

# La valutazione economica dei progetti della “Legge Obiettivo”

(M.Ponti)

## 1. Perché valutare

- 1.1. **Risorse scarse.** La rilevanza della valutazione economica appare ovviamente funzione della scarsità delle risorse pubbliche in generale, e destinabili ad investimenti in particolare. I vincoli di Maastricht (cfr. anche oltre) e la limitata allocazione di fondi negli anni passati non lasciano dubbi maggiori sulla rilevanza del problema di allocare le risorse nel modo più efficiente possibile. Si noti anche che l'efficienza degli investimenti nel settore dei trasporti (dove la L.O. concentra la parte di gran lunga più rilevante delle risorse) non è affatto intuitiva né banale, come si cercherà di argomentare nei punti seguenti, e come emergerà anche dalle analisi, se pur semplificate, di una serie di progetti che verranno presentate nel corso della mattinata
- 1.2. **Trasparenza politica.** Tale valutazione è anche necessaria al dibattito politico sulle priorità, non perché le considerazioni di efficienza economica debbano necessariamente dominare tale dibattito, ma al fine di renderlo più consapevole e trasparente, sottraendolo ai rischi di uso clientelare della spesa. Gli “stakeholders” in questo modo possono, e debbono, confrontarsi con analisi quantitative: si pensi per esempio all'uso, a volte strumentale, di considerazioni ambientaliste per alterare priorità e destinazione dei fondi (è il noto problema del “free riding” di molti enti locali).
- 1.3. **Vincoli europei.** Infine le valutazioni economiche entrano come fattore centrale nel dibattito sulla rigidità dei vincoli europei di bilancio. Secondo alcuni le spese di investimento dovrebbero essere sottratte al vincolo sul deficit, in quanto rappresenterebbero in realtà ricchezza pubblica differita, non assimilabile dunque alla spesa corrente: si tratta della cosiddetta “golden rule”. Ma gli investimenti sono ricchezza pubblica differita solo nella misura in cui i benefici attualizzati che essi generano superano i costi (anch'essi attualizzati), comunque tali costi e benefici siano misurati. Opere inutili o non sufficientemente utili non possono sottrarsi al vincolo di bilancio, proprio nella misura in cui la loro inadeguata redditività li rende del tutto assimilabili a spesa corrente. Da qui un'ulteriore, e stringente, indicazione che spinge a valutare accuratamente gli investimenti, e a selezionare quelli realmente redditizi (si ribadisce, quale che sia il tipo di analisi di redditività che si intende privilegiare, cfr. oltre). Investimenti effettuati a scopo eminentemente redistributivo, o di immagine, possono certo essere legittimamente realizzati, ma non è corretto per questi invocare la “golden rule”.

## 2. Come valutare

2.1. **Metodi di valutazione.** Semplificando molto il dibattito corrente sui metodi di valutazione degli investimenti (cfr. per esempio la ricerca europea IASON sul tema, della quale lo scrivente è “discussant”), possiamo schematizzare gli approcci dominanti in quattro tipologie:

- La prima è l’analisi costi-benefici tradizionale, “migliorata” per alcuni aspetti critici. I limiti di tale approccio sono noti (l’assunzione di mercati efficienti a monte e a valle, da cui le obiezioni note come “teorema del *second best*”, le difficoltà tecniche connesse al problema del “numerario”, l’assenza di valenze distributive). Da qui l’esigenza di miglioramenti, molti dei quali in corso, ed alcuni già di diffusa applicazione (cfr. oltre).
- La seconda tipologia concerne l’analisi “di valore aggiunto”, o del moltiplicatore della spesa, che valuta gli impatti dell’erogazione di fondi pubblici sull’intera struttura economica (generalmente tramite l’uso di matrici input-output). Sui meriti ed i problemi di tale approccio vi è stato un serrato dibattito negli anni ’70 tra Bela Balassa della Banca Mondiale, e due studiosi francesi (M. Charvel e G. LeGall). Le conclusioni di quel dibattito sembrano ancora attuali: l’analisi di valore aggiunto assume implicitamente costi-opportunità nulli per i fattori produttivi che il valore aggiunto remunera (lavoro e capitale). Si tratta di un’ipotesi molto stringente e, in generale, non accettabile perché non realistica (si pensi a contesti di disoccupazione parziale, o ai fenomeni di spiazzamento degli investimenti privati, o di nuovo ai vincoli di bilancio pubblico). I risultati di questo approccio sono generalmente molto positivi nel giudicare la fattibilità di programmi di spesa (anzi, a rigore maggiore è la spesa maggiore è l’impatto positivo...). Da qui la straordinaria e perdurante popolarità di questo approccio presso i promotori politici dei programmi stessi, che ovviamente auspicano sempre risultati positivi delle analisi di fattibilità (cfr. per esempio un recente dibattito sulla fattibilità dell’anello autostradale di Barcellona). Tale approccio sarebbe al più difendibile se applicato comparativamente ad alternative di spesa (per le considerazioni sopra fatte relative al suo strutturale “ottimismo”). Rimane infine il problema della complessità tecnica di questo approccio (cfr. oltre), e la sua scarsa accettazione da parte degli organismi internazionali di finanziamento più qualificati (IBRD. BEI ).
- Il terzo approccio, anch’esso molto popolare presso i promotori di spese pubbliche, è l’analisi multicriteri. Questo metodo nega la possibilità di assegnare un numerario predeterminato agli obiettivi pubblici di un progetto, e in particolare un numerario monetario, come nel caso dell’analisi costi-benefici, a motivo di difficoltà tecniche, incompletezza degli obiettivi “misurabili” ecc.. Di conseguenza rimanda caso per caso al decisore la ponderazione degli obiettivi, con metodi assai variabili, e per loro natura altamente discrezionali (si tratta infatti sia di ponderare tra loro gli obiettivi, che di valutare all’interno di ciascuno di essi il livello di conseguimento, cioè la funzione di utilità implicita). Si è detto della popolarità del metodo: infatti anche questo approccio consente al decisore, “pesando” strategicamente gli obiettivi, di conseguire sempre valutazioni positive per i propri progetti di spesa, con in più una sorta di legittimazione scientifica (cfr. in proposito un recente studio per la metrotranvia di Como). E’ certo vero che alcuni obiettivi non sono riconducibili a monetizzazione (in particolare, quelli redistributivi e quelli estetico-paesaggistici). Ma da qui a rinunciare per principio a misurazioni consolidate e trasparenti (e per ciò meno manipolabili e mutevoli), sembra un passo molto lungo.
- Il quarto metodo potrebbe essere definito con il termine di “black box”, che pure suona un po’ troppo negativo, date le sue molte virtù scientifiche. Si tratta della famiglia dei

modelli integrati trasporti-economia. Ne esiste una vasta gamma, dinamici o di statica comparata, aggregati o analitici fino ad includere dettagliate analisi dell'uso del suolo e delle reti di trasporto, o a esplicitare specifici mercati non efficienti (es. il lavoro). I più noti sono della famiglia CGE (Computable General Equilibrium), e quello forse più significativo per il caso italiano a scala nazionale è il modello ASTRA, utilizzato da Federtrasporto-Confindustria, mentre a livello locale si segnalano i modelli del tipo MEPLAN. Si tratta ovviamente di strumenti di livello assai superiore a quelli precedentemente illustrati, che garantiscono certo risultati di molto maggior respiro e solidità. Soffrono tuttavia di un inconveniente rilevante: a causa della loro elevata complessità, non riescono a “colloquiare” in modo efficace né con i decisori politici né con gli “stakeholders” in generale, che di fatto sono indotti ad accettarne o a respingerne in blocco i risultati, e comunque non sono in grado di comprenderne le assunzioni di fondo, sempre presenti e raramente neutrali. Si prestano dunque ad accettazioni o ripulse del tutto strumentali, in funzione dei risultati che mostrano, e in questo modo non facilitano decisioni basate sul dibattito politico, che è l'obiettivo primario della valutazione dei progetti di spesa. Da qui il termine di “black box” utilizzato. E' certo auspicabile che strumenti analitici adeguati alla rilevanza della spesa trovino crescente diffusione, ma all'interno di un processo dialettico in cui “attrezzi” più intuitivi e trasparenti abbiano la funzione di supporto ad una prima selezione politica delle priorità.

**2.2 Meriti e limiti dell'ACB.** L'analisi costi-benefici (ACB), eventualmente “migliorata”, sembra il metodo da raccomandare per una adeguata valutazione dei progetti di investimento. Alcune delle motivazioni sono emerse già dall'esposizione precedente. Ma ne esistono altre, persino più rilevanti:

- Innanzitutto è il metodo dominante a livello internazionale, il che, di per sé non ne conferma la validità, ma almeno consente la comunicabilità e la confrontabilità dei risultati, sia a livello tecnico-scientifico che politico. In altre parole, nonostante i limiti scientifici già ricordati, questo metodo ha assunto la valenza di un “linguaggio” internazionalmente diffuso, certo anche a motivo della sua (relativa) semplicità.
- Il fatto che l'ACB determini i “valori” da confrontare essenzialmente attraverso scelte e preferenze espresse dai cittadini in mercati affini (si pensi al valore del tempo di viaggio, o alla monetizzazione di molti danni ambientali ecc.), cioè si basi sulla “disponibilità a pagare” per ottenere determinati beni, ha valenze metodologiche positive in un contesto di scelte che comunque rimangono politiche. Infatti rende meno stringente l'assunzione di un “principe benevolo ed onnisciente”. I metodi multicriteri si collocano, per intendersi, in un'ottica opposta, con la loro panoplia di “pesi” scelti dal decisore pubblico, senza alcun riferimento alle “preferenze rivelate” dai cittadini nella loro doppia veste di utenti e di contribuenti.
- L'ACB per, come è strutturata, si presta ad integrarsi efficacemente con l'analisi finanziaria dei progetti: si pensi ai pedaggi, che possono certo migliorare (o addirittura ottimizzare) il rendimento finanziario di un'infrastruttura, ma, riducendone l'uso, ne diminuiscono in generale i benefici sociali. Analoghe considerazioni valgono per gli aspetti di tutela ambientale: un tunnel può ridurre l'impatto ambientale di una strada, ma ne dilata i costi, e tali “trade offs” vanno per quanto possibile esplicitati.

- I “miglioramenti” a cui si è accennato sono, ad un tempo, relativamente semplici, e, almeno per alcuni, sono sorretti da tecniche consolidate. Per altri, elaborazioni rilevanti sono in corso; cosa che sembra confermare, tra l’altro, la vitalità scientifica di questo approccio. Storicamente, i “miglioramenti” fanno perno sul concetto di prezzo-ombra, o costo-opportunità sociale. Un concetto alla cui elaborazione ha contribuito in maniera decisiva la Banca Mondiale. Vediamo (molto sinteticamente) i principali “miglioramenti”:
1. *Il costo-opportunità marginale dei fondi pubblici*: consente di esprimere sinteticamente una valutazione diversa tra due progetti che presentino analoghe redditività economiche, ma diversi ritorni finanziari (es. ferrovie *versus* autostrade). Questo indice, essendo correlato ai livelli di debito pubblico, varia ovviamente tra Paese e Paese ed inizia ad essere usato in Europa.
  2. *Gli aspetti distributivi*: sono assenti dall’ACB tradizionale – e si potrebbe aggiungere: correttamente, poiché è bene che le valutazioni degli aspetti distributivi rimangano all’interno-della sfera politica) Ma l’ACB, misurando gli impatti economici su tutti i soggetti coinvolti dal progetto, consente una semplice e trasparente esplicitazione anche di tali aspetti (vi sono ottimi casi studio della Banca Mondiale su questo tema).
  3. *L’impatto occupazionale*: in questo caso l’uso di prezzi-ombra per il fattore lavoro, distinti per regione e all’occorrenza per settore, possono costituire uno strumento semplice ed efficace ci vuole qualcosa di più: non è chiaro, mentre è la questione cruciale. .
  4. *I benefici connessi all’allentamento dei vincoli localizzativi*: si tratta di una delle “imperfezioni” dei mercati a valle più pervasiva, e che quindi merita un’attenzione analoga a quella espressa per i problemi occupazionali (e probabilmente un analogo “prezzo ombra”; non è possibile qui dilungarsi sugli aspetti teorici della questione, e ci si limita a segnalare che il lavoro è in corso, soprattutto in Inghilterra, ma anche nel nostro Paese.

Si ricorda infine che uno dei temi un tempo più controversi dell’ACB, la monetizzazione dei danni ambientali, è ormai una disciplina consolidata, anche grazie alle ricerche promosse dalla Commissione Europea sul tema, e quindi questo problema non richiede particolari “miglioramenti” rispetto alla prassi corrente. Gli aspetti distributivi, come si è detto, e quelli estetico-paesaggistici invece debbono rimanere stretto appannaggio della decisione politica. E d’altronde l’approccio ACB non intende sostituirsi alla scelta politica, ma solo minimizzarne per quanto possibile il grado di discrezionalità e i rischi di scarsa trasparenza: a questo fine, tra l’altro, le operazioni di “monetizzazione”, pur consolidate, possono e debbono essere comunque soggette a scrutinio ed ad aggiornamenti (e ciò accade in continuazione, in un contesto di dibattito scientifico e politico che ne assicura non un’astratta esattezza, ma un elevato livello di condivisione internazionale e di “contestabilità”).

### **3. Le analisi dei maggiori progetti di trasporto della Legge Obiettivo.**

- 3.1. **I progetti analizzati.** Le analisi costi-benefici che verranno presentate questa mattina concernono i maggiori progetti di trasporto contenuti nello schema iniziale della Legge Obiettivo, che - si ricorda - ha subito successivamente ampliamenti, e poi di nuove riduzioni, in una complessa dinamica con le amministrazioni regionali e le organizzazioni settoriali (ferrovie, autostrade). Sono stati anche aggiunti programmi di interventi nel settore idrogeologico, ed alcuni progetti integrati di infrastrutture di trasporto urbano. Sia

il quadro delle risorse finanziarie realmente disponibili, sia le reali possibilità di autofinanziamento mediante pedaggi e schemi di “project financing” sembrano temi controversi, e ancora in fase di definizione. I progetti analizzati nella “esercitazione accademica” che qui si presenta sono:

- **La linea AV Venezia-Trieste**
- **La nuova autostrada Milano-Brescia (BREBEMI)**
- **Il valico ferroviario del Frejus**
- **Il ponte sullo stretto di Messina**
- **L’autostrada Cecina-Civitavecchia**
- **La linea AV Salerno-Reggio Calabria-Sicilia**
- **Il valico ferroviario del Brennero**

3.2. **Limiti delle analisi.** Le analisi che si presentano non hanno alcuna pretesa di avere un’affidabilità proporzionale alla rilevanza dei progetti. Alcune sono esercitazioni accademiche, basate su dati disponibili da fonti pubbliche molto aggregate e non sempre recentissime (dati FS, AISCAT, Conto Nazionale dei Trasporti. PGT, ecc.). Altre sono invece più solide e “professionali”. I parametri usati per la valutazione sono invece riferiti alla migliore letteratura internazionale (valore del tempo, costi ambientali, *sicurezza*, ecc.). Un problema di particolare rilevanza concerne il saggio sociale di sconto impiegato. Tutti i paesi sviluppati ne definiscono uno, certo soggetto ad aggiornamenti, ma base di riferimento per “pesare” la preferenza intertemporale espressa nelle scelte di investimento. Il fatto che in Italia non esista un saggio ufficiale di sconto appare illuminante per evidenziare la carenza della “cultura” della valutazione degli investimenti pubblici. L’ultima valutazione di un saggio (semi-ufficiale) è quella effettuata dal prof. Tenenbaum negli anni ’80. Nei casi di studio che si presentano qui è stato usato un valore pari al 4,5% , suggerito in modo assolutamente informale, durante un convegno, da un vicedirettore della Banca d’Italia (e verosimilmente frutto di sue elaborazioni), che esprimeva tra l’altro irritazione per l’assenza di ogni posizione ufficiale sul tema). Tale valore è stato recepito anche perché dello stesso ordine di grandezza di quelli usati in altri paesi europei.

3.3. **Meriti delle analisi.** Da quanto affermato sopra, anche il fatto che alcuni progetti presentino risultati economici positivi, mentre altri ne siano lontani, non appare di per sé molto rilevante, come forse neppure lo è lo stesso “ranking” di priorità che emerge dall’analisi (i due concetti ovviamente non coincidono). Ciò che ci sembra realmente rilevante è che a) si presenti per la prima volta un quadro di analisi economiche dei progetti, aperto al pubblico dibattito, e, b) tale quadro sia basato su una metodologia omogenea e coerente, cioè che i confronti non siano distorti dal tipo di analisi effettuata né dai parametri scelti. Ben più solide analisi sono auspicabili, ed anzi dovrebbero divenire prassi corrente, essere effettuate in un contesto competitivo, e con gradi elevati di trasparenza e “terzietà” (cfr. le raccomandazioni finali).

3.4. **Aspetti tecnici.** Per quanto concerne infine alcuni contenuti tecnici della presente “esercitazione”, si segnala che:

- Sono state effettuate analisi di sensitività ai principali parametri mediante la determinazione degli “switch values”, che consentono di verificare rapidamente la “robustezza” dei risultati dell’analisi al modificarsi delle assunzioni di base.
- È stato introdotto il “costo opportunità marginale dei fondi pubblici”, per quanto attraverso un valore di modesta affidabilità stimato da chi vi parla, sempre al fine di evidenziare l’opportunità di definire parametri nazionali.

- Si è operato, secondo la migliore prassi professionale “on the safe side”, cioè assumendo ipotesi contrarie, per quanto ragionevole, ai risultati conseguiti: “pessimistiche” nel caso di risultati positivi, ed “ottimistiche” nel caso di risultati negativi.

#### 4. **Qualche considerazione strategica.**

4.1. **I problemi del settore delle opere civili.** In termini di politica industriale, il significato della Legge Obiettivo sembra sì quello di privilegiare il settore delle opere civili, in quanto trainanti per lo sviluppo del Paese. Una lettura diversa è possibile assumendo che i vincoli europei posti al sostegno delle imprese limiti a pochi settori gli spazi di intervento pubblico, e tra questi le opere civili risultino dominanti. Tuttavia i dubbi su tale scelta strategica rimangono rilevanti e meritano almeno un’analisi critica. Infatti:

- Il settore si presenta in generale come tecnologicamente “maturo”, con limitate possibilità di ricadute tecnologiche positive;
- Si tratta di un settore oggi “capital intensive” (al contrario di un secolo fa), soprattutto per le grandi opere, con ricadute occupazionali modeste per unità di spesa;
- L’occupazione che il settore crea, inoltre, risulta limitata nel tempo, con fenomeni di “picco” e di esaurimento difficili da gestire socialmente (cantieri che, soprattutto nel Mezzogiorno, non possono essere mai chiusi);
- Le opere civili non sono “foot loose”, cioè gran parte delle componenti (noli, inerti, cemento) debbono essere acquistati in loco, il che determina ridotta apertura alla concorrenza del settore; il che a sua volta genera spesso legami impropri con la sfera politica locale;
- E’ noto che, per ragioni analoghe, il settore si presenta particolarmente “permeabile” alla malavita organizzata, specialmente a sud di Roma (come denunciato dalla relazione della Corte dei Conti del 1992); il fenomeno non è d’altronde solo italiano;
- Infine, le grandi opere civili sono in generale molto “aggressive” per l’ambiente, e soprattutto per il paesaggio, risorsa scarsa e preziosissima nel caso italiano.

4.2. **Infrastrutture di trasporto e sviluppo economico.** Il ruolo della dotazione infrastrutturale, e in particolare delle infrastrutture di trasporto, nello sviluppo economico appare dalla letteratura almeno controverso. Certamente è meglio disporre di infrastrutture adeguate alla domanda, ma occorre ricordare che molte infrastrutture del Mezzogiorno sono largamente sottoutilizzate, senza che tale sovradotazione (rispetto alla domanda) abbia prodotto particolari effetti di sviluppo. (Meno dubbi invece sussistono sul ruolo della dotazione di servizi moderni di logistica per le imprese, ma certo questo è un problema di altra natura).

Alcuni clamorosi casi “controfattuali” meritano di essere menzionati: il sud-est asiatico ha visto negli scorsi decenni tassi di sviluppo estremamente dinamici in presenza di livelli di congestione elevatissimi (cioè di infrastrutture di trasporto inadeguate; si pensi a Taiwan o a Bangkok). Ma la medesima affermazione può essere fatta per l’intera area di Los Angeles (paragonabile, per dimensioni, ad una regione italiana), con velocità medie di deflusso per merci e passeggeri di 20 km/ora. In Italia, il Nord Est lamenta ormai da due decenni infrastrutture inadeguate, in presenza di tassi di sviluppo che sono stati tra i più elevati del Paese.

Infine, le grandi opere civili hanno un ruolo anticongiunturale dei più discutibili. Presentano tempi lunghi di progettazione e realizzazione, con picchi di spesa e di occupazione distanti anni; quando la fase congiunturale potrebbe essere anche ampiamente positiva. Si presenta, dunque, un rischio di politica prociclica e, dunque, destabilizzante, a meno che non si prefiguri un ciclo economico negativo di eccezionale durata. Sarebbe, da questo punto di vista, più prudente affidare la politica fiscale anticiclica alla spesa corrente, con revisione del sempre più anacronistico Patto di stabilità europeo.

**4.3. I costi declinanti del trasporto.** Esiste, per altro, una solida motivazione tecnica per il ruolo declinante delle infrastrutture di trasporto nello sviluppo economico: la crescita, nel tempo, del valore aggiunto della produzione. Maggior valore aggiunto significa maggior valore delle merci per unità di peso (maggiore “densità di valore”). Il che implica minore incidenza dei costi di trasporto sui costi di produzione totali. I costi di trasporto, è evidente, incidono molto meno per abiti firmati o *microchips* che non per prodotti minerari o agricoli. Ciò spiega, tra l’altro, il declino dei modi di trasporto più lenti, che tecnicamente presentavano costi inferiori (ferrovie e vie d’acqua interne), rispetto al più costoso trasporto stradale, o addirittura al trasporto merci aereo. E l’incidenza reale per le imprese dei fenomeni di congestione sull’efficienza del trasporto merci stradale è modesta, anche a causa dell’elevato livello di concorrenza che esiste nel settore.

Parzialmente in controtendenza è il trasporto passeggeri: al crescere del reddito, cioè del costo del lavoro, le perdite economiche generate dalla congestione aumentano. Tuttavia queste perdite non sono pagate dalle imprese, e comunque concernono per la gran parte movimenti che avvengono in aree urbane o suburbane.

**4.4. Il caso giapponese.** Una conferma sintetica delle considerazioni svolte nei punti precedenti può essere agevolmente derivata dal caso giapponese. Questo paese si trova in una congiuntura negativa o stagnante da più di un quindicennio, ed ha sistematicamente puntato su programmi di grandi opere civili per invertire la tendenza. I risultati appaiono fortemente negativi: il ciclo economico non ha mutato segno, mentre è cresciuto a dismisura il debito pubblico (oggi tra i più elevati del mondo), l’impatto ambientale è stato fortemente negativo, e l’intreccio politica-affari risulta a molti commentatori aver raggiunto livelli intollerabili.

**4.5. Le alternative di spesa.** Ciò che infine lascia più perplessi nella strategia della Legge Obiettivo non è ovviamente l’enfasi posta ad alcune opere infrastrutturali necessarie ed urgenti, ma la centralità apparentemente acritica ed esclusiva affidata alla spesa pubblica in grandi opere civili. Alternative strategiche di certo non mancano, anche se non è questa la sede per approfondirle. Si pensi in generale all’istruzione superiore, alla ricerca scientifica, alla sanità ed ai settori “high tech”, nei quali l’Italia sta perdendo terreno con conseguenze di lungo periodo molto preoccupanti. Se poi gli obiettivi anticiclici ed occupazionali fossero dominanti, sarebbe forse il caso di puntare sui piani di ristrutturazione urbana, caratterizzati da alta intensità di lavoro e da elevati effetti moltiplicatori sull’industria nazionale.

Ma soprattutto un settore che presenta potenziali di redditività elevatissimi è quello delle risorse artistiche e paesaggistiche e dei beni culturali, settori in cui l’Italia gode di un “monopolio naturale”, che da solo farebbe la fortuna di molti paesi, e che rischia sistematicamente il degrado. Il turismo internazionale cresce con il crescere del reddito anche di paesi lontani (si pensi alla Cina), rendendo particolarmente protetti da fluttuazioni geografiche dello sviluppo gli investimenti relativi (a parte le valenze culturali “assolute” di una tale priorità di spesa).

## **5. Conclusioni e spunti per il dibattito.**

**5.1. I meccanismi di finanziamento.** Uno dei temi rilevanti nel quadro strategico configurato dalla Legge Obiettivo è quello delle fonti di finanziamento delle opere. Come si è visto, nel caso le opere si finanziassero in misura consistente mediante i pedaggi, ciò significherebbe da un lato che i benefici economici delle infrastrutture sono consistenti rispetto ai costi, dall'altro che l'onere per le finanze pubbliche verrebbe ridotto.

Questo scenario, spesso presentato come realistico, non è tuttavia privo di ombre rilevanti. Da un lato, raramente le grandi infrastrutture di trasporto hanno manifestato reali capacità di autofinanziamento (si pensi al caso del tunnel sotto la Manica o a quello del ponte sull'Oresund); dall'altro, i meccanismi di "Project Financing" si prestano in modo peculiare ad occultare gli oneri ed i rischi reali per le finanze pubbliche. E' sufficiente, infatti, introdurre garanzie pubbliche elevate nei contratti di affidamento per trasformare il finanziamento privato in un semplice prestito allo Stato, oppure definire meccanismi di "restituzione" dei finanziamenti pubblici formalmente integrali ma molto protratti nel tempo, che il gioco degli interessi non riscossi mascheri il reale ruolo dell'autofinanziamento sul totale dei costi pubblici. Qui l'esigenza di trasparenza nei processi di valutazione e decisione politica appare essenziale, dato il convergere di molti interessi nel presentare schemi finanziari iper-ottimistici, ed il fatto che i reali "residual claimants" (i contribuenti futuri) hanno per definizione scarsa voce.

**5.2. Il ruolo delle Regioni e i problemi di finanza derivata.** Un secondo tema di discussione concerne il ruolo delle Regioni: l'evoluzione normativa in atto delega il settore dei trasporti a questo livello amministrativo, mentre la Legge Obiettivo mira a definire correttamente priorità a scala nazionale. Va tuttavia osservato che il traffico di lunga distanza, quello cioè per il quale definire coerenze sovraregionali di tracciati appare necessario, è una quota molto ridotta del traffico totale. Da qui un più stretto coordinamento con la pianificazione locale sembra auspicabile (insieme forse ad una riduzione dei progetti di reale interesse nazionale).

Tuttavia il problema maggiore, connesso ma non coincidente con il precedente, concerne la struttura di "finanza derivata" assunta dalla Legge. Poiché le Regioni non percepiscono oneri per le opere che le interessano, non sono motivate a minimizzarne i costi; al contrario, maggiori sono tali costi maggiori saranno gli effetti occupazionali attesi, ecc.. Siamo in presenza cioè di un "incentivo perverso", che rischia di ridurre il grado di razionalità dei progetti, e ha già determinato danni rilevanti negli anni passati. Perché non pensare ad una struttura finanziaria che, a parità di spesa, responsabilizzi le Regioni per una quota dei finanziamenti (mediante trasferimenti non "earmarked"), come nel caso francese?

**5.3. Infrastrutture e politiche di trasporto.** Alcune considerazioni più specificamente trasportistiche meritano un approfondimento adeguato. In primo luogo, occorre osservare che il "vecchio" piano nazionale dei trasporti (PGT) aveva certo molti difetti, il primo dei quali la scarsa operatività, e, proprio per quanto concerne gli investimenti, molti cedimenti alle (vere o presunte) esigenze di consenso elettorale; tuttavia vi era delineato un contesto di politica dei trasporti relativamente organico, al cui interno gli investimenti si collocavano. Nella Legge Obiettivo tutto ciò sembra assente: gli investimenti sembrano l'unica politica di settore indicata. E basterà citare due temi di grande attualità a livello europeo per mettere in luce come vi siano nessi cogenti tra aspetti infrastrutturali e *governance* del settore. Il primo concerne le politiche di liberalizzazione/regolazione: una struttura più concorrenziale dei servizi ferroviari e dell'affidamento delle concessioni infrastrutturali in generale tenderebbe a cambiare le priorità e le tecnologie (senza che sia possibile qui dilungarsi).

Il secondo tema concerne le politiche di "pricing di efficienza": pedaggi mirati a conseguire un uso efficiente dell'intero sistema infrastrutturale (al fine di ridurre l'impatto della congestione sull'ambiente) modificherebbero sia le scelte modali che i carichi di traffico sui diversi archi



della rete, con conseguenti diverse priorità di investimento. La Commissione Europea sta da tempo elaborando strategie e proposte su entrambi questi temi.

Un ulteriore problema trasportistico cui si è accennato concerne la priorità di interventi in infrastrutture destinate al traffico di lunga distanza, mentre la gran parte della domanda di mobilità, e la gran parte dei problemi di congestione ed ambientali concerne il traffico urbano, o comunque di area metropolitana. Sono interventi certo più difficili e spesso non meno costosi, ma il dubbio che meritino almeno altrettanta attenzione delle “grandi opere” sembra legittimo, soprattutto in presenza di risorse declinanti delle amministrazioni locali.

**5.4. Terzietà delle valutazioni e alternative tecniche.** In merito all’auspicato avvio di un processo di valutazione “comparativa” delle opere e delle priorità, c’è da segnalare l’opportunità di proseguire nella prassi avviata dal Ministero per il ponte sullo stretto di Messina: una valutazione fatta da soggetti terzi in gara pubblica. Quella esperienza aveva due difetti gravi: non specificava un metodo di analisi standard a cui adeguarsi, ed era limitata ad una sola opera. Se si eliminassero questi inconvenienti, si potrebbe dare inizio ad una “cultura della valutazione comparativa”, fatta da soggetti terzi sempre contendibili, che creerebbe anche un bagaglio tecnico sul tema di valore internazionale (oggi del tutto assente nel nostro Paese).

Ma tali valutazioni dovrebbero sempre prevedere, all’interno di ogni progetto messo in gara, più soluzioni tecniche, secondo la miglior prassi internazionale. Non è infatti una specifica soluzione “fisica” oggetto di valutazione, ma la risposta a determinati problemi di mobilità, che dovrebbero sempre prevedere una pluralità di possibili risposte tecnologiche e funzionali.

**5.5. I rischi di sottovalutazione dei costi e di sovrastima della domanda.** Infine occorre ricordare un cruciale segnale di prudenza che deriva dall’analisi di un gran numero di grandi progetti di trasporto: emerge al di là di ogni ragionevole dubbio una sistematica sottostima dei costi ed un’altrettanto sistematica sovrastima della domanda (entrambe per “scarti” dell’ordine del 30%). E, si badi, tali “errori” significano che i benefici netti per la collettività di tali opere sono spesso marginali o inesistenti del tutto. La moderna teoria delle scelte pubbliche non lascia dubbi sui motivi di tali “errori”: gli interessi di breve periodo degli attori coinvolti (decisori politici nazionali e locali, costruttori, agenzie di credito) fanno sì che si determinino sistematiche “asimmetrie informative” ai danni dei “pagatori in ultima istanza”, soggetti non vocali e quindi privi di peso nel meccanismo decisionale.