



Note sulla politica dei trasporti dell'anno trascorso

di Marco Ponti

Discussion
Paper 10

15 marzo 2024

SUMMARY

Gli eventi di politica dei trasporti emersi nel 2023 si presentano variegati. A livello macroeconomico, l'accordo con l'Europa sul debito e la bassa crescita dell'economia italiana configurano crescenti vincoli di spesa. Gli investimenti previsti dal PNRR appaiono sia onerosissimi per le casse pubbliche che di molto incerta solidità, sia economica che ambientale, tanto che il più rilevante è stato di fatto cancellato. Il progetto-bandiera dell'attuale governo, il Ponte sullo stretto, non sembra tra le scelte peggiori, pur risultando di interesse più locale che nazionale, e con gravi incertezze tecnologiche, e ancor più gravi acrobazie per evitare di metterlo a gara. Nei servizi di TPL per l'ennesima volta le gare saranno molto poco contendibili, o non ci saranno affatto.

Le notizie positive riguardano l'alienazione, forse definitiva, di Alitalia, e qualche segnale di movimento del mercato ferroviario, mentre le annunciate strategie per altre privatizzazioni sembrano destinate solo a fare cassa, mantenendo il controllo pubblico anche dove non è necessario. Qualche segnale positivo arriva dall'evoluzione tecnologica per la guida automatica, anche se l'elettrificazione del parco veicolare rallenta anche a causa di scelte pubbliche e private discutibili.

1 Il contesto macroeconomico e politico

Il relevantissimo peso sul settore della mano pubblica (fiscale, regolatorio, e normativo) è teoricamente legato alla presenza pervasiva sia di monopoli naturali e legali, che di esternalità ambientali, che di obiettivi distributivi.

Il contesto macroeconomico nel 2023 ha visto la presenza di elevati (ed inattesi) fenomeni inflattivi, con un aumento dei costi di produzione per le imprese e una diminuzione importante dei salari reali.

Questo ha comportato una rapida crescita del costo del denaro, con effetti contraddittori, di rallentamento della crescita e riduzione parallela del costo reale del debito pubblico.

Ha visto d'altro lato la presenza delle prime consistenti erogazioni del PNRR, a cui tuttavia non è corrisposta una crescita economica adeguata, e tale crescita non sembra prevedibile nemmeno nell'anno in corso. Questo probabilmente anche per le molte debolezze del Piano stesso.

La "dichiarazione di intenti" dell'attuale verso l'Europa - "adesso è finita la pacchia" - sembra capovolgibile: adesso è finita la pacchia per la spesa pubblica italiana, e questo concerne anche l'investimento in infrastrutture, che deve diventare più attento agli impatti finanziari, oltre a quelli economici.

In presenza di bassi effetti sulla crescita, il rischio che il PNRR peggiori ancora il rapporto debito-PIL si presenta come reale.

Questo rende ancora più essenziale orientare le politiche, anche settoriali, alla crescita economica, se non si vuole ridurre la spesa sociale e la conversione ambientale, per definizione anch'essa onerosa.

Relativamente positivo infine appare il quadro occupazionale, anche per effetti demografici.

Ma rimangono importanti sacche di sottooccupazione e di inattività, soprattutto nel mezzogiorno (occupazione femminile e giovanile).

Questo fatto negativo tuttavia può tradursi, se adeguatamente combattuto, in una risorsa, dato il calo demografico in corso.

Dato anche l'apparente buon livello dei profitti delle imprese, c'è dunque una concreta speranza che l'aumento della forza contrattuale del fattore lavoro possa tradursi almeno in un recupero del valore reale dei salari, e di conseguenza dei consumi.

2 Gli investimenti infrastrutturali

Quelli riconducibili al PNRR sono senz'altro i più rilevanti, e appaiono nel complesso scelte molto onerose, per infrastrutture con insufficiente redditività economica, poco efficaci dal punto di vista sia ambientale che occupazionale che distributivo, e con impatti finanziari fortemente negativi.

Sembrano scelte frettolose, guidate solo dalla necessità di avviare rapidamente cantieri, con una visione paleo-keynesiana secondo la quale la spesa in conto capitale generi automaticamente sviluppo economico, indipendentemente dalla sua qualità (“scavar buche e riempirle”).

Questo quadro è sicuramente avvalorato dalla loro genesi e sviluppo: prima sono stati elencati come già decisi, poi sono stati valutati in modo aggregato all’interno di un modello macroeconomico di tipo sostanzialmente keynesiano (di valore aggiunto), che giustifica, in assenza di alternative, qualsiasi spesa, anche la più inutile.

Infine, le valutazioni specifiche per ogni progetto, del tipo costi-benefici, sono state affidate allo stesso soggetto destinatario dei fondi più consistenti, le ferrovie dello Stato, che sono anche politicamente dipendenti dal ministero che le controlla.

È fin troppo evidente che non c’è stata alcuna volontà di valutare seriamente alcunché, a causa di un clamoroso conflitto di interessi.

Il che suscita ulteriori perplessità, date le presunte capacità tecniche di un capo del governo, Mario Draghi, da tutti assunto come grande razionalizzatore della spesa pubblica.

Draghi infatti come capo della BCE ha avuto certamente la possibilità di conoscere il PNRR fin dalla sua iniziale formulazione, avvenuta sotto il governo Conte.

3 Il caso del maggior progetto infrastrutturale del PNRR

A riprova di quanto affermato sopra, il caso del raddoppio ad alta velocità della ferrovia Salerno-Reggio Calabria appare emblematico.

Il progetto, dal costo previsto (pre-inflazione) compreso tra i 22 e i 29 miliardi interamente a carico delle casse pubbliche, riguarda una linea lontana dalla saturazione e per la quale sono già previsti importanti miglioramenti, anche in termini di velocizzazione.

Evidentemente il raddoppio è strettamente finalizzato al traffico passeggeri, e già questo lo connota come dedicato a categorie di reddito medio-alte o turistiche.

Avrebbe dovuto collegare, con un tracciato molto accidentato, quindi denso di opere d’arte (viadotti e gallerie) anche i centri di Cosenza e Catanzaro.

Nessuna analisi della tratta complessiva, economica o anche solo di traffico, è stata presentata a supporto della scelta.

Una prima analisi costi-benefici semplificata, effettuata da BRT col supporto della modellizzazione del Politecnico, ha mostrato risultati molto negativi, anche assumendo un radicale spostamento sulla linea di gran parte degli spostamenti aerei.

Anche i benefici ambientali netti sono risultati modestissimi per unità di spesa, e molto lontani dagli standard europei per i costi di abbattimento.

Tuttavia, non sono di fonte BRT ma provengono dalle stesse ferrovie, che hanno promosso il progetto, indicazioni critiche sulla fattibilità tecnica del progetto.

Infatti, è emerso in sede della Commissione Trasporti, un breve comunicato di un sottosegretario che dichiarava “non fattibile” la tratta centrale del progetto, quella destinata a collegare i due centri citati, a causa di problemi idrogeologici imprevisti che avrebbero reso insostenibili costi e tempi di realizzazione.

Della notizia non si è avuta praticamente nessuna eco sui media.

Non occorrono molti commenti per evidenziare la fretteolosità di decisioni che presentano costi rilevantissimi, e mettono a serio rischio la possibilità di utilizzare meglio le risorse del Piano.

L'intero progetto Salerno-Reggio Calabria a questo punto richiederebbe una riconsiderazione radicale, anche perché la prima tratta, da Salerno a Praia, è stata certo oggetto di una valutazione costi-benefici da parte di FSI, ma che presenta risultati positivi solo a causa di assunzioni indifendibili sia di tipo ambientale che demografico che economico-finanziario.

4 Il ponte di Messina

Questo progetto ha avuto chiaramente una matrice politica, legata all'impegno personale del ministro dei trasporti attuale, tanto da far ritenere che la stessa scelta della sua carica ministeriale sia legata a quel progetto.

Prevede costi di circa 12 miliardi, tutti pubblici e al di fuori delle erogazioni del PNRR.

Il meccanismo di affidamento allo stesso soggetto che aveva vinto la gara precedente, poi annullata, ha suscitato molte perplessità, perché apparentemente si tratta di un dispositivo mirato a evitare una nuova gara, con qualche dubbio di piena legalità.

Ha visto un corridoio parlamentare molto preferenziale anche in termini di risorse già allocate e di deroghe alle remunerazioni in gioco per il personale dirigente e i consulenti.

Non è chiaro quanto il progetto sia stato tecnicamente aggiornato, come non sono note analisi specifiche di fattibilità socioeconomiche, se non per dichiarazioni generiche (e sempre presenti) di grandi benefici di crescita economica, tali da “ripagare” l'opera in breve tempo.

Anche l'impatto occupazionale e ambientale previsto rientra nella sfera dell'ottimismo rituale delle iniziative di questa natura, come la scarsa rilevanza data ai rischi connessi a diversi fattori locali, quali venti e sismicità, o tecnologici, legati alla dimensione eccezionale dell'opera.

Una analisi del tipo costi-benefici sociali, preliminare ma appoggiata a una modellistica recente, è stata fatta da BRT, e mette in luce risultati insufficienti,

anche se meno negativi di altri progetti (alcuni con benefici pressoché nulli, come la linea transappenninica Orte – Falconara o comunque molto inferiori ai costi come nel caso della Roma - Pescara).

Per il ponte di Messina emergono risultati ambientali moderatamente positivi, i traffici sembrano provenire soprattutto dalle due regioni interessate, e prevale quello passeggeri rispetto a quello merci. Entrambi questi traffici sulla lunga distanza pesano relativamente poco, rendendo dubbia la strategicità più volte dichiarata dell'opera a livello nazionale e oltre.

Gli indicatori socioeconomici ricavati risultano fortemente dipendenti dalle previsioni demografiche, tanto che, se queste si invertissero, passando da molto negative come quelle attuali, a positive, l'opera potrebbe risultare fattibile.

Tuttavia, si ricorda che gli andamenti demografici hanno una forte inerzia, cioè, sono molto difficili da modificare.

5 I trasporti locali e la concorrenza

La legge sulla concorrenza, redatta e promulgata sotto il governo Draghi, aveva fatto sperare molti studiosi in un salto di qualità per i trasporti, che non c'è stato, e l'attuale governo non sembra avere questo tema come prioritario.

Per i trasporti locali in particolare questa legge ha rivelato una inattesa debolezza. E questa debolezza spiega anche le scarsissime resistenze cui la promulgazione della legge è andata incontro.

Infatti, vi sono certo a regole un po' più rigide sull'obbligo delle gare rispetto agli affidamenti in-house, e sulla compresenza di enti proprietari di imprese concorrenti nel processo di aggiudicazione.

Tuttavia, dopo due decenni di rimandi ed aggiramenti delle norme precedenti e delle raccomandazioni europee, è emersa la possibilità che gli enti concedenti rimandino le gare di un altro decennio. Dato il frequentissimo doppio ruolo di questi enti, sia concedenti che proprietari delle imprese concessionarie, la norma è dirompente: come può un concedente dichiararsi insoddisfatto delle prestazioni della propria impresa, e richiedere all'autorità regolatoria, ART, la sua messa in gara? Infatti, il comune di Roma ha immediatamente chiesto la proroga dell'in-house per ATAC, ottenendola, e lo stesso ha fatto la regione Lombardia per le proprie ferrovie locali (FNM). Per il caso ATAC, tuttavia, c'è da segnalare il ricorso al TAR dell'autorità della concorrenza, contro l'affidamento in-house, ricorso respinto con l'indifendibile argomentazione che l'impresa, essendo in dissesto, avrebbe rischiato l'interruzione del servizio. Il dissesto è ovviamente un argomento pro-gara, e la l'interruzione del servizio è scongiurabile con altri mezzi (es. commissariamento temporaneo).

Il comune di Milano invece ha limitato la richiesta di proroga di solo pochi anni.

Appare comunque davvero privo di giustificazioni il fatto che si richiedano ulteriori proroghe per una procedura annunciata da anni, come se si trattasse di un evento imprevisto.

Ma un'altra clausola essenziale è invece assente: la dimensione massima dei lotti di gara. Infatti, per le città o regioni maggiori, mancano considerazioni di economie di scala estese al di là dei singoli depositi, soprattutto per i servizi di autobus, come insegnano esperienze estere di successo.

Al contrario, lotti estesi all'intera città costituiscono una barriera all'ingresso non solo difficilmente superabile, ma anche foriera di rapporti di forza tra concedente e concessionario troppo squilibrato in favore del secondo, chiunque ottenga (o mantenga) l'affidamento.

Per immaginare un contesto realmente competitivo con lotti di gara unici per le città maggiori, bisognerebbe che un contendente affronti gli elevati costi per partecipare contro l'incumbent, quindi con svantaggi informativi, per poi in caso di vincita trovarsi con una controparte istituzionale, il comune, cui ha fatto perdere la gara.

E il comune "sconfitto" disporrebbe di molti strumenti per rendere economicamente non remunerativa la gestione del soggetto vincitore, e al limite danneggiarne l'immagine.

Resta infine da segnalare che è stato sottratto alla vigilanza di ART il settore del trasporto merci su gomma (e le relative risorse, anche se il finanziamento di ART non dovrebbe ricadere sui regolati).

È certo che si tratta di un settore che vede un buon livello concorrenziale, ma problemi regolatori potrebbero insorgere, soprattutto in caso di accresciuta concorrenza internazionale, o di vincoli ambientali europei.. Il settore è di assoluta rilevanza per l'economia nazionale, e il segnale dato dal ministero con questa decisione sembra evidenziare una sostanziale riluttanza politica verso i controlli di agenzie "terze".

6 Le notizie positive

Quella potenzialmente più interessante, di cui tuttavia si conosce pochissimo, riguarda l'annuncio di un "nuovo entrante" nel mercato ferroviario nazionale, in tutti i servizi rilevanti. Se son rose, fioriranno (tuttavia dopo un primo annuncio non ne sono seguiti altri).

Sicuramente positivo e certo è invece l'acquisto di Italo da parte di MSC, uno dei tre colossi multimodali mondiali. La notizia è positiva anche perché costituisce un "segnale" che la competizione non danneggia il settore, ne favorisce al contrario la crescita, rendendo obsoleta la presenza di un'impresa pubblica, che è per sua natura un ovvio fattore di disequilibrio concorrenziale. E la medesima osservazione può essere fatta per il trasporto ferroviario merci.

Anche la vendita di ITA a Lufthansa pare avviata su una strada irreversibile. Il nuovo “campione nazionale” in questo modo cesserà per nostra fortuna di essere tale, considerato che la presenza pubblica, dominante anche in questo erede di Alitalia, non ne ha consentito affatto il risanamento.

Rimane da verificare l’esito dell’esame richiesto dall’antitrust europeo, che tuttavia non dovrebbe modificare l’iter della vicenda.

Positivo appare anche il fatto dell’introduzione del limite dei 30 kmh nelle aree storiche di Bologna, e di altre città, provvedimento forse migliorabile e da monitorare con cura, ma suffragato da un’analisi costi-benefici sicuramente indipendente. Può diventare un importante precedente.

Un tenue ottimismo infine può essere suscitato dalla comparsa, per la prima volta in un documento pubblico ufficiale, dell’affermazione che la politica del cambio modale sia sostanzialmente inefficiente, visti gli elevati costi pubblici e l’esiguità dei risultati ottenibili in termini ambientali, anche facendo previsioni molto ottimistiche.

Peculiare il fatto che il responsabile del documento è stato per decenni uno strenuo difensore degli investimenti ferroviari, che ora, dirigendo un’impresa legata alle autostrade, giudica “eccessivi”.

7 Una questione controversa

L’attuale governo ha lanciato un programma pluriennale di privatizzazioni per 20 miliardi, che tuttavia sembra motivato essenzialmente dalle ristrettezze finanziarie di bilancio, e non da una volontà di favorire mercati dinamici ed efficienti.

Si è parlato anche delle Ferrovie dello Stato, se pure la cosa non appare in primo piano.

Ma si è sempre affermato che si tratta di collocazione sul mercato di quote azionarie di minoranza, e le opposizioni non sembrano aver colto che l’operazione suscita forti perplessità per quest’ultimo motivo, e non certo per la “svendita di gioielli di famiglia”.

I motivi sembrano ovvi: un privato privo di poteri di controllo è ovviamente esposto a rischi politici molto elevati da parte della mano pubblica, se non altro perché i governi sono mutevoli.

E il rischio ha un costo, che può essere attenuato solo da stringenti garanzie di redditività, ottenute sia da trasferimenti e/o da una solida difesa pubblica dagli andamenti del mercato, cioè dal mantenimento di condizioni monopolistiche o oligopolistiche.

Si tratterebbe, cioè, di un’operazione pubblica che, per fare cassa, garantirebbe profitti privati, e non favorirebbe mercati concorrenziali.

8 Il quadro delle tendenze tecnologiche

Si tratta di una dimensione di contesto non trascurabile né per le politiche pubbliche né per quelle aziendali.

Da segnalare sono in primo luogo le difficoltà dell'elettrificazione del parco stradale, che è certo la politica ambientale più rilevante per il settore dei trasporti.

Qui si somma l'inspiegabile arretratezza della dotazione italiana di stazioni di ricarica, e la scelta industriale europea e statunitense di non collegare il supporto pubblico alla produzione di veicoli elettrici a dei limiti di costo, in modo da accelerarne la diffusione. Oggi incombe la crescente minaccia dell'avvento di modelli cinesi molto economici: buona notizia per l'ambiente e le casse pubbliche, meno per i produttori occidentali.

La cosa appare tanto più grave in quanto tecnicamente la possibilità di produrre veicoli economici è molto maggiore per l'elettrico che per la combustione interna o gli ibridi, a causa del ridotto numero di parti mobili nel power train (12 contro circa 2000).

Una notizia importante, che vede ancora l'Italia assente, riguarda la guida autonoma, che, se pur un po' più lentamente del previsto, vede crescere sia le sperimentazioni che le prime applicazioni concrete (un numero di riferimento: nel 2023 auto a guida autonoma sperimentali hanno percorso nella sola California 9 miliardi di miglia).

Le ricadute come l'abbassamento dei costi degli strumenti di ausilio alla guida potrebbero essere rapide, e consentire di aumentare il fattore sicurezza, che per i veicoli stradali presenta un costo sociale dello stesso ordine di quello ambientale.

Una curiosità non trascurabile è anche quella del probabile lancio commerciale in California del primo veicolo stradale per passeggeri ad alimentazione solare-elettrica.

Per il settore aereo la transizione ambientale rimane problematica: si punta sui biocombustibili, che forse per un settore solo non genererebbero una domanda insostenibile di produzioni agricole. Ma esiste sempre l'"abbattimento compensativo" in altri settori, che tuttavia richiede un monitoraggio attento per evitare frodi.

Infine, la tecnologia degli aerei e dei droni elettrici per passeggeri (EVTOL) continua ad evolvere, ma probabilmente per arrivare ad un consumo di massa occorrerà attendere un ulteriore salto tecnologico, atteso con le batterie allo stato solido.

Infine, un cenno alle tecnologie spaziali, che vedono all'orizzonte continue riduzioni dei costi di messa in orbita, grazie al riuso sistematico dei vettori. Il carico di maggior interesse è costituito dai 12.000 microsattelliti di SpaceX, che dovrebbe consentire l'accesso planetario ad internet a costi molto competitivi.

CHI SIAMO?

Bridges Research Trust è un think-tank indipendente. Costituito nel 2017 sotto forma di Trust, nel dicembre 2019 è stato iscritto all'Anagrafe Unica delle ONLUS.

COSA FACCIAMO?

Bridges Research promuove la ricerca nell'ambito delle politiche dei trasporti ispirandosi alla tradizione liberale anglosassone, che in Italia manca o scarseggia, di dedicare risorse private senza scopo di lucro a fini di ricerca. Si propone di affiancare in questo compito l'università, sede fisiologica della libera ricerca, che nel settore dei trasporti sembra spesso affetta da conformismo ideologico e poco propensa a criticare le scelte dello Stato da cui riceve la maggior parte delle risorse.

I NOSTRI RIFERIMENTI

Bridges Research non ha alcuna pretesa di una "neutralità scientifica" (inesistente nel campo dell'economia pubblica), ma fa riferimento a un approccio teorico, noto come "Public choice", il quale assume che il decisore politico sia mosso spesso da obiettivi egoistici e non solo da quelli dichiarati per avere consenso. Quindi siamo tendenzialmente critici nei confronti delle politiche pubbliche e degli attuali meccanismi di spesa, che sono caratterizzati in Italia da informazioni molto spesso manipolate per scopi politici, in particolare quando si tratta di rendere correttamente conto dei risultati conseguiti dall'uso dei soldi dei contribuenti.

I NOSTRI OBIETTIVI

L'obiettivo principale è il controllo della spesa pubblica nel settore che oggi, di norma, non è soggetta a verifiche indipendenti né in termini di efficienza (troppi sprechi) né di efficacia (scarsi risultati). Per esempio, negli ultimi 50 anni risorse per un ammontare superiore a circa un quarto dell'attuale debito pubblico sono state destinate al finanziamento di ferrovie e trasporti collettivi. I risultati conseguiti sia in termini sociali che ambientali non sembrano proporzionali all'entità delle risorse spese.