

## Audizione Consiglio Nazionale Economia e Lavoro (CNEL) - 6 novembre 2012

Pietro Masci

### Commenti sul documento “Parametri di Valutazione e Criteri di Scelta per gli Investimenti Pubblici”

9 novembre 2012

1. L'impostazione fondamentale del documento è di avere regole omogenee in materia di valutazione, particolarmente degli investimenti pubblici. Il tipo di valutazione è quello tradizionale del Cost-Benefit Analysis (CBA), ex-ante, vale a dire prima che l'investimento pubblico sia effettuato, e costituisce uno strumento fondamentale per la selezione e decisione a fronte di varie alternative. Il sistema più ampio e articolato di valutazione comprende: la valutazione ex-ante; il controllo di efficacia, economicità ed efficienza; la valutazione d'impatto ex-post; e vige e opera in molti altri paesi dell'OECD. Tale sistema di valutazione è esteso a qualunque tipo d'intervento pubblico, ad esempio politiche, programmi e progetti. Qui di seguito è brevemente illustrato il sistema di valutazione negli Stati Uniti.
  - a. Negli Stati Uniti, i vari Dipartimenti Federali, sulla base delle istruzioni del Dipartimento dell'OMB - Office of Management and Budget- sottopongono un'analisi costi e benefici per ogni intervento pubblico inclusa la regolamentazione (ad esempio modifiche della regolamentazione).
  - b. *Circular No. A-94 Revised, October 29, 1992 - Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs. The purpose of the Circular is to promote efficient resource allocation through well-informed decision-making by the Federal Government. It provides general guidance for conducting benefit-cost and cost-effectiveness analyses. It also provides specific guidance on the discount rates to be used in evaluating Federal programs whose benefits and costs are distributed over time. The general guidance will serve as a checklist of whether an agency has considered and properly dealt with all the elements for sound benefit-cost and cost-effectiveness analyses. The Circular applies specifically to:*
    - *Benefit-cost or cost-effectiveness analysis of Federal programs or policies.*
    - *Regulatory impact analysis.*
    - *Analysis of decisions whether to lease or purchase.*
    - *Asset valuation and sale analysis.*
  - c. *OMB-OIRA, apposito ufficio nell'ambito dell'OMB, procede alla valutazione dell'impatto della regolamentazione.*
    - *OMB seeks to ensure, to the extent permitted by law, that the benefits of agency regulations justify the costs and that the chosen approach maximize net benefits to society.*

- d. Il Government Accounting Office (GAO) effettua la Performance Audit Review per verificare economicità, efficienza e efficacia.
    - o “GAO Mission is to support the Congress in meeting its constitutional responsibilities and to help improve the performance and ensure the accountability of the federal government for the benefit of the American people. We provide Congress with timely information that is objective, fact-based, nonpartisan, non-ideological, fair, and balanced.”
  - e. Il complessivo sistema di valutazione e controllo degli interventi pubblici è completato con valutazioni d’impatto ex-post.
  - f. Anche negli Stati Uniti, i governi locali sono più lenti nel recepire la normativa del CBA e renderla obbligatoria per i loro progetti. Comunque l’analisi costi-benefici sta guadagnando rapidamente terreno e in molti stati la valutazione d’investimenti e di altri interventi pubblici è obbligatoria. La valutazione ex-ante ed ex-post rimangono in rapida espansione, anche perché costituisce uno strumento rigoroso che consente di selezionare decisioni d’investimento pubblico tra alternative.
  - g. Il sistema di valutazione statunitense è accettato dalle parti politiche, - e’ come si dice *bipartisan*- e si fonda sull’indipendenza delle varie forme di valutazione.
2. L’adozione di regole comuni per la valutazione degli investimenti pubblici -poi da estendere a programmi e politiche pubbliche - è particolarmente importante in una fase di crisi economica e finanziaria, con limitate risorse pubbliche e con il contribuente molto preoccupato dell’uso del denaro pubblico, vale a dire dei suoi soldi. In tal senso il sistema di valutazione è particolarmente utile per procedere a scelte in generale e anche in occasione di sessioni di revisione della spesa, la c.d. *spending review*, effettuando tagli in base alla valutazione degli interventi ed evitando i c.d. tagli lineari.
  3. L’adozione di regole omogenee per la valutazione degli investimenti pubblici e di un Manuale costituisce un passo fondamentale per poi, nel tempo, effettuare modifiche e aggiustamenti delle regole che la pratica e la ricerca suggeriscono. L’adozione di valutazione degli investimenti pubblici serve altresì a porre su un piano paritario gli investimenti finanziati dallo stato italiano con quelli finanziati con fondi della Comunità. Allo stato attuale, regioni e enti locali italiani usano poco le risorse della Comunità che richiedono una rigorosa valutazione. Il sospetto è che non ci si voglia sottoporre a serie valutazioni e controlli.
  4. L’avvio d’investimenti pubblici, e più in generale della spesa pubblica favorisce corruzione e frode. Pertanto gli investimenti pubblici rischiano di avere effetti su produttività e crescita opposti alle intenzioni.  
Molti studi (ad esempio Acemoglu Daron and Thierry Verdier *The Choice between Market Failures and Corruption*, *The American Economic Review*, Vol. 90, No. 1 (Mar., 2000), pp. 194-211) mostrano che un’elevata spesa pubblica crea le condizioni per inefficienza, frode e corruzione. Un rigoroso e indipendente sistema di valutazione degli interventi pubblici serve a ridurre i casi di cattivo uso delle risorse pubbliche.

5. L'adozione del documento proposto dovrebbe essere parte di una strategia condivisa dalle parti politiche, per pervenire, nel tempo, a creare un sistema complessivo che comprenda: valutazione obbligatoria ex-ante per tutti gli interventi pubblici, a livello nazionale e locale; controllo della performance (la c.d. performance audit review) per accertare economicità, efficienza ed efficacia degli interventi pubblici; valutazione d'impatto ex-post. Tale sistema di valutazione e controllo – come l'esperienza americana insegna- dovrà essere *bipartisan* e in ogni caso *indipendente* e pertanto credibile e riconosciuto in modo da consentire d'intraprendere iniziative con risorse pubbliche che siano produttive e accettate dall'opinione pubblica.
6. La filosofia di fondo degli interventi pubblici nel settore delle infrastrutture (ad esempio energia, trasporti, telecomunicazioni) e della spesa pubblica in generale dovrà essere tale che l'intervento pubblico avvenga secondo i canoni neoclassici, vale a dire quando esiste una c.d. *market failure*. Altrettanto importante è che i vari interventi pubblici siano effettuati in base a bisogni identificati e soprattutto che ciascun intervento abbia un obiettivo e non multipli obiettivi che rendono la valutazione complessa sia ex-ante sia soprattutto ex-post e sostanzialmente inutile. Insomma si segua la regola di uno strumento per raggiungere un obiettivo.
7. Il sostegno delle parti sociali al documento sulla definizione di criteri e metodi degli investimenti pubblici in materia d'infrastrutture è importante e s'inserisce in quella logica che la valutazione degli interventi pubblici sia *bipartisan*, largamente accettata e indipendente. L'accordo con le parti sociali non dovrà indebolire il rigore di metodi e criteri e della loro applicazione.
8. Per quanto riguarda la scelta del tasso di sconto, il tasso sociale di sconto, deve essere determinata dal costo opportunità, vale a dire l'uso alternativo delle risorse. Tuttavia il dibattito sul tema nella letteratura è particolarmente lungo e controverso e ha implicazioni politiche significative (la scelta del tasso di sconto determina una sotto o sopravvalutazione, particolarmente di costi e soprattutto benefici di lungo periodo).

*The proper discount rate should represent the opportunity cost of what else the private sector could accomplish with those same funds. If the funds could be used to invest in the private sector that would yield 5%, then that is the best alternative for using that money and 5% would be the **social discount rate**. The government uses a variety of discount rates but something around seven percent is what the U.S. Office of Management and Budget (OMB) recommends for a pretax rate of return on private investments. Gruber, Jonathan. 2007. "Chapter 8: Cost-Benefit Analysis" *Public Finance and Public Policy*, pp. 201-223.*

Secondo il New Palgrave Dictionary of Economics, Durlauf Steven N. and Blme Lawrence E. 2008. The New Palgrave Dictionary of Economics (8 Volume Set) Palgrave Macmillan  
 “Economists use a social discount rate to evaluate future costs and benefits. To arrive at a suitable magnitude, market interest rates are adjusted for taxes, transactions costs, and risk. Over time the discount rate debate has become more complex. It is agreed that no single discount rate will apply to all choices, and that the proper discount rate will be context-dependent.”

A proposito del *tasso sociale di sconto*, vale la pena rilevare che paesi come Germania e gli Stati Uniti possono effettuare investimenti pubblici a un tasso di poco superiore all'1 per cento, che è il costo della raccolta a lungo termine (ad esempio il tasso dei bunds tedeschi a medio e lungo termine). Tale tasso rappresenta il c.d. *risk-free rate*, che costituisce la base di partenza del tasso sociale di sconto.

9. La ricerca attesta che investimenti in infrastruttura – strade, porti, autostrade- aumentano la produttività e la crescita. Canning David and Peter Pedroni. 2004. The Effect of Infrastructure on Long Run Economic Growth state that:

*“Our results provide clear evidence that in the vast majority of cases infrastructure does induce long run growth effects. But we also find a great deal of variation in the results across individual countries. Taken as a whole, the results demonstrate that telephones, electricity generating capacity and paved roads are provided at close to the growth maximizing level on average, but are under-supplied in some countries and over-supplied in others.”*

10. Va peraltro sottolineato che per esplicitare tutti gli effetti positivi, il sistema istituzionale è cruciale per tradurre gli investimenti in infrastruttura in crescita economica. Esfahani Hadi Salehi and Maria Teresa Ramirez. 2003. Institutions, infrastructure, and economic growth, Journal of Development Economics 70 (2003) 443– 477 indicano che:

*“Institutional capabilities that lend credibility and effectiveness to government policy play particularly important roles in the development process through infrastructure growth. The effects indicate that countries can gain a great deal by improving investment and performance in infrastructure sectors. But, the exercise also implies that achieving better outcomes requires institutional and organizational reforms that are more fundamental than simply designing infrastructure projects and spending money on them.”*

11. A proposito dell'impatto degli investimenti pubblici, leggendo pagina 2, si può avere l'impressione che la produttività multi-fattoriale-, la c.d. Total Factor Productivity (TFP)-migliorerà significativamente a seguito d'investimenti pubblici. L'aumento della produttività multi-fattoriale (TFP) dipende principalmente dal capitale umano, dalla ricerca, dall'innovazione (inclusa quella tecnologica) e dall'imprenditorialità capace di esprimersi in un sistema economico liberalizzato e competitivo (Aschauer David Alan. 1989. Is Public Expenditure Productive? Journal of Monetary Economics 23, 177-200. North-Holland *Federal Reserve Bank of Chicago, Chicago, IL 60690, USA*; La Ferrara Eliana and Massimiliano Marcellino.2004. TFP, Costs, and Public Infrastructure: An Equivocal Relationship, Bocconi University and IGIER).

12. Pertanto, sulla base delle considerazioni di cui ai punti 9,10 e 11, occorre specificare meglio quali tipi d'interventi pubblici saranno favoriti e finanziati (trasporti, energia, infrastruttura tecnologica come la banda larga). Inoltre, l'aumento degli investimenti pubblici dovrà essere parte di una strategia complessiva diretta a riformare il sistema istituzionale e dare competitività al sistema economico. Tale strategia dovrà includere giustizia e *rule of law*, riduzione d'inefficienze e corruzione, liberalizzazioni, innovazione, e capitale umano.

13. Il metodo delle *real options* è molto importante e innovativo e sarebbe molto interessante incorporarlo nel sistema di valutazione, come il documento rileva. La valutazione con il metodo delle *real options* aiuta ad allargare il campo di analisi delle politiche e permette di valutare le possibilità che si creano grazie all'investimento iniziale. Nel campo degli investimenti pubblici, e particolarmente nelle operazioni di Public-Private Partnership (PPP), l'introduzione del metodo delle *real options* consente di comprendere e quantificare i vantaggi che derivano ai privati che partecipano a progetti con investimenti pubblici con una piccola quota di *equity* che permette di amplificare i potenziali guadagni privati. Ng A. and Martin Loosemore. 2007. Risk allocation in the private provision of public infrastructure International Journal of Project Management xxx (2006) xxx–xxx “*demonstrate the complexity and obscurity of risks facing projects under the private – public partnerships and the difficulties in distributing them appropriately.*”
14. Dal punto di vista metodologico, le *real options* non risolvono il tema dell'incertezza. In effetti, poiché l'incertezza è per definizione non quantificabile, le *real options* dovranno limitarsi a operare nel campo del rischio, misurabile. A margine, va rilevato che la crisi finanziaria del 2007-8 ha oscurato la capacità di valutare e quantificare anche il rischio.
15. Non esiste un'unanimità di vedute che le spese in conto capitale non si debbano inserire nel computo del deficit concordato a Maastricht. A tal proposito riporto i commenti di Arestis Philip and Malcolm Sawyer. 2004. On Fiscal Policy and Budget Deficits. Journal of Economics, Vol. 1, No. 2, pp. 67-78, che rigettano l'idea che le spese in conto capitale debbano avere un trattamento diverso dalle spese in conto corrente.

*“The appeal of the »golden rule« arises from the notion that borrowing is not undertaken for current expenditure but is undertaken for capital expenditure, perhaps under the misapprehension that capital expenditure by government generates future income (for government), which can be used to pay off the borrowing. But capital expenditure by general government (which is here distinguished from capital expenditure by public corporations) does not yield any direct future »profit« to the government. Some forms of capital expenditure (e.g., roads) may aid national prosperity and thereby raise national income and tax revenue. But that is also true of many forms of current expenditure, most notably that on education and health services”.*