



DANILO TONINELLI

L'analisi

Cantieri, ecco gli errori del conto costi-benefici

ANDREA BOITANI → pagina 4

Opere pubbliche, il grande ingorgo ecco gli errori dei "costi-benefici"

ANDREA BOITANI *

La paralisi del cantiere Italia è dovuta alla decisione di rivedere in blocco le infrastrutture essenziali e urgenti anche già avviate. I dubbi su metodi e procedure

Valutazione costi-benefici. Ecco il nuovo mantra del governo, ripetuto ogni volta che si parla di qualche importante infrastruttura pubblica, soprattutto nel settore dei trasporti: Tav, Terzo valico, traforo del Brennero, Gronda di Genova, ferrovia veloce Napoli-Bari, e via dicendo. Che si debbano valutare costi e benefici di una grande opera è sacrosanto, il problema è che questo andrebbe fatto prima di appaltare i lavori, non a giochi fatti e a cantieri spesso già avviati come nei casi citati e in altri ancora.

A opere decise ci si dovrebbe concentrare su una *project review*, una revisione complessiva del progetto che consenta eventualmente di risparmiare su determinate "parti" mantenendo o migliorando l'efficacia dell'opera.

PASSO IMPORTANTE

Come detto, la valutazione economica dei progetti di investimento pubblico è un passo importante per avere infrastrutture più utili, meno costose e condivise dalle comunità e dai territori. Su questo il consenso è abbastanza vasto. I disaccordi cominciano sul come e sul quando le valutazioni debba-

no essere fatte, nonché sul modo e la misura in cui i decisori politici dovrebbero intervenire prima e dopo le valutazioni. Dalla seconda metà del 2015 alla fine della scorsa legislatura (ministro Graziano Delrio) l'Italia si è progressivamente dotata di una metodologia nuova per la programmazione e la realizzazione delle infrastrutture di trasporto, in cui la valutazione ha assunto un ruolo centrale. Si è dovuto fare i conti con l'esistenza di un gruppo di opere già decise in passato, per le quali erano stati sottoscritti accordi giuridicamente vincolanti dai precedenti governi e che (in alcuni casi) erano già in corso di realizzazione. Venivamo da una recessione lunga e profonda, durante la quale gli investimenti pubblici netti (cioè al netto degli ammortamenti) erano diventati negativi. Sia per non mettere in pericolo una ripresa debole, paralizzando investimenti già decisi (e sempre troppo lentamente realizzati), che per evitare i costi e i tempi dei contenziosi, si decise di non sottoporre a nuova valutazione tutti i progetti ereditati dalla Legge Obiettivo, accelerandone invece la realizzazione. La valutazione veniva riservata a quei progetti nuovi che dovevano ancora passare attraverso la progettazione di fattibilità (circa il 30% delle 108 opere/interventi prioritari dell'Allegato infrastrutture del Def 2017). Come si legge nell'Allegato al Def 2018, i progetti definiti "invarianti" rappresentavano una spesa complessiva di 133 miliardi per i prossimi 15 anni, tra strade e autostrade (40,3 miliardi), ferrovie (64,5 miliardi) città metropolitane (22,3 miliardi), porti (2,3 miliardi) e aeroporti (3,4 miliardi). Di quei 133 miliardi il 75% erano spese destinate a realizzare opere e interventi decisi nel passa-

to. Il resto era destinato a interventi "trasversali" (miglioramenti tecnologici e/o di sicurezza delle reti, ma anche di porti, aeroporti e stazioni) o per le città metropolitane. Il tunnel della Torino-Lione era una delle opere "invarianti" (costo 8,3 miliardi, di cui 2,9 a carico dell'Italia). I lavori sulla tratta italiana di adduzione al tunnel di base sono stati inseriti tra gli invarianti solo a conclusione di una complessa revisione progettuale conclusa nell'autunno del 2017, che ha consentito di abbassare il costo al 2030 da 4,4 a 1,9 miliardi. Una riduzione del 56%. Così, al 2030, i costi che l'Italia dovrebbe sostenere per la Torino-Lione ammontano a 4,8 miliardi.

PARTE DELLA SPENDING REVIEW

L'obiettivo delle *project review* (di fatto una parte della sempre invocata *spending review*) era - senza rimettere in discussione la fattibilità dell'opera - di arrivare a progetti meno costosi e meno impattanti (più "snelli") a parità di prestazioni, ovvero a parità di benefici attesi o con riduzioni delle prestazioni e dei benefici proporzionalmente inferiori alla riduzione dei costi. Le *project review* concluse negli scorsi due anni (con solo riferimento a strade, autostrade e ferrovie) hanno riguardato opere per 42 miliardi, con risparmi previsti di 15,3 (36%). Altri 24 miliardi di spesa avevano una *project review* ancora aperta al termine della legislatura. Il ministro Toninelli, appena insediato ha cambiato rotta e ha deciso di sottoporre a nuova valutazione anche molte delle opere già approvate, in costruzione o che erano state sottoposte a *project review* ma sulle quali il M5S si era sempre schierato per il No.

NUOVA ANALISI

Il ministro ha così deciso di affidarsi all'analisi di un team tecnico di persone competenti ma notoriamente contrarie alla spesa per infrastrutture (specie ferroviarie). Intorno ai risultati si è creato un clima di attesa politica e di tensione. La metodologia di analisi, in continuità (almeno in questo) con le Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche varate nel 2017 è l'analisi costi-benefici (AcB). Una tecnica di cui si conoscono da molto tempo

pregi e limiti. Il principale pregio è quello di fornire al decisore politico informazioni aggiuntive che per esempio un referendum non potrebbe fornire. C'è però un punto che i sostenitori dell'AcB tendono a nascondere. Come tutte le analisi economiche, anche l'AcB è carica di giudizi di valore e di ipotesi discrezionali. Far passare l'AcB per pura tecnica che porta a valutazioni di sola efficienza è un'ingenuità se non una mistificazione. In ogni caso, dovrebbero essere condotte analisi utilizzando diversi pesi distributivi (per diversi gruppi, se non per singoli individui) e diverse simulazioni sulla dinamica della domanda (che richiedono adeguati modelli di traffico), rendendo espliciti i cambiamenti nei risultati al variare delle ipotesi di base.

I FATTORI DA CONSIDERARE

Andrebbero poi considerati altri fattori. Per esempio, il fatto che il Pil reale cresce nel tempo e, quindi le generazioni future avranno redditi più alti ed è perciò lecito (sotto il profilo distributivo) scontare le cose che daranno beneficio a tali generazioni. Ma va anche tenuto conto di come la società valuta il benessere delle generazioni presenti e future.

Chi decide come devono essere scontati i benefici di cui godranno le generazioni future in virtù della realizzazione di un'opera? Chi sceglie il livello di equità intergenerazionale?

Ogni passo dell'AcB richiede scelte politiche. Se "l'arbitrio del principe" nel fare scelte è poco raccomandabile, non lo si può sostituire con l'arbitrio del tecnico. All'estero questi problemi vengono affrontati in tre modi. 1) Facendo analisi comparative tra diverse soluzioni progettuali per uno stesso percorso: in questo modo l'impatto dei difetti insiti nella "metrica" utilizzata vengono minimizzati; 2) facendo "analisi di

sensività" per mostrare come cambiano i risultati al cambiare delle scelte relative al tasso di sconto, ai pesi distributivi, ai valori attribuiti a variabili che non hanno un prezzo di mercato (tempo risparmiato, effetti ambientali, vite risparmiate per i ridotti incidenti); 3) attenendosi in maniera coerente alle Linee guida della Commissione Ue.

IL TERZO VALICO

Leggendo l'unico documento finora pubblicato sul sito del ministero (quello relativo al Terzo Valico dei Giovi) sembra che questi accorgimenti non siano stati applicati, forse anche perché per quel collegamento non c'erano alternative progettuali valide. Sono le previste riduzioni di entrate per lo Stato (accise sui carburanti) e i concessionari autostradali (pedaggi) derivanti dallo spostamento di traffico dalle autostrade alla ferrovia a generare il grosso dello squilibrio tra costi e benefici. Ma le Linee guida dell'Ue dicono che le tasse sono trasferimenti e non costi, quindi vanno tolte (e nella stessa misura) dall'analisi sia come benefici per i consumatori che come costi per lo stato e i produttori. Simili difetti dell'analisi andrebbero eliminati dal lavoro relativo alla Torino-Lione, che ha profili di ancor maggiore delicatezza, visto il carattere internazionale di quell'opera, corredata da un trattato internazionale e da decisioni (e fondi) dell'Ue.

**Economista, già membro della Struttura di missione del ministro Delrio*

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Focus

LA SQUADRA

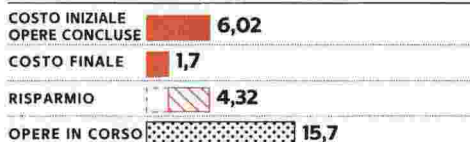
Il gruppo cui il ministro Toninelli ha affidato l'analisi costi-benefici delle infrastrutture di trasporto è composto da sei persone, guidate da Marco Ponti, professore di economia applicata al Politecnico di Milano oggi in pensione. Altri quattro componenti del gruppo, ingegneri o architetti con expertise in analisi costi-benefici, sono suoi allievi e/o collaboratori di lunga data. Il sesto è un professore di ingegneria di Tor Vergata. Tutti sono stati nominati nella Struttura tecnica di missione del ministero delle Infrastrutture e Trasporti, creata nel giugno 2015 dall'allora ministro Graziano Delrio e il cui coordinatore è fin dall'inizio Alberto Chiovelli, ingegnere, uno dei direttori generali del ministero. Della struttura – cui il Codice degli Appalti affida la valutazione delle opere infrastrutturali – fanno parte anche altri esperti, per lo più di formazione giuridica

Inumeri

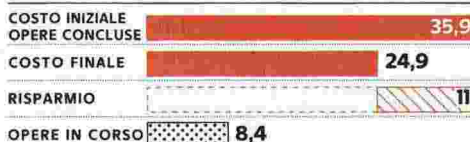
SPESE MILIARDARIE E COME SI SONO CONTENUTE

LA PROJECT REVIEW NELLA PRECEDENTE LEGISLATURA IN MILIARDI DI EURO

Strade



Ferrovie

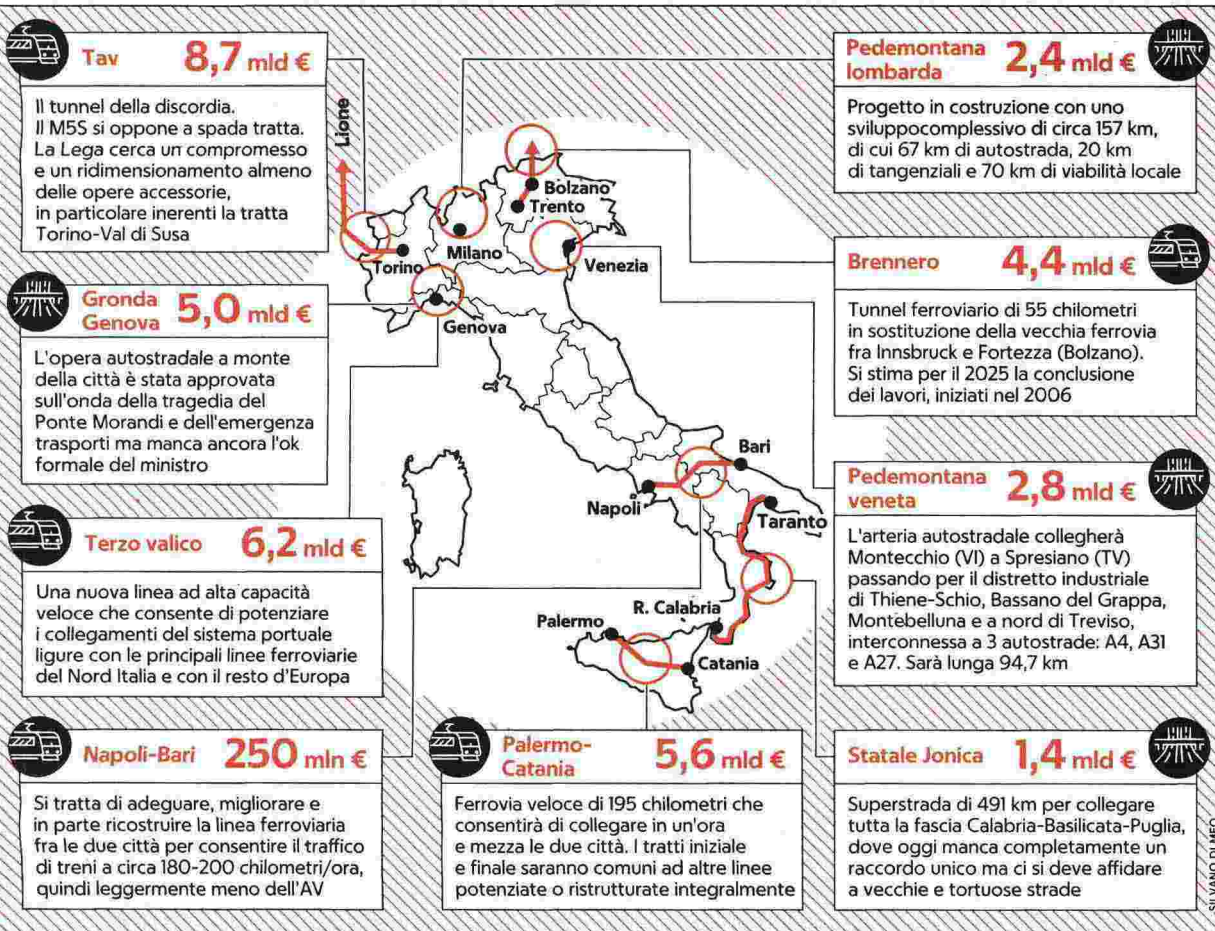


INVESTIMENTI PUBBLICI IN % DEL PIL



I numeri

LE OPERE MAGGIORI
ANALISI COSTI/BENEFICI IN CORSO O APPENA CONCLUSE



SILVANO DI MEC



Il personaggio

Alberto Chiovelli
coordinatore della Struttura tecnica di missione del ministero delle Infrastrutture

1 Un dipendente percorre la galleria di servizio della Tav, la controversa linea ad alta capacità Torino-Lione



2 Una galleria in costruzione sulla tratta ferroviaria del "Terzo Valico" nei pressi di Genova

