

## **TAV: la vittima collaterale**

di Giuseppe Pennisi

### ***Premessa***

Questo articolo non è un ulteriore contributo al dibattito in corso sulla tratta tra Lione e Torino del corridoio No. 5 (da Lisbona a Kiev) delle grandi linee europee di trasporto (in linguaggio giornalistico corrente chiamata TAV) che ha fatto seguito alle anticipazioni prima ed alla pubblicazione (sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) della ‘relazione’ di una Commissione incaricata dal Ministro di effettuare un’analisi costi benefici (ACB) dell’investimento. Uno dei componenti della Commissione – come è noto- si è rifiutato di firmarla ed in interviste e colloqui ha spiegato perché; ha anche chiesto che il suo documento venisse reso pubblico.

L’articolo parte da una constatazione: il confronto violento, non solo vivace, ha avuto una vittima collaterale. Tale vittima è la ACB medesima che introdotta nella pubblica amministrazione centrale e nelle Regioni italiane all’inizio degli anni Ottanta come metodo per vagliare progetti d’investimento pubblico con procedure di valenza internazionale, esce dalle discussioni agguerrite e dalle polemiche anche di stampa come uno strumento poco credibile e che può essere distorto per compiacere questo o quel committente. Occorre ricordare che, dopo l’esperienza, negli anni Ottanta, del Fondo investimenti ed occupazione presso l’allora Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Governi e Parlamenti hanno preferito assumere decisioni esclusivamente sulla base della loro responsabilità politica su investimenti da loro ritenuti prioritari, senza che si facesse ricorso ad un’analisi economica che venisse pubblicata e fosse, quindi, essa stessa oggetto di esame. La TAV rappresenta un’eccezione anche perché co-finanziata con la Francia e con la Commissione europea, sulla base di accordi internazionali: negli anni, sono state fatte diverse analisi, con metodologie condivise e validate a livello internazionale, che hanno evidenziato, prima di questa ultima ‘relazione’, che si tratta di un’opera non solo strategica sotto il profilo della politica europea, ma anche ‘economicamente’ conveniente per tutti gli Stati interessati.

E' un danno serio per la professione economica e per le amministrazioni statali e regionali che, specialmente negli ultimi due decenni, avevano, invece, trovato nell'ACB un metodo ed una procedura per meglio separare le loro funzioni da responsabilità che possono, anzi, debbono, essere prese dal livello politico nell'indicare gli obiettivi (e le priorità o ponderazione di tali obiettivi) tenendo conto dei vincoli esistenti (principalmente quelli di bilancio). Il dibattito sulla 'relazione' minaccia di affossare questa funzione di trasparenza connaturata alla ACB, forse la più importante che si può ascrivere allo strumento. Proprio, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha ufficializzato nel giugno 2017 le proprie *guidelines* per la valutazione degli investimenti; sono ancorate a quelle della Commissione europea (D.Lgs 228/2011) che proprio nell'ACB vede la base metodologica da applicare per la valutazione ex-ante, in itinere ed ex-post degli investimenti pubblici.

Questo articolo non entra nel merito della prosecuzione o meno della tratta Lione – Torino: è un tema ormai al di fuori di una pacata interlocuzione professionale. Riassume, invece, considerazioni sull'appropriatezza o meno di utilizzare l'ACB per la TAV ed in caso positivo di quale ACB e sintetizza le perplessità suscitate da alcuni punti della 'relazione'.

### ***Analisi Economica per Progetti non-marginali***

La TAV è un progetto 'non marginale' non tanto per il suo costo (specialmente se si considera nella sua interezza – da Lisbona a Kiev) e per la sua vita economica (oltre cento anni, ovviamente con manutenzione e periodici ammodernamenti, come indicano, ad esempio, le vie transalpine aperte oltre un secolo fa). Lo è perché i suoi obiettivi sono quelli di agevolare il cambiamento della struttura di produzione e, quindi, di prezzi e di ragioni di scambio relativi a livello europeo (oltre che dei Paesi e delle Regioni del suo tracciato).

Dai primi manuali dell'Unido, dell'Ocse e della Banca mondiale degli anni Settanta del secolo scorso, a quelli italiani degli anni Ottanta (sempre del secolo scorso), a quelli più recenti elaborati in seno alla Commissione europea (tra cui l'ottimo lavoro di Alessandro Ferrara *Cost Benefit Analysis of Multi-Level Government*, Routledge Studies in the Modern World Economy) insistono correttamente su questo punto, perché l'ACB elaborata come metodo e procedura per investimenti 'marginali' (nel senso che non modificano strutture economiche e prezzi relativi) non avrebbe più la base teorica sui cui regge.

Cosa fare per valutare investimenti 'non marginali'? Ci sono altri metodi di valutazione economica. Essi consistono in vario modo nel tracciare, sull'economia di un Paese, gli 'effetti' economici

dell'investimento e, se del caso, tranne indicatori sintetici che possono assomigliare a quelli dell'ACB (ma non lo sono). E' il metodo utilizzato per decenni in Francia e negli Stati di espressione francese (e recepito in buona parte dalla Commissione europea): in Francia è stato codificato nel volume *L'évaluation économique des projets: calcul économiques et planification*. E' stato impiegato dalla Banca mondiale, ad esempio, per il grande studio sul bacino del fiume Indo e nel 'triangolo di Jengka', nonché, nel primo dopoguerra, nella valutazione del programma di ricostruzione delle ferrovie giapponesi. Lo ha utilizzato la Gran Bretagna nelle analisi del tunnel sotto la Manica. E via discorrendo: si tratta di lavori pubblicati ed a cui si ha, dunque, facile accesso. Questo metodo può essere utilizzato anche per i progetti 'marginali': negli anni Settanta del secolo scorso, un fruttuoso dibattito sugli *Oxford Economic Papers* portò a queste conclusioni. Negli anni, anzi nei decenni, le metodologie si è affinate come mostra la raccolta di saggi curata da Federico Perali e Pasquale Lucio Scandizzo *The New Generation of Computable General Equilibrium Models: Modelling the Economy* pubblicata da Springer.

Le analisi della Commissione europea - l'ultima è del 2015- hanno, ritengo, tenuto conto di queste valutazioni 'strutturali' perché prassi non solo in Francia ed a Bruxelles ma anche in Austria (dove ha sede l'International Institute of Applied Systems Analysis), Spagna e Stati dell'Europa centrale ed orientale, entrati dell'Ue, i quali proprio grazie a rigorose valutazioni ex-ante hanno beneficiato di finanziamenti europei per numerosi investimenti, inclusi quelli dell'alta velocità ferroviaria.

L'Austria è molto interessata al futuro della TAV poiché – a quel che si sa dai lavori precedenti 'la relazione' - non sarebbero il Piemonte e la Regione Avernia-Rodano-Alpi (di cui è capitale Lione) i maggiori beneficiari della tratta. Portando a solo un'ora e mezza il viaggio Lione Torino in ferrovia, sarà possibile ottimizzare la riduzione del tempo di percorrenza da Milano a Venezia, oggi a 2 ore e 40 minuti, e di ridurre quello da Trieste a Lubiana a meno di un'ora. In tal modo non solo le imprese saranno più concorrenziali su piano internazionale, ma si potrà realizzare il riequilibrio modale a favore del trasporto ferroviario, percorso obbligato per decongestionare le strade della Padania e ridurre l'inquinamento.

L'esperienza concreta della condotta attraverso la Manica spiega che i maggiori beneficiari non sono stati né il Kent né la regione Pas de Calais (i due punti di collegamento) ma il corridoio Parigi-Colonia. Le analisi della Francia e dell'Ue considerano la tratta Lione-Torino giustificata e redditizia sotto il profilo economico e sociale. In termini semplici, senza il passaggio a Nord Ovest (Torino-Lione) è difficile attivare quello a Nord Est (Venezia -Trieste-Budapest-Kiev) di cui uno dei maggiori beneficiari è l'Austria. Nei Paesi partner non si nasconde una certa sorpresa per il fatto

che invece di andare avanti con l'opera (prima si finisce, meno costa e più rende), si sia fatto un nuovo studio, seguendo un metodo non adatto allo scopo.

Perché non si è lavorato seguendo il metodo 'degli effetti'. Difficile dire che in Italia non se ne abbia esperienza. Lo si è fatto con il 'Piano Generale dei Trasporti' del 1986, a cui, a ragione della mia posizione al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, ebbi la fortuna di collaborare e nella cui squadra c'erano economisti del vaglio di Wassily Leontief e Paolo Costa. Non molti anni fa, è stato utilizzato per l'analisi economica della transizione da televisione analogica e digitale terrestre. Lo hanno adottato nei loro piani di sviluppo regionale la Toscana e la Regione Siciliana. Nella collana dei materiali dell'unità di valutazione allora presso il Ministero dello Sviluppo Economico è stata anche pubblicata una guida all'utilizzo di questo strumento, predisposta in collaborazione con l'IRPET della Regione Toscana.

Indubbiamente, c'è un vincolo tecnico: l'Italia non ha una matrice di contabilità sociale aggiornata (una rappresentazione delle relazioni intersettoriali e dei flussi finanziari). Ma in questo, come nei casi citati, lo si sarebbe potuto superare lavorando di stretta intesa con l'ISTAT. Non nelle segrete stanze di un dicastero. Da cattolico, so che a pensar male si fa peccato. Da appassionato della lirica, concludo il paragrafo con il finale di una celebre aria del Figaro mozartiano: *E più nol dico!*

### ***ABC e progetti di lungo periodo***

Un investimento di lungo periodo comporta inevitabilmente incertezza, se non altro, come nel caso specifico, nelle stime dei flussi di passeggeri e merci da trasportare. A volte, si confonde incertezza con rischio e si pensa di poter risolvere il problema con analisi di reattività (chiamata nella 'relazione' con l'anglicismo 'sensibilità' che, in lingua italiana ha un differente significato) oppure ancora con una analisi di rischio complessa quale quella del 'metodo di Montecarlo' (molto utile in finanza ma meno in economia reale ed in economia pubblica in particolare). Circa trentacinque anni fa, un testo fondamentale di Avinash Dixit e Robert Pindyck (*Investment under Uncertainty*, Princeton University Press) ha indicato una strada per superare questo scoglio, fondamentale per un investimento come la TAV: un'ACB 'estesa' alle 'opzioni reali'.

Non è questa la sede per entrare negli aspetti tecnici; c'è letteratura abbondante anche in italiano, tra cui il libro mio e di Pasquale L. Scandizzo *Valutare l'incertezza* (Giappichelli) ed un fascicolo speciale della *Rassegna Italiana di Valutazione*, la rivista scientifica dell'Associazione Italiana di Valutazione. Tra i casi di studio presentati nel libro e nella rivista uno a firma mia e di Scandizzo riguarda la TAV ed uno a firma di Massimo Centra riguarda pure la TAV. Ambedue utilizzano

l'ACB 'estesa' ma con procedure leggermente differenti, senza entrare negli aspetti dei benefici ambientali (che si sono successivamente rivelati fondamentali). Ambedue giungono a risultati positivi per l'investimento, sotto il profilo dell'economia pubblica.

Occorre aggiungere che, trattandosi di un terreno allora nuovo, tanto io e Scandizzo quanto Centra abbiamo voluto una verifica. L'analisi mia e di Scandizzo è stata portata al vaglio di una sessione speciale di un congresso scientifico dell'International Evaluation Association tenuto a Berlino e successivamente pubblicata nel periodico scientifico internazionale *Evaluation*. Quella di Centra è stata discussa in una sessione di un congresso scientifico dell'Associazione Italiana di Valutazione tenuto a Catania, prima della sua pubblicazione nella *Rassegna Italiana di Valutazione*.

Non si tratta degli unici casi. Ad esempio, il Ministero dell'economia e delle finanze l'analisi economica del 'passante', via strada e ferrovia, della Basilicata dal Tirreno all'Adriatico è stata fatta seguendo il metodo dell'ACB 'estesa'. E' stata fatta una ACB 'estesa' anche per la metro C di Roma. Si potrebbero citare altri casi italiani, stranieri ed internazionali.

Sorge un doppio interrogativo: perché l'ABC 'estesa' non è stata adottata dagli estensori della 'relazione'? Sarebbe stato molto utile utilizzarla, in particolare, per studiare l'opzione di uscita' in termini di costi e benefici economici alla collettività, non di costi (ed eventuali benefici) finanziari all'erario in termini di rimborsi e risarcimenti ad altri soggetti (come la Commissione europea, la Repubblica francese, le imprese). Tali costi finanziari, secondo le stime, sarebbero attorno ai 4 miliardi di euro, a cui occorre aggiungere il ripristino del territorio e la messa in sicurezza e l'ammodernamento della ferrovia esistente.

Perché gli estensori della 'relazione' non hanno accolto l'invito che, prima della pubblicazione e di un infuocato confronto-scontro, che il loro lavoro beneficiasse dell'*advise and consent* asettico di un *panel* nominato dall'Accademia dei Lincei o dalla Società Italiana degli Economisti?

Sono interrogativi a cui professionisti seri non possono eludere.

### ***Perplessità generali***

Le perplessità generali sulla 'relazione' riguardano due aspetti fondamentali. Forse a ragione di inadeguata stesura, dal testo non è chiaro quale è l'oggetto dell'analisi e quale è la strumentazione impiegata.

Andiamo con ordine. E' chiarissimo che non viene analizzata l'intero corridoio Lisbona- Kiev come ritengo sarebbe appropriato fare e come fatto, credo, dalla Commissione europea), pur se alcuni grafici della 'relazione' indicano che l'oggetto dello studio è parte di un molto più grande 'tutto'.

In economia dei trasporti, la validità del ‘tutto’ è più importante, o quanto meno, almeno parimenti importante della validità delle singole tratte o segmenti. Tuttavia, non è chiaro se l’oggetto della valutazione sia la tratta Lione – Torino o il segmento Bussoleno (Piemonte) - Saint Jean de Maurienne (Savoia). A rigore di logica è fuorviante analizzare solo la tratta Lione-Torino dove gravano i costi senza tenere conto che i benefici saranno in gran misura nel Nord Est ed in Padania. A maggior ragione, è erratissimo raffrontare i costi del segmento Bussoleno - Saint Jean de Maurienne (il vero fulcro dei costi) con benefici solo nello stesso segmento (dato che la maggior parte dei benefici si materializzano altrove).

Per quanto riguarda la strumentazione, anche ammettendo che per mancanza di dati per effettuare una valutazione degli effetti utilizzando modellistica di equilibrio economico generale e per poca dimestichezza con l’ACB ‘estesa’ sviluppata nell’ultimo quarto di secolo, si debba ricorrere ad ACB per investimenti ‘marginali’, si dovrebbe indicare quale tipologia di ACB si utilizza.

In letteratura si riconoscono almeno tre tipologie di ACB, e conseguenziali procedure di applicazione: a) ACB finanziaria dai punti di vista di tutti i maggiori soggetti coinvolti o *stakeholder* (il cui ‘numerario’ o unità di misura è l’euro, il tasso di attualizzazione è quello finanziario ed i prezzi sono quelli di mercato) per valutare se e come parteciperanno al progetto; b) ACB tributaria del punto di vista dell’Erario (il cui ‘numerario’ è il gettito fiscale, il tasso d’attualizzazione il costo opportunità del capitale per l’investimento pubblico ed i prezzi risultano dalla conversione di quelli di mercato in gettito tributario); c) ACB economica dal punto di vista della collettività (in cui il ‘numerario’ è l’unità di consumo, il tasso di attualizzazione riflette la perdita di valore del consumo nel tempo, ed i prezzi vengono anche essi espressi in unità di consumo tramite appositi fattori di conversione).

In certi passaggi della ‘relazione’ pare si faccia un’analisi economica (ad esempio, in materia di valutazione del lavoro non qualificato). In altri, pare di essere in una ACB tributaria (ad esempio, in materia di trattamento delle imposte indirette, delle accise, dei pedaggio) in uno Stato, però, in cui sia ottimale tanto il fisco (e non ci siano fenomeni di evasione ed elusione) quanto la ripartizione del reddito.

In mancanza di chiarimenti e revisioni del testo, anche se ci accontentasse di una ACB di vecchia maniera per investimenti ‘marginali’, è arduo comprendere se le conclusioni della ‘relazione’ sono in linea con l’analisi. Dubito che possano essere la base per una decisione.

### ***Perplexità specifiche***

*Vita Economica* La 'relazione' fornisce indicazioni poco chiare. La 'vita economica' della TAV (o del segmento Bussoleno- Saint Jean de Maurienne?) è stimata in 60 anni ma il 'valore residuo' viene calcolato dopo 30 anni ed in altri passi del documento la 'vita economica' dell'infrastruttura pare durare 40 anni. Le differenze non sono banali perché, dopo la fase di cantiere, più breve è la vita economica meno sono i ricavi finanziari ed i benefici economici. Si ricorda che il tunnel del Frejus tra Bardonecchia e Modane è stato costruito nel 1857-72 e da allora è in operazione (anche grazie di ammodernamenti). La procedura corretta sarebbe stata quella di basarsi su una 'vita economica' di 100 anni e di includere stime (anche approssimative) dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché periodicamente, di ammodernamenti.

*Tasso di attualizzazione* E' uno dei nodi centrali. Nella prima parte del documento vengono menzionati tre tassi (0%,5% e 8%) non è chiaro se ciò sia ai fini della valutazione finanziaria od economica e se si riferiscano al costo opportunità del capitale o al tasso di rendimento medio dell'investimento pubblico negli ultimi 25-30 anni o al tasso d'interesse sui consumi. Si afferma, però, che per l'analisi viene utilizzato il 5% che porta a valori attuali netti negativi. Nella parte conclusiva, si utilizza il 3%, presumibilmente in quanto espressione del tasso d'interesse sui consumi, poiché citato nelle *guidelines* europee. Questa indicazione (non prescrizione) della Commissione europea fu il frutto del lavoro di un comitato di sei *advisors* (di cui facevo parte) alla fine degli anni Ottanta quando le prospettive di crescita in Europa (a cui il decremento del valore dei consumi nel tempo è strettamente connesso) erano tra il 2,5% ed il 4% l'anno. L'indicazione – come spesso avviene nelle amministrazioni, è rimasta nelle *guidelines*. Con le prospettive di oggi sarebbe più appropriato utilizzare un tasso attorno all'1%.

Come ha notato, in un'interlocuzione epistolare Andrea Boitani: *per rendersi conto di quanto conta la vita economica e il tasso di attualizzazione, si tenga presente che un beneficio costante di 10 euro l'anno per 30 anni (a partire da oggi) al tasso di sconto del 3% ha un valore attuale (VA) di 196. Con un tasso di sconto dell'1,2% sale a 250,69 (+28%) Se la vita utile è portata a 50 anni, sempre con beneficio costante di 10 l'anno, il VA sale a 257,30 (con tasso di sconto al 3%) e a 374,35 con tasso di sconto dell'1,2% (+45%). Non sono valori banali.*

Con una crescita del Pil reale dell'1% l'anno un tasso di attualizzazione del 3% significa un saggio di preferenza temporale del 2%, ovvero vuole dire che il benessere di una persona nata tra 35 anni varrebbe la metà di quello di un nato di oggi. Boitani parla correttamente di 'egoismo

intergenerazionale’, un ‘egoismo’ che gonfia il valore dei costi nei primi anni (fase di costruzione) e diminuisce quello dei benefici (nel resto della vita economica dell’opera).

*Flussi di traffico* Nel lavoro manca una vera analisi della domanda, della elasticità della stessa alla riduzione dei tempi di percorrenza ed una valida giustificazione dei flussi considerati. Sulla base delle tendenze degli ultimi anni, le previsioni effettuate in passato vengono giudicate *ottimistiche* e vengono sostituite con stime *realistiche*, elaborate non si sa su quale base. Non si tiene conto del fatto che già quindici anni fa, date le difficoltà di utilizzare la ‘ferrovia storica’ era chiara una diversione di traffico pesante su gomma verso la costiera. Ne scrissi su un settimanale nel 2006; ciò ingolfava la Riviera ligure e la Costa Azzurra ed indusse la Francia ad accelerare l’opera e fu una determinanti della tragedia del Ponte Morandi. Utilizzare le tendenze degli ultimi anni per effettuare stime per i prossimi 60 è, quanto meno, miope. Si prendano gli stagionati libri di Hans Adler (del 1973 e del 1989) sulla valutazione economica dei progetti di trasporto; contengono indicazioni puntuali su come, con una semplice modellistica, stimare il traffico indotto e generato da una nuova infrastruttura.

*Accise e Pedaggi* Tutta la letteratura economica concorda che si tratta di poste finanziarie, utili per la ACB finanziaria e tributaria ma da escludere dalla ACB economica. Nella ‘relazione’ si tesse, implicitamente, un *elogio dell’inquinatore* considerando la perdita di tali poste finanziarie, dirette a limitare il traffico di carichi pesanti ed inquinanti, come *un costo alla società*. Ciò vuol dire promuovere l’inquinamento. Ciò è in contraddizione con le direttive dello stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che nel dicembre 2018 ha proposto un ‘piano strategico per la mobilità sostenibile’, adottato dalla Conferenza Stato Regioni; tale piano prevede la sostituzione del parco autobus pubblico perché diventi completamente elettrico. La ‘relazione’ è in rotta di collisione con tale indirizzo.

*Costi ambientali* Nella ‘relazione’ sono giudicati trascurabile poiché i flussi di traffico sarebbero modesti. Quindi, si dispensa da un’analisi del problema. In effetti, questa è una conseguenza del concentrarsi sul segmento Bussoleno - Saint Jean de Maurienne, coprendosi gli occhi da quanto sta avvenendo non solo in Padania e nel Nord Est ma anche nella vicina costiera.

Non ci si sofferma su altre numerose critiche puntuali formulate in contributi di economisti sulla stampa quotidiana.

### **Conclusioni**

Albert O. Hirschman usava mettere in guardia dall'utilizzare l'ACB come *analisi cosmesi benefici* imbellettando ed incipriando le procedure ed i dati la fine di giungere ad un risultato predeterminato. Dato che non posso pensare che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si sia avvalso di una squadra che ha poca dimestichezza con la materia, non posso non inferire che le conclusioni erano state stabilite ancora prima di iniziare l'analisi.

La 'relazione', come detto in premessa, ha causato un danno collaterale molto forte nel minare la credibilità dell'ACB. E' importante che Governo e Parlamento tengano conto dei numerosi rilievi fatti da molteplici economisti nel valutare 'la relazione' e prendere le decisioni sulla TAV.

Una proposta interessante è stata formulata da Rainer Masera: la Commissione europea, la Francia e l'Italia, se vogliono, potrebbe costituire un gruppo di esperti per rivedere, alla luce delle informazioni dal 2015 (data dell'ultima valutazione condivisa), la valutazione della TAV utilizzando anche la 'relazione' e corredando l'ACB con altri strumenti.