

L'“errore strategico” nelle valutazioni italiane

Le maggiori distorsioni finalizzate a dimostrare la fattibilità economico-finanziaria di infrastrutture di trasporto non fattibili.

Silvia Maffii, Riccardo Parolin, Marco Ponti

6 giugno 2014

1. Introduzione

Le note che seguono si riferiscono ad alcuni fatti molto concreti e dimostrabili: il primo e più evidente è la sistematica assenza di valutazioni *negative* nelle analisi rese note al pubblico; il secondo è la *scarsità* di tali analisi; il terzo è *l'assoluta mancanza di “terzietà”*, caratteristica indispensabile per dare un minimo di credibilità alle analisi stesse. Queste sono sempre eseguite da portatori di interessi favorevoli della fattibilità dell'opera analizzata. Il quarto è *l'assoluta assenza di analisi comparative*, e tale assenza comporta che, anche se tutte le analisi avessero davvero dato risultati positivi, sia impossibile stabilire una qualche priorità, cioè escluderne alcune come “meno urgenti”. Tutto e sempre deve risultare fattibile, e possibilmente dar luogo all'apertura dei cantieri.

Vi sono ovviamente anche molte considerazioni soltanto indiziarie, per la difficoltà o l'impossibilità di reperire dati e aprire archivi assolutamente riservati, pur trattandosi di risorse e progetti di interesse pubblico. Questi problemi sono inoltre resi ancora più difficili dal fatto che tra oggi e alcune vicende sono trascorsi parecchi anni.

Il quadro complessivo che ne emerge tuttavia non consente maggiori dubbi sulla solidità dell'assunto.

Una nota terminologica: si userà l'accezione anglosassone “analisi economica” per le analisi costi-benefici (ACB), che comprendono aspetti ambientali, risparmi di tempo, e a volte aspetti occupazionali, ed “analisi finanziaria” per quelle che concernono solo i costi ed i ricavi finanziari dell'opera.

2. Il maggior progetto infrastrutturale italiano, l'Alta Velocità. Le valutazioni finanziarie ed economiche originali che hanno legittimato il progetto e continuano a legittimarne l'espansione.

Durante il primo piano nazionale dei trasporti (1985) fu proposto dai consulenti di Ansaldo responsabili del settore ferroviario un vasto programma di velocizzazione della rete fondamentale, con velocità di 250 km/h, consentita dalla captazione alla tensione esistente di 3.000 Volt. Avrebbe comportato una linea nuova tra Milano e Bologna (essendo quella esistente prossima alla saturazione) ed una serie di miglioramenti e velocizzazioni puntuali. Un programma di costi e di tempi contenuti (si potrebbe stimare ad un quarto di quelli necessari per una rete interamente nuova da 300 km/h e 25.000 Volt, come fu realizzata, e nemmeno ancora terminata oggi). L'ipotesi non fu neppure soggetta a valutazione comparativa, si prese una decisione tutta “politica”, che generò un contributo non trascurabile al dissesto finanziario del Paese (Arrigo, Di Foggia, 2013; Arrigo, Di Foggia, 2014; Virno 2008). Si noti che i risparmi di tempo per i viaggiatori sarebbero stati inferiori al 17% che emerge dai dati di velocità sopra riportati, che non rappresentano le velocità commerciali, ma solo quelle di punta, molto superiori a quelle commerciali: se coincidessero, a 250 km/h si raggiungerebbe Milano da Roma in poco più di due ore. La differenza reale si sarebbe attestata sul 10%.

La valutazione economica della prima parte del progetto AV (la tratta Milano – Battipaglia) fu completata dalle FS nel 1988. Pur essendo evidente che le tratte sarebbero state realizzate in tempi successivi, e presentassero caratteristiche molto diverse tra loro, l'analisi fu affidata “in solido” per l'intero percorso Milano-Battipaglia.

Ora, è noto che se un progetto è composto di due o più progetti separabili, dei quali solo alcuni presentano una redditività positiva, considerandoli come un unico progetto, si può ottenere una redditività media positiva che implica la realizzazione di tutti i progetti separabili anche se alcuni di essi non presentassero valori di redditività positivi. Ciò è quel che è accaduto nell'analisi della Milano-Battipaglia, con l'ovvia conseguenza di occultare le priorità delle diverse tratte. Le osservazioni contrarie a questo approccio distortivo furono ignorate, e i risultati globalmente positivi consentirono l'avvio dei cantieri nella tratta vistosamente meno urgente, la Roma-Napoli, con meno traffico delle altre ed una linea esistente relativamente recente e veloce.

Per la tratta complessiva Torino-Venezia (l'asta superiore della "grande T" del progetto), la vicenda, subito successiva, fu ancora diversa.

Apparve evidente che i rischi di saturazione su questa tratta erano al più relativi al traffico merci, ed i benefici per i passeggeri sarebbero stati ridotti a motivo delle percorrenze medie inferiori ai 100 km, al contrario di quelle sulla Milano-Roma, più che doppie. Ora, esisteva ed esiste una linea medio-padana, da Torino a Ferrara, tortuosa e pochissimo utilizzata. E notoriamente il fattore velocità ha scarsissimo rilievo per il traffico merci (in USA, uno dei paesi al mondo con il maggior traffico merci ferroviario, le velocità commerciali spesso non superano i 30 km/h).

Su insistente richiesta di un consulente economico a quel tempo presente in FS, e scrivente, fu richiesta una analisi economica che confrontasse il progetto proposto, una linea diretta e AV parallela alla linea nord-padana esistente, con la ristrutturazione a fini del solo traffico merci della linea medio padana suddetta. L'analisi portò all'inatteso risultato che fosse molto meglio realizzare la linea di Alta Velocità. La motivazione apparve subito chiara: lo studio non confrontava affatto una ristrutturazione della medio padana con una linea AV nuova, ma due tracciati diversi di linee entrambe a standard AV: uno parallelo alla linea nord-padana, e uno sul tracciato della tortuosa linea medio-padana sopra descritta (un vistoso nonsenso).

Ma anche le analisi finanziarie furono totalmente mistificatorie: il progetto AV iniziale stabiliva che la nuova rete si sarebbe autofinanziata per il 60% (e per la copertura iniziale di tale importo sarebbero state emesse obbligazioni garantite dallo Stato). Poi la stima rimase al 60%, ma escludendo i costi nei nodi (cioè le stazioni ecc.). Poi scese al 40%. Poi scese allo 0%, cioè lo Stato rinunciò del tutto a recuperare con le tariffe i costi di investimento, cresciuti nel frattempo a dismisura. E allo 0% il recupero rimane (alcune stime riservate, interne ed esterne a FS, arrivano al massimo al 20% di ritorno finanziario per la tratta più redditizia, la Roma-Milano, ritorno comunque lasciato in mano a FS stessa, senza darvi pubblicità di sorta, caso mai qualcuno potesse considerare l'ipotesi di risarcire almeno simbolicamente gli ignari contribuenti che hanno pagato tutto.

Una analisi economica ex-post indipendente, elaborata dal Politecnico di Milano (Beria e Grimaldi, 2011) sulla base dei pochi dati esistenti, ha messo in luce che, tra le tre tratte realizzate, la Torino – Milano, la Milano – Roma, e la Roma – Napoli, solo la Milano – Roma ha raggiunto risultati economici positivi, le altre due sono risultate una distruzione netta di risorse per il Paese (senza considerare l'onere finanziario complessivo comunque generato per le esauste casse pubbliche del Paese).

Utile ricordare infine che gli appalti furono assegnati senza gare pochi giorni prima che scattasse l'obbligo europeo relativo, aggiungendovi la linea Milano-Genova. I costi di realizzazione, se pur mai rendicontati, furono di alcune volte superiori a quelli per analoghe opere europee. Questo ovviamente costituì un "blocco storico" di interessi economici, strettamente legati alla sfera politica, che non intendeva certo accettare passivamente che questa straordinaria sorgente di risorse pubbliche si esaurisse. Ne vedremo le conseguenze più avanti.

3. Le "grandi opere": storia di un dibattito ancora in corso e di una logica "bipartisan" perdurante. La prima critica basata su analisi economiche.

Nel 2000, il candidato Berlusconi presentava su una celebre lavagna ad una trasmissione televisiva, 19 "Grandi Opere", che sarebbero diventate la base per la successiva "Legge Obiettivo" del 2001. Non veniva presentato nessun numero a sostegno: né costi, né ricavi, per non parlare di analisi economiche, ecc.: un

approccio decisionistico bonapartista. Era quella che nel linguaggio internazionale è chiamata “*shopping list*” per distinguerla da documenti di pianificazione con un minimo di coerenza interna e di supporto analitico.

Ma l'esito dell'operazione fu estremamente positivo: l'opposizione entro breve tempo si accodò a questo peculiare approccio, escludendo simbolicamente una sola delle 19 opere, il ponte sulla stretto di Messina.

Vi furono timide opposizioni da parte di tecnici indipendenti (Boitani, Ponti ed alcuni suoi collaboratori del Politecnico), che si concretizzarono in una serie di analisi economiche approssimate, con risultati generalmente negativi, che furono presentate in un convegno all'università cattolica di Milano. Ma nel complesso il mondo accademico preferì mantenere un prudente silenzio.

4. I casi ancora attualissimi delle linee Milano-Genova, Milano-Venezia, Napoli-Bari, e delle autostrade Livorno-Civitavecchia e Mestre-Orte

L'eredità culturale dell'approccio “per grandi opere”, avviato con il progetto AV, ed il blocco di interessi cui diede luogo, ha continuato ad agire con una capacità di pressione relevantissima, e probabilmente proporzionale al livello di profitti adombrato dai costi finali e dall'affidamento senza gara delle opere.

Per la linea Milano-Genova, nota come “Terzo Valico”, non è mai stata presentata alcuna analisi, nemmeno di tipo finanziario. È solo noto un tentativo abortito di finanziamento con “canoni di disponibilità” da parte di FS, che mascheravano con un espediente contabile il fatto che l'opera fosse a totale carico delle finanze pubbliche, come alla fine si è dovuto ammettere¹. Peculiare il fatto che la stessa dirigenza di FS, ricettrice netta dei finanziamenti pubblici in gioco, si esprime ben due volte contro l'utilità dell'opera. Recentemente è stato presentato sulla Voce.info un tentativo di analisi costi-benefici, che sembra dimostrare l'assoluta irragionevolezza di questo investimento (Ponti e Ramella 2014).

Per la linea AV Milano-Venezia fu presentata nel 2008 una analisi costi-benefici, commissionata da interessi industriali legati all'opera. L'analisi appariva assai esaustiva e completa, e dava risultati molto positivi in termini economici (non a caso si intitolava “I costi del non fare”). Peccato che contenesse un banale errore di calcolo dei benefici connessi al trasporto merci, come dimostrato dalla Voce.info, errore che faceva passare i risultati da fortemente positivi a fortemente negativi (Grimaldi e Ponti, 2008). Né gli autori né i promotori risposero mai alle osservazioni della Voce. Anche il mondo accademico, in parte presente alla manifestazione di lancio dello studio, mantenne un prudentissimo silenzio.

Inutile dire che nessuna analisi finanziaria fu presentata, assumendosi implicitamente che l'opera fosse a totale carico delle casse pubbliche.

Intanto si era affacciato un nuovo progetto AV, non previsto nello schema iniziale del progetto AV: la linea Napoli-Bari. In questo caso le FS stesse presentarono una analisi costi-benefici. Anche qui non fu presentata nessuna analisi finanziaria, assumendosi il totale finanziamento pubblico dell'opera. Per tutti gli investimenti AV, vale la pena di richiamare che questa assunzione implicita è facilmente deducibile dal fatto che le previsioni di traffico assumono sempre tariffe tali da coprire al massimo i costi di esercizio, e mai i costi di investimento. Già questo è un elemento che altera anche i risultati delle analisi economiche: se le tariffe dovessero coprire anche solo parte dei costi di investimento, le previsioni di traffico, critiche nelle analisi economiche, sarebbero nettamente inferiori.

Comunque l'analisi economica presentava clamorosi errori di sovrastima del traffico merci (inverosimile elasticità al tempo di viaggio per le merci), e del metodo di calcolo dei benefici (basato sulla differenza dei costi percepiti e non sulle variazioni di surplus). Su quest'ultima distorsione dell'analisi torneremo più avanti. Ancora una volta, questi errori furono presentati sulla Voce.info (Mapelli, Ponti), senza tuttavia avere alcuna smentita.

¹ Per qualche maggiore dettaglio sulle cifre in gioco, cfr. l'articolo di Giorgio Meletti (19 febbraio 2007) su Corriere Economia

L'analisi finanziaria ed economica dell'autostrada Livorno - Civitavecchia (oggi in costruzione), effettuata dalla società proponente, non presentava invece alcun errore di calcolo, e forniva risultati eccellenti. Peccato che quella dei proponenti assumesse che l'esistente via Aurelia, già quasi tutta a doppia corsia, fosse ridotta a "strada parco", con velocità massime di 30/40 km all'ora. Un metodo certo per assicurare alla nuova infrastruttura l'intero traffico non locale.

L'autostrada Mestre-Orte è un caso metodologico a parte: si tratta in realtà di mettere a pedaggio una direttrice prima gratuita, con importanti interventi di messa in sicurezza, ampliamenti ecc. In questi casi, è certamente possibile ottenere risultati positivi per l'analisi finanziaria, anche se i risultati dell'analisi economica fossero negativi. Non siamo tuttavia a conoscenza se quest'ultima sia mai stata presentata.

5. La valutazione del Ponte sullo stretto e dei "grandi eventi" (EXPO e Olimpiadi di Torino)

Raggruppiamo qui analisi di investimenti pubblici molto diversi tra loro, a causa del metodo di valutazione usato, che differisce radicalmente dall'analisi costi-benefici. Il metodo è quello noto come "Valore aggiunto", che misura le ricadute di un investimento sui due parametri che per definizione costituiscono tale valore: la retribuzione del fattore lavoro e del fattore capitale. Ora, è evidente che qualsiasi investimento, pubblico o privato, impatta sul valore aggiunto, aumentando occupazione e fatturato delle imprese che partecipano direttamente o indirettamente alla realizzazione dell'opera o ne godono i benefici, di qualsiasi dimensione questi aumenti siano. L'analisi è fatta impiegando matrici input-output. L'ovvia assunzione implicita del metodo è quella del costo-opportunità nullo di tali fattori produttivi. E tale assunzione, perfettamente accettabile in un approccio keynesiano e in una situazione di grave crisi occupazionale e produttiva come quella attuale, la rende inutilizzabile per valutare singoli investimenti. Infatti la risposta è per definizione sempre positiva: l'investimento crea valore aggiunto per la collettività, sempre e comunque. Il risultato politico è apologetico, e quindi molto gradito ai promotori, al contrario dell'ABC.

Una analisi di valore aggiunto fu usata per il ponte sullo stretto di Messina, caso in cui per la prima ed unica volta si fece un bando internazionale per la valutazione. Tale bando in una prima versione parlava di analisi costi-benefici, ma in quella ufficiale alla fine recitava solo una più generica richiesta di analisi economica, fatto che consentì al vincitore di usare appunto il più "benevolo" approccio del valore aggiunto.

Quest'opera comportò poi l'invenzione dei già citati "canoni di disponibilità", per aggirare con un espediente i vincoli di spesa pubblica attraverso l'intervento delle due SpA FS ed ANAS, che ovviamente sarebbero poi dovute essere ripianate dal Tesoro.

Per le olimpiadi invernali di Torino, e parimenti per l'EXPO milanese del 2015 si sono usate analisi di valore aggiunto che, per le ragioni sovraesposte, hanno mostrato risultati eccellenti, in termini di occupazione e di benefici per le imprese². Ovviamente i promotori e i beneficiari di queste due iniziative hanno fatto ampio uso mediatico di tali risultati, per giustificare l'allocazione di risorse pubbliche a loro favore.

6. La valutazione della linea Torino-Lione, anche alla luce dei recenti sviluppi francesi.

L'analisi costi-benefici in questo celebre e controverso caso fu commissionata dichiarando esplicitamente che la decisione era comunque stata presa in modo irrevocabile. Un approccio che avrebbe dovuto comportare automaticamente un rifiuto da parte di qualsiasi tecnico. L'analisi comunque fu fatta, e ovviamente diede risultati positivi. L'analisi risultò densa di sovrastime dei benefici e sottostime dei costi, che qui possono solo essere accennate³.

² Sulle valutazioni dell'EXPO vedi Perotti, 2014.

³ Per un approfondimento può essere utile la lettura della "Nota critica sull'ABC della Nuova Linea Torino-Lione" di Silvia Maffii, in: Osservatorio collegamento ferroviario Torino-Lione, *Analisi costi-benefici – Analisi globale e ricadute sul territorio*, Quaderno 08, pp. 95-109.

L'evidenza che per grandi progetti infrastrutturali, e particolarmente per le ferrovie, le previsioni di domanda si siano dimostrate spesso sovrastimate⁴ non ha indotto a una maggiore prudenza nel caso della Torino-Lione. Osservando i trend recenti, le previsioni di domanda apparivano estremamente ottimistiche. Il traffico atteso all'apertura era stimato in più di trenta milioni di tonnellate, quando il traffico effettivo su ferrovia (Alp Transit, 2009) era solo di 2.4 milioni di tonnellate. Il complesso del traffico (stradale e ferroviario) sulla direttrice aveva visto un declino del 40% tra il 2000 e il 2009, da 34.4 a 20.1 milioni di tonnellate e la ferrovia aveva perduto il 70% del traffico (da 8.6 a 2.4 milioni di tonnellate). Il declino era in parte dovuto ai lavori sulla linea esistente che imponevano alcune restrizioni alla circolazione ed in generale peggioravano il livello di servizio. Ciò nonostante, il fatto che il volume complessivo del traffico fosse declinante avrebbe dovuto indurre a grande cautela nelle previsioni.

Invece il flusso atteso di 34,4 milioni di tonnellate è stato stimato sulla base di assunzioni molto discutibili:

- La domanda complessiva attraverso le Alpi è stata calcolata applicando una elasticità al GDP molto alta (1.5), molto più alta di quella registrata negli anni recenti (intorno a 1); e questa elasticità era associata a previsioni di crescita del PIL molto ottimistiche, alla luce dei trend recenti.
- Questo scenario di elevata crescita della domanda è stato poi associato ad assunzioni sullo *shift* modale estremamente favorevoli alla ferrovia. Anche in assenza di informazioni dettagliate è molto discutibile che una tale diversione modale possa essere ottenuta semplicemente riducendo il tempo di viaggio (si tratta di trasporto merci).

Anche l'approccio seguito nel calcolo dei benefici del traffico deviato dalla strada alla ferrovia è sbagliato e ha prodotto una significativa sovrastima dei benefici⁵.

Non ci dilunghiamo qui su altri aspetti come la sovrastima dei benefici di incidentalità o l'assenza dei costi di investimento relativi ai nodi ferroviari di Torino e Lione.

Anche in questo caso, silenzio del mondo accademico italiano del settore, a parte i soliti indipendenti. Infine, fu chiesta da questi tecnici indipendenti almeno una analisi finanziaria dell'opera, data la maggior semplicità ed univocità di questa analisi. Fu prontamente prodotta, ma solo dal punto di vista dei costi e ricavi di gestione, ovviamente migliorati. Cioè ci si scordò di considerare tra i costi anche quelli di investimento.

Va osservato che da parte francese la Corte dei Conti e diversi autorevoli studiosi indipendenti hanno giudicato, in base a calcoli e previsioni, del tutto inutile l'opera. Il governo ha risposto dopo mesi, molto imbarazzato, con una breve lettera con cui si dichiarava che si trattava di un accordo internazionale, quindi non più negoziabile.

Ma la vicenda più recente è anche la più grottesca: nel 2013 il governo francese ha promosso una classificazione di priorità di tutte grandi opere (Commission Mobilité, 2013; Beltramba, 2013); il tecnico incaricato per la Torino-Lione appena visti i numeri si è dimesso. Per non correre rischi, la tratta internazionale dell'opera è stata allora esclusa nell'elenco delle opere da valutare. Ma la tratta tutta nazionale della linea, dal tunnel a Lione, necessariamente è rimasta. Il ministero francese ha ritenuto la nuova linea AV su quel tracciato tra le opere non prioritarie, cioè di fatto da cancellare, in quanto lontanissima da rischi di saturazione (inutile notare che quella linea sarebbe comunque molto più trafficata del tunnel internazionale).

⁴ L'analisi ex-post di 25 progetti ferroviari mostra una sovrastima media delle previsioni di domanda del 105.6% (Flyvbjerg B. e altri, 2005).

⁵ Gli estensori dell'analisi costi benefici ne hanno fornito una stima, in questi termini: "Per quanto riguarda i passeggeri, è emerso un valore dei benefici inferiore rispetto al metodo LTF, pari al 20-25%, con l'applicazione della 'regola della metà' anche per il traffico deviato. Per quanto riguarda le merci, le differenze sono risultate molto più rilevanti [...]." (Osservatorio collegamento ferroviario Torino-Lione, *Analisi costi-benefici – Analisi globale e ricadute sul territorio*, Quaderno 08, pp. 88).

7. I benefici del traffico divertito

Sulla questione dei benefici del traffico divertito vale la pena di soffermarsi un momento, dato che è un errore comune a quasi tutte le valutazioni di progetti di trasporto pubblico presentate in Italia.

Nel campo della ricerca la modalità di stima dei benefici del traffico divertito è già stata largamente discussa e chiarita (Kidokoro, 2004 e 2006; Williams, 1976)⁶. Quando si è in presenza di modi di trasporto concorrenti e un progetto riduce il costo generalizzato (percepito) di un modo, il modo di trasporto migliorato attrarrà nuovi utenti: i benefici di questi nuovi utenti sono dati dalle variazioni di surplus del consumatore nel mercato dove l'investimento è previsto. Il nuovo traffico può essere traffico divertito da altri modi o generato, o più frequentemente la somma di entrambi. Tuttavia, nonostante il fatto che le due componenti siano differenti, la modalità di stima dei loro benefici è la stessa per entrambe le componenti, e cioè la variazione di surplus (senza e con il progetto) data dall'area del triangolo con base il nuovo traffico e altezza il costo generalizzato (percepito) nel mercato nel quale si realizza l'investimento. Si noti che la cosiddetta "regola della metà" semplifica molto la stima dei benefici dei nuovi utenti, sia divertiti che generati, perché si ha solo bisogno di conoscere il numero totale di nuovi utenti e il risparmio di costo generalizzato per gli utenti esistenti (Small, 1999).

Quando un modo del tutto nuovo è introdotto (per esempio una metropolitana) i benefici dei consumatori sono sempre la differenza tra il surplus con e senza il progetto, ma poiché senza il progetto la domanda per il nuovo modo è pari a zero, i benefici degli utenti sono equivalenti all'intero surplus del consumatore con il progetto.

Ebbene, queste regole (accolte peraltro dalla manualistica di importanti istituzioni internazionali⁷) in Italia sono prese in considerazione solo per la stima dei benefici del traffico generato. L'approccio seguito per il traffico divertito non è infatti basato sulle differenze di surplus del consumatore con e senza il progetto sul modo di destinazione del traffico divertito, come sarebbe corretto, ma sulle differenze di costi generalizzati tra il modo di origine e il modo di destinazione.

Ma il grande vantaggio assicurato da questo approccio è che esso dà luogo a una significativa sovrastima dei benefici.

Gli esempi, tra antichi e recenti, sono numerosi: oltre a quelli già segnalati, le analisi costi-benefici della linea AV Milano-Battipaglia, della metropolitana di Napoli, delle due linee tranviarie di Firenze, della ferrovia Bari-Taranto, del raddoppio della Palermo-Messina, ecc.

8. Il nuovo tunnel ferroviario del Brennero

Un breve cenno merita anche il caso della valutazione del (molto trafficato) nuovo tunnel ferroviario del Brennero. L'analisi ufficiale risultò moderatamente positiva, ma tra i costi non furono inclusi quelli della rampa di accesso, tutta in galleria, all'imbocco italiano del tunnel, di costo non inferiore al miliardo. Senza tale rampa i benefici dell'opera praticamente sparirebbero, poiché i treni pesanti dovrebbero continuare a percorrere quella tratta in doppia trazione, e la capacità non aumenterebbe (un collo di bottiglia fatale). A chi esprimeva perplessità, fu risposto che comunque poi, di fronte a questa evidenza, i fondi per quella rampa sarebbero arrivati. Con buona pace dell'analisi. Anche qui tra l'altro emerge l'assunzione implicita di un'opera a totale carico dell'erario.

⁶ Si può trovare una esposizione meno formalizzata della questione in Small, 1999, Maffii, Parolin, Scatamacchia, 2011, pp. 66-74, e in Maffii e Parolin, 2013.

⁷ Cfr. European Commission – Directorate General Regional Policy, 2008; Mackie, Nellthorp, Laird, 2005.

9. I nuovi nove corridoi TEN – T e la loro mancata valutazione.

La commissione Europea (ma in realtà il parlamento) ha definito recentemente nove nuovi corridoi, la cui parte terrestre è interamente ferroviaria. Tuttavia chi abbia familiarità, anche superficiale, con la genesi di quei corridoi sa che si tratta sostanzialmente della sommatoria, tutta politica, dei desiderata dei diversi paesi (celebre tra i corridoi attuali che ci riguardano quello che collega Helsinki a Malta). Non esiste alcuna analisi economica o finanziaria alla base di quelle linee, come ampiamente dimostrato dalla metodologia allegata. Ma non esistono neppure più semplici analisi di domanda o di costi. Da fonti interne risulta che in realtà inizialmente fu fatto un tentativo di applicare i sofisticati modelli di cui la Commissione dispone per valutare i nuovi corridoi, ma poiché i risultati risultarono altamente insoddisfacenti, tale tentativo fu presto abbandonato. Anche in questo caso, si tratta di un malinteso “primato della politica” contro considerazioni di trasparenza sui meccanismi di scelta, meccanismo certo non da far dipendere solo da analisi tecniche, ma certo da non consentire neppure di ignorarle ex-ante. E ciò, anche ricordando la grandissima forza politica della lobby ferroviaria europea, costituita quasi interamente da grandi aziende pubbliche semi-monopolistiche.

10. Le concessioni autostradali: l’impatto sulle valutazioni dei progetti della legge per il Brennero e delle dimensioni dei concessionarie. Un ulteriore esempio di distorsione dell’analisi economica

La possibilità di sussidi incrociati tra valichi ferroviari e autostradali è stato codificato nella delibera ANAS del 2003 del prolungamento senza gara della concessione dell’autostrada del Brennero⁸. Si tratta di un precedente che ovviamente vanifica ogni necessità di valutazioni di priorità economica: se i fondi generati dall’autostrada sono sufficienti, automaticamente vengono destinati alla ferrovia parallela, anche se quella ferrovia fosse assai meno urgente di altre infrastrutture di trasporto, ferroviarie o non. La fattibilità finanziaria prevale sempre ed ovunque su quella economica, cioè sull’utilità e la priorità delle opere. Ma anche per i progetti autostradali sembra interessare solo la fattibilità finanziaria: si pensi agli investimenti di Autostrade per L’Italia (che serve circa il 60% del traffico a pedaggio italiano⁹), rispetto ad un concessionario di piccole dimensioni. Quale che sia l’utilità di un tronco o di una corsia aggiuntiva di un concessionario di grandi dimensioni, il rialzo tariffario necessario a finanziarlo, sarà molto piccolo rispetto alla grandissima platea di utenti a cui sarà applicato. E viceversa per la concessionaria piccola, che rischia “shock” tariffari con drammatici cali di traffico e forti reazioni politiche.

E comunque anche qui non mancano casi di distorsione dell’analisi economica. Si prenda ad esempio il progetto di completamento di una importante autostrada del Mezzogiorno. La metodologia di stima dei benefici è quantomeno confusa. Nella soluzione di riferimento (quindi senza il progetto) al traffico reale sulla strada esistente è stata aggiunta una seconda componente di traffico chiamata “traffico ombra”, equivalente al traffico generato dal progetto. Nella soluzione di progetto, circa tre quarti della domanda esistente sulla strada parallela esistente è trasferita alla nuova autostrada e a tale domanda si aggiunge il traffico generato. Con questo approccio, la velocità media sulla strada nella soluzione di riferimento si riduce e perciò nella soluzione di progetto i risparmi di tempo risultano gravemente sovrastimati.

11. Qualche nota conclusiva

Gran parte degli *stakeholders* mostra di perseguire propri obiettivi (“*hidden agendas*”) che assai poco hanno a che vedere con il benessere collettivo dichiarato in pubblico. A molti dei decisori politici centrali e delle amministrazioni locali, e ovviamente alle imprese, interessa che risorse pubbliche vengano assegnate ai loro

⁸ Nel 2003, l’Anas ha approvato la convenzione sottoscritta con Autobrennero con la quale è stata prorogata la scadenza della concessione della A22 dal 2005 al 2014. In base ad essa, Autobrennero Spa ha provveduto all’accantonamento di un “fondo ferrovia” costituito da risorse destinate in via esclusiva alla realizzazione del tunnel di base del Brennero. Tale quota dovrebbe ammontare, al momento dello scadere della concessione, a 550 milioni di euro.

⁹ Dati AISCAT 2013.

settori e territori di competenza, anche se questa assegnazione contrastasse con valutazioni di pubblica utilità. Da qui l'avversione per analisi del tipo costi-benefici, specialmente se "terze" e comparative. Tali analisi potrebbero inficiare i loro progetti, o comunque indurre ad allocazione di risorse fuori dal terreno delle loro mediazioni politico-partitiche¹⁰. E ciò, si badi, anche senza il bisogno di introdurre ipotesi di rapporti illeciti e corruttivi, che pure emergono come frequenti nel settore.

Veramente estremo appare il caso degli investimenti ferroviari, dove non solo manca ogni interesse reale per analisi del tipo costi-benefici o simili, ma neppure per le molto più semplici e critiche analisi di redditività finanziaria (costi-ricavi). Tali analisi non vengono mai effettuate né ex-ante, né ex-post, come se il costo netto per le casse pubbliche, anche nel caso si tratti di molti miliardi di euro, fosse questione politicamente e socialmente irrilevante.

Eppure l'analisi costi-benefici degli investimenti pubblici dovrebbe ricevere la più grande attenzione sia in considerazione della necessità di allocare in modo efficiente le risorse destinate agli investimenti in un momento di grave crisi economica e sociale, sia anche perché essa costituisce parte delle procedure previste dai programmi comunitari per ottenerne i finanziamenti.

Il quadro delineato mostra invece che l'analisi costi benefici è di fatto osteggiata in Italia, ed in particolare che:

1. in molti casi non si fa nemmeno ricorso alle tecniche di valutazione dei progetti ;
2. i requisiti formali e sostanziali per l'ammissibilità dei progetti sono, a dir poco, poco stringenti;
3. le valutazioni spesso presentano "errori" che distorcono l'analisi.

Questi "errori", come si è visto, sono i più vari:

- scorretta definizione del progetto: 1) se gli investimenti non sono sufficientemente suddivisi in progetti, è possibile che i benefici di una componente dell'investimento possano coprire i benefici insufficienti di un'altra componente occultando le priorità delle diverse componenti (vedi linea ad alta velocità Milano-Battipaglia); 2) i progetti devono essere "completi", ossia comprendere tutte le opere necessarie a rendere pienamente operativo il progetto, altrimenti il progetto "incompleto" risulterebbe più redditizio di quanto non sia in realtà (vedi nuovo tunnel ferroviario del Brennero);
- scorretta definizione della soluzione di riferimento: un caso base irrilevante produce comparativamente un alto beneficio netto per il progetto sotto esame (vedi progetto dell'autostrada Livorno – Civitavecchia);
- assenza di alternative di progetto: gli eventuali risultati positivi non significano che il progetto sia il migliore, ma solo che è migliore del caso base;
- previsioni di domanda sovrastimate (vedi Napoli-Bari, Torino-Lione);
- benefici del traffico deviato non stimati attraverso le differenze di surplus del consumatore con e senza il progetto sul modo di destinazione del traffico deviato (vedi pressoché tutti i progetti di trasporto pubblico).

Si noti che paradossalmente l'obbligo di analisi costi-benefici esiste da molti anni, cioè da quando esiste la valutazione di impatto ambientale (VIA). Inoltre è stata recentemente ribadita e migliorata (DPCM 3 agosto 2012). Ma senza alcun risultato pratico: le analisi previste dalla VIA erano fatte dai proponenti, di qualità generalmente infima, e mai prese in seria considerazione nel processo decisionale. La normativa più recente e rigorosa è stata nei fatti totalmente vanificata dal fatto che il CIPE negli anni scorsi ha approvato una quantità di opere il cui importo supera di un ordine di grandezza le risorse disponibili, vanificando per anni la necessità di valutarle seriamente.

¹⁰ Anche il sistema bancario fa a pieno titolo parte degli *stakeholders* molto interessati all'allocazione di risorse su grandi investimenti. Il loro ruolo si esercita solo se l'apparato finanziario di supporto agli investimenti è rilevante ed esteso nel tempo (es. operazioni di *project financing* o comunque anticipazioni garantite dallo stato, ecc.).

Inoltre la nuova normativa mantiene il difetto maggiore di quella passata: non prevede né "terzietà" dell'analisi (tutte interne agli apparati pubblici), né trasparenza dei risultati, ed è ambigua sull'uso comparativo delle analisi stesse al fine di definire le priorità di spesa.

Insomma, sembra improbabile che in futuro si vedano dei "no" tecnici per progetti irragionevoli ma politicamente graditi.

Ciò nonostante sarebbe sbagliato rinunciare a riproporre con tenacia alcune misure che potrebbero migliorare la valutazione dei progetti.

Possiamo qui solo indicare alcuni passi minimi che riteniamo indispensabili:

1. costruire delle linee guida, da pubblicare e usare obbligatoriamente nelle valutazioni, che definiscano i principi dell'analisi costi-benefici pratica, basati sulla teoria economica e più precisamente sulle modalità di calcolo del surplus (ed in particolare sulle corrette modalità di stima dei benefici del traffico divertito);
2. sottoporre le valutazioni a *peer review*, istituendo la pratica di una "seconda opinione";
3. rendere pubbliche le analisi ex ante economiche e finanziarie prima che i progetti siano approvati in sede politica;
4. rendere pubbliche le analisi ex post: dare pubblicità ai risultati effettivi dei progetti confrontandoli con le rispettive previsioni, incentiverebbe analisi ex-ante migliori e più accurate.

Certo, anche i semplici passi sopra raccomandati richiedono una volontà politica che al momento ci sembra assente. Non si può non citare l'intervento recentissimo di un ministro del settore, che in un convegno sugli investimenti ferroviari ha dichiarato che "[...] nessuna valutazione è necessaria per i grandi progetti di trasporto, anche quelli che oggi si prospettassero con traffici esigui, perché comunque prima o poi il traffico arriva".

Non siamo nemmeno più sul terreno logico delle "*hidden agendas*".

12. Riferimenti bibliografici

Arrigo U., Di Foggia G., 2013, *Gli aiuti di Stato al settore ferroviario nell'Unione Europea*, Università degli studi di Milano, Bicocca, Di.SEA.DE.

Arrigo U., Di Foggia G., 2014, *La spesa pubblica per le ferrovie nei principali paesi dell'Unione Europea*, Università degli studi di Milano, Bicocca, Di.SEA.DE

Beltramba I., 2013, *Il realismo dei francesi taglia l'alta velocità*, lavoce.info, 20.9.2013.

Beria P., Grimaldi R., 2011, *An early evaluation of italian high-speed projects*, Tema, Vol. 4 - No 3 - pagg. 15-28.

Commission Mobilité, 2013, *Pour un schéma national de mobilité durable*, (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000396-mobilite-21-pour-un-schema-national-de-mobilite->).

European Commission – Directorate General Regional Policy, 2008, *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*.

Flyvbjerg B., Skamris Holm M.K. and Buhl S.L., 2005, *How (In)accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects?*, Journal of the American Planning Association, Vol. 71, No. 2.

Grimaldi R. e Ponti M., 2008, *E sulla Milano-Venezia i conti non tornano*, lavoce.info, 10.12.2008.

Kidokoro Y., 2006, *Benefit estimation of transport projects - a representative consumer approach*, Transportation Research Part B, 40, 521–542.

Kidokoro Y., 2004, *Cost-benefit analysis for transport networks theory and application*. Journal of Transport Economics and Policy, 38, Part 2, 275-307.

Mackie P., Nellthorp J., Laird J., 2005, *Transport Note No. TRN 11: Treatment of Induced Traffic*, The World Bank.

Maffii S. e Parolin R., 2013, *Estimating benefits for modal shifters: a methodological remark*, Selected Proceedings of the WCTR 2013 Rio conference.

Maffii S., Parolin R., Scatamacchia R., 2011, *Guida alla valutazione economica di progetti di investimento nel settore dei trasporti*, Franco Angeli.

Mapelli A., Ponti M., *La nuova linea ferroviaria Napoli-Bari, ovvero meglio non chiedere all'oste se il vino è buono*, lavoce.info.

Osservatorio collegamento ferroviario Torino-Lione, *Analisi costi-benefici – Analisi globale e ricadute sul territorio*, Quaderno 08

Perotti R., 2014, *EXPO: il sonno della ragione genera mostri*, lavoce.info, 12.5.2014.

Ponti, M. e Ramella F., 2014, *Un po' di conti sul terzo valico*, lavoce.info, 8.4.2014.

Small K., 1999, "Project evaluation", in: J. A. Gomez-Ibanez, W. Tye and C. Winston eds., *Transportation policy and economics: a handbook in honor of John R. Meyer*, Brookings Institution Press.

Virno C., 2008, *Il costo dell'Alta Velocità ferroviaria in Italia*, Economia Pubblica, 1-2, pp. 203-251.

Williams H.C.W.L., 1976, *Travel demand models, duality relations and user benefit analysis*, Journal of Regional Science, Volume 16, Issue 2, pages 147–166.