

# 5. La valutazione a livello centrale dei progetti locali in un contesto di informazioni asimmetriche

di Gilberto Muraro

## 1. Introduzione

La presente nota esplora sul piano teorico il rapporto tra governo centrale e governo locale nell'ambito di una politica in cui il primo valuta, seleziona e finanzia completamente, entro il vincolo di una dotazione finanziaria limitata, i progetti presentati dai governi locali. Si assume che il governo centrale adotti come strumento di valutazione l'analisi costi-benefici e che i progetti siano di esclusivo interesse locale, senza quindi rilevanti effetti esterni reali sul resto del paese. Il rapporto può essere stabilito, senza che nulla cambi nell'analisi, tra diversi livelli di governo locale, tipicamente tra Regione ed Enti territoriali inferiori.

Il tema non va confuso con quello, già ampiamente noto in letteratura, dei contributi specifici agli investimenti locali che il governo centrale eroga in percentuale assegnata del costo complessivo e senza limiti di budget quando siano soddisfatte delle predefinite condizioni (*selective matching grants*). Nei termini qui accolti – integrale finanziamento di progetti locali entro un budget nazionale fisso – non ci risulta che il tema sia stato trattato da altri. In ogni caso la nota scaturisce da osservazioni personali concernenti l'esperienza del Fondo Investimenti e Occupazione nei confronti degli Enti locali in generale e quella di un nucleo di valutazione regionale nei confronti delle Unità sanitarie locali.

Essa però astraie da ogni riferimento empirico e cerca di individuare astrattamente i comportamenti strategici adottati da un governo locale che voglia massimizzare la probabilità di approvazione dei propri progetti e sia pronto a sfruttare a tale scopo le maggiori informazioni che possiede rispetto al valutatore centrale<sup>1</sup>.

## 2. Un modello di riferimento

Per meglio comprendere i comportamenti in esame, è utile introdurre un semplice modello statico in cui si assume che un governo

<sup>1</sup> Le possibili giustificazioni della politica in esame in un'ottica di benessere collettivo, così come le sue possibili degenerazioni, sono esaminate da chi scrive nel lavoro

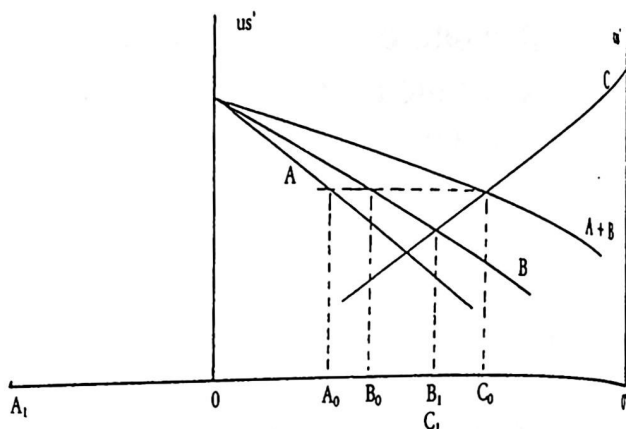


FIG. 5.1.

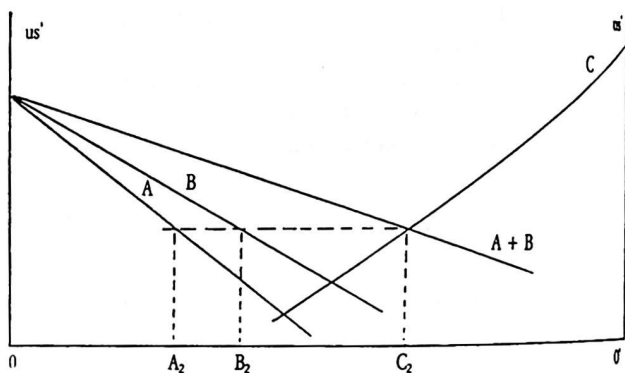


FIG. 5.2.

Nota (fig. 5.1): 1) Finanza locale autonoma: dotazione totale  $OO' = D_0 = a_0 + b_0 + c_0 = OA_0 + OB_0 + OC_0$ .

2) Finanziamento centrale di A: dotazione totale  $A_1O' = D_1 = a_1 + b_1 + c_1 = OA_1 + OB_1 + OC_1$ .

Nota (fig. 5.2): Finanza locale autonoma con dotazione totale  $OO' = A_1O' = D_2 = a_2 + b_2 + c_2 = OA_2 + OB_2 + OC_2 + O'C_2$ .

locale abbia un ammontare fisso di risorse  $D_0$  che può distribuire tra il consumo  $C$  e due tipi di investimento  $A$  e  $B$  privi di interdipendenze reali.

Adottando le usuali ipotesi che consentono la comparazione dell'utilità del consumo presente e quella dell'investimento come fonte di consumo futuro, le preferenze del governo locale possono essere espresse nella forma:

«Central Appraisal and Financing of Local Projects: Physiology and Pathology», in corso di pubblicazione nella «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze».

$$u = f(A, B, C).$$

Si tratta quindi di massimizzare tale funzione sotto il vincolo che:

$$p_A \cdot A + p_B \cdot B + p_C \cdot C = D_0$$

assumendo che sia dato e invariante il vettore dei prezzi  $p_A, p_B, p_C$ .

La situazione ottimale implica ovviamente il livellamento delle utilità marginali ponderate nelle tre destinazioni di spesa ( $u^s_i$ ):

$$u^s_A = u'_A/p_A = u^s_B = u'_B/p_B = u^s_C = u'_C/p_C$$

In figura 5.1 sono indicati i valori monetari di equilibrio, ossia i livelli ottimali di spesa nelle tre destinazioni, che risultano pari a:

$$a_0 = OA_0; b_0 = OB_0; c_0 = O'C_0$$

Si supponga ora che il governo centrale finanzia l'investimento  $A$  al livello monetario  $a_1 = OA_1 > a_0$  (assumendo realisticamente che il governo centrale intervenga per aumentare il livello dell'investimento  $A$  scelto spontaneamente dal governo locale). Le risorse locali vengono quindi ora destinate a  $B$  e  $C$  che raggiungono i nuovi livelli monetari  $b_1 = OB_1$  e  $c_1 = O'C_1$ .

Il benessere della comunità locale, secondo il giudizio del governo locale, risulta così aumentato, anche se esso potrebbe essere ancora più alto qualora lo stesso ammontare di risorse  $a_1$  venisse dato dal governo centrale come trasferimento non vincolato (fig. 5.2).

In sintesi, i livelli di benessere sono:

1) caso della dotazione autonoma  $D_0$ :

$$u_0 = f(a_0, b_0, c_0)$$

2) caso della dotazione  $D_1 (> D_0)$  con trasferimento centrale vincolato:

$$u_1 = f(a_1, b_1, c_1)$$

3) caso della dotazione  $D_2$ , uguale a  $D_1$  ma libera, ossia con pari trasferimento centrale non vincolato:

$$u_2 = f(a_2, b_2, c_2)$$

con  $D_0 < D_1 = D_2$

e con  $u_0 < u_1 < u_2$

Per quanto riguarda la relazione tra le singole variabili, si è ipotiz-

zato che  $a_1 > a_0$  e risulta intuitivamente che:  $a_2 > a_0$ ;  $b_1 > b_0$ ;  $b_2 > b_0$ ;  $c_1 > c_0$ ;  $c_2 > c_0$ . Per quanto riguarda il confronto tra caso 1) e caso 2), la relazione più probabile e politicamente più interessante, anche se non necessaria, è che:  $a_1 > a_2$ ;  $b_1 < b_2$ ;  $c_1 < c_2$ . Ciò implica che un'allocazione autonoma a livello locale delle ulteriori risorse darebbe meno all'investimento A e più all'investimento B e al consumo C<sup>2</sup>.

Si può ora introdurre nell'analisi un valore limite  $x$ , concepito come il massimo importo che il governo locale sarebbe disposto a pagare, in condizioni di certezza, per ottenere il contributo vincolato  $a_1$ , perché una somma vincolata nella destinazione vale meno di una uguale somma a destinazione libera, con una differenza che rappresenta l'onere del vincolo e quindi sarà tanto più elevata quanto più la scelta del governo centrale differisca dalle preferenze locali. A livello di dotazione complessiva dell'ente locale risulterà quindi:

$$D_0 < D_x < D_1$$

Analiticamente il valore viene identificato ponendo

$$u_x = f(a_1, b_x, c_x) = u_0$$

dove  $b_x$  e  $c_x$  saranno i livelli autonomamente dati agli investimenti B e C nell'ambito della dotazione

$$D_x = D_0 + (a_1 - x)$$

di cui  $(D_0 - x)$  rappresenta la parte liberamente destinabile dall'ente locale.

Tale valore  $x$  diventa un riferimento importante per capire i limiti dei comportamenti strategici del governo locale una volta che dal contesto di trasparenza, e quindi di simmetria d'informazione, si passi ad un contesto di asimmetria e di incertezza.

### 3. I comportamenti strategici del governo locale per sfruttare l'asimmetria d'informazione

Il governo locale, consapevole di conoscere meglio del valutatore centrale i dati progettuali e il contesto sociale e fisico in cui il progetto si inserisce, può essere razionalmente tentato di sfruttare tale privi-

<sup>2</sup> Nel caso del modello rappresentato in fig. 5.1, dove ogni funzione è continua e derivabile, si può concludere che, anche qualora risultasse in prima istanza  $a_1 < a_2$ , l'investimento in A arriverebbe alla fine ad  $a_2$ , visto che nulla impedirebbe al governo locale di aggiungere l'importo  $(a_2 - a_1)$  al trasferimento nazionale vincolato, in modo da portare l'investimento al livello desiderato nell'ambito della nuova dotazione di risorse. In pratica tuttavia, assumendo che il governo centrale approvi e finanzi integralmente un progetto ben definito, potrebbe succedere che l'investimento fosse del tipo

legio e di manipolare le informazioni ufficiali per aumentare la probabilità e/o l'importo del finanziamento.

Limitandoci agli aspetti più rilevanti, la manipolazione può riguardare, isolatamente o congiuntamente, la valutazione dei benefici, l'assemblaggio dei progetti e la valutazione dei costi.

Vediamo distintamente i vari casi.

L'esaltazione dei benefici è il più ovvio dei metodi adottati dall'ente locale, che sfrutta la scarsa conoscenza del valutatore centrale circa il reale impatto del progetto.

Un metodo più sofisticato consiste in un assemblaggio strategico di progetti autonomi. È noto che nell'analisi costi-benefici – così come è doveroso considerare in modo unitario le proposte sostanzialmente intrecciate, anche se formalmente divise in progetti separati – è doveroso considerare disgiuntamente le proposte prive di forti interrelazioni reali, anche se formalmente facenti capo ad un unico ente. Ciò per evitare che la proposta buona faccia passare pure quella cattiva o che quest'ultima porti al rigetto anche della prima.

Ma l'ente locale potrebbe cercare di infrangere tale regola per configurare un progetto che fonde artificiosamente due progetti tecnicamente separabili. Per esempio, sia  $L$  un progetto costoso con un rapporto benefici-costi appena superiore all'unità mentre sia  $M$  un progetto di minori dimensioni finanziarie ma con un rapporto benefici-costi molto elevato. Una valutazione centrale correttamente svolta nell'ambito di un *budget* nazionale limitato produrrebbe pertanto, con quasi certezza, la bocciatura di  $L$  e l'approvazione di  $M$ . L'autorità locale potrebbe tuttavia preferire un gioco più rischioso ma anche più allettante e presentare quindi un progetto ( $L + M$ ) con un rapporto benefici-costi intermedio e una buona probabilità di approvazione.

Dal lato dei costi, l'autorità locale tenderà simmetricamente a nascondere i costi esterni nonché, entro certi limiti, quelli interni.

Nell'esperienza italiana risulta che i costi esterni sono spesso rilevanti perché i tipici progetti locali finanziati dal centro (stadi, mercati all'ingrosso, tribunali, ecc.) sono opere pubbliche rilevanti che vanno ad incidere sulla struttura urbana, sugli usi del territorio, sul traffico. Quando si tratti di effetti non rimediabili attraverso spese o non rimediabili subito oppure quando le spese collaterali non siano accettate nel particolare finanziamento in discussione, diventa razionale per l'ente locale nasconderli (dando per scontato che il saldo netto dei

*putty clay*, come nel caso di un teatro o di un ponte, nel senso che, una volta realizzato, diventerebbe tecnicamente impossibile o economicamente irragionevole attuare allargamenti marginali; e in tal caso non si potrebbe escludere sul piano astratto l'evento  $a_1 < a_2$ , il che significherebbe che il trasferimento centrale vincolato penalizzerebbe lo stesso investimento  $A$  che intendeva privilegiare rispetto all'ipotesi di uguale trasferimento non vincolato.

benefici e costi sociali per la comunità locale, con costi interni pagati dal Centro, rimanga positivo).

Per quanto riguarda la sottovalutazione ufficiale dei costi diretti del progetto da parte dell'ente locale, al fine di aumentare l'accettabilità del progetto, si tratta di una manovra evidentemente razionale quando l'ente locale stesso stimi molto probabile il successivo caricamento sull'ente centrale di tali costi una volta venuti alla luce nel corso dei lavori e presentati come costi «imprevedibili ma ormai inevitabili».

Si noti tuttavia che simile comportamento è razionale, entro certi limiti, anche nell'ipotesi che l'ente locale stimi di dover sopportare in proprio tali costi. Si tratta, a ben vedere, del modo meno riprovevole di «pagare per avere il finanziamento», e in base alle precedenti analisi è chiaro che su questa strada l'ente locale può spingersi, in condizioni di certezza, fino a nascondere nella fase progettuale e a pagare nella fase attuativa un valore  $x$  di costi interni associati ad un progetto finanziato dal Centro a livello  $a_1$ <sup>3</sup>.

In condizioni di incertezza, se si adotta l'usuale ipotesi di avversione al rischio nell'autorità locale, le varianti del gioco diventano ovvie: il livello massimo di costi diretti nascosti diventa superiore a  $x$  se l'ente locale ritiene di potere, con elevata probabilità, addossare all'ente centrale i costi successivamente rilevati; mentre sarà inferiore a  $x$  se c'è il timore di una penalità per l'ente locale non veritiero<sup>4</sup>.

Si noti incidentalmente che è difficile pensare ad un'esplicita penalità, data la difficoltà di provare la «menzogna», ma è facile pensare ad una penalizzazione implicita sotto forma di perdita di credibilità dell'ente locale nei futuri rapporti con quello centrale: come è già noto, uno scenario di giochi ripetuti, dove la credibilità conta, induce a comportamenti più leali rispetto all'ipotesi di gioco a un colpo solo<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> La modalità più riprovevole sarebbe costituita dalla corruzione del decisore nazionale: in condizioni di certezza, che qui significa sicurezza di impunità, il valore  $x$  rappresenta il livello massimo della somma che l'autorità locale potrebbe pagare al valutatore da corrompere.

<sup>4</sup> Nel caso della corruzione, invece, l'incertezza comporta sempre una diminuzione del valore massimo pagabile, con una differenza rispetto a  $x$  che dipenderà dal grado di avversione al rischio dell'autorità locale, dalla probabilità soggettiva che essa attribuisce all'ipotesi di essere scoperta e dalla penalità, legale o sociale, che ne conseguirebbe.

<sup>5</sup> Una strategia spesso impiegata dagli enti locali è quella che si richiama alla logica del fatto compiuto e che consiste nell'avvio dei lavori a spese della finanza locale fino al punto da rendere giustificato, in un'analisi costi-benefici che giustamente ignora i costi già sostenuti, il completamento dell'opera stessa con il finanziamento centrale.

Qui si tratta, tuttavia, di un comportamento legato più all'autonomia decisionale dell'ente locale che non al suo vantaggio a livello d'informazione rispetto all'ente centrale.

Per approfondimenti si rinvia alla citata nota dello scrivente in corso di pubblicazione.