

Workshop

I sussidi pubblici ai servizi di trasporto e la misurazione dei risultati

(Marco Ponti)

1. Aspetti teorici generali: gli obiettivi distributivi e di efficienza

La necessità di misurare i risultati si presenta come alternativa radicale alla sostanziale arbitrarietà dei trasferimenti attuali al settore.

Gli obiettivi pubblici a cui ci si potrebbe formalmente riferire per giustificare i trasferimenti ai trasporti collettivi sono essenzialmente di due tipi: quelli distributivi, anche se notoriamente la redistribuzione del reddito mediante erogazione di servizi sussidiati (“in kind”) presenta problemi di maggiore onerosità, universalità e trasparenza, e quelli di efficienza, a loro volta riconducibili alla riduzione delle esternalità ambientali ed alla congestione presenti nel modo stradale, riduzione conseguibile con l’incentivo ai trasporti collettivi.

Un problema specifico concerne invece l’equità dei soli risparmi di tempo: è socialmente accettabile sussidiare modi di trasporto solo in quanto più veloci di altri?

Il conseguimento di obiettivi ambientali soffre della nota inefficienza dei “sussidi incrociati”, con perdite di benessere rispetto a tasse che internalizzino i costi esterni (note come “tasse pigouviane”). Le medesime considerazioni valgono per i sussidi incrociati finalizzati a ridurre l’altra esternalità presente nel settore, la congestione stradale (per quanto questa esternalità abbia caratteristiche radicalmente diverse di quella ambientale, cfr.oltre). Anche in questo caso, l’intervento diretto sul fenomeno (“congestion charging”) sembra più efficace e più efficiente dei sussidi incrociati ai trasporti collettivi.

Inutile osservare poi che trattandosi di trasferimenti che riguardano i trasporti, anche gli aspetti fiscali (cioè i trasferimenti in senso opposto ai sussidi) sono da annoverare a pieno titolo nell’oggetto del convegno.

2. La misurazione degli obiettivi

Le tecniche disponibili oggi per misurare obiettivi e risultati dei trasferimenti sono molteplici, di costo rapidamente decrescente, eppure quasi mai impiegate dai decisori pubblici.

Per gli obiettivi distributivi sono possibili misurazioni campionarie sull’utenza, e tecniche specifiche per determinarne il reddito. L’unica analisi nota di questo tipo è quella effettuata dal CENSIS nel 2008, con risultati del tutto inattesi (prevalenza di utenti impiegati e studenti nei trasporti collettivi, e di operai ed artigiani nei trasporti individuali).

I risultati potrebbero orientare le scelte pubbliche anche a sussidi mirati all’utenza invece che alle imprese di trasporto.

Per gli obiettivi ambientali e di congestione la misurazione degli impatti è più complessa, perché basata sull’elasticità incrociata tra le tariffe e l’uso di altri mezzi di trasporto.

Interventi di tipo normativo (standard e divieti) presentano problemi di valutazione comparativa ancora più complessi, dovendosi in questo caso valutare il costo-ombra degli interventi normativi stessi (spesso elevato). Dal punto di vista teorico tuttavia non vi dovrebbero essere problemi maggiori nel determinare livelli ottimali in termini di efficienza delle tariffe, (e quindi dei trasferimenti, che ne rappresentano il duale, cioè il complemento necessario all’equilibrio finanziario dell’impresa che eroga il servizio). Il problema si rivela particolarmente complesso a livello urbano, data la capillarità della rete da modellizzare, ma gli strumenti attuali di calcolo, ed approcci del tipo costi-benefici tendenti ad evidenziare le variazioni di surplus sociale di politiche alternative, consentirebbero di affrontare il problema senza difficoltà particolari.

3. La rilevanza sociale dei trasporti in un periodo di scarsità di risorse pubbliche

Una rilevanza particolare del tema dei trasferimenti ai servizi di trasporto, straordinariamente rilevanti in Italia in relazione alle condizioni economiche del paese (crisi fiscale e livello del PIL), concerne la priorità relativa di questo settore sia dal punto di vista sociale che da quello ambientale.

Non si può per esempio ignorare il paradosso sia di relevantissimi sussidi erogati ad un settore complessivamente più inquinante dei trasporti, come quello agricolo (si potrebbe parlare di “esternalità incentivate” invece che tassate), sia la natura di bisogno sociale “derivato” proprio del trasporto, rispetto ad altri bisogni invece considerabili come primari, quali la sanità o il reddito di categorie escluse dal mercato del lavoro.

4. Problemi e quesiti per i diversi modi di trasporto

Per il settore ferroviario, i problemi specifici appaiono essere relativi soprattutto alla logica di subsidiare i risparmi di tempo: ai viaggiatori dei servizi di alta velocità viene imposta una tariffazione che non copre se non in minima parte i costi di investimento dell’infrastruttura (e a volte nemmeno i costi di puro esercizio), mentre ai viaggiatori autostradali sono imposti oneri ben superiori, e ciò al di là di ogni considerazione di reddito, o di esternalità non internalizzate (per i servizi di autobus di lunga distanza, non subsidiati, questo fatto è ancora più clamoroso, in quanto per questi servizi nessuna serio danno ambientale è ipotizzabile, ed inoltre sono usati dalle categorie a reddito molto basso, assai più di quelli ferroviari subsidiati). Per l’AV, gli unici dati disponibili, quelli francesi, sembrano confermare l’ovvia intuizione che si tratti di viaggiatori che valutano molto il tempo, cioè di reddito medio-alto.

Un problema diverso concerne i trasferimenti per i servizi ferroviari di lunga distanza non AV, fortemente subsidiati anche in presenza di tariffe aeree nettamente inferiori al costo di produzione dei corrispondenti servizi ferroviari, e di questi enormemente più rapidi. Una situazione ancora diversa si presenta per molti servizi ferroviari locali, molto più costosi per le casse pubbliche di analoghi servizi su autobus, cui si differenziano solo per tempi di viaggio porta-a-porta lievemente inferiori (di nuovo, si ricorda che le emissioni unitarie degli autobus sono trascurabili, oltre che già internalizzate).

Da tenere in grande evidenza rimangono sempre, per il settore ferroviario, gli effetti positivi sulle esternalità di congestione che genera quello stradale nelle aree dense, legati all’elasticità incrociata (ogni automobilista che si sposta sul mezzo pubblico riduce la congestione stradale), anche se il quadro risulterebbe radicalmente diverso, e certo più efficiente, se ciascun modo internalizzasse i costi sociali che genera (cfr. oltre).

I servizi di trasporto stradali di lunga distanza (per il TPL cfr. oltre) sono in gran parte autoprodotti (le automobili private e una parte del trasporto merci) e in minor parte a servizio di terzi (la maggior parte del trasporto merci su camion ed autobus di lunga distanza).

Tali servizi risultano fortemente tassati (le accise sui carburanti in Italia sono tra le più alte del mondo), e la rete autostradale è per la gran parte a pedaggio.

Obiettivi sociali di tipo distributivo non sembrano dunque qui esser stati mai posti, neppure, come abbiamo visto, per i servizi di autobus di lunga distanza, fortemente usati da lavoratori immigrati. Un altro aspetto distributivo e’ legato alla congestione, una esternalità socialmente diversa da quella ambientale, nella misura in cui colpisce per la gran parte gli stessi soggetti sociali che la generano (“esternalità di club”). Infine l’ISTAT ha recentemente evidenziato il carattere regressivo delle accise sui carburanti, che colpiscono in misura relativamente maggiore i redditi più bassi.

Ma limitandosi agli aspetti più direttamente riconducibili all’efficienza di tali trasferimenti, la più recente letteratura sul tema (in particolare la meta-ricerca a scala mondiale prodotta dal IMF) sembra evidenziare un problema paradossale di efficienza: la tassazione media per il modo

stradale in Italia, come in gran parte d'Europa e al contrario degli Stati Uniti, supererebbe nettamente tutte le esternalità del settore, determinando per questa via una perdita di benessere sociale. Tuttavia certamente questo non più è vero entrando nei dettagli: nelle aree dense le esternalità non sono coperte, e la loro copertura, anche in aree extraurbane, per il trasporto merci appare molto inferiore a quella che concerne le auto private. Tuttavia ciò significa che, simmetricamente, su gran parte della rete viaria ordinaria ed autostradale, e per tutti i periodi di congestione, sembra si sia molto lontani dall'efficienza allocativa.

Ovviamente questo sgombra il campo ad ogni ipotesi, spesso sollevata, che i servizi merci di lunga distanza siano "sussidiati" da sconti su carburanti e pedaggi autostradali. Date le dimensioni di tali sconti, verosimilmente sulle lunghe distanze il comparto raggiunge un sostanziale equilibrio tra esternalità ed accise, o almeno vi si trova molto vicino (è necessaria qui una contabilità accurata)

Infine, non si può non notare che nessun altro settore che genera esternalità presenta livelli di internalizzazione medi paragonabili a quelli del trasporto stradale.

Per quanto concerne i servizi di trasporto collettivo locali (TPL), sia gli aspetti sociali che quelli di efficienza sono molto rilevanti: qui si muovono lavoratori pendolari e studenti, e qui si collocano i maggiori impatti esterni (inquinamento antropico) ed i maggiori fenomeni di congestione.

Per quanto concerne gli aspetti sociali, vi è da notare che la disponibilità di dati appare incredibilmente scarsa: come si è detto, l'unica indagine nota, per quanto incompleta, è quella del CENSIS del 2008, che mette in luce come i mezzi pubblici siano usati prevalentemente da impiegati e studenti, e quelli automobilistici da categorie operaie ed artigiane, ma senza distinzioni adeguate per livelli di reddito né per subarea geografica (verosimilmente gli utenti dell'auto nei centri urbani hanno redditi molto diversi da quelli delle categorie operaie che viaggiano all'esterno dei centri). Questa mancanza di informazione a supporto di decisioni sugli aspetti distributivi dei trasferimenti appare tuttavia gravissima, ed è di per sé eloquente sullo scarso interesse dei decisori per il problema.

Per gli aspetti di efficienza, legati ad ambiente e congestione, si è già accennato alla disponibilità di strumenti analitici di ottimizzazione (o almeno di subottimizzazione, in caso di risorse vincolate). Appare cioè possibile definire livelli efficienti delle tariffe, e quindi, per imprese di TPL mediamente efficienti, il corrispondente livello ottimale di sussidio. Gli aspetti distributivi potrebbero certamente essere meglio gestiti con sussidi diretti all'utenza a basso reddito (abbonamenti scontati), al fine di non sussidiare utenti ad alto reddito che spesso risiedono in aree molto ben servite dal TPL e presentano una bassa elasticità agli aspetti tariffari, scegliendo il modo di trasporto in funzione dei tempi di viaggio.

5. Un caso particolare: la "continuità territoriale"

Mentre può essere forse accettabile il sostegno economico alle aree geograficamente più svantaggiate anche attraverso i trasporti, gravi e legittime perplessità possono essere sollevate per il sussidio erogato a categorie di reddito medio-alto, quali agli utenti dei servizi aerei, cioè a categorie che assegnano un grande valore al proprio tempo. Per le isole, non sarebbe sufficiente sussidiare i servizi di traghetto? Né appare chiaro se dei sussidi tramite i servizi di trasporto siano da estendere (come spesso politicamente richiesto) a tutti gli insediamenti isolati: dato l'evidente trade-off tra prezzi delle abitazioni ed accessibilità, questo genererebbe un incentivo ad un'ulteriore dispersione degli insediamenti, con conseguenti forti diseconomie di scala per tutti i servizi, e dubbi aspetti di equità. Clamoroso ed esemplare infine il caso di sussidi ai costosissimi servizi aerei per isole turistiche minori.

4. La regolazione del settore: la centralità dei fenomeni di “cattura” per la corretta comprensione delle dinamiche nei trasferimenti.

In tutti i casi precedenti, data la scarsità estrema di fondi pubblici, valgono ragionevoli dubbi sull'equità e/o l'efficienza dei trasferimenti sommariamente descritti sopra. Sembra allora necessario comprenderne a fondo le motivazioni politiche al fine di intraprendere azioni realmente efficaci, e la teoria della regolazione può fornire rilevanti strumenti a questo fine. I meccanismi dominanti di “cattura” dei decisori in prima ipotesi potrebbero essere:

- il “voto di scambio” nei confronti degli addetti o di gruppi di utenti molto “vocali” (es. i pendolari ferroviari versus quelli in auto e in bus). Ciò, considerando anche gli elevati livelli medi delle retribuzioni nel settore, assai lontani da quelli di analoghi servizi privati. Domina cioè il sussidio all'offerta rispetto a quello alla domanda, e proprio questo evidente fenomeno incoraggerebbe, come si è detto, scelte di sussidi mirati diretti all'utenza a più basso reddito, aprendo molto di più il settore alla concorrenza, sul modello anglosassone.
- la mancanza di un “residual claimant” (cioè la certezza di trasferimenti. Cfr. il caso Alitalia, o il grandissimo “clout” di FSI rispetto ad aziende minori nei trasporti locali)
- i fenomeni di “revolving doors” territoriale e partitico, con i quali dirigenti politici ed amministrativi vengono periodicamente cooptati in lucrose posizioni all'interno di aziende sussidiate.
- le asimmetrie informative gestite strategicamente dalle imprese (per esempio, sul supposto grande peso dei trasporti collettivi, e soprattutto ferroviari, nel ridurre le esternalità ambientali, nella redistribuzione del reddito ecc.).
- Infine, la corruzione vera e propria, che è solo un fenomeno estremo di “cattura del decisore”.

6. Una prima possibile distinzione metodologica tra sussidi e corrispettivi

Si potrebbero correttamente definire “corrispettivi”, termine strenuamente difeso dalle imprese che ne godono, tutti e soli quei trasferimenti che presentino entrambe le caratteristiche seguenti:

- Sono valutati e quantificati in termini di confronto sistematico tra ammontare e risultati. Questo vale per esempio per ogni Euro pubblico speso per tonnellata di CO2 risparmiata, o per l'ammontare di incremento del reddito generato in ogni categoria sociale rilevante dell'utenza, o in benefici economici per le imprese o per un territorio sfavorito. Questo consentirebbe ovviamente di valutare efficienza, efficacia ed equità di politiche alternative, anche (e soprattutto) al di fuori del settore dei trasporti.
- Non abbiano alcuna relazione con il mantenimento dell'equilibrio economico delle imprese sussidiate. Infatti in questo modo si maschererebbero aiuti di Stato con socialità.

In tutti gli altri casi non si tratterebbe di corrispettivi, ma di sussidi arbitrari, dettati da obiettivi a volte non illegittimi per se ma, in quanto non esplicitabili, difficilmente conciliabili con scelte trasparenti e democratiche sull'allocazione delle (scarse) risorse pubbliche.