

## **Ferrovie ancora in ritardo**

*di Andrea Boitani e Giuseppe Coco*

I rinnovati vertici di Fs, alla fine dello scorso anno, hanno lanciato l'allarme sui conti della holding e richiesto a gran voce un aumento delle tariffe dei servizi di media lunga percorrenza, cioè quelli non sussidiati dalle regioni. (1)

L'aumento è stato prontamente concesso dal governo, senza nessuno dei passi procedurali configurati nella delibera Cipe 173/99, che formalmente ancora regola le tariffe ferroviarie, e senza un atto di regolazione esplicito. Ci si è limitati a una "presa d'atto" da parte del governo di un aumento predisposto direttamente dall'impresa regolata. Aumento giustificato sulla base di argomentazioni, pur vere, ma piuttosto estemporanee, circa il gap tra le tariffe italiane e quelle dei principali paesi europei. Giova ricordare che le tariffe, già relativamente basse (figura 1), a meno di artifici utilizzati da Trenitalia, erano ferme al 2001. Per dare un giudizio sulla correttezza di quanto è accaduto è utile ricostruire la storia recente della regolazione tariffaria del settore.

### **Breve la vita (felice?) della regolazione ferroviaria**

La riforma complessiva del sistema ferroviario italiano, che ha avuto luogo tra il 1998 e il 2000, aveva tra gli elementi fondanti il principio che il servizio di media lunga percorrenza si sarebbe finanziato pressoché interamente con la tariffa, fermo restando che l'uso dell'infrastruttura è sussidiato comunque. Per conseguire questo obiettivo, la delibera Cipe 173/99 instaurava un sistema di price cap che, per la generosità dei parametri, avrebbe consentito a Trenitalia nei quattro anni del progettato primo periodo regolatorio (1999-2003) un aumento potenziale cumulato di tariffa superiore al 20 per cento. L'incremento annuale era condizionato al raggiungimento di predefiniti obiettivi di qualità del servizio (soprattutto puntualità e regolarità) e, in modo più confuso, al conseguimento di risparmi di costo. Dopo un anno di applicazione, nel quale Trenitalia aveva centrato tutti i target di qualità e conseguito un aumento tariffario medio del 5,2 per cento, nel dicembre 2001, il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, chiese all'amministratore delegato di Fs di non applicare gli aumenti che il meccanismo tariffario e un decreto concertato col suo stesso ministero, gli consentivano (4,15 per cento).

L'interruzione dell'applicazione del meccanismo a seguito di sollecitazione di un ministro sembra essere scritta per un manuale sulla credibilità e sostenibilità del price cap in una situazione in cui l'impresa regolata sia pubblica e il meccanismo sia applicato direttamente da strutture ministeriali. Lo Stato-proprietario prevale inevitabilmente sullo Stato-regolatore. Laddove la presenza di una Autorità indipendente avrebbe garantito l'applicazione corretta del meccanismo.

L'aspetto che risultò indigesto del meccanismo era che, nell'anno di applicazione del price cap, i ricavi da tariffa di media lunga percorrenza erano cresciuti in misura quasi doppia rispetto all'incremento permesso. Le cause dell'anomalia avevano matrici diverse:

- Dopo decenni di stagnazione, il traffico misurato in passeggeri/Km riprendeva a crescere in maniera consistente. Va rimarcata la apparente anomalia del fatto che il traffico cresce nell'anno in cui si verifica l'incremento percentuale di tariffa più consistente: conferma, a parere di chi scrive, il fatto che gli incentivi del price cap avevano effettivamente stimolato miglioramenti qualitativi del servizio e un più accentuato orientamento commerciale del gestore;
- Alcune caratteristiche del meccanismo, solo in parte intenzionali, consentivano una discriminazione di tariffa che permetteva un incremento di ricavi a parità di tariffa media;

- All'interno della discrezionalità tariffaria Trenitalia poteva decidere di cambiare la natura del servizio (ad esempio sostituire un servizio Intercity con uno Eurostar) con modifiche minori del servizio offerto.

### **Si poteva fare di meglio, invece...**

Una correzione di alcune di queste anomalie era certo desiderabile, tuttavia non si può non osservare che i segnali di ripresa del servizio ferroviario e quindi di performance del price cap erano complessivamente positivi. La stessa possibilità di discriminare tra servizi e tratte diversi era uno degli obiettivi espliciti del price cap rispetto al preesistente sistema tariffario, esclusivamente basato sulla percorrenza chilometrica.

La discussione sull'incremento da applicare oggi sarebbe quindi dovuta ripartire dalla necessità di ripristinare un meccanismo tariffario, preferibilmente un price cap, evitando le imperfezioni tecniche del meccanismo precedente, ma soprattutto credibile nel suo impianto. Pur avendo funzionato complessivamente bene nel periodo di applicazione, non possiamo aspettarci che una semplice riproposizione del price cap nella formulazione precedente possa anche solo replicare quel risultato. Che effetto incentivante possiamo aspettarci da un meccanismo che, quando funziona, viene immediatamente sospeso? Dopo il naufragio del precedente tentativo, la precondizione necessaria per la credibilità delle regole è la riforma delle istituzioni che dovrebbero gestire il sistema tariffario stesso, e in particolare la istituzione di una Autorità indipendente a questo preposta. Il caso delle ferrovie non è peraltro isolato: possiamo dichiarare ugualmente fallito, anche se in maniera diversa, il tentativo di instaurare un price cap degno di questo nome nel settore autostradale. È fallita, in altri termini, la regolazione gestita a livello ministeriale.

### **Aumenti senza qualità**

L'instaurazione di una Autorità indipendente e di un meccanismo siffatto richiede tempi lunghi che lo stato delle finanze di Fs non sembra poter sopportare. Nel frattempo, ai fini dell'incremento da concedere nel breve periodo bisognava ricordarsi:

- che le norme contenute nella delibera Cipe 173/99, che disciplinano la regolazione tariffaria anche dal punto di vista procedurale, erano ancora valide, anche se inapplicate per 5 anni;
- che esiste un decreto ministeriale del 2001 che autorizzava un aumento tariffario (medio) del 4,15 per cento. Aumento mai applicato per effetto della richiesta del ministro dell'Economia;
- che le preposte strutture del ministero dell'Economia (Nars) avevano condotto un lavoro istruttorio sui problemi del meccanismo tariffario vigente nel 2001 per emendarlo e da cui si potrebbe ripartire;

Sarebbe stato meglio evitare la concessione di un aumento tariffario non giustificato, anche nella misura, da un rapporto con la regolazione vigente. Nonché in stridente contrasto con l'andamento di alcuni parametri di qualità, come la puntualità. Pur prendendo una sua definizione assai generosa, come l'arrivo entro i 15 minuti dopo l'orario previsto, la media dei treni Eurostar "puntuali" nel 2005 è stata di circa l'86 per cento, contro il 90 per cento nel 2004. Nel 2006 la "puntualità" è migliorata (rispetto al 2005) nei primi cinque mesi dell'anno, per poi crollare da giugno a ottobre. Vale inoltre la pena di rilevare che nel 2007, secondo le previsioni di Fs, un Eurostar avrebbe dovuto percorrere la tratta Milano-Napoli in meno di sei ore. L'orario ufficiale, invece ci rivela che il tempo di percorrenza è ancora di 6 ore e 30 minuti, come nel 2004, prima che entrasse in funzione (parzialmente) la line ad alta velocità tra Roma e Napoli.

## **Guardare al futuro**

In queste condizioni la concessione di un aumento tariffario non condizionato è un puro trasferimento privo di ogni potere incentivante. La scelta infatti conferma, per il momento, la involuzione del rapporto tra Stato-regolatore e gestori dei servizi di pubblica utilità, nel senso della assoluta prevalenza della discrezionalità sulle regole. Rispetto al price cap naufragato, l'aspetto che bisognerà curare particolarmente riguarda l'instaurazione e l'uso di un rispettabile sistema di contabilità regolatoria che costituisca la base della tariffa a regime e limiti la possibilità di sussidio incrociato.

Questo aspetto è particolarmente rilevante in vista della effettiva entrata nel settore del trasporto di passeggeri, a quasi 10 anni dalla liberalizzazione formale, di nuovi operatori. È di questi giorni la notizia che una società, facente capo al presidente di Confindustria e alla famiglia Della Valle, e un'altra società, facente capo a Carlo Toto, di Air One, hanno intenzione di entrare nel business dei treni ad alta velocità a partire dal 2010, cioè quando "l'asse" Torino-Milano-Napoli sarà completato. Ma se la gestione della rete da parte di Rfi fosse più efficiente, già oggi si aprirebbero prospettive di entrata di nuovi operatori. Ad esempio, sulla tratta Milano-Bologna transitano oggi 240 treni al giorno. Su una linea qualitativamente del tutto simile e con standard di sicurezza analoghi, come la Zurigo-Vienna, ne transitano 365. Evidentemente, esiste un problema di regolazione incentivante anche per quanto riguarda la gestione della rete, se le nostre linee potenzialmente più redditizie sono sottoutilizzate, con conseguenti perdite di servizi e di ricavi per l'intero settore ferroviario.