

Ing. Fulvio Quattrocchio

intermodale24-rail

SOCIETA' ITALIANA DI POLITICA DEI TRASPORTI

La valutazione economica delle infrastrutture di trasporto tra errori passati e prospettive future.

Convegno, Milano, 6 Giugno 2014.

Alcune note personali a margine di quanto è stato detto nella sessione pomeridiana del Convegno.

Overdesign. Il termine indica un modo di progettare le opere civili e impiantistiche, tipicamente nel settore delle infrastrutture ma non solo, con criteri di dimensionamento, sicurezza, accessibilità, portati all'eccesso. Le opere costruite ne risultano sovradimensionate, sensibilmente massicce ed evidentemente disturbanti nel paesaggio, occupano quantità eccessive di territorio, costano molto di più del necessario. Il tema è stato accennato dal Presidente Ennio Cascetta in un suo breve intervento come moderatore delle tavola rotonda.

Un'esperienza comune a tutti, riconoscibile anche da chi non sia tecnico, è data dagli svincoli autostradali più recenti: la loro estensione (consumo di territorio) è enormemente più ampia di quella degli svincoli realizzati nei decenni precedenti, che peraltro funzionano benissimo.

L'overdesign è strettamente correlato alla ipertrofia normativa che affligge Italia ed Europa, ovvero alla continua produzione di norme e regolamenti tecnici per definire ogni cosa, spesso in modo contraddittorio secondo i differenti punti di vista, ed al loro continuo aggiornamento. Non è raro arrivare al punto da rendere inapplicabile una parte delle norme perché contrasta con un'altra parte, oppure la loro applicazione avrebbe costi tali da rendere impossibile l'attuazione del progetto.

Esiste addirittura da qualche anno una norma contro l'overdesign..... !

Poiché questa situazione contraddittoria configura il sorgere di responsabilità in carico alle figure professionali tecniche – progettisti e direttori dei lavori, ma anche esecutori e committenti per certi aspetti – per il mancato rispetto di prescrizioni normative, queste categorie restano esposte al rischio di procedimenti amministrativi e penali lunghi, difficili e costosi, attivabili da chiunque in qualunque momento.

Il sovradimensionamento progettuale è quindi in molte occasioni una risposta di autotutela dei progettisti e dei committenti nei confronti di possibili contestazioni di reato per non aver tenuto sufficientemente conto di ogni possibile ed ipotizzabile evento che possa configurare un rischio per i terzi.

Il richiamo del Presidente Cascetta a rivedere i criteri di progettazione è assolutamente condivisibile, ma temo che la sua attuazione sia molto difficile.

La Concentrazione selettiva secondo FS. Quando le risorse sono scarse, la loro destinazione va decisa selezionando gli interventi in base a scale di priorità e/o concentrandoli su un numero limitato di oggetti. E' un percorso di valutazione applicabile alle infrastrutture, evidenziato da Barbara Morganti relatrice alla tavola rotonda per il Gruppo FS, in quanto è stata una delle basi della azione di FS nel lavoro di risanamento economico del Gruppo attuato dall'AD Mauro Moretti: non solo quindi per valutare progetti di nuove infrastrutture, ma anche in relazione alla rete esistente ed alla destinazione delle disponibilità per la manutenzione e l'aggiornamento tecnologico.

In linea di principio il percorso è certamente razionale, ma anche qui la definizione dei criteri di selezione offre ampi margini di arbitrarietà. Nel caso specifico della rete ferroviaria nazionale, i criteri avrebbero dovuto essere determinati in funzione o di un disegno politico per il settore dei trasporti (che i Governi non hanno fin qui saputo produrre) o di un quadro di analisi estese alle esigenze espresse da tutti gli utilizzatori della rete, visto che si opera in un regime di libero mercato dei servizi.

Al contrario i risultati della concentrazione selettiva attuata da parte di FS, pubblicamente osservabili nella pratica quotidiana, indicano che la selezione degli oggetti di intervento è stata fatta seguendo una logica allineata soprattutto, per non dire esclusivamente, ai programmi aziendali interni al Gruppo FS ed ai suoi obiettivi finanziari.

Anche in questo caso è emersa chiaramente la contraddizione insita nel doppio ruolo che consegue la coesistenza all'interno del Gruppo FS del Gestore dell'Infrastruttura RFI (soggetto che deve garantire pari condizioni di accesso a tutti gli operatori) e delle Società Operative del traffico (Trenitalia e non solo) che giustamente perseguono obiettivi di risultato. Con una ulteriore complicazione legata al progetto di valorizzazione finanziaria-immobiliare di parti del patrimonio infrastrutturale, che ha molto probabilmente pesato anche nella determinazione dei criteri per la concentrazione selettiva.

E corrisponde ad una parte soltanto della realtà affermare che le aziende del Gruppo FS sono mere esecutrici di programmi di investimento assegnati dal Governo, perché va detto anche che Ferrovie dello Stato, in quanto erede naturale dell'ex-monopolista e tuttora di proprietà dello Stato, è inevitabilmente il referente dello Stato stesso – e in questo può anche esserci una logica - nella fase di definizione dei programmi che poi sarà chiamata ad eseguire.

Anche per questo, il Gruppo FS non può sottrarsi ad un ruolo centrale nella gestione del passaggio verso i nuovi assetti del mercato, quanto meno nella sua componente di Gestore

della Rete, e soprattutto in assenza di un definitivo scorporo del soggetto Gestore dal gruppo delle Società che si occupano dell'operatività.

Possiamo chiedere al Gruppo FS di essere in questa fase esso stesso promotore dell'assunzione di un ruolo "istituzionale" esponendo alla parte Stato-politica le necessità del Sistema Ferrovia anziché quelle aziendali? Secondo me, è possibile.

Valutare per scegliere. E' importante, ma su quali basi? Come definire il tempo di riferimento per la valutazione economica di un'infrastruttura? Certo non ci si può fermare ai tempi di ammortamento dei beni industriali, occorre ragionare sui decenni. Inoltre il parametro economico non può essere puramente "finanziario" ma deve incorporare aree più estese (Wider Economic Benefits).

L'analisi costi-benefici è considerata il metodo più diffuso e condiviso di valutazione, rispetto ad altri metodi più complessi (Multi-Criteria, Valore Aggiunto, ecc.) ma si può ritenere che sia un approccio "scientifico"? O meglio, lo è certo, dal momento che deve esplicitare le proprie condizioni di partenza, ma definire tali condizioni è in realtà atto arbitrario, senza nessuna garanzia di corrispondenza alla realtà e tanto meno alla effettiva evoluzione della stessa.

Una valutazione economica può servire per scegliere *come* fare una infrastruttura, non per decidere *se* farla. La decisione è un atto totalmente politico, deve essere legittimata da un piano coerente di evoluzione (evito volutamente il termine sviluppo) sociale e macroeconomica di un Paese, sul lungo termine.

Riporto, perché mi sembra molto utile, una parte del testo introduttivo al Convegno pubblicato sul sito web SIPOTRA, predisposto da Pierluigi Coppola:

la valutazione economica dei progetti è un'analisi comparativa: l'ipotesi di intervento viene valutata rispetto ad una ipotesi alternativa (tipicamente l'ipotesi di non-intervento). Come scenario di non-intervento, spesso si considera lo scenario *do-nothing*, in tal modo non si tiene conto delle condizioni di sistema al contorno ad esempio altri interventi già in corso di realizzazione e/o oggetto di un'altra valutazione. Ne deriva un'errata valutazione (tipicamente una sovrastima) dei benefici. Piuttosto che l'ipotesi *do-nothing*, sarebbe più opportuno valutare l'intervento rispetto ad uno scenario *Business-As-Usual*, ovvero lo scenario che considera le variazioni di sistema tendenziali, ad esempio gli interventi al contorno che verranno implementati indipendentemente dal progetto in esame, oppure uno scenario *do-minimum*, ovvero lo scenario che migliorerebbe le condizioni iniziali a costi molto bassi, ad esempio gli interventi di riorganizzazione/regolazione del sistema o i miglioramenti derivanti dall'introduzione di nuove tecnologie, eventualmente anche lievi interventi infrastrutturali (realizzabili a basso costo).

Altri commenti dei Soci Sipotra su http://www.sipotra.it/?page_id=6461