



28-11-2002

I grandi progetti infrastrutturali: divergenze sui criteri di valutazione

Marco Ponti 

Andrea Boitani 

La lezione del ponte sullo Stretto, di Andrea Boitani e Marco Ponti

È proprio vero (si veda Picci) che gli investimenti infrastrutturali devono essere portati a termine e non solo programmati e finanziati. Ma sarebbe altamente raccomandabile che, prima di tutto, i vari progetti venissero valutati con appropriate **analisi costi-benefici**. Probabilmente si eviterebbe così che, dopo anni di assurdi rinvii, il Cipe (Comitato interministeriale programmazione economica) decida di varare simultaneamente il **passante autostradale e il tunnel di Mestre**. Un sovrappiù di opere pubbliche in una singola area - giudicato eccessivo anche dagli industriali del Veneto - quando ci sono altre gravi carenze infrastrutturali nella stessa regione. Allo stesso modo, la discussione sul completamento dell'**autostrada tirrenica** avviene in assenza di una valutazione tanto della soluzione caldeggiata dalla regione Toscana quanto di quella (assai più costosa) sostenuta dal Ministro Lunardi.

La valutazione del ponte sullo Stretto

Anche sulle valutazioni, però, bisogna intendersi. Quella effettuata, nella scorsa legislatura, per il ponte sullo Stretto di Messina non è un esempio da seguire. Cercheremo, qui di seguito, di spiegare perché. La tradizionale analisi costi-benefici non è stata fatta dall'advisor, perché il bando con cui l'advisor (1) è stato scelto non lo richiedeva esplicitamente. Questo tipo di analisi è tra l'altro la più semplice e di gran lunga la più diffusa a livello internazionale. **La decisione del governo precedente (1999)** di non richiederla nel bando aveva suscitato perplessità all'interno dell'allora ministero dei Lavori Pubblici, anche perché, dai dati di traffico, sembrava evidente che quell'analisi non avrebbe dato risultati positivi.

Il traffico previsto

Il traffico previsto per il ponte, infatti, anche nelle ipotesi più favorevoli, è **modesto**: il traffico "interurbano" di breve distanza (tra Messina e Reggio) sarebbe più rapido con un sistema di traghetti veloci; il traffico merci di lunga distanza ha nelle "autostrade del mare" un concorrente molto più economico, e il traffico passeggeri di lunga distanza viaggia già in gran parte in aereo. Al crescere del reddito (e al decrescere delle tariffe aeree, grazie all'auspicabile sviluppo della concorrenza) il traffico di superficie si ridurrà nonostante il ponte.

L'impatto della spesa

L'analisi fatta dall'advisor appartiene alla famiglia delle analisi "di valore aggiunto". Con tale analisi si misurano gli impatti della spesa per l'opera sull'economia dell'area, che sono, per definizione, tanto più positivi quanto più elevata è la spesa stessa. Ma perché l'analisi abbia senso, si dovrebbero almeno confrontare destinazioni *alternative* della stessa spesa. Il confronto non andrebbe cioè fatto solo con la "soluzione senza ponte": per i motivi sopra detti, infatti, quest'ultima richiede meno fondi, anche se le spese previste per migliorare i collegamenti esistenti sono tutt'altro che trascurabili. Per il ponte si prevede una spesa di 4,84 miliardi, mentre la "soluzione senza ponte" richiederebbe una spesa di 1,035 miliardi. Vi sono, inoltre, importanti lacune logiche nell'approccio del valore aggiunto, poiché con esso si assume come implicitamente nullo tanto il costo-opportunità dei fondi pubblici che quello del lavoro. Quest'ultimo potrà forse essere basso nel Mezzogiorno, ma certamente non è nullo. Inoltre non poca manodopera addizionale (circa il 50% dell'incremento occupazionale secondo le stime del Certet) dovrà essere impiegata nelle forniture di materiale al Centro-nord, in regioni in cui siamo vicini alla piena occupazione.

La questione finanziaria e gli elevati rischi per il bilancio pubblico

Quando l'analisi dell'advisor s'è resa disponibile, i ministeri competenti (Tesoro e Lavori pubblici) hanno spostato l'attenzione **dalla valutazione economica alla questione finanziaria**, al fine di stabilire la quota di finanziamento che i privati erano disposti ad accollarsi. L'autofinanziamento - date le previsioni di traffico - non appare verosimile, e altre esperienze di infrastrutture di trasporto (tunnel sotto la Manica, Ponte sull'Oresund) danno indicazioni negative. Ma

purtroppo gli schemi di "project financing" si prestano benissimo a meccanismi di finanziamento pubblico occulto e rimandato nel tempo (come è emerso chiaramente nel caso dell'Alta Velocità ferroviaria). Sono poi emerse delle "condizioni" per la finanziabilità dell'opera - come la chiusura dei servizi di traghetto - lesive della libertà di impresa, o - come l'assunzione del rischio commerciale da parte dello Stato - lesive della decenza.

La crescita economica?

Quanto all'effetto sulla crescita economica della costruzione del ponte (come di altre opere pubbliche), è bene ricordare il **caso giapponese**. Per un decennio il Giappone ha puntato su grandi piani di opere infrastrutturali, al fine di rilanciare un'economia in recessione. Ne è risultato un elevatissimo livello di **indebitamento pubblico** e delle maggiori banche; nessuno sviluppo economico; rilevanti danni ambientali e livelli di corruzione giudicati preoccupanti da molte fonti (come, per esempio, "The Economist"). Si può inoltre osservare che per lo sviluppo del Mezzogiorno sembrano esserci priorità assai più urgenti, legate al buon funzionamento dell'esistente (operazione comunque difficile e costosa) e ai settori turistici vocazionali per l'area. Questi richiedono importanti investimenti pubblici, anche solo per distruggere (compensando i proprietari) gli scempi edilizi che riducono il valore ambientale e paesistico di alcune aree, ripristinare un migliore assetto del territorio, garantire l'accesso. Tutte attività, tra l'altro, in cui il coinvolgimento finanziario e imprenditoriale dei privati appare meno rischioso e, quindi, più probabile che in grandi opere dalla redditività incerta e, comunque, molto differita.

È auspicabile che la negativa lezione del ponte sullo Stretto serva al Governo per **impostare più correttamente l'imponente piano di nuove opere** previsto dalla legge obiettivo.

(1) Un'associazione temporanea di imprese, costituita da Pricewaterhouse Coopers Consulting, Pricewaterhouse Coopers UK, Certet-Bocconi (Centro di Economia Regionale dei Trasporti e del Turismo), Sintra e Net Engineering.

Per saperne di più:

A. Boitani e M. Ponti, *La spesa pubblica per investimenti nel settore dei trasporti*, CTSP, Ministero dell'Economia, Raccomandazione n.9, 2000, Roma.

M. Ponti, *L'analisi che non fu fatta*, in *Meridiana*, n.41, pp.153-163.

F. Petrina e C.Virno, *Procedure e organismi di valutazione degli investimenti pubblici*, CTSP, Ministero dell'Economia, luglio 2002, Roma.

Esempi da evitare o esempi da imitare?, di Silvio Pancheri*

Come si fanno le valutazioni dei grandi progetti infrastrutturali?

Al tema, Boitani e Ponti hanno dedicato un breve scritto, suggestivo per l'ottica rovesciata assunta dagli autori: al posto delle "buone pratiche" hanno illustrato quelli che secondo loro sono due "cattivi esempi", casi emblematici di quel che non si deve fare, di approcci da evitare. I cattivi esempi corrispondono a due attraversamenti controversi: *l'attraversamento di Mestre* (il passante, il tunnel) e *l'attraversamento dello Stretto* (il ponte sì, il ponte no). Si tratta di lezioni negative perché manca "un'appropriate analisi costi benefici".

Le ragioni di una presa di posizione così netta appaiono deboli: nei progetti complessi e stratificati nel tempo l'analisi costi benefici non può bastare, non è decisiva. Vediamo perché.

Il caso dell'attraversamento di Mestre

L'andirivieni delle proposte e delle decisioni prende il via negli anni settanta: inizia con le complanari alla tangenziale, poi il passante del PRT del 1989, cui venne contrapposto un passante più corto, poi lo studio di fattibilità Borruo con tre ipotesi, fra cui un tunnel, poi quello della Provincia con linea dei Bivi, poi la *blue road* sopraelevata, poi il riutilizzo della corsia di emergenza, il progetto di passante breve della Regione, gli accordi di Prodi, il tunnel e infine la querelle con Bolkenstein sulla gara e, recentissima, la decisione del CIPE.

L'iter tortuoso della decisione ha vissuto più momenti di sintesi (sempre provvisoria, sempre smentita) e in più occasioni le scelte (sempre smentite, sempre provvisorie) erano corroborate dagli esiti di "adeguate" analisi costi benefici. Ma le molte voci e i molti interessi dell'area metropolitana veneta sfuggono a una sintesi meramente tecnica, né una (sola) tecnica, l'analisi costi benefici, può bastare, da sola, a sorreggere una decisione non controvertibile. Anche ad essa sfugge la capacità di tenere i fili, da sola, di progetti complessi e stratificati (serve, ma forse serve di più *dopo la decisione* per spiegare chi ci guadagna e chi ci perde).

L'incertezza che ha accompagnato questa vicenda *non è un cattivo esempio*: non perlomeno per motivi attinenti la presenza o meno di analisi costi benefici. E' illusorio credere che progetti complessi siano governabili attraverso una mèta tecnica risolutiva, decisiva, quasi un oracolo: servono molti strumenti, meglio l'esposizione paratattica dei pro e dei contro, degli esiti delle analisi di convenienza, dell'incertezza, dei rischi, delle misure di compensazione, e la pura decisione politica, cui va riconosciuto un ruolo insostituibile.

Il caso dell'attraversamento dello Stretto

La storia del ponte è altrettanto lunga, trent'anni, ma non parte (come il caso precedente) da una situazione di collasso della circolazione per eccesso di domanda o per miopia urbanistica, nasce semmai da una situazione di relativa disorganizzazione di un servizio, il traghetto, in reale crisi solo in periodi particolari. Dal primo concorso Anas (1970) alla fattibilità delle tipologie aereo, subalveo e alveo (1986), al progetto preliminare (1990), al progetto Musumeci del ponte sospeso a unica campata (1997), il collegamento stabile assume, fin da principio, valenza economica e valore di mito. Se ne deve tener conto: un'opera caricata fin da principio di valori extraeconomici (così come un tribunale può essere solo razionale o anche monumentale).

Sbagliano Boitani e Ponti quando sostengono che per quest'opera non è stata fatta un' *analisi costi benefici*: c'è ed è stata vagliata dal Consiglio superiore dei lavori pubblici (1997) che attraverso essa ha accertato la convenienza alla realizzazione. Perché negarla e non riconoscere che l'organo tecnico supremo l'ha riconosciuta valida? Forse perché non basta la presenza di un'analisi costi benefici positiva per legittimare un'opera tanto complessa ed eccezionale? Appunto. Non basta.

Per Boitani e Ponti il *cattivo esempio*, l'emblema di come non si fa valutazione è offerto dallo studio più recente, promosso dal CIPE nel 2000 e affidato ad un *advisor*, riguardante le prospettive dei collegamenti Sicilia-continente (aerei, via mare, con i traghetti lungo lo Stretto) da qui al 2010 e da lì in avanti: lo spartiacque è dato dall'anno di (eventuale) avvio d'esercizio del ponte. Scenari con e senza ponte: mantenendo sempre comunque i servizi di traghetto, insostituibili.

Lo studio è un *buon esempio, un esempio da imitare*: non ha chiuso la focale sul ponte ma ha letto e risolto correttamente due periodi e due problemi distinti.

Il primo con l'obiettivo di evitare l'insorgere di vincoli di offerta nei trasporti da qui al 2010 (nel pieno dello sforzo per ridurre il divario strutturale del Mezzogiorno, che è il fine del programma di sviluppo cofinanziato dalla UE) quando gli scambi della Sicilia non potrebbero comunque avvalersi del ponte, che semmai sarebbe d'intralcio (fase di cantiere).

Il secondo con l'obiettivo di non forzare la capacità di prefigurazione di scenari appartenenti a un futuro lontano, oltre il 2010: più cresce l'incertezza delle previsioni, più deve essere la cautela nel loro impiego. Incertezza e rischio sono assorbite dall'analisi finanziaria (il rischio si paga, il denaro costa di più per iniziative lontane e rischiose, il contributo pubblico cresce) meno dall'analisi costi benefici. Se ne potrebbe discutere a lungo, certo l'analisi costi benefici non sarebbe stata risolutiva (forse fuorviante, se l'enfasi in essa fosse stata riposta in via prioritaria sugli esiti quantitativi). Futuro lontano, mito e utilità sono parti costitutive di un progetto complesso, non comune, proiettato oltre il 2010.

Spetta all'amministrazione tenere i fili dei progetti complessi: ecco perché dal rapporto finale dell'*advisor* l'amministrazione ha tratto autonomamente conclusioni e raccomandazioni, interpretando il servizio chiesto, evidenziandone pregi e punti deboli, indicando ciò che andava fatto comunque, descrivendo le incertezze, ottimizzando così tutte le informazioni disponibili ai fini della decisione finale, che resta decisione del Governo. Vogliamo riaprire la discussione sull'egemonia della tecnica o della politica? Sarebbe fuorviante.

* Responsabile dell'unità di valutazione degli investimenti pubblici, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per lo Sviluppo.

Esempi da Evitare, di Andrea Boitani e Marco Ponti

Silvio Pancheri si chiede se - sottolineando il ruolo insostituibile della valutazione economica delle grandi opere - vogliamo riaprire la discussione sull'**egemonia della tecnica o della politica**. E risponde che riaprire tale discussione sarebbe fuorviante. In realtà, a noi pare fuorviante anche porsi la domanda. Innanzitutto, ci sembrava che il concetto stesso di "egemonia" fosse andato un po' fuori corso. E comunque, più concretamente, la valutazione ben fatta è necessaria (non sufficiente) per decisioni politiche informate e trasparenti, quindi pubblicamente discutibili e poi premiabili o punibili alla scadenza elettorale. Insomma, una questione di democrazia, più che di egemonia.

Nel merito delle questioni da noi sollevate, le **obiezioni di Pancheri** sembrano sostanzialmente due:

l'analisi costi-benefici non è criterio sufficiente per le scelte, perché il mondo è "complesso";

comunque, per il Ponte di Messina, l'analisi è già stata fatta anni fa, e con risultati positivi, dunque non è il caso di parlare di *cattivo esempio*.

Quanto al **primo punto**, nessuno (come già accennato) sostiene che l'analisi costi-benefici sia sufficiente a decidere, ma in tutto il mondo civile si sostiene che, per le infrastrutture di trasporto, è la prima cosa da fare, visto che tale analisi ci dice se c'è un rapporto sensato tra i costi dell'opera e il traffico. Questa analisi in Italia si tende a non farla quando ci si aspettano risultati negativi, che dispiacciono al decisore per ragioni di "presentabilità politica" dell'opera.

Per il passante di **Mestre**, un'analisi costi-benefici dimostrerebbe semplicemente che due opere non servono, ne basta una. Che poi ogni "lobby" abbia il suo progetto favorito è ovvio. Ciò non implica, però, che a un certo punto non si debba tirare una linea e procedere a confronti basati su criteri di valutazione razionali e omogenei. Non ci sembra che la "complessità" giustifichi l'abbandono della razionalità visto che comunque non sono i lobbisti che alla fine pagano, ma le casse dello Stato.

Quanto al **secondo punto**, è forse opportuno ricordare che gli *advisor*, nominati dal decisore politico, hanno semplicemente ricalcolato, con dati recenti, il traffico previsto. Naturalmente, anche i costi sono cambiati rispetto all'**analisi del '97**. Su questi dati di traffico e di costo, tutti ufficiali, l'*advisor* si è ben guardato dal fare un'analisi costi-benefici, sapendo come sarebbe andata a finire, cioè che avrebbe dato esiti molto negativi. La "vecchia" analisi del '97 è appunto "vecchia" e condotta sulla base di dati poco credibili, come ammesso dallo stesso Ministero dei Lavori Pubblici quando ha richiesto all'*advisor* di ragionare con nuovi dati ufficiali. Questi ultimi sono invece recenti, e senza "bias", visto che non erano destinati a un'(inutile!) analisi costi-benefici, ma ad una molto più compiacente analisi del tipo "valore aggiunto" (più spendo, più sarà l'impatto economico, non è vero?). Ci dispiace per Pancheri: si tratta proprio di un cattivo esempio, di **un pessimo esempio**.

[copyright]