere il percorso logico. E da questo punto di vista bisogna anche essere consapevoli che una mancanza di linee strategiche esplicite e di conseguente dibattito pubblico non è meno dannosa per la vita politica ed economica di un paese di una programmazione disattesa.

Il problema è di equilibrio: è importante muoversi su esplicite direzioni di marcia evitando velleitarismi ed inutili rigidità, incorporando consapevolmente nelle procedure gli aggiustamenti *in itinere* suggeriti dall'analisi e valutazione dei singoli interventi.

Quello che auspichiamo è un processo iterativo in cui la cornice ispira i singoli progetti e ne guida le valutazioni *ex ante*, mentre le analisi puntuali – dei progetti, ma soprattutto degli effetti attesi degli interventi – stimolano le opportune correzioni alle grandi scelte strategiche.

Importante per la realizzazione di questo processo iterativo è anche la valutazione *ex post* che dovrebbe essere sistematicamente incorporata nei processi politico-amministrativi: non per “punire” gli errori previsionali *ex ante*, che potrebbero risultare del tutto giustificati in base alle informazioni e alle indicazioni di contesto allora esistenti, ma per affinare il quadro delle conoscenze e delle previsioni entro cui sviluppare analisi successive. Purtroppo questa è la fase che più di ogni altra è mancata nella prassi amministrativa italiana e che per fortuna ora inizia ad entrare grazie anche alle sollecitazioni dei programmi europei di finanziamento e alle iniziative di alcune amministrazioni centrali e locali.

3. L'ANALISI ECONOMICA DEGLI INVESTIMENTI

Dopo questi cenni al fabbisogno di infrastrutture e ai processi reali e auspicati di pianificazione macroeconomica affrontiamo il tema della valutazione *ex ante* dei singoli interventi.

Tale valutazione risentirà dell'esistenza o meno dell'anzidetta cornice pianificatoria sotto diversi punti di vista: la gamma delle opzioni progettuali da considerare, che sarà normalmente più ampia in mancanza di specificazioni di piano; l'attendibilità delle previsioni quantitative, che sarà minore in assenza di un quadro organico di riferimento, con la conseguenza di esaltare il ruolo dell'analisi di sensibilità, chiamata ad evidenziare l'impatto sul progetto di scenari alternativi; le indicazioni operative in merito ad esempio alle modalità di finanziamento che, in assenza di indicazioni strategiche, dovranno inevitabilmente fondarsi su ipotesi autonome circa le possibili combinazioni di finanza pubblica e finanza

zione delle strozzature e allo sviluppo del trasporto locale, come risposta alle esigenze di un sistema produttivo dove prevalgono i distretti e forme di produzione con fitto interscambio di semi-lavorati fra unità locali e dove è dunque elevata la mobilità radiale di merci e persone; e per il Sud ne deriva, invece, soprattutto la necessità di opere capaci di “portare l'Europa al Sud” (e viceversa), sostenendo in particolare i settori trainanti del turismo e dell'industria agro-alimentare.

privata. E comunque, sia in presenza sia in assenza di cornice pianificatoria, la valutazione implica la necessità di rispondere ad una serie di quesiti, segnatamente:

- Quali obiettivi assumere?
- Quali parametri di valutazione degli effetti adottare?
- Come affrontare il tema dell'incertezza previsionale?
- Quale *trade-off* adottare tra economicità e attendibilità della valutazione, ossia quale livello di approssimazione accettare a fronte dei costi di perfezionamento dell'analisi?
- Come presentare le conclusioni dell'analisi affinché il decisore politico possa consapevolmente operare le sue scelte?

È noto che per offrire soluzioni rispetto a tali quesiti, ovviamente affrontati in una logica di perseguimento del benessere sociale, la letteratura economica ha elaborato un corpus insieme di criteri e di tecniche riuniti sotto il titolo di analisi economica degli investimenti, centrata sull'analisi costi-benefici (ACB) e sulle sue varianti.

Esula dai limiti di questa nota approfondire o anche soltanto presentare in modo compiuto il dibattito tuttora vivo sui parametri e sui criteri di valutazione, dalla scelta del saggio sociale di sconto alla inclusione e determinazione di un costo opportunità dei fondi pubblici e all'utilizzo della teoria delle opzioni reali nella valutazione degli investimenti pubblici⁴.

Qui basta richiamare i principali problemi generali di impostazione che possiamo articolare in due voci: la determinazione dei criteri di convenienza sociale e il rapporto tra analisi economica ed analisi finanziaria degli investimenti pubblici.

3.1. I criteri generali di convenienza sociale

La valutazione, ovvero l'analisi di convenienza di un investimento pubblico, si colloca logicamente a valle dell'analisi di fattibilità.⁵ L'analisi di fattibilità serve ad accertare se, e a quali condizioni, alcune modalità concorrenti di realizzazione dell'idea progetto originaria siano materialmente realizzabili, finanziariamente sostenibili, coerenti con il quadro normativo esistente e compatibili con le capacità tecnico-istituzionali dell'amministrazione competente di assicurare non solo l'effettiva realizzazione dell'investimento, ma anche la sua successiva operatività. L'analisi di convenienza serve invece a formulare un giudizio nei confronti delle alternative progettuali reputate fattibili e, laddove esse contemplino anche la rinuncia all'intervento ("alternativa 0"), nei confronti della desiderabilità stessa dell'investimento (Dosi, 2003).

Trattandosi di decisioni pubbliche, il giudizio di convenienza dovrà fondarsi su criteri e parametri di valutazione tipicamente diversi da quelli che sarebbero adottati

⁴ Nell'estesa letteratura sull'analisi costi e benefici si segnalano Layard e Glaister (1994), Commissione Europea (2003), Pennisi e Scandizzo (2003).

⁵ In questa sede si propone una mera analisi logica e si prescinde quindi dal lessico e dall'iter previsti dalla vigente normativa sulle opere pubbliche. In particolare si avverte che l'analisi di fattibilità qui considerata non coincide con lo "studio di fattibilità" previsto dalla normativa, che dovrebbe includere anche l'analisi di convenienza.

da un soggetto privato. Si tratta, in altre parole, di valutare il rendimento sociale dell'intervento, non costituendo la sua capacità di assicurare un adeguato rendimento finanziario una condizione sufficiente, e neppure necessaria, per affermarne l'utilità sociale.

Il giudizio di convenienza dovrà evidentemente fondarsi su un confronto e una sintesi dei benefici e dei costi dell'investimento, ovvero degli impatti che implicano un avvicinamento (beneficio) o allontanamento (costo) rispetto agli obiettivi perseguiti. Ne consegue che tanto l'identificazione e quantificazione degli impatti rilevanti, quanto l'attribuzione ad essi di un appropriato segno, presuppongono una esplicita definizione degli obiettivi perseguiti attraverso l'investimento pubblico in quanto, senza tale definizione, la valutazione sarebbe esposta ad ambiguità ed arbitrarietà.

Nella realtà, tuttavia, è raro che gli amministratori pubblici diano informazioni precise sugli obiettivi: spesso hanno interesse a tenersi sulle generali e molto spesso essi stessi non hanno strutture delle preferenze stabili, complete, coerenti (Florio, 1991).

A causa della frequente non esplicitazione degli obiettivi, o comunque di obiettivi coerenti e soprattutto espressi da variabili misurabili, l'analista è spesso chiamato ad uno sforzo di interpretazione dei *desiderata* del decisore o a svolgere una funzione di supplenza.

Una manifestazione di questa funzione di supplenza è costituita dalla realizzazione di una valutazione economica svolta assumendo un decisore pubblico sistematicamente e coerentemente proteso alla ricerca del benessere sociale. In altre parole, il tecnico, chiamato a fornire elementi a supporto della decisione politica, assume di porsi a servizio del buon governo, intendendo appunto come tale un soggetto che ricava la propria legittimazione dalla ricerca sistematica del benessere collettivo.

Se questa è la premessa dell'analisi normativa dell'economia pubblica entro cui si colloca l'ACB, resta comunque aperto il problema di elaborare criteri di giudizio capaci di valutare il contributo di un investimento al miglioramento del benessere sociale, concetto di cui evidentemente si possono dare numerose definizioni alternative.

Conviene ricordare sommariamente il percorso seguito a tale riguardo dall'economia del benessere, dai postulati di base fino all'impostazione operativa per le applicazioni.

Si pone a premessa una visione basata sul valore dell'individuo, e in accordo con questa filosofia politica, che rifiuta la teoria organica dello Stato, si propone come criterio di valutazione quello di Pareto: una certa azione provoca una variazione positiva del benessere sociale solo se almeno un individuo sta meglio senza peggioramenti per gli altri. Ipotesi implicita in questo approccio, quantomeno nella sua versione più riduttiva, è che il benessere di un individuo dipenda esclusivamente dal consumo individuale e non sia influenzato dai beni consumati o dal benessere dei suoi vicini.

Ci si accorge poi che la questione distributiva non può essere eliminata così facilmente. In primo luogo, perché il valore dei beni dipende dal sistema dei prezzi che dipende a sua volta dalla distribuzione iniziale della ricchezza, sicché chi contesta questa è legittimato anche a contestare le valutazioni basate sull'esistente sistema dei prezzi. In secondo luogo, perché le funzioni di utilità sono spesso interdipendenti; e se, in

luogo di assumere la dominanza dei sentimenti altruistici⁶, si prende atto, in virtù del postulato della “sovranità del consumatore”, del fenomeno dell’invidia, o anche solo del desiderio di una maggiore equità, non è detto che un intervento o una politica che mette a disposizione di tutti una maggiore quantità di beni possa essere sicuramente giudicata capace di assicurare un aumento del benessere sociale (Eckstein, 1957). Infine, e forse soprattutto, perché sono poche le trasformazioni economiche, in particolare quelle provocate da interventi pubblici, che possono superare il test paretiano.

In particolare quest’ultimo aspetto ha condotto all’elaborazione di criteri capaci di dare risposta per una gamma più vasta di situazioni. Trascurando il dibattito teorico, iniziato da Scitovsky (1942), intorno alle possibili incoerenze del criterio della compensazione, basti qui ricordare che esso può essere interpretato come un tentativo di separare le caratteristiche “allocative” della politica economica, concernenti l’efficienza del sistema economico, dalle conseguenze di ordine distributivo.

Questo approccio si basa su un’ipotesi tecnica e su un giudizio politico. L’ipotesi tecnica è che la questione della dimensione della “torta economica” possa essere affrontata separatamente da quella della sua eventuale successiva distribuzione e che una distribuzione giudicata insoddisfacente possa essere sempre comunque corretta attraverso interventi di politica fiscale (imposte e sussidi) che non alterano la torta stessa. Il giudizio politico è che, data l’anzidetta possibilità tecnica, conviene sempre massimizzare la torta aggregata perché qualsiasi problema distributivo è affrontabile meglio con maggiori risorse a disposizione.

Torneremo più avanti sul tema dell’utilizzo, come criterio di valutazione, del principio di compensazione potenziale. Ci limitiamo qui a richiamare le principali obiezioni nei confronti dell’efficacia ed efficienza di interventi fiscali *ex post*. Da un lato tali interventi possono essere ostacolati da fattori politici che potrebbero impedire di attuare le correzioni desiderate. Dall’altro, imposte o sussidi, se si escludono forme particolari (trasferimenti *lump sum*), alterano, talora sensibilmente, gli incentivi e perciò il consumo totale. “Così, allorché si perseguono obiettivi riguardanti la redistribuzione, il servirsi dell’uno o dell’altro mezzo – politiche fiscali e dei prezzi o inclusione di obiettivi di redistribuzione nei criteri di scelta degli investimenti pubblici – può causare perdite di consumo totale; è questione opinabile quale dei due mezzi contribuisca di più a ridurre il conflitto tra massimizzazione della torta economica e realizzazione di una distribuzione ottima. In mancanza di una preferenza specifica per l’uno o l’altro strumento a livello di obiettivo sociale, senza dubbio la via del buon senso è quella di fidarsi di strumenti sia diretti che indiretti” (Marglin, 1971, p. 17).

3.2. *Il passaggio dall’analisi finanziaria all’analisi economica*

Il grande progetto è definito in sede comunitaria “come un insieme di lavori economicamente indivisibili che svolgono una funzione tecnica precisa e hanno obiettivi

⁶ Su questa ipotesi, Hochman e Rodgers (1969) hanno costruito la teoria della “redistribuzione ottimale secondo il criterio paretiano”.

chiaramente definiti e il cui costo totale [...] supera i 50 milioni di euro” (art. 25 Reg. 1260/1999, Fondi Strutturali). In questa sede la definizione è tuttavia assunta in termini più generici considerando “grande opera” quella che comporta non solo un costo elevato, ma promette un impatto significativo sull’assetto dei mercati cui inerisce.

In sede di valutazione *ex ante* ciò significa che, almeno sotto alcuni profili, bisognerà affrontare i problemi tipici dell’ACB in termini di correzione dell’analisi finanziaria (AF) e quindi di necessarie valutazioni extra mercato.

Vale la pena richiamare in forma sintetica il quadro di tali correzioni:

- a) integrazioni dell’AF, inserendo variabili ivi non contemplate, quali i beni pubblici e gli effetti esterni che non hanno effetti diretti sul conto economico del responsabile (costruttore e/o gestore) o sul *cash flow* del progetto;
- b) correzioni dei prezzi di mercato per le variabili già contemplate nell’AF, in quanto:
 - si creano variazioni significative tra prezzi *ex ante* e prezzi *ex post* (di alcuni *input* o *output* del progetto) con variazioni nel *surplus* del consumatore o del produttore che non sono colte correttamente dai prezzi di mercato;
 - i prezzi di mercato non sono espressivi del vero costo sociale dell’*input* o del vero beneficio sociale dell’*output* perché promanano da mercati gravemente imperfetti oppure perché sono prezzi regolamentati, diversi dal prezzo di equilibrio, e che pertanto implicano un forte razionamento non monetario;
- c) le sottrazioni ai costi e ai ricavi finanziari rappresentati dai trasferimenti passivi e attivi – tipicamente imposte e sussidi – che entrano ovviamente nelle uscite ed entrate del progetto, ma che non sono rappresentativi di effetti economici reali ⁷.

Il quadro appena delineato si applica in astratto ad ogni opera, grande o piccola, e più generalmente ad ogni intervento nel sistema economico anche al di là della sfera degli investimenti infrastrutturali. Ma è chiaro che per la piccola opera, in una logica di approssimazione accettabile – imposta da una corretta economia nell’uso dell’analisi economica – risulterà spesso opportuno ignorare l’una o l’altra delle suddette correzioni, in particolare tipicamente non procedere al calcolo di prezzi ombra al posto dei prezzi di mercato.

La grande opera invece obbligherà normalmente ad applicare l’intero quadro correttivo. Qui si incontrano i problemi di natura metodologica ed estimativa che hanno dato luogo ad una estesa e a volte sofisticata letteratura specialistica. Si è già detto che non è possibile occuparsene in questa sede in cui occorre però trattare di una particolare voce, l’integrazione dell’analisi finanziaria con gli impatti ambientali, in quanto il tema è rilevante per l’impostazione stessa della procedura di valutazione.

3.3. *Analisi economica e valutazione di impatto ambientale*

Sul fronte delle integrazioni da apportare all’analisi finanziaria in presenza di effetti esterni (o di mali e beni pubblici) collegati all’opera appaiono particolarmente rilevanti

⁷ Per approfondimenti sul trattamento dei trasferimenti, ed in particolare dei tributi, nell’analisi costi benefici, che può essere diverso a seconda della finalità puramente finanziaria o invece redistributiva o correttiva delle imposte, vedi Dosi (1992).

gli effetti nei confronti dell'ambiente: impatti sul paesaggio e vari tipi di inquinamento nella fase di cantiere e/o di esercizio.

Alcuni decenni fa questa categoria concettuale avrebbe trovato (dovuto trovare) applicazione sistematica nell'ACB, mancando ancora un'adeguata politica ambientale: era infatti frequente la produzione di effetti esterni negativi che l'analista si forzava di cogliere e, laddove possibile, misurare per arrivare ad un calcolo di convenienza sociale che proprio per quei fenomeni poteva essere molto diverso dal calcolo finanziario.

Da allora si sa che l'accresciuta sensibilità alla conservazione dell'ambiente ha prodotto una estesa regolamentazione delle attività potenzialmente capaci di produrre impatti significativi: divieti nell'uso di certi input o nell'emissione di certe sostanze, obbligo di adottare determinate tecnologie e processi produttivi e così via. E si sa anche che la teoria economica ha elaborato il concetto di "ottimo inquinamento residuo", rappresentato dall'impatto che rimane quando il costo marginale della protezione ambientale è considerato equivalente al corrispondente beneficio marginale, talché una disciplina più restrittiva provocherebbe costi superiori ai benefici e quindi diminuirebbe il benessere sociale: un benessere sociale che è visto giustamente sia in funzione della quantità di beni e servizi disponibili, la cui produzione è all'origine degli impatti ambientali negativi, sia della qualità dell'ambiente.

Ma allora, nel contesto attuale ha ancora senso riferirsi alla categoria degli effetti esterni in sede di valutazione economica dell'opera, ovvero come elemento distintivo dell'ACB rispetto all'analisi finanziaria? O non si può invece affermare che la scrupolosa osservanza di tutte le norme vigenti – che si assume sia già stata accertata in sede di analisi di fattibilità – costituisce condizione necessaria ma anche sufficiente per ritenere eventuali impatti ambientali residui come accettabili, ossia come assorbiti in quel concetto di "ottimo" inquinamento residuo che in maniera consapevole o inconsapevole deve aver guidato il legislatore razionale al momento della fissazione delle norme?

Riteniamo che la risposta sia sostanzialmente affermativa per le piccole opere, nei cui confronti appare ragionevole assumere che valga l'ipotesi di impatti residui accettabili a fronte del pieno rispetto delle norme vigenti. Sono da considerarsi infatti eccezionali opere di non elevato costo finanziario ma con significative minacce potenziali all'ambiente che vanno quindi soggette ad analisi *ad hoc*.

La posizione va invertita parlando di grandi opere. In questo caso la mera osservanza delle norme vigenti in tema di processi e prodotti non basta ad assicurare che l'impatto ambientale residuo sia convenzionalmente ritenuto accettabile e quindi l'opera va sottoposta a specifica analisi sotto tale profilo. Ma nuovamente osserviamo che i sistemi sociali hanno di fatto assimilato tale impostazione, elaborando il concetto e imponendo la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale.

A questo punto il quesito interessante diventa il rapporto tra ACB e VIA. Affrontando il problema al di fuori dell'ordinamento positivo, si è a favore di una ACB tendenzialmente onnicomprensiva, capace quindi di includere e sintetizzare anche gli esiti della VIA: una valutazione per quanto possibile unificata consente infatti di evitare gli errori di omissione e di doppio conteggio che sono probabili in valutazioni parziali e autonome (Muraro, 1982).

Si ricorda a tale riguardo che la letteratura economica ha sviluppato una vasta gamma di criteri e tecniche di stima dei danni ambientali. Si sa peraltro che le difficoltà tecniche di quantificazione monetaria spesso impongono valutazioni con unità di misura diverse dal metro monetario. In tal caso è chiaro che l'ACB assume il significato di valutazione sintetica di tutto ciò che si è ritenuto esprimibile in moneta, e che al decisore politico va offerto il supporto congiunto di tale analisi e della VIA. Diventa pertanto politica la decisione che scaturisce dal confronto tra il saldo netto dei benefici e costi monetizzati, e l'insieme degli altri impatti misurati con indicatori specifici. Rimane merito dell'analista di agevolare in questo modo la decisione politica riducendo il più possibile i termini del confronto.

4. ALCUNI NODI POLITICI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE E DECISIONE

Dopo le osservazioni prevalentemente tecniche sin qui svolte, occorre ora affrontare alcuni temi che, pur sollevando problemi metodologici, sono caratterizzati dal prevalente carattere politico. Nei loro confronti l'analisi economica è per definizione ancillare e priva di criteri totalmente autonomi, e può solo offrire un contributo di conoscenza al decisore pubblico. Tre temi appaiono da questo punto di vista particolarmente rilevanti: la comunità di riferimento nella valutazione del progetto; il rapporto pubblico-privato; il livello e le forme della compensazione dei soggetti danneggiati.

4.1. *La comunità di riferimento*

Nell'analisi di convenienza sociale, tipicamente nell'ACB, la "società" rispetto alla quale misurare la convenienza è sempre stata implicitamente o esplicitamente la comunità nazionale. Si immagina che vi sia un decisore nazionale che valuta e decide; e quando ci sia una struttura articolata di governo, come è ovviamente il caso concreto, si immagina che ci sia pur sempre un decisore nazionale che impone ai tanti promotori periferici un insieme condiviso di parametri di valutazione che facciano comunque emergere l'effetto del progetto a livello nazionale.

In termini concreti, l'ovvio riferimento è rappresentato dal *Green Book* statunitense del 1936 in cui il Governo federale si dichiarava pronto a finanziare progetti locali che risultassero convenienti per la nazione in base ad una analisi in cui venivano identificati e valutati tutti i costi e benefici "a chiunque possano pervenire". Circa cinquant'anni dopo, la stessa impostazione normativa si ritrova in Italia nelle regole del FIO. L'ispirazione di questo approccio è chiaramente quello della solidarietà nazionale che dà senso allo Stato e che deve manifestarsi concretamente nel fare solo le cose di generale convenienza. Da questo punto di vista, si potrebbe estrapolare un precetto che prescriva per il futuro di considerare il risultato dal punto di vista sovranazionale, per esempio, per noi italiani, di fare analisi a livello europeo.

Tutto ciò contrasta con la realtà che vede diversi livelli di governo e diverse istituzioni custodi di interessi limitati spazialmente o settorialmente. Consideriamo in particolare le amministrazioni locali.

L'analisi positiva ci dimostra che il responsabile di un'istituzione – immaginando per semplificazione di poter fare questo processo di riduzione *ad unum* – è indotto dalle regole del gioco a pensare esclusivamente all'interesse dei suoi elettori: tutto ciò che “trabocca”, in termini di beneficio o di costo, tende ad essere trascurato o, per meglio dire, viene preso in considerazione solo nella misura in cui ne possano derivare aiuti o ostacoli alla realizzazione dei progetti di interesse locale. D'altronde non mancano coloro che anche in termini di analisi normativa considerano appropriato simile atteggiamento da parte dei decisori locali: è una concezione che considera la società organizzata secondo le regole della dialettica delle forze e delle istituzioni (una versione spaziale della teoria politica dei *countervailing powers*) per cui è bene che ogni ente si concentri sulla propria *constituency* lasciando appunto alla mano invisibile dei rapporti dialettici il compito di pervenire ad una ragionevole composizione degli interessi a livello nazionale.

Al di là di ogni giudizio etico su questa visione “localistica”, resta il fatto che l'analista si trova spesso esposto alle pressioni del committente locale che tende a far emergere la positività dei progetti localmente convenienti anche se non convenienti a livello nazionale; e viceversa a dimostrare la negatività di progetti ritenuti localmente dannosi, anche se ampiamente giustificati a livello nazionale. E quand'anche non si arrivi a questi estremi, c'è sempre la tendenza ad alterare la valutazione, esaltando le ricadute locali.

Anche ignorando queste probabili pressioni, l'analista è soggetto al dilemma circa la comunità di riferimento per la sua analisi. E la risposta non può che essere soggettiva: a parer nostro l'ACB dovrebbe restare fedele alla sua ispirazione originaria e quindi cercare di rivelare tutti gli effetti reali connessi al progetto, inclusi quindi quelli che travalicano i confini delle singole giurisdizioni politico-amministrative.

Ciò non impedisce di condurre un'analisi a due livelli, elaborando un bilancio di convenienza locale accanto alla valutazione di convenienza nazionale. Il duplice livello si può peraltro dimostrare utile nel gioco dialettico che abbiamo ipotizzato in cui i progetti che generano significativi effetti esterni rispetto alla giurisdizione di riferimento generano inevitabilmente opposizioni che potrebbero essere superate attraverso adeguate compensazioni. L'analisi a due stadi può offrire al riguardo un utile contributo di informazioni e valutazioni: da un lato la valutazione degli effetti esterni può consentire di creare una base oggettiva per le trattative sulla compensazione; e d'altra parte il bilancio locale consente di capire i limiti di convenienza alla compensazione stessa e, più in generale, la convenienza relativa di quel progetto rispetto ad altre possibili iniziative locali.

Una riflessione a parte merita il caso di un progetto che può contare su un trasferimento esterno e vincolato. È noto dalla teoria generale della finanza pubblica che i trasferimenti vincolati tendono normalmente ad alterare le scelte locali producendo un aumento di benessere locale inferiore a quello associabile ad un identico trasferi-

mento senza vincolo di destinazione. Si pone il problema di come collocare questo fenomeno nel quadro dell'ACB, ricordando incidentalmente che si tratta di un fenomeno diffuso nel passato e nemmeno escluso nel nuovo quadro costituzionale italiano: il nuovo art. 119 della Costituzione, intitolato "Federalismo fiscale", considera infatti essenziali i trasferimenti generali, ma contempla pure, al comma 5, "interventi speciali" in favore di determinati enti territoriali.

Si può ben dare il caso che l'analisi condotta ignorando il trasferimento esterno vincolato porti ad un risultato negativo che si tramuta invece in risultato positivo per l'ente alla luce del trasferimento stesso. È chiaro che in questo caso l'analista è tenuto a dare il suo contributo per l'individuazione dell'impiego ottimale di quel trasferimento vincolato da assumere come dato esogeno ed indiscutibile. Naturalmente un'analisi con tale vincolo può pur sempre condurre alla conclusione che il progetto non risulta comunque localmente conveniente: non mancano infatti gli esempi in Italia di opere stimulate da sussidi esterni che si sono dimostrate ingiustificate o addirittura dannose alle comunità locali nonostante l'abbattimento dei costi consentito dal trasferimento.

Rispetto a tutte le considerazioni sin qui formulate – inevitabilmente condizionate da autonomi giudizi di valore – è confortante annotare che le grandi opere toccano inevitabilmente interessi diffusi che dovrebbero senz'altro indurre ad adottare un punto di vista nazionale. Ma l'avvertenza rimane valida perché, a dispetto della diffusione territoriale degli impatti, positivi e/o negativi, l'ente locale promotore potrebbe condizionare la valutazione, orientandola (e orientando le opzioni progettuali) verso la soluzione di maggior interesse locale.

4.2. I rapporti pubblico-privato

Il rapporto tra pubblico e privato nella realizzazione e gestione di opere pubbliche –intendendo qui il rapporto in termini di trasferimento totale o parziale del rischio di impresa, come avviene con la concessione, e non di mera esecuzione di lavori o fornitura di beni come avviene con l'appalto – presenta contenuti tradizionali e al contempo risvolti nuovi nei livelli e nelle modalità tecniche.

Immutata è l'impostazione teorica che nasce dall'economia del benessere. È nota l'analisi di Dupuit che si usa collocare alle origini dell'ACB: quando un'opera pubblica, ad esempio un ponte, si rivela socialmente conveniente perché la disponibilità a pagare dei potenziali utenti supera il costo, conviene finanziare l'opera attraverso il gettito tributario, rendendone gratuito l'utilizzo ed evitando così che un qualsiasi pedaggio, a fronte di un costo marginale nullo, provochi una perdita di benessere rappresentata dalla porzione di domanda eliminata. Tradotto in termini contemporanei, questo precetto si potrebbe esprimere nei seguenti termini: il settore pubblico selezioni le opere socialmente convenienti, le realizzi – in proprio o attraverso imprese private a seconda dell'efficienza comparata della produzione pubblica rispetto a quella privata – e le metta a disposizione a tariffa non superiore al costo marginale di gestione.

Come si vede, in questo precetto non c'è posto per l'impresa privata ideatrice e finanziatrice; e neppure posto per la tariffa, in luogo dell'imposta, come strumento

di finanziamento delle opere pubbliche. Ma si sa bene che è un precetto imperfetto, per vari motivi.

In primo luogo perché esso dimentica che un sistema tributario, a meno di assumere il ricorso a prelievi esclusivamente in somma fissa, genera comunque inefficienze allocative, ragion per cui l'antinomia tra una finanza tributaria assunta come non distorsiva ed una finanza tariffaria distorsiva è concettualmente sbagliata, trattandosi invece di valutare comparativamente le inefficienze create nell'uno e nell'altro modo. E da questo punto di vista occorre ricordare che le inefficienze derivanti dal ricorso a tariffe sono inversamente correlate all'elasticità della domanda, cosicché, nell'ipotesi estrema di domanda dei servizi resi dall'opera pubblica perfettamente rigida, la tariffa si configurerebbe come un mero mezzo di finanziamento, senza impatti restrittivi sulla fruizione. Questa osservazione aiuta quindi a giustificare il ricorso al finanziamento privato delle opere pubbliche, anche se è doveroso riconoscere che essa non viene frequentemente invocata, perché nelle analisi applicate si dà in genere per scontato che le perdite di efficienza imputate al razionamento della domanda siano maggiori di quelle generate dalla fiscalità generale.

Il secondo motivo è che il precetto assume implicitamente una sostanziale identità tra contribuenti ed utenti. Ma spesso i due gruppi sociali divergono in modo tale da rendere politicamente improponibile la redistribuzione dai primi ai secondi; e ciò perfino in un sistema, quale quello italiano, che ha dato rango costituzionale al principio della capacità contributiva. Semmai l'obiettivo redistributivo viene recuperato all'interno del gruppo degli utenti, mediante tariffe differenziate in base alle condizioni economiche degli utenti stessi.

Il terzo motivo è che il precetto tende ad ignorare il concreto contesto delle decisioni politiche e la conseguente necessità di contenere le pretese dei gruppi sociali che tentano di ottenere, a spese della collettività dei contribuenti, le opere pubbliche di loro precipuo interesse: la tariffa è uno strumento utile, anche se spesso insufficiente, per frenare tali pressioni.

I tre motivi appena illustrati spiegano perché la finanza tariffaria abbia sempre avuto un ruolo significativo nel settore pubblico. E non solo quando il sistema sociale si ispirava al principio del beneficio ma anche quando si è affermato quello della capacità contributiva.

Il finanziamento mediante tariffa apre la strada al coinvolgimento dei privati nella realizzazione e/o gestione delle opere pubbliche. Ma il passaggio non è automatico e richiede quindi ulteriori motivazioni che spieghino il ricorso alla concessione onerosa, o analoghi istituti, che si trova fin dalle origini della storia amministrativa del nostro e di altri paesi: nella forma tipica dell'istituto, il concessionario privato anticipa i fondi e assume pienamente il rischio d'impresa contando esclusivamente sugli introiti tariffari⁸.

⁸ Ai fini della presente riflessione non serve approfondire l'istituto della concessione in tutte le sue varianti che possono contemplare diversi livelli di coinvolgimento nella realizzazione e gestione e, quindi, diverse forme di condivisione dei rischi, così come diverse forme di remunerazione, incluse quelle derivanti dalle rendite di posizione maturate sui beni immobiliari di cui l'opera pubblica

Trascurando forme di patologia politica nei rapporti pubblico-privato, la spiegazione del fenomeno è duplice e riguarda, da un lato, il vincolo di bilancio e, dall'altro, la diversa propensione al rischio e/o la diversa previsione sugli eventi futuri da parte dei soggetti coinvolti.

In teoria pura un vincolo esogeno di bilancio non dovrebbe esistere nella funzione allocativa del governo: il settore pubblico dovrebbe infatti effettuare un volume di spesa per beni e servizi e, quindi, un prelievo fiscale, corrispondente alla combinazione di beni pubblici e di beni privati reputata ottimale sulla base della funzione di benessere sociale utilizzata per le decisioni collettive. In realtà, come ci spiega la teoria positiva delle scelte pubbliche, un vincolo esiste anche se mutevole nel tempo e nello spazio. E molto mutevole, bisogna aggiungere, dato che anche oggi tra i paesi OCSE si rilevano differenziali di oltre 20 punti percentuali della pressione fiscale, e dato che nel tempo si è passati da un incidenza della spesa pubblica non superiore al 10% del PIL, al successivo 25% considerato in tempi di pace come limite di rottura prima della grande depressione, per superare in molti paesi europei il 50% con l'affermarsi dello stato sociale, per poi ridiscendere, in alcuni casi anche significativamente, in anni più recenti.

La svolta nel rapporto tra spesa pubblica e PIL parte dall'avvento dei governi conservatori all'inizio degli anni '80, interpretabile come una reazione degli elettori ad una dilatazione dello stato sociale giudicata eccessiva, e ha trovato successivamente alimento nelle già menzionate difficoltà di prelievo fiscale da parte degli Stati nazionali in una cornice di economia globalizzata.

Da qui la riduzione del ruolo dello Stato in base al principio di sussidiarietà orizzontale, da qui il decentramento amministrativo in forza del principio di sussidiarietà verticale, da qui l'attenuazione della progressività ed il crescente affermarsi del principio del beneficio a discapito di quello del principio della capacità contributiva, da qui infine il dilatarsi della finanza tariffaria. Ed in questa dilatazione si comprende bene il revival della concessione onerosa nelle sue nuove modalità tecniche della finanza di progetto.

Questo revival si inserisce in una evoluzione più ampia della cultura politica che vede un generale arretramento dello "Stato produttore" a vantaggio dello "Stato regolatore". Non mancano le resistenze a questa evoluzione, nonostante essa appaia il paradigma dominante nella teoria economica e nella prassi politica, al punto da far parlare di pensiero unico.

Le resistenze, al di là degli interessi personali dei soggetti operanti nelle istituzioni dello "Stato produttore" e al di là delle chiusure ideologiche, si rifanno al diffuso

incrementa il valore. Parimenti ignoriamo le forme di partenariato pubblico-privato che si situano tra l'estremo dell'appalto in somma fissa, in cui i "rischi commerciali", connessi al livello effettivo dell'utenza, rimangono sul committente pubblico, e l'altro estremo della concessione di servizio in cui tale rischio viene trasferito sul concessionario privato. Basterà ricordare che tali forme hanno avuto interessanti sviluppi negli ultimi anni nel comparto delle cd. "opere fredde" che originano servizi intrinsecamente non tariffabili (ad es. servizi penitenziari, difesa), oppure che originano servizi potenzialmente tariffabili, ma la cui remunerazione avviene attraverso "prezzi virtuali" (*shadow tolls*), tipicamente infrastrutture di trasporto (De Pierris e Medda, 2003).

timore della cattura del regolatore da parte del regolato: una cattura realizzata grazie alla maggiore competenza tecnica e ai vantaggi informativi di cui tipicamente dispone l'impresa rispetto all'ente pubblico, senza bisogno di pensare alla corruzione; ma non per questo meno gravida di conseguenze. Sono dunque resistenze che meritano rispetto. E per diminuirle serve uno sforzo tenace lungo due linee: l'affinamento degli strumenti contrattuali e l'affidamento della funzione di regolazione a soggetti eticamente e tecnicamente all'altezza del compito.

Il secondo fattore esplicativo del coinvolgimento di soggetti privati chiama in causa l'incertezza sul futuro. È un tema che ha due componenti: cosa si prevede per il futuro e come si reagisce di fronte alle previsioni, ossia quale atteggiamento – di propensione, di avversione o di neutralità – si assume nei confronti del rischio⁹. Queste due componenti possono esaltarsi o compensarsi nell'atteggiamento assunto dal pubblico e dal privato verso un progetto. Risulteranno quindi affidate in concessione al privato le opere nei cui riguardi quest'ultimo ha un atteggiamento più ottimistico, o perché prevede ritorni mediamente più elevati oppure perché, a parità di eventi attesi, è meno avverso al rischio.

Il coinvolgimento del privato – comunque spiegato – può assumere diverse forme, come si può desumere dalle numerose varianti del “partenariato pubblico-privato”. Qui interessa sottolineare la differenza tra un intervento privato interamente sostitutivo o complementare rispetto a quello pubblico.

Nel primo caso i rischi ricadono in prima istanza sugli investitori privati, anche se potrebbe rivelarsi opportuno, da parte del settore pubblico, fornire alcune forme di assicurazione per rendere più conveniente il progetto e agevolarne la piena e tempestiva attuazione. Esiste, tuttavia, una forma di compartecipazione ai rischi dei progetti finanziati dai privati che non appartiene alla sfera delle garanzie esplicite. Si tratta delle cosiddette garanzie implicite, connesse alla natura comunque pubblica degli interventi in esame, quale risulta dalla sostanza dell'opera e dalla dichiarazione formale di pubblica utilità emessa all'inizio dell'iter procedurale. Tale natura pubblica fa sì che l'ente debba comunque sentirsi come il “responsabile di ultima istanza” del buon esito del progetto. È bene dunque che l'amministrazione, pur concedendo ragionevole spazio alle visioni ottimistiche del privato, valuti comunque in modo attento le proposte presentate per non trovarsi con opere incompiute o con opere inutilizzabili.

Nel secondo caso, quando cioè l'intervento pubblico sia complementare, si pone tra l'altro il problema politico, prima ancora che giuridico, della coesistenza di diversi ruoli in capo all'ente pubblico. Mentre nel caso della finanza privata sostitutiva l'amministrazione pubblica non trova difficoltà ad esercitare appieno, se lo vuole, i compiti di indirizzo e controllo che le competono, nel caso della finanza complementare essa può trovare remore a fungere da “difensore degli interessi degli utenti” in quanto coinvolta

⁹ Nell'economia di questa nota si prescinde ovviamente da ogni approfondimento tecnico sulle differenze tra rischio ed incertezza, legate, come è noto, all'esistenza o meno di una distribuzione probabilistica degli eventi.

nella gestione e beneficiaria di eventuali proventi. Non ne deriva necessariamente un giudizio negativo su queste forme “miste”, di cui molti prevedono ed auspicano lo sviluppo come strumento per far fronte alle ristrettezze della finanza pubblica. Si tratta solo di essere consapevoli dei problemi e quindi di attrezzarsi culturalmente e tecnicamente, elaborando ed adottando una adeguata strumentazione giuridica ed economica.

4.3. Compensazione potenziale e compensazione effettiva

L'ACB, sia nelle analisi che guardano unicamente all'effetto allocativo, sia in quelle che cercano di introdurre gli aspetti distributivi, porta a scegliere opere che consentono la compensazione potenziale: i guadagni devono superare le perdite per cui è astrattamente possibile la compensazione dei danneggiati. Da questo punto di vista l'ACB può essere considerata come lo strumento per applicare al singolo progetto il generale criterio della compensazione potenziale suggerito da Kaldor e Hicks.

Ma che la compensazione potenziale sia possibile non significa che possa tecnicamente tramutarsi in compensazione effettiva, e neppure è detto che la compensazione effettiva, ammesso che sia possibile, sia anche desiderabile.

Quando in concreto può originarsi uno scenario che rende impraticabile la compensazione? Quando non si può estrarre il surplus dai beneficiari perché non identificabili o perché non assoggettabili ad obblighi di compensazione. Oppure quando non sia possibile identificare i danneggiati e procedere a forme di indennizzo. Di converso essa appare possibile quando i benefici e i costi siano concentrati.

Le fattispecie degli effetti diffusi ricorrono in pratica quando i soggetti coinvolti siano molto numerosi, i benefici o i danni individuali siano difficilmente valutabili e di entità lieve al punto da doverli ritenere inferiori ai costi delle procedure di compensazione. Dette fattispecie si manifestano frequentemente nei progetti pubblici e tuttavia la possibilità della compensazione effettiva è più ampia e può essere recuperata anche in presenza di effetti pro capite diffusi e lievi, quando si possa ravvisare una concentrazione territoriale, settoriale o categoriale degli impatti: perché allora una soluzione ragionevole potrebbe basarsi su una compensazione attribuita alle rappresentanze sociali (enti locali, organismi di settore, associazioni, ecc.).

Quando la compensazione sia allora tecnicamente possibile, significa che va attuata? La risposta chiaramente non compete al tecnico che però può aiutare il decisore politico fornendo informazioni sui soggetti e sugli effetti desumibili dall'analisi.

Se il decisore politico ha deciso di procedere alla compensazione, totale o parziale, con quali modalità può attuarla?

La modalità preferita dovrebbe essere quella socialmente più conveniente, tenendo conto sia del costo diretto della compensazione, sia dei costi indiretti, rappresentati non solo dagli oneri amministrativi in senso lato – costo delle trattative, della definizione e gestione delle misure scelte – ma anche dell'impatto economico delle azioni compensative.

A ben vedere si tratta di svolgere un'analisi costi-benefici, nella variante di minimizzazione del costo economico a parità di risultato, costituito quest'ultimo dal livello

di compensazione perseguito. In tale ottica, come abbiamo già ricordato, se si escludono i trasferimenti teorici in somma fissa, gli interventi fiscali o tariffari necessari per finanziare le misure compensative, e gli stessi sussidi che potrebbero costituire lo strumento della compensazione, possono comportare sensibili interferenze nelle decisioni individuali e negli equilibri di mercato e, quindi, un costo in termini di efficienza.

Mettendo insieme i due concetti di decisione politica di procedere alla compensazione e di costo totale – diretto e indiretto – della compensazione, si può arrivare a concepire un'azione compensativa che comporterebbe un onere superiore al livello stimato del danno derivante dalla realizzazione dell'opera.

Si tratta di un risultato aberrante? Se la compensazione è ritenuta indispensabile, la risposta è negativa, quantomeno fino a che il saldo netto tra benefici e costi dell'opera, includendo tra questi ultimi i costi della compensazione, resta positivo.

Questa proposizione ha un corollario interessante sul piano analitico e rilevante sul piano pratico. Essa rende infatti giustificabile una variante al progetto originario (interventi di mitigazione, ad esempio barriere antirumore ai bordi della strada progettata) che comporti un incremento di costo superiore al danno eliminato purché inferiore al costo della compensazione *ex post*; fermo restando il vincolo che il progetto comprendente la variante esibisca comunque un saldo netto positivo. Ovviamente si parla qui di interventi di mitigazione più costosi del danno eliminato, perché se fossero meno costosi essi dovrebbe già essere contemplati nel progetto originario in base ad una pura logica di efficienza economica.¹⁰

Ma ha senso l'ipotesi appena introdotta di una compensazione ineludibile al punto da affrontare o attraverso la variante di progetto o *ex post* attraverso l'indennizzo dei danneggiati, un costo superiore al danno previsto?

La risposta sarebbe evidentemente negativa se assumessimo di operare nella cornice astratta di un decisore onnipotente analogo al dittatore benevolente assunto da tante analisi economiche. Essa ha senso invece nel quadro reale di una società conflittuale in cui è sistematico l'intervento paralizzante di istituzioni e gruppi di pressione, custodi di interessi particolari, che paventano danni a loro inferti da opere di cui pur nessuno contesta l'utilità generale.

Sotto questo profilo è legittimo considerare in questa sede anche lo strumento della partecipazione, che potrebbe essere a prima vista giudicato estraneo ai processi di analisi economica in senso stretto. Esso può rivelarsi uno strumento utile per valutare meglio gli impatti del progetto e ottimizzarne la configurazione, per valutarne i danni residui e per ottimizzare le misure compensative.

Inutile dire che come ogni strumento, i processi di partecipazione ammettono un uso perverso, arrivando a conferire a ristretti gruppi sociali diritti di veto che diventano esiziali per la realizzazione delle grandi opere pubbliche. Si tratta quindi di

¹⁰ È superfluo dire che il quadro concettuale offerto serve a descrivere i criteri e ignora volutamente le difficoltà pratiche di stima dei danni minacciati dall'opera e dei costi indiretti di compensazione, con tutte le approssimazioni valutative e le incertezze decisionali che ne conseguono.

individuare un uso equilibrato dello strumento, capace di procurare un saldo positivo tra benefici e costi sociali della partecipazione.

Oltre non si può andare in una nota tecnica di taglio economico, restando evidentemente onore ed onere del politico il dettare le modalità e i limiti dei processi di partecipazione. Si ricorda al riguardo che il nostro paese ha dedicato negli ultimi tempi molta attenzione a questi temi. La Legge Obiettivo contiene una precisa presa di posizione al riguardo disponendo che la decisione nazionale di includere un progetto nell'elenco delle opere "strategiche" comporti anche una severa limitazione degli spazi di negoziazione.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Bardelli L. e G. Muraro (2003), "L'offerta e la regolamentazione dei servizi idrici: l'esperienza italiana". In G. Muraro e P. Valbonesi (a cura di), *I servizi idrici tra mercato e regole*. Roma, Carocci Editore, pp. 347-383.
- Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (2004), "Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici". Roma, luglio 2004.
- Commissione Europea (2003), *Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento*. Unità di Valutazione, DG Politica Regionale e Coesione, Commissione Europea.
- De Pierris L. e F. Medda (2003), "Operatori e capitali privati nella realizzazione delle infrastrutture di pubblica utilità". *Economia Italiana* (3), pp. 615-635.
- Dosi C. (1992), "Approcci valutativi e trattamento delle imposte indirette nell'analisi costi-benefici". *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze* (51), pp. 16-38.
- Dosi C. (2003), "Gli studi di fattibilità degli investimenti pubblici: finalità e requisiti", in N. Parmentola (a cura di), *Investimenti pubblici e processo decisionale*. Strumenti Formez (18), Roma, pp. 19-58.
- Eckstein O. (1957), "Investment Criteria of Economic Development and the Theory of Intertemporal Welfare Economics". *The Quarterly Journal of Economics*.
- Florio M. (1991), *La valutazione degli investimenti pubblici*. Bologna, Il Mulino.
- Hochman H.M. e J.D. Rodgers (1969), "Pareto Optimal Redistribution". *American Economic Review* (59), pp. 542-57.
- Layard R. e S. Glaister (1994), *Cost-Benefit Analysis*. New Yor, Cambridge University Press.
- Lindbeck A. (1975), "The Chancing Role of the National State", *Kyklos*, n. 1, pp. 23-46.
- Marglin S.A. (1971), *Criteri per l'investimento pubblico*. Roma, Franco Angeli.
- Mayston D. e G. Muraro (1993), "Project Finance and Decentralization in Public Investment", in A. Williams e E. Giardina (a cura di), *Efficiency in the Public Sector*, Edward Elgar, Aldershot, pp. 129-145.
- McKean R.N. (1965), "The Unseen Hand of the Government", *American Economic Review*, pp. 496-506.

- Muraro G. (1982), "Ruolo e modalità tecniche dell'analisi economica nella valutazione d'impatto ambientale". *Economia Pubblica* (10-11), pp. 479-483.
- Muraro G. (1984), "Il ruolo del settore pubblico di fronte ai mutamenti del sistema economico", *Economia Pubblica*, pp. 655-662.
- Pennisi G. e P.L. Scandizzo (2003), "Valutare l'incertezza: l'analisi costi-benefici nel 21° secolo". Giappichelli Editore, Torino.
- Scitovsky T. (1942), "A Note on Welfare Propositions in Economics". *Review of Economic Studies*, pp. 98-110.