

# L'agenda dell'Autorità dei trasporti

*Marco Ponti*

**È imminente la costituzione dell'Autorità indipendente di regolazione dei trasporti. Avrà finalmente i poteri per intervenire a difesa degli utenti (o dei contribuenti) contro le imprese monopolistiche del settore, anche con sanzioni. Il compito sarà difficile: avrà contro sia la sfera politica/amministrativa, a cui sottrarrà potere, sia le imprese monopolistiche pubbliche e private, spesso molto potenti. Il settore è complesso: qui si descrivono i maggiori problemi tecnici e politici che dovrà affrontare.**

## *Introduzione*

Vale la pena richiamare sommariamente perché occorre “regolare” alcune attività economiche e perché tale attività debba essere svolta da un soggetto indipendente e con piena potestà di sanzionare i soggetti regolati. Occorre regolare ciò che non si può (per esempio, le infrastrutture a pedaggio), o non si vuole (per esempio, i trasporti locali) affidare al mercato, per evitare che si creino rendite, in caso di gestioni private, o inefficienze, in caso di gestioni pubbliche, a danno di utenti e/o contribuenti.

L'indipendenza dalla sfera politica è necessaria, in quanto quest'ultima è soggetta a pressioni di varia natura da parte dei gestori, alle quali tende a cedere per ragioni di consenso sociale a breve termine (per esempio, voti dei dipendenti, obiettivi occupazionali, scambi di favori vari ecc.).

Di un'autorità indipendente per regolare i trasporti si parla dal 1994, quando è stata avviata la costituzione delle prime autorità di regolazione. Fino a oggi senza successo, ma sembra che il Governo Monti ora la realizzerà.

Perché è cosa così faticosa da realizzare (ed è così per ogni organismo indipendente di regolazione)? Perché questi organismi hanno due nemici potenti e coesi, mentre i possibili soggetti favorevoli sono deboli e con scarsa “voce”. I nemici sono i politici stessi, alleati ai relativi ministeri, che si vedono sottrarre strumenti per organizzare il consenso i primi, e competenze e ruolo i secondi, e ovviamente i gestori, che vedono minacciate le loro rendite o, rispettivamente, vedono ridursi i privilegi che sono alla base della loro inefficienza (in caso di concessionari pubblici).

I soggetti favorevoli ovviamente sono i potenziali beneficiari dell'attività di regolazione: gli utenti (i consumatori dei servizi) che pagheranno tariffe inferiori o, nel caso di servizi sussidiati, i contribuenti che pagheranno meno tasse. Ma tali soggetti non sono in grado generalmente di esercitare pressioni politiche di rilievo e, in più,

non sono informati sui danni che soffrono, spesso “ad arte”, affinché non protestino. Le autorità hanno tra i loro strumenti anche “la propria scomparsa”, qualora decidessero di lasciare pienamente operare il mercato nel loro settore. Un ambito più difficile e controverso è la regolazione degli investimenti infrastrutturali, per i quali il regolatore è chiamato a decidere se far pagare o meno agli utenti tramite aumenti tariffari: spesso lo Stato si arroga di decidere tali investimenti, anche se di dubbia utilità, mentre altre volte questi possono essere ripagati senza aumentare le tariffe (per esempio, se risparmiano costi di gestione o aumentano il traffico atteso).

Per i trasporti poi c'è una complicazione particolare: al contrario dell'acqua o dell'elettricità, sono estremamente articolati. Si tratta di modi diversi, di servizi e di infrastrutture, di segmenti privati e pubblici, a volte in concorrenza a volte no, a volte con rilevanti impatti ambientali e/o sociali, a volte no.

### *Che tipo di autorità?*

Qui si pone un primo dilemma decisionale: regolarli tutti mediante una singola autorità? Vediamo le principali tipologie: un elenco non brevissimo.

Una prima osservazione: sarebbe opportuno che la regolazione fosse unitaria e questo per due solidi motivi. Il primo è che, nonostante le differenze tecniche, spesso i diversi settori sono in concorrenza tra loro (hanno lo stesso “mercato rilevante”). Non meno importante è il secondo motivo: il regolatore è soggetto a forti pressioni sia da parte della sfera politica sia da parte delle imprese regolate, affinché faccia “concessioni” di vario tipo a questi interessi, di per sé legittimi. Più il regolatore è isolato, maggiori sono i rischi, nel tempo, di cedimenti a tali pressioni (“cattura del regolatore”). Infatti, il rapporto tra il settore regolato e il regolatore diventa strettamente biunivoco, privo di quel controllo aggiuntivo che una gestione più collegiale consentirebbe.

È già in atto la tendenza a frammentare i ruoli. È stata creata un’“agenzia per le autostrade” prima ancora della costituzione dell’Autorità dei trasporti, e non è affatto chiaro se i debolissimi e non indipendenti organismi “facenti funzione” di regolatori attuali (per porti, ferrovie e aeroporti) siano destinati a scomparire, o a mantenere ruoli tecnici più o meno autonomi rispetto alla nuova costituenda autorità. Di nuovo, il sovrapporsi e il confliggere di soggetti diversi non può che indebolire la difesa che l'autorità potrà esercitare in favore degli utenti/contribuenti verso gli interessi costituiti.

Un'altra osservazione concerne il rapporto dell'autorità con l'Agcm. Questo organismo ha maturato negli anni una notevolissima esperienza regolatoria nel settore dei trasporti, pur non potendo per legge intervenire direttamente sugli attori non soggetti a concorrenza, quali i monopoli naturali e legali. È intervenuta, però, in due modi: quando sono state permesse forme parziali di concorrenza (le gare di affidamento di concessioni) e con “raccomandazioni” agli organismi politici e ai regolatori pubblici esistenti a cui prima si è accennato.

Questi interventi dell'Antitrust sono rimasti generalmente con scarso o nullo effetto, specialmente le "raccomandazioni". Ciò a riprova di quanto sia rilevante la costituzione di un organismo autonomo, dedicato, e con forte capacità di intervento normativo e sanzionatorio.

Sarebbe da auspicare che la nuova autorità faccia tesoro dell'esperienza tecnica accumulata dall'Antitrust, per esempio acquisendo alcuni specialisti da quella autorità, ma anche per ragioni "culturali": per sua natura l'Antitrust tende a proteggere i consumatori contro le rendite di produttori e vede nei meccanismi del mercato e della concorrenza lo strumento più potente. Una cultura certo molto distante da quella delle burocrazie ministeriali, altra potenziale e temibile fonte di personale o anche solo di "vicinanza culturale" per la nuova autorità.

## *Quali servizi di trasporto regolare?*

Vediamo ora più in dettaglio quali possono essere i temi più rilevanti per l'azione della nuova autorità, gli ostacoli più pericolosi e i risultati ottenibili per gli utenti e/o contribuenti.

### *Il servizio ferroviario*

Partiamo dalle ferrovie: le cose da fare qui sono tante e difficili. Innanzitutto occorre realizzare lo spirito della normativa europea, che vuole che la rete ferroviaria (Rfi, società di Fs) sia realmente, non solo formalmente, separata dai servizi che si svolgono su tale rete (Trenitalia, anch'essa parte di Fs, ed entrambe possedute dal ministero dell'Economia). Ciò per evitare che i nuovi operatori dei servizi ferroviari debbano pagare il pedaggio per l'uso della rete, se pur indirettamente, a un loro concorrente. E qui non sembra che sia sufficiente una separazione tra Trenitalia e Rfi, per esempio dividendo rete e servizi tra due ministeri diversi: il nocciolo è la separazione proprietaria (si pensi, per esempio, che cosa significa dover competere con un concorrente che di fatto non può fallire, e quindi ha una elevata propensione al rischio, e accesso al credito molto privilegiato rispetto a qualsiasi privato). L'unica soluzione realmente efficace in questo caso sarebbe la privatizzazione di Trenitalia. Quale problema economico reale potrebbe, infatti, sorgere? Il settore merci è già liberalizzato, e qui Trenitalia si è dimostrato un pessimo gestore, con perdita di traffico e scarsa efficienza. I servizi passeggeri di lunga distanza sono già esposti alla concorrenza privata con l'avvento di Ntv nell'alta velocità e, come per gli analoghi servizi aerei, i contenuti sociali di tali servizi sembrano nel complesso limitati. Rimangono i servizi regionali: ma se per questi, come previsto da una recentissima norma, saranno obbligatorie le gare per l'affidamento delle concessioni, la presenza di un soggetto pubblico non può che alterare, e gravemente, il mercato

(si tratta di un *incumbent* sussidiato che non può fallire e che ha il controllo della rete e dimensioni assolutamente dominanti).

Tali gare dovranno perciò essere oggetto specifico del controllo della nuova autorità, data la fortissima resistenza delle Regioni a svolgerle in modo corretto, cioè tale che possa vincerle qualcuno diverso da Trenitalia.

L'attività di regolazione indipendente nel settore ferroviario verrà, inoltre, a coincidere con una normativa europea, che, se non verrà stravolta dal Parlamento di Strasburgo, si presenta come molto più efficace e rigorosa di quella in vigore attualmente. Gli utenti pendolari dovrebbero ottenere, a parità di tariffa, servizi migliori, e i contribuenti risparmiare una buona quota dei sussidi (in Germania, dove le gare sono state serie, i risparmi sono stati dell'ordine del 20%). Infatti vi hanno partecipato molti concorrenti, per lo più piccoli e privati, tedeschi ma anche dei Paesi europei vicini. Anche DB poi ha dovuto efficientarsi con offerte analoghe, altrimenti rischiava di perdere man mano tutte le gare successive. Per questo Trenitalia ha reagito in modo molto conflittuale all'unica gara seria bandita, quella piemontese, dove si erano presentati cinque concorrenti temibili. Poi l'amministrazione è cambiata, e quella subentrante di centro-destra ha immediatamente cancellato la gara, con viva soddisfazione del sindacato (che si oppone per principio alle gare) e si suppone anche di Trenitalia.

### *Il servizio aereo*

La regolazione del settore aereo dovrebbe concentrarsi su due aspetti: la liberalizzazione degli slot aeroportuali (cioè delle rotte servibili dalle diverse compagnie) e una riduzione delle tariffe aeroportuali, o almeno aumenti più ridotti in caso di nuovi investimenti.

Attualmente, infatti, prevale un atteggiamento dirigistico sia di protezione indebita dell'ex compagnia di bandiera (che comunque negli anni passati non ne aveva evitato il collasso, risanato a spese dei contribuenti), sia di "classificazione" del ruolo dei diversi aeroporti, al fine soprattutto di ridurre la concorrenza di quelli minori a quelli maggiori. Ma come si può non ricordare che il fenomeno che in questi anni ha più giovato agli utenti europei è stata l'"aggressione" delle compagnie *low cost* agli aeroporti e alle compagnie nazionali, tramite l'ingresso spregiudicato negli aeroporti minori? E come ignorare che l'autorità regolatoria inglese ha obbligato il concessionario dei quattro aeroporti londinesi a venderne due "in quanto non si facevano abbastanza concorrenza tra loro"? Noi abbiamo proceduto finora in direzione opposta, per esempio limitando i voli nell'aeroporto di Linate per evitare troppa concorrenza allo scalo, molto più scomodo, di Malpensa, nell'illusione, del tutto anacronistica, che questo potesse diventare un "hub" nazionale. Ma vi sono analoghe minacce anche per lo scalo romano di Ciampino, da dove RyanAir minaccia Alitalia insediata a Fiumicino.

Per gli investimenti, la nuova autorità dovrà valutare innanzitutto quelli realmente necessari, e successivamente quelli da remunerare con aumenti delle ta-

riffe. Finora l'organismo ministeriale preposto (Enac) non ha dato prova di essere molto preoccupato di difendere gli utenti del settore da rincari tariffari motivati da investimenti richiesti dai gestori e di dubbia utilità. La riprova di questa scarsa preoccupazione si ha, per esempio, dal fatto che si sono visti rilevanti profitti fatti dai gestori anche in periodi di crisi della domanda. Tuttavia, i valori economici assoluti in gioco in questo settore appaiono assai meno drammatici di quelli delle ferrovie e, come vedremo, delle autostrade. Infatti, i ricavi del settore autostradale ammontano a più di 5 miliardi di euro all'anno, mentre quelli dei concessionari aeroportuali sono dell'ordine di un decimo di tale importo.

### *Autostrade e strade*

Il settore autostradale è quello dove si presentano i maggiori squilibri e dove le soluzioni regolatorie sono tecnicamente più difficili.

Il settore è, infatti, caratterizzato dalla presenza di un operatore dominante (Autostrade per l'Italia Spa, che controlla il 75% dei ricavi del settore), come nel caso delle ferrovie, ma totalmente privato. Il suo contratto di concessione è ancora molto lungo (scade nel 2038), quindi con queste premesse risulta difficilissimo abbatterne le rendite. E che di rendite si tratti basta dedurlo dal fatto che tutte le concessionarie hanno lucrato rilevanti profitti anche in anni di pesante crisi economica, né si sono mai verificati fenomeni di perdite, né tali profitti sono risultati mai esplicitamente riconducibili a comportamenti particolarmente virtuosi da parte dei concessionari stessi (innovazioni tecnologiche che riducano i costi o incrementino la domanda ecc.). In un contesto così statico, un concessionario ben regolato dovrebbe lucrare soltanto "profitti normali", in relazione al capitale realmente investito.

Inoltre, i nuovi investimenti, effettuabili in buona misura *in house*, generano probabilmente altri rilevanti profitti non molto verificabili dal regolatore, oggi coincidente con Anas, che si trova tra l'altro in conflitto di interessi, essendo essa stessa concessionaria di autostrade a pedaggio, oltre che soggetto concedente.

Modificare questo quadro in presenza di contratti di natura privata con società quotate può risultare molto oneroso per lo Stato e dar luogo a contenziosi di esito incerto, dato anche il peso economico dell'impresa dominante e i forti intrecci con la sfera politica di cui gode (è uno strumento per realizzare, a spese della quasi totalità degli utenti del sistema, opere "locali" anche di ridotta utilità, ma politicamente molto strategiche: è sufficiente, infatti, che le tariffe si alzino in modo scarsamente avvertibile dagli utenti sull'intera rete per generare risorse sufficienti. Si tratta di un "sussidio incrociato" poco visibile e fonte di potenziali grandi inefficienze nella scelta delle priorità). Ma altri concessionari sono addirittura società partecipate da enti locali.

Che cosa può concretamente fare la nuova autorità? Una strategia emerge subito come urgente e fattibile. L'assurda struttura finanziaria del settore stradale vede oggi la viabilità ordinaria in gran parte affidata a Regioni, Province e Comuni e dotata di risorse scarsissime e declinanti (cfr. patto di stabilità ecc.).

Ne consegue che la rete dove si muove la maggior parte dei traffici nazionali non solo è in cattivo stato e pericolosa, ma è destinata a degradarsi ulteriormente, mentre l'opposto accade per le autostrade a pedaggio, ben mantenute e in condizioni di buona sicurezza a causa dei "brillanti" risultati economici cui prima si è accennato. Una situazione paradossale e molto inefficiente.

La soluzione potrebbe essere quella di estendere, in gara si intende, il regime concessionario alla viabilità ordinaria maggiore, sfruttando il *know how* e le economie di scala dei concessionari autostradali. In cambio di questa relevantissima estensione dell'area di business potrebbe essere negoziata qualche maggior apertura concorrenziale anche per i concessionari attuali, o qualche ritocco del meccanismo regolatorio a maggior tutela degli utenti. Ciò sarebbe ottenibile senza estendere la rete a pedaggio, ma solo istituendo "pedaggi di congestione" sulle tratte sature (cioè periurbane) delle autostrade attuali, con obbligo di destinare i ricavi al miglioramento della rete circostante, cioè "restituendo" agli automobilisti in modo dimostrabile e trasparente quanto da loro pagato.

### *Servizi di navigazione*

Per i porti e i servizi di navigazione, che si trovano oggi a fare capo a una legislazione molto particolare e addirittura a un ministero diverso di quello dei trasporti, occorre sospendere ogni valutazione specifica, non essendo ancora chiaro se la nuova autorità sarà chiamata a occuparsene. Si può solo auspicare che, anche se forse non da subito per ragioni tecniche, la decisione sia in tal senso: infatti, come si è detto, i rischi di "cattura del regolatore" sono tanto più alti quanto più questo si trova a operare in isolamento.

### *Trasporto locale*

Certamente la nuova autorità dovrà regolare il trasporto pubblico locale, e in misura minore anche i servizi di taxi e di autonoleggio. Il settore è caratterizzato da una situazione paradossale e, per certi versi, molto illuminante sulla rilevanza e pervasività dei fenomeni di cattura nei trasporti. Avendo, infatti, il legislatore constatato fin dagli anni 90 gli alti costi di produzione e le basse tariffe (risultanti ovviamente in altissimi deficit) del Tpl italiano rispetto al resto d'Europa, aveva deciso di immettere nel settore elementi di concorrenza, peraltro molto prudenti e conservativi. Si tratta di concorrenza "per il mercato", cioè di messa in gara periodica delle concessioni, meccanismo che consente di mantenere inalterato il livello di socialità del servizio (tariffe, linee, frequenze ecc.), al contrario del concorrenza "nel mercato", che non pone per definizione alcun vincolo agli operatori, consentendo solo sussidi eventuali diretti agli utenti a più basso reddito.

Pur essendo diventati i sussidi al trasporto locale la voce dominante di spesa per gli enti locali, si verificò da subito una forte resistenza anche contro questa prudente

riforma: l'applicazione della normativa fu ritardata con ogni mezzo e si ottennero clausole iperprotettive per il mantenimento dello *status quo*: tutela integrale dei contratti di lavoro esistenti, nessun vincolo alla coincidenza tra giudice e concorrente (i Comuni parteciparono con le proprie imprese ai propri bandi di gara), nessun vincolo sulle dimensioni dei lotti, clausole di reciprocità immotivate ecc. Ovviamente il centinaio di gare che nessuna impresa locale sarebbe lasciata fallire dallo Stato (*residual claimant*) ha sicuramente incentivato questi assurdi comportamenti.

Qui le azioni regolatorie che la nuova agenzia dovrebbe introdurre sembrano abbastanza semplici: escludere la coincidenza di giudici e giudicati, imporre bandi non discriminatori, imporre lotti di dimensioni proporzionali alle reali economie di scala, proibire clausole sociali per subentranti che perpetuino lo *status quo*, garantire che il materiale rotabile sia assegnato in modo non discriminatorio, cancellare le clausole di reciprocità. Se un operatore straniero offre condizioni molto favorevoli, in realtà significa che, se non è realmente più efficiente ma è sussidiato nel Paese d'origine, i contribuenti di quel Paese sono disposti a trasferire risorse agli utenti italiani. In entrambi i casi tali utenti ne beneficerebbero.

Per il settore dei taxi, la questione regolatoria di base per aumentare l'efficienza del settore sarebbe quella di consentire la partecipazione al servizio, in termini competitivi, di operatori plurilicenza con personale dipendente e di aprire maggiormente il settore al servizio di autonoleggio con autista. Purtroppo, tuttavia, sembra che su questo fronte il Governo attuale abbia relegato la nuova autorità a un ruolo puramente consultivo.

## Conclusioni

Le conclusioni che si possono trarre dal quadro precedente possono essere solo speculative, dato che abbiamo configurato una situazione del tutto ipotetica e che la pressione dei due grandi alleati contro gli utenti/contribuenti (imprese monopolistiche e sfera politica) non ha potuto ancora esplicitarsi, soprattutto nel condizionare le nomine dei futuri commissari.

L'ottimismo è d'obbligo: nel settore dei trasporti la situazione è oggi tale che con una nuova autorità regolatoria indipendente può solo migliorare, se non altro a livello di trasparenza e informazione degli utenti.

E i primi segnali dell'insofferenza della sfera politica e dei soggetti regolati nei confronti di un regolatore "terzo" sono già emersi: per esempio le tariffe aeroportuali, richieste dai concessionari per effettuare nuovi investimenti, sono state frettolosamente approvate dall'attuale ministro prima che l'autorità abbia potuto intervenire, e ci si chiede quanto siano state approfondite le analisi finanziarie e costi-benefici per tali investimenti, dalle quali sia emersa la giustificazione di remunerarli a spese dei passeggeri, invece che dei concessionari stessi.

La difesa degli utenti dalle rendite monopolistiche sarà una strada comunque in salita anche con questo nuovo attore.