

L'ACB per la misura dell'efficienza dei trasferimenti

Beria Paolo, DASTU, Politecnico di Milano, paolo.beria@polimi.it

(Sintesi del contributo presentato al Convegno Sipotrà “Finanziare i trasporti al tempo della crisi. Tra sussidi e corrispettivi”, Bologna, 15 Ottobre 2015)

L'Analisi Costi Benefici è lo strumento principe utilizzato, in buona parte dei paesi del mondo, per la valutazione di progetti infrastrutturali. Il meccanismo di base di questa tecnica, ben noto a tutti, è il confronto dei costi (sociali) puntuali riferibili alla fase di investimento e i benefici (sociali) che si dovrebbero generare lungo tutta la vita utile del progetto. Gli indicatori che ne derivano tengono conto dello sconto intertemporale, dei prezzi ombra dei beni coinvolti, dell'effettiva distribuzione di costi e benefici, dei costi di esercizio, etc., ma il nocciolo della questione rimane il confronto.

Lo strumento dell'ACB è, in realtà, piuttosto neutro nel “cosa” misurare e dunque una prima, logica, estensione è quella alla valutazione di “azioni” di natura diversa rispetto ad investimenti infrastrutturali, come ad esempio le politiche di mobilità. Dal punto di vista operativo, un'estensione di questo tipo è spesso una banalità, ma se la valutazione ACB di progetti è l'ultimo dei problemi per il decisore medio italiano, la valutazione ACB di politiche è semplicemente fantascienza. Sono ben pochi i casi in cui un approccio del genere è stato anche solo pensato, con le rilevanti eccezioni degli “*impact assessment*” inglesi e del recente PUMS (Piano Urbano della Mobilità Sostenibile) del Comune di Milano. Qui lo stesso strumento viene usato sia per valutare infrastrutture (nuove o estensioni), che azioni come la modifica ai servizi (ferroviari, tranviari), piste ciclabili, *road pricing*, etc. I risultati sono molto interessanti e mostrano chiaramente come gli investimenti più pesanti siano in realtà quasi sempre marginali rispetto ad azioni di natura più “soft” ben progettati.

Nel PUMS, così come in qualunque esercizio di questo genere, sono considerati (cioè trasformati in valori economici e scontati dall'anno in cui avvengono) tutti gli effetti di natura economica, incluso l'ambiente, il tempo, la variazione di domanda dovuta alle azioni migliorative come peggiorative, i costi di esercizio.

Come noto, tasse e tariffe sono trasferimenti e devono dunque essere “ignorati” dall'ACB, che deve riferirsi ai valori economici – cioè le risorse consumate – di tutte le grandezze in gioco. In realtà, affinché l'ACB sia corretta nel caso di cambio modale, l'effetto di tasse e tariffe non è affatto neutro e deve dunque essere considerato. Mi spiego con un esempio. Se un sistema di autobus ha 10 passeggeri ed una sua velocizzazione fa passare il costo generalizzato da 5 a 4€ (e dunque risparmiare 1€ a ciascuno di essi), si avrà un beneficio di 10€. Ma se altri 10 utenti dell'auto, che oggi pagano 4,5€ per il medesimo spostamento, trovano più conveniente il nuovo TPL al costo di 4€, essi cambieranno modo. Il beneficio a loro associabile sarà dunque di $0,5 \times 10 = 5€$ ¹. Tuttavia, il costo che loro pagavano prima, 4,5€, comprendeva anche 1€ di tasse. Dunque, il loro spostamento fa perdere (allo stato) anche 10€ di tasse. Queste tasse sono un costo sociale? Sì, perché i calcoli fatti prima sono sempre riferiti ai costi generalizzati (*aka* percepiti), per un semplice motivo pratico. Se avessimo calcolato davvero i costi economici, avremmo scoperto che 10 persone si sono spostate da un modo che costa alla collettività 3,5€ ad uno che ne costa alla collettività 4€ (mi scuserà Marco Ponti se ho ipotizzato in questo esempio, per pura semplicità, che il TPL non sia sussidiato! E mi scuseranno tutti gli altri se ho ipotizzato in questo esempio, per pura semplicità, che non ci siano costi esterni delle auto!). Esempi simili di risultati contro-intuitivi possono essere fatti naturalmente anche nel senso opposto.

¹ La regola del mezzo non si applica, perché nell'esempio teorico ipotizziamo di conoscere il loro costo percepito sia nel modo di origine che di destinazione.

Al di là dell'aspetto computazionale (ma attenzione ai pericolosi errori che si rischia di fare!), quello che è più interessante è che il tema di tasse e tariffe, non solo è perfettamente trattabile dall'ACB, ma potrebbe anche essere oggetto di valutazione esso stesso.

L'ACB potrebbe dunque valutare in maniera completa, al pari di qualsiasi altra politica, anche l'effetto socio-economico del cambiamento di un sistema tariffario. Alcuni esempi interessanti (la cui difficoltà sta in effetti solo nell'aver un realistico modello di stima della domanda e non nell'ACB stessa):

- a. TPL gratuito
- b. Tariffe TPL calcolate su base chilometrica invece che *flat*
- c. Eliminazione degli oneri di servizio pubblico per i treni a lunga percorrenza: tutto a prezzi di mercato (senza dimenticarci che esistono gli autobus e gli aerei)
- d. Eliminazione tassa sulla benzina e introduzione di una tassa chilometrica basata sul luogo e orario di emissione (internalizzazione "perfetta")
- e. Riduzione (o aumento, perché no?) dei sussidi al TPL, con conseguente riduzione (aumento!) dei servizi
- f. Pedaggiamento strade statali a due carreggiate
- g. Eliminazione pedaggio delle autostrade e subentro ai concessionari.

Quale è il vero effetto di scenari come quelli precedenti? Chiaramente il pedaggiamento delle strade statali sarebbe un costo netto (una perdita di surplus) per gli utenti. Ma allo stesso tempo comporterebbe una grossa entrata per lo Stato, che potrebbe contemporaneamente ridurre i trasferimenti ad ANAS e le relative tasse. All'estremo opposto, il TPL gratuito costerebbe molto (e richiederebbe un aumento delle tasse generali), ma darebbe un grosso beneficio agli utenti attuali e futuri del TPL, anche di natura esterna tipo Effetto Mohring. L'ACB si occupa solamente di misurare se l'effetto A è maggiore o minore dell'effetto B.

L'aspetto forse più complesso di cui tenere conto, che in effetti ancora non ha una vera risposta nemmeno a livello teorico, è il costo sociale della tassazione. Se spostato un costo dagli utenti allo Stato l'effetto potrebbe non essere solo quello relativo alla domanda spostata (oltre a quello distributivo, ovviamente), ma avere anche un effetto moltiplicativo se tale spostamento cambia il livello di tassazione. Questo concetto si chiama Costo Opportunità Marginale dei Fondi Pubblici. In altre parole, si dovrebbe avere una stima di quanto "vale" in termini socio-economici la variazione di 1€ di tasse. Potrebbe essere 1€, così come 1,2€ (cioè ogni euro in più di tasse riduce il benessere delle famiglie di 1,2€ perché riduce la produttività oppure i consumi di altra natura). Il valore in effetti dipende da molti fattori, ma se la politica che viene valutata non è marginale, è necessario porsi la domanda.

In conclusione, quelli degli esempi sono in molti casi scenari fantascientifici, ma affatto assurdi. Chiaramente non sono in grado di dire se scenari come questi passano o meno una valutazione ACB (e di conseguenza non parteggio per nessuno di essi), ma certo sono azioni valutabili e sarebbe rilevante farlo da parte di un pianificatore accorto che abbia a cuore sia le casse pubbliche che il benessere degli utenti-elettori.