

# Utenti e regionalizzazione dei trasporti

*Marco Ponti e Antonio Laurino*

Se si eccettua, in parte, il settore autostradale, la “regionalizzazione” dei trasporti pubblici locali è stata quasi inesistente, perché a tutti gli stakeholder, con l’eccezione degli utenti, faceva comodo non modificare nella sostanza l’esistente. Ma soprattutto è mancato completamente l’avvio di una maggiore concorrenza. Di conseguenza i prezzi per gli utenti sono alti, così come i costi. Per non parlare degli utenti stradali dei mezzi privati, anch’essi molto penalizzati.

I trasporti sono uno dei settori sui quali può essere più condivisibile un sostanziale decentramento del potere decisionale poiché, contrariamente a quanto spesso percepito, gli spostamenti di merci e persone avvengono per il 75% circa in ambito regionale (con costi e problemi ambientali relativi). Purtroppo l’enfasi posta dai Governi di centro-destra sulle “grandi opere” ha distorto questo ovvio elemento, sottolineando quanto le infrastrutture per le lunghe distanze fossero essenziali per famiglie e imprese. L’articolo si propone di analizzare negli elementi essenziali le esperienze che si sono verificate nei differenti comparti dei trasporti in seguito ai diversi tentativi fatti di regionalizzare alcuni aspetti importanti del settore.

## *Il trasporto pubblico locale*

Il primo ambito di analisi interessa il Trasporto pubblico locale su gomma<sup>1</sup> (in seguito Tpl). La prima azione di decentramento è avvenuta nel 1996 con l’abolizione del Fondo nazionale trasporti che annualmente finanziava dal centro il Tpl, sostituito con l’assegnazione di una compartecipazione all’accisa sui carburanti. Il fine era ovviamente responsabilizzare il livello locale alla spesa, annullando gradatamente le coperture in vigore, che avevano reso i livelli tariffari tra i più bassi d’Europa (verosimilmente ancora tali), accanto ai più alti costi di produzione, come mostrano i valori riportati in Tab. 1 (Oecd, 2009): l’incentivo implicito determinato da una copertura garantita aveva creato una tendenza a massimizzare il deficit da coprire.

<sup>1</sup> In generale urbano o periurbano.

**Tab. 1 – Confronto sulla tariffa singola (in euro)**

	Barcellona	Londra	Milano		Stoccarda	Zurigo
			Sitam*	Tur**		
<b>Centro città</b>	1,40	2,15	1,00	1,00	2,20	2,85
<b>5 Km</b>	0,80	2,75	1,55	-	2,20	2,85
<b>10 Km</b>	0,80	3,20	2,05	2,35	2,20	4,40
<b>15 Km</b>	1,60	3,70	2,75	2,65	3,30	5,65
<b>20 Km</b>	1,60	4,50	2,95	2,90	4,40	6,90
<b>25 Km</b>	2,15	5,00	3,25	3,20	5,65	8,20
<b>30 Km</b>	2,15	5,60	3,80	3,50	5,65	9,45
<b>35 Km</b>	2,75	7,10		3,75	6,65	10,85
<b>40 Km</b>	2,75	7,10		4,05	6,65	
<b>45 Km</b>	2,75			4,60	6,65	
<b>50 Km</b>	2,75				6,65	
<b>55 Km</b>	3,20					
<b>60 Km</b>	3,40					
<b>65 Km</b>	3,40					
<b>70 Km</b>	3,40					

Fonte: Bianchi F. (in uscita), "Focus sulle tariffe del trasporto pubblico".

\* Tariffe relative ad autolinee, metrotramvie e ferrovie urbane.

\*\* Tariffe relative al servizio ferroviario regionale.

Le speranze di responsabilizzazione locale sono durate pochissimo: alla prima scadenza dei contratti di lavoro per il settore autoferrotranvieri, il Governo centrale è intervenuto con un finanziamento *ad hoc*,<sup>2</sup> vanificando ogni segnale sia di spinta all'efficienza sia di delega di responsabilità.

Quasi contemporaneamente è stato varato, da un Governo di centro-sinistra, un decreto legislativo molto innovativo (D.lgs. 422/97 noto come Decreto Burlando), che rendeva obbligatorio il ricorso alle gare per gli affidamenti delle concessioni del Tpl, al fine di ridurre i costi di produzione. La legge era particolarmente innovativa sulle relazioni industriali, postulando - in accordo con le maggiori sigle sindacali - per gli eventuali «nuovi entranti» l'assunzione dei lavoratori «nei limiti del possibile» (cfr. Boitani, 2005) in accordo con quanto stabilito nel Regio Decreto n. 148 del 1931. Tuttavia tale legge risultava deficitaria sul versante del conflitto di interessi, perché consentiva a imprese appartenenti a enti locali di gareggiare anche quando i giudici erano i loro stessi proprietari. Al problema delle relazioni industriali hanno posto subito rimedio tutte le regioni in maniera "bipartisan", formulando - nelle leggi regionali di applicazione - una "variante" che costringeva i nuovi entranti ad assumere tutti i dipendenti alle stesse condizioni economiche.

È emerso chiaramente da subito che la legge sarebbe stata vanificata. Infatti, la quasi totalità delle gare sono state vinte, con ribassi insignificanti, dagli incumbents, spesso gli unici partecipanti alle gare. Tuttavia, un effetto tem-

<sup>2</sup> Le risorse necessarie sono state reperite grazie a un incremento dell'accisa sui carburanti di 0,020 euro nel 2004.

poraneo c'è stato: una certa riduzione dei costi di produzione dei servizi nella fase transitoria, quando non era ancora chiara la natura delle gare imminenti. La normativa attuale (Legge 166/09) rilancia le gare e impone, in alternativa, la privatizzazione parziale, ma non elimina il conflitto di interessi, che è forse l'ostacolo maggiore all'efficientizzazione delle imprese (si pensi solo ai meccanismi di "voto di scambio").

I tagli minacciati nell'ultima Finanziaria (Legge n. 220 del 13 dicembre 2010) per il settore trasporti fanno ritenere che ogni decentramento reale nell'allocatione dei fondi per il Tpl sia nel frattempo sparito. Infatti, se i fondi dal centro non fossero *earmarked*, cioè con destinazione rigida, le regioni non parlerebbero di «tagli ai trasporti locali». Si sottolinea come una quota di questi tagli sia rapidamente rientrata, senza che siano stati dati segnali di voler incentivare comportamenti virtuosi. Inoltre, la necessità di rivedere verso l'alto i livelli tariffari a causa dei tagli potrebbe essere l'occasione per interrogarsi su quale sarebbe il loro livello ottimale, anche in termini sociali e ambientali: le priorità tra regione e regione potrebbero essere legittimamente del tutto diverse. Ma nessuna analisi o dibattito pubblico su tale importante questione risulta in corso, come se il tema non interessasse affatto i decisori. Vi sono fondati dubbi che, a volte, gli effetti ambientali o redistributivi delle tariffe del Tpl siano ben diversi rispetto a quanto comunemente percepito ("cattura" dei benefici da parte della rendita, impatti distributivi perversi ecc.).

## *Il trasporto pubblico regionale su ferro*

Venendo ora al trasporto pubblico locale su ferro, il quadro appare ancor meno soddisfacente. Si tratta dei servizi ferroviari regionali, per la gran parte gestiti da Trenitalia, ma anche delle metropolitane e delle linee tranviarie. Qui il decentramento gestionale ha seguito all'inizio quello del trasporto su gomma: le concessioni dovevano essere messe in gara (per tram e metropolitane si tratta di concessioni in solido, con quelle del trasporto urbano su gomma e, di conseguenza, le vicende coincidono, cfr. sopra). Per le ferrovie regionali, le poche gare fatte sono state vinte dall'*incumbent* Trenitalia spesso in assenza di concorrenti. Trenitalia postulerebbe di essere più efficiente di qualsiasi *new entrant*, ma tale affermazione sembra difficile da difendere, visto che i comportamenti successivi degli enti regionali (vedi oltre) manifestano al di là di ogni ragionevole dubbio l'assenza di volontà politica di dar luogo a una reale competizione nel settore. Appare, dunque, più verosimile che i bandi siano stati formulati in modo da non minacciare l'*incumbent*, visto anche le asimmetrie informative di cui gode e la possibilità di sussidi incrociati. Inoltre, in assenza di un'esplicita volontà politica, anche la sola (legittima) ostilità sindacale al cambio di gestione e all'efficientamento può spiegare l'assenza di competizione (si pensi al "voto di scambio" e ad altri meccanismi di cattura).

Le recenti vicende normative appaiono davvero illuminanti: il Governo attuale (di centro-destra) ha deciso di non fare gare per i servizi su ferro per 6+6 anni (Legge 33/2009, art. 7, comma 3 *ter*), cioè per 12 anni in totale. Ma non è questa la maggiore e più inquietante peculiarità: delle 18 regioni a statuto ordinario, 17 hanno subito optato per non fare gare (scegliendo, quindi, di non tentare nemmeno di ridurre i costi). Una sola, il Piemonte, finché retta da un'amministrazione di centro-sinistra, non si è limitata a dichiararsi favorevole alle gare, ma ha anche predisposto un bando articolato in bacini, chiaramente favorevole a consentire spazi per nuovi entranti e, in generale, orientato a ridurre il potere negoziale dei vincitori.

In seguito alle recenti elezioni regionali, la nuova amministrazione di centro-destra ha di fatto annullato la gara (nonostante vi fossero molti partecipanti di tutto rilievo) e la concessione è stata riaffidata direttamente a Trenitalia. Nel frattempo anche l'ingresso di un "nuovo entrante", Arenaways, che aveva offerto servizi locali non sussidiati sulla Torino-Milano, è stato fortemente penalizzato.<sup>3</sup>

Da ultimo, si è recentemente discusso se anche i trasporti dovessero essere oggetto del quadro dei servizi di base per cui calcolare i "costi standard", in vista del decentramento fiscale in corso, ma sembra che questa istanza (fortemente anticompetitiva, come è ovvio) non sia passata. Si nota che vi sono già standard anticompetitivi definiti a livello centrale e regionale, che sono i "servizi minimi" che i decisori locali sono costretti a erogare (indipendentemente da altre loro eventuali priorità sociali), e il quadro tariffario, in cui sono definite le tariffe massime.

Per quanto riguarda gli investimenti, molto onerosi per i sistemi su ferro, il decentramento rimane ancora più illusorio: quelli ferroviari restano quasi interamente finanziati dal centro (infrastrutture, materiale rotabile). Questo è in parte vero anche per tram e metropolitane: vi sono leggi apposite (Legge 211/92) che mantengono centralizzate la maggioranza delle erogazioni e sulle quali il ruolo di *lobbying* dell'industria nazionale è stato determinante. Infatti influenzare le decisioni di un unico soggetto centrale è più semplice che controllare 18 decisori periferici, che potrebbero aprire pericolosi varchi a concorrenti esteri o, peggio, allocare diversamente le risorse.<sup>4</sup>

L'erogazione discrezionale di risorse dal centro nel caso degli investimenti ha anche effetti deleteri sugli obiettivi degli enti locali, che diventano quelli di massimizzare queste erogazioni, invece che di selezionare le soluzioni più efficienti: si potrebbe addirittura evidenziare una contraddizione diretta tra questi obiettivi.

<sup>3</sup> La decisione 589 dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari del 9 novembre 2010 stabilisce che «l'impresa Arenaways sulla tratta Torino-Milano [svolge un servizio] a carattere regionale e compromette l'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico in termini di redditività dell'impresa ferroviaria Trenitalia titolare dei contratti di servizio con le Regioni Piemonte e Lombardia». Pertanto le fermate vengono limitate ai solo capoluoghi di regione.

<sup>4</sup> Si fa notare che diversi progetti di metropolitane e di tram appaiono spesso privi di ogni giustificazione funzionale, con un clamoroso sovradimensionamento dell'offerta e dei costi relativi. Per fare un esempio, il progetto di una metropolitana a Parma, pur parzialmente finanziato dal ministero, è stato alla fine cancellato data l'evidente insensatezza dell'infrastruttura, enormemente sovradimensionata.

## Il settore aeroportuale

Passando al settore aeroportuale, si può affermare che la situazione di partenza non è sostanzialmente mutata. Si tratta di concessioni gestite dall'amministrazione centrale tramite l'Enac, dove i concessionari sono spesso enti locali, privati o strutture intermedie (come le Camere di commercio), con presenza a volte di gestioni miste.<sup>5</sup> Va evidenziato come il ruolo degli enti locali risulti assai rilevante, anche a causa degli strumenti urbanistici che fanno necessariamente capo a essi.

Enac, pur non essendo un'autorità indipendente,<sup>6</sup> dovrebbe fungere da regolatore economico di queste infrastrutture, trattandosi di monopoli naturali. Di fatto alcuni dispositivi di efficientizzazione delle tariffe sono stati messi in atto, anche se in un quadro normativo incerto e confuso (cfr. Scopel, Ponti, 2009). Tuttavia recentemente Enac sembra aver abdicato a ogni azione regolatoria analitica,<sup>7</sup> che valuti l'efficienza sia delle gestioni sia, soprattutto, degli investimenti, che stanno alla base di estensioni temporali senza gare delle concessioni (contro le quali si è espressa più volte e invano anche l'Agcm). Da più di un anno è in *stand by* un curioso progetto di aumento delle tariffe per passeggero, destinato agli investimenti aeroportuali. Si tratterebbe di 3 euro per gli aeroporti grandi e di 1 euro per quelli piccoli: appare evidente come tali cifre forfettarie non tengano conto in alcun modo dell'efficienza, dei costi o della reale necessità degli investimenti stessi. Anche qui è in atto un conflitto di interessi: data la diffusa proprietà o controllo delle concessioni da parte degli enti locali, non vi sono certo spinte politiche per una regolazione rigorosa a difesa degli utenti.

Tuttavia nel settore è in atto un fenomeno spontaneo e per certi aspetti virtuoso: il moltiplicarsi di piccoli aeroporti locali, spesso su piste militari già esistenti e dismesse. Si tratta di strutture con costi di investimento e di esercizio limitati (un piccolo aeroporto è costituito da un nastro d'asfalto rettilineo di un paio di chilometri, da un modesto edificio che funge da terminale e poco più). Ma può generare grandi benefici se riesce ad attrarre servizi low cost, che spesso entrano nel mercato proprio grazie ai bassi costi di piccoli aeroporti in prossimità di aree a forte domanda, anche turistica. Inoltre la disponibilità di un accesso per l'aviazione business può costituire un fattore di qualificazione non irrilevante in caso di aree fortemente industrializzate. Si obietta che spesso questi aeroporti minori producano deficit alla finanze comunali, anche perché a volte per richiamare compagnie low cost offrono rilevanti sconti. Ma tali deficit sono comunque limitati, ampiamente compensati dai benefici in caso di successo, e comunque utili ad accrescere la competitività complessiva del sistema (l'avvento di una compagnia low cost beneficia anche gli utenti degli aeroporti maggiori, attraverso la pressione concorrenziale che genera).

<sup>5</sup> Per esempio gli aeroporti di Roma sono privati, mentre quelli milanesi sono di proprietà del Comune e della Provincia di Milano.

<sup>6</sup> In base all'art.1 comma 2 del D.Lgs. 250/97, l'Enac «è sottoposto all'indirizzo, vigilanza e controllo del ministro dei Trasporti e della navigazione».

<sup>7</sup> In merito alla valutazione dei piani e l'approvazione dei contratti di programma, il presidente dell'Enac Vito Riggio ha dichiarato: «Abbiamo bisogno di un advisor autorevole o di poter assumere personale qualificato per una valutazione di questi piani». Il Sole 24 Ore del 14 ottobre 2009, pag. 26.

Nel caso in cui, invece, l'aeroporto rimanga gravemente sottoutilizzato, chi meglio degli enti interessati (e dei loro elettori) può valutarne il destino?

In questo caso, lo Stato centrale diventa "interventista" nel peggiore dei modi: ha spesso dichiarato, per bocca di ministri dei trasporti "bipartisan", che nel settore c'è troppa concorrenza e che per questo molti aeroporti minori vanno chiusi o comunque che le loro funzioni debbano essere "specializzate" ecc. È stato redatto un piano nazionale a questo fine, promosso dall'attuale Governo. Per fortuna c'è una concreta speranza che, almeno in questo settore, gli enti locali insistano per difendere il decentramento e che il piano finisca rapidamente nel dimenticatoio.

## *I porti*

Per quanto riguarda i porti, la questione coinvolge ovviamente un numero limitato di regioni. La gestione attuale è "condivisa" tra Stato centrale e regioni nella nomina dei vertici delle Autorità Portuali (civili); inoltre la riforma del Titolo V della Costituzione affida il settore alle regioni, fornendo un ulteriore motivo di conflitto centro-periferia nelle nomine. Il settore è caratterizzato da una grande frantumazione, con solo una decina di porti (che movimentano l'80% del traffico) di sicuro interesse nazionale oltre che locale. Lo Stato "cogestisce" i porti anche attraverso la presenza militare (le Capitanerie di Porto), che rimane dominante rispetto a quella civile (12.000 addetti contro 1.200 circa delle Autorità). Lo Stato interviene finanziariamente (per gestione e investimenti) sempre meno nel settore, al contrario del passato, e appare del tutto ragionevole qui limitarne il ruolo di pianificazione ed eventuale supporto finanziario ai porti di sicura rilevanza nazionale, lasciando quelli minori alla gestione e alla fiscalità locale. Questo vale anche per le infrastrutture di raccordo esterne al porto stesso, che assumono importanza e costi crescenti. Anche in questo caso, come per gli aeroporti, sarebbe probabilmente opportuna l'azione di un'autorità regolatoria centrale, che tuteli utenti e concessionari, trattandosi di monopoli naturali.

Complessivamente, tuttavia, la regionalizzazione del settore sembra avviata, soprattutto a causa della fine dei trasferimenti "a pioggia" dei decenni passati, che hanno contribuito alla proliferazione di piccole strutture clientelari e inefficienti. Forse in questo caso i crescenti vincoli del bilancio dello Stato possono, almeno nel medio periodo, generare risultati di responsabilizzazione reale del livello locale.

## Le autostrade regionali

Con la Finanziaria 2008 (art. 2 comma 289) è stata introdotta la possibilità di “snellire” l’*iter* per la realizzazione delle infrastrutture autostradali attraverso la costituzione di soggetti di diritto pubblico compartecipati da Anas e regioni (o, in alternativa, interamente partecipati da queste ultime) con le funzioni e i poteri di soggetto concedente e aggiudicatore attribuiti all’Anas. Successivamente, l’articolo 3 *ter* del D.l. 135/2009 ha limitato la creazione di società miste Anas-regioni unicamente ai casi di infrastrutture autostradali di esclusivo interesse regionale. Nello stesso articolo viene, inoltre, sottolineata l’attribuzione della sola funzione di concedente per il nuovo soggetto misto. In seguito alle norme sopra richiamate, nelle regioni Molise, Lazio, Piemonte e Veneto sono state costituite altrettante società miste, seguendo il modello sperimentale implementato fin dal 2007 dalla Regione Lombardia attraverso la costituzione della Cal Spa (Concessioni autostradali lombarda), istituita per accelerare la realizzazione di tre importanti infrastrutture autostradali interamente nel territorio lombardo.

A oggi esistono cinque società miste partecipate pariteticamente da Anas e regioni:

- Concessioni autostradali lombarde - società concedente per la realizzazione della Pedemontana lombarda, della Bre.Be.Mi (direttissima Brescia-Bergamo-Milano) e della Tangenziale esterna est di Milano;
- Concessioni autostradali piemontesi - società concedente per la realizzazione della Pedemontana piemontese, della Tangenziale est di Torino, del collegamento multimodale di corso Marche a Torino, del raccordo autostradale Strevi-Predosa;
- Concessioni autostradali venete - società concessionaria per la gestione del passante di Mestre e dal 2009 della Venezia-Padova;
- Autostrada del Molise - società concedente per la realizzazione della Termoli-San Vittore;
- Autostrade del Lazio - società concedente per la realizzazione della Roma-Latina e della Cisterna-Valmontone.

Delle cinque società sopra elencate, quattro svolgono il ruolo di soggetto concedente, mentre la Cav, secondo quanto disposto dall’art. 2 comma 290 della Legge n. 244 del 24 dicembre 2007, ha come oggetto la gestione del raccordo autostradale di collegamento tra l’Autostrada A4, tronco Venezia-Trieste, e delle opere a questo complementari, nonché della tratta autostradale Venezia-Padova.

Una prima riflessione si riferisce alla funzione della società veneta,<sup>8</sup> che ricopre - a differenza delle altre - il ruolo di soggetto concessionario. Il caso della Cav ripropone, infatti, la questione della doppia funzione di conceden-

<sup>8</sup> La cui eccezione è stata confermata dal successivo Decreto legge 135/09 (art. 3 *ter*).

te/concessionario<sup>9</sup> di Anas che, da un lato, attraverso l'Ispettorato di vigilanza sulle concessioni autostradali, svolge il ruolo di controllo sugli operatori autostradali (verificando, per esempio, l'evoluzione dei livelli tariffari applicati), mentre dall'altro lato risulta essa stessa gestore di tratte autostradali. Benché l'Ispettorato di vigilanza risulti indipendente rispetto alle altre aree dell'Anas,<sup>10</sup> rimangono forti perplessità circa l'attuale attribuzione e compresenza di ruoli in uno stesso soggetto che sarebbe opportuno destinare a favore di un "attore terzo" che garantisca una maggiore trasparenza nel settore.

La scelta di trasferire alle regioni la competenza sulla autostrade regionali richiede anche una riflessione su benefici e costi determinati da tale decisione. Dal punto di vista regolatorio, il decentramento su base territoriale delle funzioni di controllo e vigilanza potrebbe favorire positivamente l'applicazione delle norme a tutela dell'utenza. Tale affermazione deriva dalla peculiarità dei nuovi organismi misti, che è quella di essere legati al territorio; ciò, da un lato, comporta una maggiore consapevolezza delle reali necessità e problematiche locali e dall'altro garantisce una maggiore "vocalità" per l'utenza, inducendo una maggiore attenzione nell'operato dei decisori politici chiamati a rispondere sul territorio per una cattiva gestione. Un decentramento è, inoltre, giustificato anche dalle caratteristiche del traffico stradale in Italia che, come accennato all'inizio, vede una forte prevalenza di spostamenti su distanze a medio-corto raggio (inferiore cioè ai 50 km)<sup>11</sup>, che ricadono pertanto in ambito regionale o al più interregionale. Al fine di migliorare ulteriormente la mobilità locale, le nuove concessioni regionali potrebbero essere intese come concessioni d'area in cui al gestore viene affidata non solo la nuova infrastruttura, ma anche la manutenzione e la gestione della viabilità ordinaria locale di adduzione direttamente interessata dalla nuova opera. A tal proposito occorre osservare che, per quanto riguarda la viabilità locale, il D.lgs. 112/98 ha trasferito la competenza delle strade non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale alle regioni ed enti locali.<sup>12</sup> Pertanto la definizione di concessioni d'area potrebbe essere l'occasione per le regioni di introdurre un nuovo strumento per la gestione della viabilità capace di assicurare a una parte più ampia della rete locale una migliore manutenzione, che spesso risulta carente a causa delle scarse risorse disponibili.

Un ultimo elemento relativo ai nuovi soggetti misti Anas-regioni riguarda la loro natura giuridica, che è quella di società per azioni completamente di proprietà pubblica. Infatti, poiché tali organismi di diritto privato svolgono un ruolo di natura pubblica, è necessario definire in maniera chiara e trasparente non solo le regole e le procedure da applicare, ma anche introdurre meccanismi di responsabilizzazione che limitino il più possibile fenomeni di cattura (voti di scambio, corruzione ecc.).

<sup>9</sup> L'Anas è l'ente concedente della rete autostradale a pedaggio e svolge attività di vigilanza sulle società concessionarie attraverso l'Ispettorato vigilanza concessioni autostradali (fonte: sito Anas).

<sup>10</sup> Come riportato sul sito Anas.

<sup>11</sup> Isfort (2010), Dieci anni di osservatorio "audimob" rapporto su stili e comportamenti di mobilità degli italiani.

<sup>12</sup> Successivamente in alcune regioni con apposite leggi regionali le competenze sono state trasferite alle province.



## Conclusioni

Per trarre alcune conclusioni, occorre osservare che di regionalizzazione reale nel settore ce n'è ben poca, se la si intende come assunzione decentrata di scelte di cui si sia poi politicamente e fiscalmente responsabili. Le imprese pubbliche locali di Tpl non possono fallire, le risorse sono in buona misura "earmarked" dal centro e quest'ultimo mantiene un ruolo primario negli investimenti infrastrutturali. Diverso solo in parte è il quadro per le autostrade a pedaggio: la regolazione (sempre centrale) di queste infrastrutture è nel complesso "generosa" e gli utenti dimostrano un'elevata disponibilità a pagare. La combinazione di questi due fattori in qualche caso sembra consentire a livello decentrato scelte, se non autonome, almeno condivise con l'amministrazione centrale, ma certo non con gli utenti, che pagano un conto salatissimo, non avendo né informazioni corrette, né difese adeguate da rendite improprie. Anche la viabilità ordinaria maggiore (strade statali) è stata totalmente decentrata in molte regioni, ma la scarsità di risorse pubbliche rischia di accentuare ancora il grave e immotivato squilibrio tra le condizioni in cui opera questa essenziale viabilità (spesso funzionalmente identica a quella a pedaggio) e la viabilità autostradale. Uguale situazione si crea per quelle regioni che hanno lasciato ad Anas la gestione di una parte della rete non a pedaggio. Anche la progettata introduzione di pedaggi su questa parte della rete non sembra una soluzione condivisibile: rimarrebbe il divario di risorse con le reti minori, non meno importanti per il funzionamento del sistema, e in più si accentuerebbe il prelievo fiscale su una componente della mobilità che già si paga tramite le tasse molto di più delle risorse necessarie agli investimenti e alla gestione della rete stradale e autostradale di cui si serve, e che oggi è gratuita.

Ma è soprattutto per il Tpl (che necessita di moltissimi sussidi pubblici) che occorre comprendere le motivazioni di questa apparente scarsissima volontà di decentrare realmente. Una possibile interpretazione può derivare dalla presenza contemporanea delle ovvie resistenze a livello centrale e dell'opportunismo politico a livello locale, che in tal modo può scaricare sul Governo centrale i conflitti con gli addetti e con gli utenti («non arrivano abbastanza risorse...») e, simmetricamente, prendersi il merito quando le risorse arrivano. Questa "finta regionalizzazione" sembrerebbe evitare soprattutto l'imposizione di tasse locali, che svelerebbero drammaticamente le attuali inefficienze e costringerebbero a un dibattito trasparente sull'allocazione delle risorse tra i diversi settori, sulle tariffe, ecc. Infine, anche il sindacato si sente più garantito da un negoziato unico nei confronti del centro, che di nuovo non metta in dubbio la struttura inefficiente e anticompetitiva del settore. Contribuenti e utenti hanno scarsa voce (non votano compatti) e, comunque, gli utenti godono di tariffe più basse rispetto al resto d'Europa.

Tutti gli *stakeholders* politicamente rilevanti concorrono nel difendere lo *status quo* dell'offerta dei servizi: con i loro gestori si possono negoziare scambi vantaggiosi (voti, soprattutto, ma non solo).

Gli utenti, anche i pendolari, che si servono del sistema stradale sono sicuramente i meno "vocali", ossia i meno ascoltati in quanto esterni al trasporto ferro-

viario, e quelli che si servono della viabilità ordinaria (compresi gli utenti degli autobus, molto più numerosi di quelli ferroviari) soffrono di condizioni di congestione elevata e di reti con scarsa manutenzione. Gli utenti stradali dei mezzi privati, e i pendolari (assai più numerosi di quelli in autobus e in treno) pagano moltissimo per tasse e pedaggi. Generano forti impatti sull'ambiente, certo, ma in generale pagano molto anche per questo costo sociale ("internalizzano" i costi esterni, almeno in ambito extra-urbano). Per i pedaggi autostradali poi pagano assai più del ragionevole, mancando un'autorità indipendente che sia in grado di riportare alla normalità gli elevatissimi profitti dei concessionari, pubblici e privati.

Che fare? Proviamo con una lista di raccomandazioni ragionevoli, ovviamente relazionate a quanto sopra illustrato.

Per quanto riguarda il Tpl, occorre semplicemente rimmetterlo alla fiscalità locale, evitando l'assurdo, costoso e deresponsabilizzante "giro" delle risorse attraverso Roma e le regioni. Certo, occorreranno dispositivi aggregati di riequilibrio tra aree con diversi livelli di reddito, validi per tutti i servizi (e qui non possiamo approfondire questo aspetto, come è ovvio). Non si parli più di "costi standard", "servizi minimi standard", "tariffe standard". Le priorità possono essere totalmente diverse tra area e area, e la "standardizzazione" costituisce un formidabile ostacolo alla competizione, annullando i margini di manovra dei possibili *new entrants*. In questo modo, chi non farà le gare, o le farà in modo surrettizio, avrà costi di produzione più alti e dovrà chiedere più tasse o tariffe più alte ai propri elettori. Quale miglior incentivo all'efficienza e al dibattito democratico sull'allocazione delle risorse pubbliche?

Per le infrastrutture (ferrovie, strade, aeroporti) occorre anche qui operare un decentramento vero, escluso per un numero limitato di opere di sicura valenza sovra-regionale (ma si ricorda che anche sulle reti maggiori la prevalenza dei traffici e dei problemi relativi è di carattere locale). Una volta decentrate risorse e prelievi fiscali relativi, occorre instaurare un'autorità regolatoria nazionale indipendente a difesa degli utenti (e anche a difesa delle imprese concessionarie). Questo, per analogia con la tutela della concorrenza, al quale si riconosce un ruolo sostanzialmente analogo, ruolo non delegabile a livello locale. Poi sarebbe da auspicare che, aumentando le responsabilità di gestione e di investimento di livello regionale o subregionale, vi siano uffici locali dell'autorità centrale in grado di supportare l'applicazione della tutela degli utenti a livello decentrato.

## Riferimenti bibliografici

- Boitani, A., "Riforma e controriforma dei servizi pubblici locali", *Astrid Rassegna*, n. 12, 2005.
- Oecd Reviews of Regulatory Reform, *Italy: Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*, Oecd Publishing, 2009.
- Scopel E., Ponti M., "Parcheggi e rendite aeroportuali", *Consumatori Diritti e Mercato*, n. 2/2009, pp. 103-114.