

La valutazione di decisioni politiche già prese

Marco Ponti¹ *

¹ *BRT Onlus*

Parole Chiave: Valutazione; PNRR; Analisi Costi Benefici; ferrovie;

La valutazione socioeconomica dei progetti infrastrutturali è prassi consolidata per supportare le decisioni, ma è politicamente ovunque sgradita, perché riduce l'“arbitrio del principe”, strumento essenziale per il consenso.

In Italia è vista con esplicita ostilità, come dimostrano le esperienze delle Grandi Opere berlusconiane, mai valutate, ma anche le “opere invariante” del ministro Delrio, o il “sì a tutto escluso la TAV” del ministro Toninelli. Al penultimo ministro, Giovannini, è toccato allocare con i soldi del PNRR (cioè soldi europei e debiti italiani) un'enorme quantità di investimenti infrastrutturali e ha deciso per l'estensione al sud dell'Alta Velocità già a marzo 2021, prima di vedere alcun numero, verosimilmente in quanto le ferrovie erano l'unico soggetto in grado di spendere tanti soldi velocemente. Delle opere previste se ne è definito ex-ante come eccellente l'impatto ambientale, occupazionale e macroeconomico, senza avere idea del traffico prevedibile, e si è presentato il tutto come politicamente già deciso. Poi si è chiesto alle ferrovie, in palese conflitto di interessi in quanto destinatari dei soldi, di produrre analisi costi-benefici sociali.

È evidente che, quali che fossero i meriti dei progetti, le ferrovie non potevano né volevano esprimere pareri negativi di fronte a tanta generosità pubblica. Ma questo comportava fare analisi senza possibili sorprese che smentissero il ministro e creassero imbarazzi con l'Europa.

Che fare in tali frangenti? Innanzitutto, occorre liberarsi del principio di cautela internazionalmente noto come “*stay on the safe side*”. Il principio si basa su due fatti oggettivi e distinti: i costi sono assai più certi dei benefici, e, nei grandi progetti infrastrutturali, i benefici sono molto lontani nel tempo, accentuandone l'incertezza. Si è così optato per un generale ottimismo, invece che sul suo contrario, come era doveroso. Questo sia come crescita del traffico che come prospettive di cambio modale in favore della ferrovia. In particolare, la crescita del traffico passeggeri prevista in generale ha ignorato il rapido calo demografico nel Mezzogiorno.

In secondo luogo, si è rinunciato ad aggiungere ai costi previsti anche una minima cifra di “contingencies”, per cautelarsi da sorprese. Tale minimo è di prassi il 10% (mentre le analisi ex-post mostrano un 45% di sfioramento medio dei preventivi iniziali).

Sempre in vena di rinunce, non si è assunto nemmeno alcun valore per il costo-opportunità dei fondi pubblici, parametro particolarmente critico per le opere ferroviarie, che, al contrario di altre infrastrutture a pedaggio, sono interamente a carico delle casse pubbliche, per il 2/3 anche in fase di esercizio. Questo parametro in letteratura varia dal 10 al 30% dei costi totali a carico della mano pubblica.

Una ulteriore mancanza ha riguardato i costi ambientali in fase di cantiere, relevantissimi per opere con estese tratte in galleria o viadotto. Si noti che tali costi, in presenza di traffici modesti come per

* Corresponding author: marcoguidoponti@gmail.com

molte tratte AV spagnole, sono tali da rendere negativo il bilancio tra emissioni di cantiere e benefici da cambio modale, con un conseguente danno netto ambientale per alcune opere.

Si è rinunciato anche a valutare i costi netti di abbattimento delle emissioni, che in genere risultano elevatissimi, molto al di sopra dei già severi standard europei, assai superiori a quelli raccomandati da molti organismi internazionali (IMF, OECD).

Per l'ambiente, si è anche trascurato il fatto che l'obiettivo di azzeramento delle emissioni al 2050 è valido per tutti i modi di trasporto, e che quindi i benefici ambientali del cambio modale dovrebbero comunque assumere un andamento decrescente in coerenza al conseguimento di questo obiettivo.

Sul valore residuo delle opere (contabilmente annoverato tra i benefici) si è usato un metodo di calcolo che, pur non chiarito, tende a determinarne un valore assai più elevato di quello indicato dalla prassi corrente.

Infine, tra i benefici si sono inclusi i "costi cessanti", cioè quelli che discenderebbero, cambiando modo di trasporto, dal mancato uso di modalità alternative. Questi benefici, se esistessero realmente, genererebbero dei benefici sociali se tutti coloro che hanno un'utilità netta a viaggiare inferiore a tali costi, rinunciassero al viaggio, il che è palesemente assurdo. Paradossalmente, alla collettività converrebbe proibire tali viaggi: per tutti tali utenti i risparmi di risorse supererebbero l'utilità a viaggiare (e questo a prescindere dagli aspetti ambientali, che hanno una contabilità separata).

Si noti che per molti progetti sarebbe sufficiente solo l'uso corretto di alcuni di questi criteri per far passare il risultato da positivo a negativo, e solo un'estrema prudenza deve aver suggerito alle ferrovie di usarli tutti contemporaneamente, nella maggior parte dei casi.¹

Tuttavia, per il maggiore di tali progetti, il raddoppio ad Alta Velocità della linea Salerno-Reggio Calabria (già in fase di velocizzazione e lontana dalla saturazione) forse non era necessaria davvero alcuna analisi, costando a preventivo come due TAV e generando risparmi di tempo molto modesti, di poco superiori alla mezz'ora di tempo (Lotto 1 e 2).

Le conseguenze di questa radicata e perdurante avversione alle analisi indipendenti di grandi progetti possono essere davvero gravi: si svaluta uno strumento di analisi che, nonostante i suoi noti limiti, ha un importante valore di trasparenza democratica per l'uso dei soldi dei contribuenti. Il decisore politico può certamente fare scelte che contraddicono analisi economiche, anche serie ed indipendenti, argomentandone esplicitamente i motivi. Non sembra tuttavia altrettanto accettabile che si appoggi ad analisi "di comodo", effettuate da soggetti in palese conflitto di interessi: meglio rinunciarvi, e dichiarare a priori insindacabili da chicchessia scelte di spesa. La "benevolenza e l'onniscienza del principe" rimanga l'unico criterio.

¹ per una audit analitica di molti dei progetti del PNRR si rimanda al sito di BRT onlus