

Prefazione

di *Tito Boeri*

È indubbio che il nostro paese soffra un deficit infrastrutturale dopo anni di scarsi investimenti pubblici, la prima (e spesso l'unica) componente della spesa pubblica ad essere tagliata quando la pressione a risanare i conti era più forte. Tra il 2009 e il 2019 la spesa pubblica per investimenti fissi diretti e contributi in conto capitale a imprese che realizzano opere pubbliche è diminuita di un terzo, lasciandoci una pesante eredità di gap infrastrutturali rispetto a molti altri paesi.

Oggi next Generation EU dirotterà verso l'Italia risorse che potranno in parte essere utilizzate per colmare questi gap infrastrutturali. Ma ci sono cose molte più urgenti da fare di altre e per quanto le risorse che stanno arrivando al nostro Paese possano apparire ingenti, ci sono delle scelte, delle priorità da stabilire.

Il Piano Nazionale di Rilancio e di Resilienza (Pnrr) presentato dal governo a Bruxelles compie delle scelte. Propone la realizzazione di una serie di grandi progetti infrastrutturali ricorrenti in molti programmi di governo del passato (come l'Alta Velocità Brescia – Vicenza, il Terzo Valico, la linea ferroviaria Verona-Brennero, l'Alta Velocità Salerno-Reggio Calabria-Catania). Altri interventi figuravano già nella mappa colorata piena di strade, ponti, trafori e ferrovie presentata a “Porta a Porta” da Silvio Berlusconi nel 2001, con l'impegno a realizzarne almeno il 40% nell'ambito della legislatura.

A 20 anni di distanza ci si sarebbe aspettati non solo un'analisi del perché la stragrande maggioranza di queste opere non sia stata realizzata, ma anche e soprattutto una loro rivisitazione. I gap infrastrutturali non sono mai assoluti, ma evolvono in base ai cambiamenti nella specializzazione produttiva, nell'organizzazione del lavoro, nelle preferenze dei cittadini. Ad esempio, l'estensione raggiunta durante la pandemia dal lavoro in remoto ci fa pensare che avremo in futuro meno bisogno di infrastrutture per la mobilità delle persone legata allo svolgimento dell'attività lavorativa e più bisogno di migliori connessioni a Internet.

Nel caso del Pnrr le linee strategiche (dalla transizione digitale a quella ambientale) sono state definite dall'Unione Europea e imposte ad ogni paese

con precise quote nell'allocazione dei fondi. E la scelta di cosa fare nell'ambito di questi vincoli è stata compiuta senza una attenta analisi della domanda potenziale per queste opere. Rischiamo così di sprecare un'occasione importante per far arrivare a cittadini e imprese servizi essenziali.

Nel caso delle reti di trasporto l'identificazione delle principali carenze infrastrutturali non può prescindere dalla misurazione dei tempi di collegamento al mercato potenziale, identificato nelle aree a maggiore densità abitativa, da parte di imprese e lavoratori presenti in ogni sistema locale del lavoro. Non abbiamo ritrovato questa ricognizione nel Pnrr. E non è chiaro sulla base di quali criteri verranno compiute le ulteriori scelte progettuali su ciascuna delle opere individuate dal Pnrr. Si è molto discusso in questi mesi della governance del Pnrr anche perché a molti viene l'appetito quando ci sono risorse da spendere. E si è anche intervenuti per velocizzare le procedure di spesa. Ma il problema prioritario è stabilire come scegliere e darsi un quadro informativo adeguato per compiere queste scelte con cognizione di causa. Di questo non si sta parlando affatto.

Eppure la filosofia di Next Generation EU non è quella dei fondi strutturali della UE. Non si vuole dare semplicemente ai paesi l'opportunità di realizzare alcuni progetti che, da soli, non avrebbero avuto la forza di finanziare, ma si vuole spingere i paesi a utilizzare questi investimenti una tantum per realizzare le riforme di cui il paese ha bisogno. La capacità di meglio programmare gli investimenti pubblici e di realizzarli più rapidamente fa parte di queste riforme.

Questo libro è perciò particolarmente tempestivo. Il suo maggiore contributo risiede nell'offrire una panoramica aggiornata delle metodologie utilizzabili nell'analisi dei progetti di investimento e dei dati di cui abbiamo bisogno per metterle in pratica. È un libro che guarda alla prassi e non solo alla teoria. Non compie solo una rassegna della letteratura teorica sul tema, ma ricostruisce l'esperienza accumulata nell'analisi dei progetti del Ministero dei Trasporti in Italia e valuta attentamente i pro e contro delle linee guida adottate in Italia per la valutazione ex-ante ed ex-post degli investimenti pubblici. Riesce perciò a coniugare rigore accademico con un'attenzione alle questioni che sono davvero rilevanti. Può essere di grande aiuto nel realizzare quel connubio fra investimenti e riforme che l'Europa ci chiede,

L'impressione che ho avuto dalla lettura del libro, da antico cultore della materia, è che molti dei problemi teorici e di misurazione presenti nell'analisi costi-benefici dei grandi progetti di investimento non siano ancora stati risolti. La valutazione è un'operazione estremamente complessa che comporta una serie di ipotesi in qualche modo arbitrarie. Questo non significa che analisi di questo tipo non debbano essere svolte, ma solo che queste ipotesi vanno accuratamente fatte presente al decisore assieme ad un'analisi di sensitività sugli effetti che queste assunzioni esercitano sulla valutazione.

Le analisi costi-benefici più impegnative sono quelle che riguardano opere infrastrutturali di grandi dimensioni che possono avere effetti macroeconomici importanti. Si dice spesso che la realizzazione di queste opere porterà ad aumentare il tasso di crescita del nostro Paese, ma nessuno è in grado di quantificare questi effetti. Questa dovrebbe essere una ragione in più per considerare progetti più piccoli che non potevano avere cittadinanza nella grandeur delle mappe di Porta a Porta, ma che sono molto importanti per il benessere delle famiglie italiane.

Bene anche essere consapevoli del fatto che la scienza economica ha fatto passi in avanti molto importanti nella valutazione di micro progetti che comportano servizi o trasferimenti alle famiglie, ad esempio nell'ambito della metodologia degli esperimenti naturali mentre i progressi sono stati molto più lenti nella valutazione dei progetti di investimento.

Per questo leggendo il libro ho rafforzato la mia convinzione che nel progettare il migliore utilizzo dei fondi di Next Generation EU sia opportuno spesso “pensare in piccolo” piuttosto che pensare in grande. Le grandi opere spesso sono inutili, talvolta addirittura dannose. Per l'ambiente e perché distolgono le risorse (mentali, prima che finanziarie) dalla risoluzione di problemi meno appariscenti ma più pervasivi: si pensi alla differenza tra la AV Bologna-Verona, potenzialmente utilizzata da poche migliaia di persone, e lo stato pietoso in cui versano le linee dei pendolari, utilizzate da milioni di individui. Fare le grandi opere è facilissimo, ancor più ora che ci sono i soldi: basta lasciare fare tutto agli ingegneri e ai costruttori e poi tagliare il nastro. Risolvere i mille problemi della nostra società richiede qualcosa di molto più raro: pensare alle soluzioni, composte da tanti piccoli interventi tra di loro coordinati. Gli investimenti più piccoli e meno visibili, quelli che creano occasioni di integrazione per i giovani nelle periferie urbane o che migliorano l'accesso ai servizi sanitari nelle aree dove, per ragioni idro-geologiche, le connessioni sono più limitate, non avranno singolarmente gli effetti sulla crescita economica spesso fantasticati per le grandi opere, non riusciranno ad assurgere ai titoli di testa come l'immane ponte sullo Stretto di Messina, ma potranno, questo sì, migliorare il benessere di migliaia di famiglie.