

Dalla pianificazione alla regolazione dei trasporti

MARCO PONTI

Perché dalla pianificazione alla regolazione

In generale, la regolazione di soggetti privati, o comunque mossi da obiettivi privatistici, si presenta come alternativa alla produzione diretta di beni e servizi da parte dello Stato per conseguire obiettivi sociali.

Questa evoluzione riguarda molti settori, ed è in atto in contesti economici molto differenziati, pur trattandosi di un approccio recente.

Ed anche la letteratura sulla regolazione si presenta come "giovane", con molta teoria e limitate verifiche sperimentali.

I "fallimenti dello Stato" sono notoriamente considerati come la causa principale del mutamento in atto: inefficienza, uso clientelare delle risorse, "cattura" dei soggetti pubblici (cioè prevalenza degli interessi dei produttori dei servizi su quelli degli utenti), "rent seeking" delle agenzie (cioè comportamenti egoistici, scarsa produttività, ecc.), corruzione. Ma occorre ricordare che liberalizzazione e regolazione sono concetti simmetrici e complementari: entrambe postulano "minacce credibili" di tipo economico su soggetti sostanzialmente privati, mirate all'efficienza. (La socialità è perseguita con altri mezzi: tariffe, caratteristiche dei servizi, ecc.).

Perché regolare i trasporti

Il settore dei trasporti è caratterizzato da molteplici fenomeni noti come fallimenti del mercato: esternalità (si pensi all'ambiente), "monopoli naturali", "asimmetrie informative" (si pensi alla sicurezza: gli automobilisti non percepiscono adeguatamente i rischi che generano a sé e agli altri), obiettivi sociali (può essere rilevante tutelare i gruppi a basso reddito, o le regioni meno sviluppate ecc.). Perciò l'intervento pubblico deve continuare, ed in molteplici forme; ma lo deve fare con nuovi strumenti, ottenendo sia efficienza che socialità.

Non tutti tali "fallimenti del mercato" possono essere oggetto di regolazione: certamente non gli obiettivi sociali, propri di meccanismi elettivi. In generale solo gli obiettivi di efficienza. Ma quelli ambientali, assommando aspetti di equità (occorre compensare i cittadini danneggiati dal rumore di un aeroporto), e di efficienza (l'inquinamento atmosferico genera costi alla collettività sotto

forma di spese mediche ecc.), con gravi incertezze "scientifiche" (molti costi sono di problematica quantificazione e previsione), rimangono per ora nella sfera più direttamente politica.

Cosa regolare

Certamente occorre regolare le infrastrutture (i già citati "monopoli naturali"), sia per gli aspetti gestionali (concessioni), che per quelli realizzativi, che per le modalità e le tariffe di accesso (pedaggi). Lo strumento principale è la gara per gestire le infrastrutture. Un secondo strumento assai efficace per tutelare gli utenti da possibili rendite o inefficienze monopolistiche è il controllo delle tariffe mediante uno strumento noto come "price cap" (su cui qui non possiamo dilungarci).

Anche alcuni servizi di trasporto possono generare "fallimenti del mercato" che ne postulano la regolazione. In particolare, il trasporto pubblico locale tende a generare mercati instabili se completamente liberalizzato; vi sono poi fenomeni più complicati come l'"effetto Mohring". Incerto si presenta ancora il quadro dei servizi ferroviari, in cui la competizione nel mercato può presentare problemi rilevanti, ma non così la competizione per il mercato (cioè con gare per l'affidamento in esclusiva dei servizi).

I maggiori problemi politici della regolazione/liberalizzazione

Il nocciolo del problema è correlato ai meccanismi di consenso: il processo evolutivo dalla produzione diretta alla regolazione comporta che siano la qualità e/o i prezzi dei servizi a determinare tale consenso, e non i benefici elargiti ai produttori (sotto forma spesso di "voti di scambio" con gli addetti al settore). Anzi, i produttori tendono a divenire "antagonisti" rispetto a decisori pubblici orientati all'efficienza (si pensi alle gare per i trasporti locali, con cui il decisore politico seleziona il gestore che presenta costi, anche di lavoro, più bassi....). Questo passaggio è difficilissimo, ed incontra forti resistenze da parte sia dei soggetti politici che degli amministratori.

Una delle questioni più dibattute è quella della "terzietà" della regolazione: è opportuno (e ovunque questa è la tendenza dominante) che i regolatori non siano soggetti a pressioni elettorali,

orientate generalmente non all'efficienza, cioè ai bassi costi, ma alla distribuzione del reddito, cioè a ottenere vantaggi per gruppi o soggetti particolari (e "vocali"). Ed in effetti, alla sfera politica tale "terzietà" sottrae potere.

Una Autorità nazionale per i trasporti è in realtà prevista dalle leggi esistenti, e raccomandata dal Piano Generale dei Trasporti. Dovrebbe occuparsi essenzialmente delle concessioni per le infrastrutture, e delle modalità e tariffe di accesso. Potrebbe avere utili "sedi distaccate" regionali, dato il crescente ruolo di questo livello amministrativo (e le preoccupanti tendenze illiberali che sembrano manifestare in generale gli enti locali). Ma le resistenze alle Autorità indipendenti di regolazione sembrano ancora fortissime occorre riconoscere, anche a motivo del proliferare di Autorità con i più diversi e discutibili scopi.

Le priorità settoriali

La priorità vera è liberalizzare i servizi che possono e devono essere liberalizzati, e non lo sono affatto: innanzitutto i servizi aerei (80% del mercato interno è ancora di ALITALIA, nonostante l'inefficienza e le alte tariffe, ed i servizi intercontinentali sono ancora "duopolistici").

Poi vi sono i servizi da liberalizzare nella forma che abbiamo definito per il mercato (una concorrenza "regolata" da gare): i servizi ferroviari (c'è il forte rischio che quella in atto si risolva in una liberalizzazione "di facciata", come è stata in Europa quella aerea), il trasporto pubblico locale (moltissimi enti locali si attrezzano a fare gare "gattopardesche" in cui gli "incumbents", cioè le loro aziende monopolistiche, non corrono rischi reali). Per le infrastrutture, le autostrade: l'attuale quadro è disperante, caratterizzato da concessioni lunghissime, senza gare, con "price-cap" estremamente favorevoli agli "incumbents". Manca anche qualsiasi analisi del parametro noto come "dimensione minima efficiente", cioè di quanto e quale "spezzatino" sia il più conveniente per la collettività. Sarebbe essenziale poi estendere il meccanismo concessorio e regolatorio ad interi bacini di traffico, e non a tratte isolate come è oggi per ragioni storiche (l'approccio per bacini è noto come "schema Newbery"). Infine i pedaggi autostradali non rispondono oggi ad alcun criterio di efficienza allocativa (congestione, ambiente ecc.), ma solo alle esigenze di cash-flow dei concessionari, perfettamente legittime, ma insufficienti per rimanere criterio unico di tariffazione. Le infrastrutture ferroviarie di livello nazionale: perché non configurare un processo graduale di "unbundling" (è il termine inglese da cui deriva "spezzatino"), con successiva messa in gara di segmenti di rete dimensionalmente efficienti? (Al contrario, per le reti locali forse conviene tenere uniti servizi e reti, per evitare gli errori delle ferrovie inglesi). Buono sembra essere invece il sistema di pedaggi italiano, intermedio tra costi medi e marginali, che sono i due "modelli" economici dominanti in Europa, che qui ci si limita a menzionare.

Per gli aeroporti occorrerebbe almeno scegliere tra concessioni brevi non in gara, o concessioni lunghe in gara, mentre oggi prevale la discutibile idea del "campione nazionale" da favorire comunque (generalmente a danno dell'utenza), cioè concessioni lunghe senza gare (e senza "price-caps" di sorta).

Qui, come per le autostrade, emergono forti conflitti di interesse nelle amministrazioni locali, ad un tempo "incumbents", cioè proprietari di concessioni monopolistiche, e contemporaneamente, in quanto soggetti eletti, difensori degli utenti.

I problemi di allocazione della capacità aeroportuale (noto come problema degli "slots") ha dimensione europea, ma le prospettive sono pessime (in tutta Europa infatti si tende alla difesa ad oltranza dei "campioni nazionali", con danni per tutti). Si tratta per esempio della questione Linate-Malpensa: per difendere gli interessi della compagnia di bandiera nazionale contro le altre compagnie di bandiera, si sono vistosamente danneggiati gli utenti, allocando per legge quasi tutta la capacità di Malpensa; per fortuna l'evidenza dei fenomeni negativi e l'atteggiamento dell'assessore milanese ai trasporti ha generato poi un parziale ripensamento.

Qui si può solo accennare ai porti: nulla di più lontano oggi da una moderna struttura regolata, nemmeno per le più banali difese da politiche di discriminazione all'accesso.

Ma qui la normativa comunitaria sembra muoversi nella giusta direzione.

Regolazione e grandi investimenti

Per le infrastrutture di trasporto si parla continuamente di "finanziamenti privati" ("Project Financing"). Ma questo schema ha tragici precedenti in Italia (l'Alta Velocità), e in generale nei trasporti ha possibilità solo marginali di generare risorse, mentre si presta egregiamente ad "occultare" i costi pubblici reali: basta fornire garanzie pubbliche che eliminino il rischio, e gli investimenti privati divengono di fatto un prestito allo Stato, che i cittadini saranno chiamati a ripagare dopo molti anni.

E infatti, il Project Financing in generale non è in piena sintonia con un atteggiamento regolatorio: determina infatti "matrimoni lunghissimi" tra privati e pubblica amministrazione, che contrastano (come del resto le "società miste", tanto care ai decisori politici) con la visione di un rapporto sostanzialmente antagonista tra regolati e regolatori, l'unico che garantisca utenti e contribuenti da fenomeni di "cattura" a loro danno. Se comunque il processo è trasparente, si ha il vantaggio di evidenziare il costo della socialità di un progetto: è la quota del progetto che non si autofinanzia. E il valore per la collettività della socialità dovrebbe essere valutato con analisi del tipo "costi-benefici". Purtroppo, anche di questa prassi internazionale, assai più datata della stessa regolazione pubblica, in Italia vi sono scarse e deboli tracce.