



PER UNA RIORGANIZZAZIONE COMPETITIVA
DEL SISTEMA DEI TRASPORTI

a cura di Andrea Boitani *

(di prossima pubblicazione in: ASTRID, *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, Bologna, Il Mulino, 2006)

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. I problemi sul tappeto. - 2.1 Infrastrutture. - 2.2 Servizi. - 2.3 Relazioni industriali. - 3. Proposte per una legislatura. - 3.1 Le condizioni al contorno. - 3.2 Le cose da fare subito. - 3.3 Gli interventi di medio periodo.

* Hanno partecipato al gruppo di lavoro: Laura Cavallo, Giuseppe Coco, Franco De Benedetti, Claudio De Vincenti, Michele Grillo, Alfredo Macchiati, Renato Matteucci, Giorgio Macciotta, Massimiliano Pacifico, Andrea Pezzoli, Marco Ponti, Enrico Maria Puja, Piero Rubino, Carlo Scarpa, Mario Sebastiani, Bruno Spadoni, Adriana Vigneri.

1. Introduzione

Gli obiettivi fondamentali di una politica dei trasporti innovativa sono stati ben definiti nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), approvato nei primi mesi del 2001, al termine della XIII legislatura. Possiamo riassumerli come segue.

L'obiettivo fondamentale, e molto generale, è certamente quello di migliorare l'efficacia e l'affidabilità dei servizi di trasporto per soddisfare i bisogni di mobilità di cittadini e imprese, siano essi servizi collettivi o individuali, pubblici o privati, minimizzandone gli effetti esterni negativi in termini di congestione e inquinamento ambientale, in modo da consentire al paese di assolvere gli impegni presi nella conferenza mondiale di Kyoto, il cui conseguimento dipende in misura non trascurabile dalla capacità di contenere le emissioni associate alla mobilità privata¹.

Il raggiungimento di un obiettivo così generale è condizionato al raggiungimento di una serie di obiettivi intermedi, quali: 1) realizzare le infrastrutture più necessarie a migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema dei trasporti, senza disperdere le scarse risorse per il finanziamento di opere di minore o inesistente utilità; 2) ridurre dove possibile i prezzi per l'utenza, senza accrescere il già pesante carico che il settore genera per la finanza pubblica; quindi ridurre i sussidi per unità di servizio a carico della finanza pubblica per quei settori strutturalmente in deficit (come il trasporto locale) o, viceversa, accrescere la quantità di servizi prestati a parità di sussidi erogati; 3) favorire la crescita industriale delle imprese di trasporto *nel mercato*, cioè non mantenere in piedi, grazie a continue iniezioni di denaro pubblico o grazie al mantenimento di barriere legali all'entrata, imprese altrimenti incapaci di reggersi sulle proprie ruote (o ali); 4) consentire finalmente il decollo di una logistica moderna per le imprese industriali e per il turismo, favorendo così il posizionamento nel mercato logistico europeo che compete all'Italia anche grazie alla sua posizione geografica privilegiata al centro del Mediterraneo.

Tutti questi obiettivi richiedono riforme profonde e articolate nell'assetto dei trasporti e, più ancora, nel modo tradizionale e un po' pigro con cui si è soliti guardare ai problemi e alle esigenze di questo settore. Per molti versi, la strada indicata potrebbe essere racchiusa nello slogan "torniamo al PGTL del 2001". Non perché quel Piano costituisca l'alfa e l'omega di ciò che si può e deve fare nel campo dei trasporti, ma perché in esso erano contenuti alcuni orientamenti di fondo - coerenti con

¹ Si veda in proposito *Aggiornamento del piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra: 2003-2010* (giugno 2005).

l'impostazione del coevo *Libro bianco* della Commissione Europea (CEC, 2001) sulla politica dei trasporti - che ci paiono ancora oggi condivisibili, così come molte delle indicazioni di dettaglio. Non bisogna vergognarsi di fare riferimento a un documento vecchio di 5 anni, per lo più rimasto inattuato e che, peraltro, ha ancora valore di legge dello Stato.

Nel "Documento tecnico" che accompagna il Piano si afferma con chiarezza un principio che ancor oggi è troppo spesso ignorato e cioè che il trasporto non deve "essere inteso più come servizio sociale sostenuto in maniera generalizzata dalle risorse pubbliche, bensì come un tipico comparto dell'industria dei servizi, in cui le funzioni sociali – pur sempre presenti – vanno chiaramente individuate, isolate dal resto del contesto e sostenute con risorse pubbliche mirate" (PGTL, 2000, p. 1). Il Piano poneva, inoltre, con grande chiarezza il nesso tra liberalizzazioni, privatizzazioni e modalità di affidamento della gestione delle infrastrutture. Nel PGTL del 2001 si poteva leggere, a tale proposito: "i processi di liberalizzazione dei servizi nei trasporti sono assunti dal Piano come occasione per stimolare una presenza efficace di imprese e risorse private. I processi di privatizzazione dunque non potranno prescindere da un'attenta gestione delle infrastrutture, puntuali o di rete, e da procedure di affidamento fondate sui principi e sulle norme comunitarie per la trasparenza e sull'offerta economicamente più vantaggiosa" (PGTL, 2001, p. 6).

Volendo ancora ricorrere a degli slogan, si potrebbe dire che le linee guida del PGTL siano riassumibili in "maggiore liberalizzazione ovunque è possibile e migliore regolazione ovunque è necessario". Per quanto riguarda le infrastrutture, lo slogan era "tutto quello che è necessario, solo quello che è necessario", per mettere in luce, allo stesso tempo, l'esigenza di sottoporre a valutazione tutti i progetti (al fine di individuare ciò che è necessario) e quella di non sprecare in opere non necessarie le scarse risorse pubbliche a disposizione. Dopo una disamina delle principali questioni che la politica dei trasporti deve affrontare (sezione 2), ci soffermeremo su una articolazione delle cose da fare (sezione 3), avendo cura di distinguere tra quelle che è possibile fare subito e quelle che, per essere fatte, richiedono il soddisfacimento di alcune importanti quanto delicate "condizioni al contorno", che hanno a che fare con il coordinamento politico delle riforme, con le relazioni industriali e con il sistema di assicurazione contro il rischio di disoccupazione.

2. I problemi sul tappeto

2.1 Infrastrutture

La costruzione e regolazione delle infrastrutture di rete (strade, autostrade e ferrovie) e “di punto” (porti, aeroporti, stazioni, centri logistici, ecc.) è certamente uno snodo cruciale. Attualmente i grandi e meno grandi programmi di investimento in infrastrutture di trasporto vengono messi insieme e poi decisi al di fuori di una programmazione complessiva del sistema di trasporto.

Il PGTL del 2001 proponeva dei criteri razionali per le decisioni di investimento in infrastrutture. In particolare, si proponeva di rendere coerenti le scelte infrastrutturali relative a un ben individuato sistema nazionale di infrastrutture di trasporto (SNIT) con le politiche complessive della mobilità, alle quali veniva assegnato un ruolo primario. Di fatto, pur non essendo risultato possibile procedere ad analisi economiche, il PGTL metteva in relazione i traffici alla capacità infrastrutturale presente, determinando le priorità in funzione dei più vistosi squilibri che emergevano dai dati, al fine di far evolvere lo SNIT esistente verso uno SNIT desiderabile. Anche ai completamenti delle opere in corso, alle manutenzioni e alla messa in sicurezza delle strade, delle autostrade e delle linee ferroviarie veniva assegnata un’elevata priorità (la letteratura economica conferma che questi interventi hanno in genere redditività molto superiore che non infrastrutture nuove).

Ma già verso la fine dell’iter di elaborazione del piano emergevano pressioni fortissime per “allungare gli elenchi” delle opere, per introdurre criteri di dotazione “amministrativa” (ogni capoluogo di provincia doveva avere un collegamento autostradale o ferroviario, anche se la domanda di traffico era esigua, o servita benissimo dalle reti esistenti). In effetti, le elezioni si avvicinavano e la tentazione di promettere tutto a tutti emergeva come politicamente irresistibile. Comunque i tecnici coinvolti (tra cui chi scrive) non avallarono l’estensione degli elenchi (sulla quale non furono neanche consultati), e almeno le affermazioni di metodo sopravvissero nel testo ufficiale approvato.

La Legge Obiettivo (L. 443/2001), fortemente voluta dal nuovo governo Berlusconi, era in parte motivata dall’esigenza corretta di accelerare le opere, spesso impastoiate per anni da contenziosi dei più svariati tipi. Ma si è subito tradotta in un lunghissimo elenco di 228 opere, 373 interventi e 188 sottointerventi (delibera CIPE n. 121/2001). Una “lista della spesa” presentata mediaticamente come taumaturgica risoluzione dei problemi di mobilità del paese, per una previsione di spesa (allora) di 126 miliardi di euro, aggiornata recentemente dal Ministero delle Infrastrutture a 173 miliardi².

² Secondo le stime dell’Ufficio studi della Camera dei Deputati, i costi aggiornati per l’intero “Piano decennale delle grandi opere” sarebbero di 264 miliardi.

La Legge Obiettivo non ha però dato i risultati sperati in termini di accelerazione delle realizzazioni, come la recente relazione della Corte dei Conti in merito ha ben documentato, e ha contribuito a far arretrare di nuovo la cultura della programmazione e quella della valutazione (in Italia già molto carenti), per non parlare dei buchi futuri di finanza pubblica che produrrà l'estensione generalizzata del "modello Tav" per la costruzione e il finanziamento delle opere voluta proprio dalla Legge Obiettivo³ (Boitani e Ponti, 2006).

È difficile che i vari comparti dei trasporti possano conoscere un assetto allocativo ragionevole finché la costruzione delle infrastrutture rimarrà disancorata da una valutazione indipendente delle priorità, basata su criteri condivisi, e finché non esisterà un sistema di incentivi capaci di spingere sia le aziende che gestiscono infrastrutture sia gli enti locali che le devono ospitare a una selezione efficiente.

Finché questo nodo non verrà sciolto, la regolazione delle reti continuerà a essere distorta dall'intreccio tra esigenze finanziarie della costruzione di nuove opere (di molte delle quali è dubbia l'utilità sociale) ed interessi dei soggetti privati gestori delle infrastrutture (autostrade e aeroporti)⁴. Anche il prolungamento senza gare delle concessioni (sia autostradali che aeroportuali) ai gestori "storici" è stato per lo più giustificato in base alle esigenze di ammortamento degli investimenti, nonostante quanto più volte raccomandato dall'AGCM, cioè di fare gare per l'assegnazione di costruzione e gestione per periodi inferiori a quanto necessario all'ammortamento finanziario, ponendo il valore dei cespiti non ancora ammortizzati (da versare al concessionario uscente) come base per la successiva tornata di gara.

Ma anche il ruolo delle aziende pubbliche, come RFI, che gestiscono infrastrutture è ambiguo: da un lato essi si configurano come meri esecutori di scelte compiute dalla politica, senza riferimento alle effettive esigenze delle aziende; dall'altro – in quanto beneficiari di ingenti trasferimenti proprio grazie agli investimenti da effettuare – essi non si oppongono a scelte discutibili. Inoltre, RFI si presenta a un tempo come soggetto regolato e come soggetto regolatore per quanto riguarda l'allocazione delle tracce e l'applicazione dei pedaggi alla rete ferroviaria, senza sostanziale controllo da parte di un soggetto indipendente (Boitani, 2002 e 2004), con ovvi rischi circa l'effettiva terzietà rispetto ai concorrenti a valle. Ancora più ambiguo risulta essere il ruolo di Anas, a un tempo concedente e regolatore delle società

³ Un'analisi dettagliata (e molto polemica) della storia del modello Tav e delle sue conseguenze è contenuta in Cicconi (2004).

⁴ Sul caso delle autostrade si veda il contributo di Giuseppe Coco e Marco Ponti in questo volume, oltre a Pezzoli (2002) e Ragazzi (2004). Sugli aeroporti si veda Ponti (2002) e il commento a seguire di Mario Sebastiani.

autostradali e gestore essa stessa di molte tratte stradali e autostradali e in procinto di divenire a sua volta concessionaria, in omaggio alle disposizioni della Legge Finanziaria 2005 e della L. 248/2005.

La regolazione in essere per autostrade e aeroporti trascura completamente gli obiettivi di efficiente ripartizione del traffico, che pure il PGTL poneva in primo piano, seguendo le linee indicate dalla Commissione Europea⁵. Le conseguenze per la congestione stradale e aeroportuale sono ben note a tutti. Il sistema di pedaggi per la rete ferroviaria tiene conto di esigenze di efficiente allocazione del traffico, ma molto debolmente. Non sembrano, inoltre, appropriati gli incentivi a innovare il modello di esercizio della rete ferroviaria allo scopo di accrescere la capacità, a parità di infrastrutture fisiche. È infine evidente che una regolazione troppo poco stringente sulla qualità dei servizi offerti dai vari gestori delle infrastrutture mette a rischio l'ordinato funzionamento di tutto il sistema dei trasporti, soprattutto nei periodi di massima congestione (estate, festività) o in presenza dei frequenti eventi atmosferici estremi nei periodi autunnale e invernale.

Anche l'assetto di *governance* dei porti è tutt'altro che soddisfacente, con l'effetto di frenare l'attività marittima, che è uno dei pochi comparti dei trasporti molto avanzato sulla via della liberalizzazione e che ha un ruolo cruciale per il commercio estero e per il futuro logistico dell'Italia⁶. Il proliferare, in questi ultimi anni, delle Autorità Portuali (previste dalla legge di riforma del settore, la L. 84/94) anche in porti a traffico abbastanza ridotto su scala continentale, spesso frutto di scelte legate a campanilismi locali e non a reali capacità di crescita delle singole aree portuali, e la mancata differenziazione tra porti più e meno importanti, anche sulla base della propria vocazione e specializzazione, non ha favorito, se si esclude Gioia Tauro e recentemente Taranto, lo sviluppo di importanti realtà nazionali nel contesto del Mediterraneo, o comunque non ha consentito una adeguata crescita di diverse realtà portuali molto vive⁷. È la stessa istituzione Autorità Portuale, come oggi di fatto si configura, a suscitare molte perplessità: strana via di mezzo tra autorità amministrativa e soggetto para-imprenditoriale, dotata di risorse spendibili e di ampi poteri autonomi, ma guidata da

⁵ Si vedano, in particolare, il libro bianco *Fair Payment for Infrastructure Use* del 1998, e il libro verde *Towards Fair and Efficient Pricing in Transport* del 1996.

⁶ Nel 2001 il 67% dell'import e il 52% dell'export italiano sono stati movimentati con la modalità marittima. Per un'analisi più approfondita si rinvia a CNEL (2004).

⁷ In complesso, in Italia esistono 156 porti, sparsi lungo 8 mila chilometri di coste. Le Autorità Portuali sono attualmente 25 (erano 12). Il più importante porto italiano per la movimentazione di *container* è quello di Gioia Tauro, che si colloca al ventesimo posto nel mondo. Il primo porto europeo per la movimentazione di *container* è Rotterdam, al settimo posto nel mondo, che movimentava quasi il triplo dei *container* rispetto a Gioia Tauro.

persone di nomina strettamente politica e sostanzialmente non *accountable* né nei confronti dei cittadini né del mercato. A ciò si aggiunga che la direttiva comunitaria in materia di liberalizzazione delle attività che si svolgono nei porti non riesce a superare il vivace ostracismo delle corporazioni portuali ed è stata bocciata due volte (nel 2003 e nel 2005) dal Parlamento Europeo.

2.2 Servizi

Prendiamo le mosse dai *servizi ferroviari passeggeri di lunga distanza*. Nel 1999, una delibera del CIPE (la 173/99) metteva fine al vecchio regime tariffario relativo ai servizi passeggeri di media-lunga percorrenza, per dar vita a un sistema di regolazione tramite *price-cap*. Il sistema è stato però sospeso già nel 2001, con un “decreto informale” del Ministro dell’Economia, che paventava un elevato impatto inflazionistico degli aumenti tariffari che, nel caso specifico, il *price-cap* avrebbe determinato. Mentre, secondo stime degli organismi tecnici del CIPE, l’impatto inflazionistico sarebbe stato in realtà limitato, la perdita di credibilità della regolazione è stata verticale.

Quanto allo sviluppo della concorrenza nel mercato dei servizi passeggeri, le cose vanno a rilento. D’altronde sembra proprio che la “spinta europea”, in questo campo, si sia esaurita e che stiano prevalendo le posizioni di chi vuole rinviare la concorrenza a un futuro lontano. Ai primi di ottobre 2005, il Parlamento Europeo ha approvato il cosiddetto “terzo pacchetto ferroviario”, nel quale si prevede che il mercato ferroviario internazionale dei passeggeri sia aperto a partire dal 2008, mentre i mercati nazionali - con la conseguente possibilità che un servizio interno italiano (di lunga percorrenza) sia effettuato da un’impresa francese o tedesca (e viceversa) - verranno aperti nel 2012. E anche queste scadenze potranno essere spostate più avanti dal Consiglio dei Ministri dell’Unione.

Intanto, il deterioramento della qualità dei servizi in Italia appare palpabile. Dalla vicenda delle zecche nelle carrozze di alcuni intercity all’aumento dei treni in ritardo e del ritardo medio dei treni, i clienti stanno sperimentando le conseguenze del mantenimento del monopolio e della contemporanea assenza di una regolazione che incentivi sul serio il miglioramento della qualità. Certamente, i problemi di pulizia hanno a che fare soprattutto con gli appalti a società private, con scarsi strumenti di monitoraggio e penalizzazione in mano a Trenitalia. Ma per quanto riguarda la puntualità e l’affidabilità dei servizi è lecito supporre che la sospensione *sine die* del metodo del *price-cap*, che condizionava l’autorizzazione degli adeguamenti tariffari al raggiungimento di crescenti soglie qualitative dei servizi, abbia avuto effetti negativi.

In questo contesto appare difficile accogliere le proposte, da più parti ventilate, di completa liberalizzazione delle tariffe dei servizi Eurostar. Tali proposte si fondano sulla tesi che – pur in assenza di concorrenza nel mercato ferroviario – vi è sufficiente concorrenza (limitatamente, appunto, ai servizi Eurostar) da parte di altre modalità di trasporto (aereo, auto, pullman). Resta il fatto che a tutt’oggi non sono disponibili informazioni sulla profittabilità dei diversi servizi gestiti da Trenitalia per relazione origine-destinazione, cioè proprio di quella informazione che sarebbe necessaria per decidere sulla questione. Né peraltro siamo in presenza di una separazione societaria e neanche contabile tra la gestione degli Eurostar e quella degli altri servizi, che consenta di evidenziare gli eventuali sussidi incrociati.

Il settore del *trasporto aereo* è quello che forse è cambiato più radicalmente all’indomani della liberalizzazione del mercato europeo, avvenuta in più stadi, con i diversi “pacchetti” varati dalla Commissione europea. La liberalizzazione del trasporto aereo non ha solo implicato un consistente aumento dei volumi di traffico, ma ha anche portato a sostanziali cambiamenti nell’offerta dei servizi e nei ricavi unitari da essi generabili, con effetti rilevanti per i consumatori (Boitani e Cambini, 2006). La frequenza dei voli su molte direttrici di traffico è aumentata, così come è aumentata la possibilità di scelta tra diversi vettori con diverse caratteristiche di offerta, sia per il tipo di volo (*full cost* vs. *low cost carriers*) sia per le destinazioni raggiunte, che ha tra l’altro causato una formidabile ricomposizione del traffico di passeggeri intercettato dai vari scali (i vettori *low cost* raggiungono aeroporti minori ma garantiscono prezzi decisamente inferiori). E’ quindi evidente che la differenziazione del prodotto si è ampliata così come il ricorso a forme di discriminazione tariffaria da una parte tra utenti *business* e *leisure*, dall’altra in relazione al periodo di tempo che intercorre tra prenotazione e il volo.

La crescita dimensionale del mercato italiano è stata assorbita soprattutto dai vettori stranieri o da nuovi entranti italiani. Negli ultimi anni si assiste infatti ad una forte discesa delle quote di mercato di Alitalia: basti dire che il 66% dei voli internazionali da e per l’Italia, nel 2003, erano offerti da vettori stranieri e la situazione per Alitalia è ulteriormente peggiorata negli ultimi due anni, specialmente con riferimento ai collegamenti infra-europei, in cui la quota di mercato della “compagnia di bandiera” si avvicina al 15%. Il lucroso comparto dei voli intercontinentali ha un peso più scarso in Alitalia che nelle altre compagnie “di bandiera”, con la conseguenza che i ricavi per passeggero trasportato di Alitalia sono inferiori a quelli dei concorrenti (Arrigo, 2005).

Alla riduzione della sua quota di mercato l’Alitalia non ha saputo reagire e la sua situazione finanziaria è andata precipitando. Frequenti cambiamenti di *management*,

numerosi interventi di ricapitalizzazione da parte dell'azionista pubblico, svariati accordi sindacali per garantire una svolta non hanno evitato l'avvitamento della compagnia in una spirale che l'ha condotta vicina al collasso più di una volta. Purtroppo, l'intera politica per il settore è condizionata dallo stato permanentemente critico di Alitalia, con conseguenti gravi distorsioni dell'atteggiamento del governo italiano (di qualunque colore politico) nei confronti delle pur scarse iniziative comunitarie e delle stesse misure politiche interne. La vicenda dell'allocazione del traffico tra i due aeroporti milanesi di Malpensa e Linate (1998-2000) è l'archetipo dei tentativi di favorire l'Alitalia distorcendo il mercato a danno dei consumatori.

La situazione dei voli interni non è ancora pienamente concorrenziale (AGCM, 2005). In particolare, l'AGCM osserva come, nonostante l'avvento di Internet, vi sia una scarsa trasparenza dei prezzi del servizio, determinata dalla scarsa confrontabilità dei vari supplementi applicati, dei diversi sistemi di sconti e della correlazione con i giorni antecedenti al volo. L'osservazione delle tariffe relative alle rotte prese come riferimento mostrano che Alitalia ed Air One applicano sui collegamenti analizzati tariffe tra loro assimilabili, quasi sempre più elevate e caratterizzate da una maggiore variabilità rispetto al terzo *competitor* di turno. Esistono, poi, ancora tratte nazionali ampiamente dominate da un solo vettore, ma si tratta spesso di tratte con bassi flussi di traffico.

Quanto ai servizi di terra negli *aeroporti*, la liberalizzazione a seguito della direttiva europea 67/96 non risulta ancora pienamente realizzata, come segnalato in AGCM (2004a). I vincoli imposti ai nuovi entranti, sotto forma di "clausola sociale", rendono particolarmente difficile l'effettiva entrata di nuovi operatori⁸. Trattandosi di servizi in cui il costo e la produttività della manodopera incidono in misura straordinariamente elevata, i vincoli posti dalla "clausola sociale" tolgono ai nuovi operatori gli strumenti decisivi per competere. Anche la regolazione del settore aeroportuale è particolarmente debole, perché fondata su un quadro normativo instabile, soggetto a interventi estemporanei di impatto devastante. Ne costituisce una riprova la vicenda del provvedimento sui cd. "requisiti di sistema" di fine 2005 che, nel tentativo disperato di rianimare il "malato terminale" (la compagnia di bandiera), ha imposto oneri gravosissimi sui gestori aeroportuali.

I due principali freni a un pieno dispiegamento della concorrenza nel settore del trasporto aereo sono, comunque, costituiti dal sistema di assegnazione degli *slot* aeroportuali secondo il principio dei *grandfather's rights*, che tende a favorire gli

⁸ Già l'AGCM (1995, 1998) aveva rilevato il carattere anticoncorrenziale delle norme a tutela dell'occupazione nel settore dei servizi aeroportuali.

operatori esistenti rispetto ai nuovi entranti (Colombo, 2001) e la scarsa concorrenza esistente nei servizi intercontinentali, per il ritardo con cui si sta passando dal regime di “*open skies*” – che prevede ancora gli accordi bilaterali tra paesi per la designazione delle compagnie autorizzate ai collegamenti – a quello di “*clear skies*”, nel quale qualsiasi operatore, a prescindere dalla sua nazionalità, potrà servire qualsiasi collegamento tra qualsiasi coppia di aeroporti in qualsiasi paese.

La riforma dei servizi di *trasporto locale*, avviata negli anni '90 con la delega contenuta nella Legge Bassanini e con i successivi decreti legislativi 422/97 e 400/99, è stata di fatto interrotta a partire dal 2001, grazie ai continui interventi del governo in materia di normativa sui servizi pubblici locali, ma anche per le forti resistenze alla liberalizzazione da parte degli enti locali, delle aziende (in gran parte di proprietà degli stessi enti locali) e dei sindacati. L'introduzione nella normativa (DL 269/2003) della possibilità per l'ente locale di affidare il servizio a un'impresa *in house* ha spinto numerose amministrazioni di città anche grandi (Bari, Genova, Roma) a fare passi indietro rispetto all'espletamento delle gare. Anche laddove la scelta dell'*in house* non sia stata così esplicita, l'avvio delle gare (tanto per i servizi su gomma quanto per quelli ferroviari) è stato considerevolmente rallentato (come nel caso di Milano). Nel novembre 2004, il Parlamento ha per altro reintrodotta l'obbligo di indire gare per l'affidamento dei servizi di trasporto locale.

Il comma 394 della Legge Finanziaria 2006 fissa la scadenza entro la quale i servizi di trasporto locale dovranno essere affidati tramite gare al 31 dicembre 2006, mentre il comma 393 prevede che le società che godono di affidamento *in house* debbano mettere a gara, entro il 2006, almeno il 20% del servizio da esse gestito, al fine di attenuare la loro condizione di monopolio (Vigneri, 2006). Lo stesso comma 393 come novellato dal decreto milleproroghe prevede, inoltre, la possibilità di prolungare sino a fine 2008 gli affidamenti diretti “tradizionali” alle aziende partecipate da regioni o enti locali, purché avvenga la cessione, mediante procedure ad evidenza pubblica, di una quota di almeno il 20 per cento del capitale sociale ovvero di una quota di almeno il 20 per cento dei servizi eserciti, ovvero “si sia dato luogo ad un nuovo soggetto societario mediante fusione di almeno due società affidatarie di servizio di trasporto pubblico locale nel territorio nazionale”. Comunque, la fine del 2008 dovrebbe costituire il termine ultimo.

Negli anni dell'incertezza normativa, il processo di risanamento delle aziende *incumbent* ha subito una frenata, nuovo fiato è stato dato alle rivendicazioni retributive dei lavoratori e i costi unitari hanno ripreso a crescere. Lo Stato è intervenuto per finanziare gli aumenti salariali previsti dal rinnovo del contratto nazionale di lavoro, rendendo così il vincolo di bilancio percepito dalle aziende assai più soffice di quanto

volesse la riforma varata nella XIII legislatura. Gli utenti subiscono i costi elevati solo parzialmente, grazie a tariffe mediamente più basse di quelle praticate in altri paesi europei e a sussidi pubblici mediamente più elevati, come testimoniano i bassi gradi di copertura dei costi con ricavi da traffico. Il confronto con la performance del trasporto pubblico locale negli altri paesi europei (condotta utilizzando un campione significativo di aziende italiane da Earchimede, 2005) mostra i gravi ritardi che ancora oggi caratterizzano il settore in Italia. Da parte degli enti locali e delle aziende si lamenta scarsità di risorse, ma queste sarebbero più che sufficienti se ci fossero costi unitari come quelli francesi (per non parlare di quelli inglesi).

Poche gare sono state bandite e aggiudicate e, quasi tutte, hanno dato risultati ampiamente deludenti (Boitani e Cambini, 2004; Cambini e Galleani, 2005; Cambini e Buzzo Margari, 2005). Dove non sono andate deserte, gli *incumbent* hanno vinto dappertutto. Nella maggior parte dei casi si è avuta una singolare commistione: l'ente che bandisce e aggiudica le gare è anche azionista (spesso unico) di una delle aziende partecipanti. Situazioni del genere sono potenziali fonti di conflitto di interessi, che possono tradursi in criteri di aggiudicazione ritagliati su misura per le aziende "della casa", ma anche in una base d'asta che prevede sussidi troppo bassi, che soltanto i vecchi *incumbent* possono accettare, fiduciosi che l'azionista-pagatore non li lascerà in ogni caso fallire.

Le gare bandite per i *servizi ferroviari regionali* sono state pochissime e non hanno per ora dato luogo a risultati particolarmente esaltanti (Cambini e Buzzo Margari, 2005). La Lombardia ha scelto di bandire gare per singole linee, partendo con tre, mentre Liguria e Veneto hanno scelto di bandire gare per l'intero network già gestito da Trenitalia (in Veneto diviso in due lotti). In Liguria, dei cinque operatori che avevano "manifestato interesse" soltanto due (italiani) hanno presentato l'offerta e tre (stranieri) non lo hanno fatto. Successivamente i due contendenti italiani (Trenitalia e Ferrovie Nord Milano) sono stati esclusi e la gara è stata conseguentemente annullata. E il servizio è stato temporaneamente ri-affidato a Trenitalia. Alla gara per il secondo lotto del Veneto (75% del servizio) si erano inizialmente presentati tre operatori, tra cui due stranieri (uno in Ati con Ferrovie Nord Milano) e Trenitalia in Ati con Sistemi Territoriali S.p.A.. Alla scadenza prevista, però era pervenuta soltanto l'offerta di Trenitalia & C., cui è stato aggiudicato il servizio per sei anni, impegnandosi a incrementarne la quantità dell'11% e a migliorarne la qualità a parità di risorse sborsate dalla regione.

In entrambi questi casi i gruppi stranieri sono stati indotti a ritirarsi dalla mancata disponibilità del materiale rotabile, non reperibile nei tempi previsti dalle regioni che hanno bandito le gare (24 mesi). Materiale rotabile di cui invece disponeva

pienamente Trenitalia, grazie al fatto che ha “ereditato” tutto il materiale già di F.S. Un’eredità tutt’altro che favorevole allo sviluppo della concorrenza, come peraltro messo in evidenza quasi tre anni fa da una “segnalazione” dell’Antitrust (AGCM, 2003). In ogni caso, c’è da riflettere sull’effettiva remuneratività delle gare ferroviarie finora bandite e sul livello delle tariffe per i servizi regionali.

In Lombardia, il concorrente straniero (Citypendeln, controllata dalle francesi Keolis e Connex) è stato eliminato perché la Francia non garantisce la reciprocità, cioè non prevede gare per i servizi ferroviari sul suo territorio. L’unica offerta ammessa proviene dall’associazione temporanea di imprese costituita da Trenitalia e Ferrovie Nord Milano, con un ribasso d’asta del 15%. Da più parti è stata fatta circolare la voce che l’accordo sia stato fortemente incoraggiato dalla stessa regione Lombardia (azionista di FNM), voce mai smentita.

Il servizio di *taxi* potrebbe svolgere un ruolo importante nell’ambito di una politica attenta a ridurre la congestione del traffico nelle grandi e medie città. Un ruolo che è precluso al servizio di trasporto collettivo, il cui *appeal* per un’importante fascia di clientela risulta essere ridotto. Attualmente, invece, le città italiane risultano essere agli ultimi posti in Europa per densità di taxi, mentre i dati disponibili mostrano come – a parità di poteri d’acquisto – il prezzo di una corsa in taxi è a Milano e Roma tra i più alti d’Europa e, nel corso degli ultimi 25 anni, è aumentato anche in termini reali.

In un confronto tra le varie città europee, emerge che la densità di taxi è relativamente più alta nelle città dove maggiore è la liberalizzazione dell’offerta, o dove il numero delle licenze viene periodicamente adeguato al crescere della domanda (Londra). Ma i principali limiti alla crescita del servizio di taxi sono anche i principali vincoli allo sviluppo della concorrenza: la necessità di disporre di una licenza per condurre un taxi; la licenza è valida soltanto in un’area territorialmente delimitata; la rigidità dei turni di lavoro nell’arco della giornata che, insieme al regime delle licenze, impedisce un’articolazione del servizio capace di seguire i picchi di domanda; l’imposizione di tariffe uniche rispetto alle quali risulta impossibile praticare sconti. La legge quadro che regola il settore (L. 21/92) è anacronistica e, probabilmente, anche incompatibile con il nuovo Titolo V della Costituzione, non essendo certo una legge a tutela o promozione della concorrenza e, contemporaneamente, invadendo le competenze regionali e locali in materia di servizi pubblici locali.

Le “liberalizzazioni ben temperate”, avviate negli anni ’90 in Svezia, Olanda, Australia, Irlanda e Nuova Zelanda, hanno proceduto a liberalizzare l’accesso al mercato, eliminando i vincoli quantitativi alle licenze, ma sono stati resi più stringenti i requisiti qualitativi e di sicurezza imposti agli operatori. Sono stati resi più severi i controlli sull’idoneità dei candidati tassista ed è stato loro imposto di frequentare corsi

di aggiornamento e di sottoporsi a periodiche verifiche sul mantenimento delle condizioni iniziali. Quanto alle tariffe, in alcuni casi sono stati eliminati tutti i vincoli, in altri è stata mantenuta la *tariffa massima*, con obbligo di visualizzare all'esterno della vettura gli sconti praticati rispetto al massimo e le eventuali differenziazioni nell'arco della giornata (*peak load pricing*). In Olanda, a Dublino e in Svezia, grazie alle riforme, le tariffe sono diminuite in poco tempo di circa il 10% e, data l'elevata elasticità della domanda al prezzo in questo comparto, la domanda di servizi taxi è aumentata consistentemente.

Una *logistica* inefficiente arreca danni all'economia attraverso (almeno) tre canali: 1) per i maggiori costi che essa implica per il sistema delle imprese industriali; 2) per la congestione e l'inquinamento che essa genera (che si traducono in costi sociali non trascurabili); e 3) per l'incapacità che un sistema logistico inefficiente ha di attirare "traffici" (nel senso di *trade*) capaci di produrre valore aggiunto in un paese (come l'Italia) che ha, per la sua collocazione al centro del Mediterraneo, una posizione particolarmente vantaggiosa per l'attività logistica. Al contrario, l'efficienza logistica è un importante fattore di competitività per il sistema-paese, oltre che per le sue imprese esportatrici.

Spesso si ripete che alla radice delle insufficienze della logistica italiana si trova la carenza delle infrastrutture fisiche che la logistica utilizza, in particolare le infrastrutture di trasporto. In realtà, quella delle carenze infrastrutturali è solo *una* - e non la più importante - causa dei problemi della logistica in Italia. I nodi infrastrutturali più seri per la logistica sono porti, retroporti, aeroporti specializzati per il cargo, valichi alpini (soprattutto stradali) e molte connessioni mancanti in una rete intermodale piena di buchi, che spesso rallentano la logistica assai più di una grande infrastruttura mancante. Salvo nei casi dei valichi alpini e dei fondali dei porti, si tratta più di piccole opere che di grandi opere; grandi opere che tra l'altro hanno il difetto di richiedere tempi troppo lunghi per essere utili alla logistica dei prossimi anni (Spirito, 2005)⁹. Inoltre, spesso è un sistema di *governance* inefficiente di tali infrastrutture ad arrecare più danni alla logistica. E qui il riferimento è, come si è già detto, soprattutto ai porti.

Guardando all'interno del mercato logistico, non si può non sottolineare il sottosviluppo dimensionale delle imprese industriali italiane, che "domandano" poca logistica qualificata e si accontentano del mero servizio di trasporto, ma anche il sottosviluppo delle aziende di logistica, che nella grande maggioranza sono di dimensioni piccolissime e sono in grado di "offrire" soltanto servizi di autotrasporto. Un

⁹ Il problema delle "accessibilità locali" è stato evidenziato come uno dei principali anche in una recente *survey* delle opinioni degli associati condotta da Confindustria (2006).

ruolo particolare nello scarso sviluppo tanto della domanda quanto dell'offerta di logistica è giocato dallo sviluppo limitato, nel nostro Paese, della grande distribuzione commerciale¹⁰. Spesso i grandi operatori della distribuzione commerciale sono anche grandi operatori logistici, anzi si può dire che sono grandi operatori della distribuzione in quanto grandi operatori logistici. Essi, dunque, contribuiscono tanto alla domanda quanto all'offerta di logistica avanzata. Al contrario, l'elevata densità della piccola distribuzione genera, specie all'interno dei centri urbani e nei loro immediati dintorni, un gran numero di spostamenti di piccoli e piccolissimi veicoli per la presa e la consegna di piccoli quantitativi di merce. Spesso tali veicoli si spostano nelle ore a più alta intensità di traffico e con coefficienti di carico molto bassi o, addirittura, a vuoto. La conseguenza è, al di là delle inefficienze di costo per le imprese della distribuzione, un eccesso di congestione stradale e, dato che i veicoli utilizzati sono spesso assai vecchi, anche di emissioni inquinanti¹¹.

Non sono sorti, in Italia, i grandi *players* nazionali, che in altri paesi europei hanno giocato e giocano un ruolo di primo piano nella crescita di una logistica moderna. Il principale operatore di trasporto su ferro (Trenitalia-Cargo) non è stato capace di trasformarsi in operatore della logistica integrata. La liberalizzazione del trasporto ferroviario merci (avviata nel 2000) ha condotto all'ingresso di nuovi operatori sui soli mercati più profittevoli. Trenitalia non ha saputo reggere alla concorrenza dei piccoli nuovi entranti ed è rimasta a "dominare" in settori merceologici e su direttrici poco attraenti. L'assenza di una contabilità separata impedisce di conoscere l'entità reale del passivo del comparto merci all'interno del bilancio di Trenitalia, ma il sospetto che sia elevato appare più che fondato.

Un peso negativo hanno anche avuto il sistema degli aiuti a pioggia agli autotrasportatori, che ha favorito la sopravvivenza di unità produttive troppo piccole, lo scarso controllo dei comportamenti stradali degli automezzi da trasporto, con la connessa possibilità di ridurre i costi riducendo la sicurezza di strade e autostrade e di scaricare quindi parte dei costi logistici sulla collettività sotto forma di effetti esterni negativi. Ma anche la presenza di una regolamentazione arcaica e ingessante ha avuto i suoi effetti negativi. La liberalizzazione del settore dell'autotrasporto, avviata con la legge delega 32/2005 e con i successivi decreti delegati, è un primo passo nella direzione giusta, così come effetti positivi sui comportamenti e su un uso più intenso del trasporto combinato terrestre e marittimo ha avuto pure l'introduzione della patente a punti, almeno fintanto che i controlli sono stati rigorosi e frequenti.

¹⁰ Si veda Pellegrini (2000) e Scarpa, Boitani, Panteghini, Pellegrini e Ponti (2005).

¹¹ In particolare, le emissioni di CO₂ e di particolato sono positivamente correlate con l'età dei veicoli.

2.3 Relazioni industriali

Molti dei comparti dei trasporti sono afflitti da relazioni industriali particolarmente conflittuali, con gravi conseguenze per l'affidabilità dei servizi. Mentre nell'industria il ricorso all'astensione dal lavoro è andata riducendosi sensibilmente nel corso degli ultimi 30 anni, anche nei periodi di rinnovo dei contratti nazionali, nei trasporti pubblici ha assunto frequenze preoccupanti. Secondo i conti riportati da Ichino (2005, cap. 4) tra il 1999 e il 2004 gli scioperi proclamati (a livello nazionale o regionale) nelle ferrovie sono stati in media 166 all'anno, di cui 86 effettivamente attuati¹². All'Enav (controllo del volo) ci sono stati 80 scioperi proclamati nell'ultimo triennio, di cui 50 attuati. L'Alitalia, per anni, è stata afflitta da una media di uno sciopero al mese, con periodi di picco in cui si è arrivati a un'intensità bisettimanale. Nel trasporto locale gli scioperi proclamati hanno, grosso modo, la stessa cadenza: mensile o bisettimanale.

Negli anni più recenti, in concomitanza con l'affermarsi di sigle sindacali "autonome" è non solo aumentata l'intensità degli scioperi (almeno di quelli proclamati) ma si sono diffuse pratiche illegali mai viste prima. Molti ricordano gli episodi del dicembre 2003, quando a Milano, Torino, Brescia, Genova scioperi a sorpresa paralizzano le città o quello di Bari e Foggia, "in cui autisti pubblici presentano in massa certificati medici di malattia per nascondere uno sciopero a sorpresa illegittimo" (Ichino, 2005, p. 191). Ma anche l'Alitalia è stata afflitta da scioperi proclamati a sorpresa, o nei periodi di franchigia (come a fine agosto 2005) in piena infrazione della legge 146/90 sugli scioperi nei servizi pubblici¹³.

Questa conflittualità esasperata non si giustifica con l'insufficienza del trattamento economico, né con condizioni di lavoro particolarmente pesanti. Nei vari comparti dei trasporti pubblici, i lavoratori hanno sempre avuto retribuzioni superiori a quelle della media di altri settori, a parità di qualifica, e orari di lavoro spesso più corti di quelli dei loro colleghi di altri settori e dello stesso settore dei trasporti in altri paesi. All'Alitalia le retribuzioni sono allineate con quelle delle principali compagnie aeree europee, mentre la produttività è decisamente più bassa; all'Enav le retribuzioni sono sensibilmente più elevate di quelle percepite da altri impiegati non meno qualificati. Tuttavia, specialmente nel comparto dei trasporti locali, negli ultimi anni si è introdotta

¹² Ma spesso, nei servizi pubblici, è sufficiente la proclamazione di uno sciopero per arrecare danno alla collettività degli utenti, creando incertezza circa l'effettiva disponibilità dei servizi.

¹³ Legge che è stata poi modificata e integrata con la L. 83/2000.

una forte differenziazione nelle retribuzioni. I lavoratori più anziani, dipendenti a tempo indeterminato, godono di contratti favorevoli e spesso hanno carichi di lavoro ridotti rispetto alla media delle aziende simili in Europa, mentre i più giovani, con contratti di formazione-lavoro, hanno retribuzioni assai più basse e condizioni lavorative più pesanti. L'insoddisfazione dei secondi viene sfruttata dai primi e dalle loro rappresentanze sindacali per acquisire consensi alla conflittualità permanente.

Spesso i lavoratori che scioperano sono in numero esiguo ma, grazie al loro ruolo strategico, riescono a bloccare i lavoratori di altri comparti, quando non la mobilità dell'intero paese: paradigmatico è il caso dell'Enav¹⁴. Ma anche quando sono più numerosi, si rivela imbarazzante il confronto tra le perdite economiche inflitte ai cittadini-utenti e i benefici rivendicati dagli scioperanti. Secondo stime attendibili, il blocco dei trasporti pubblici milanesi del 1° dicembre 2003 è costato *in un giorno* (soltanto in ore di lavoro perse) circa 60 milioni di euro. La rivendicazione da parte dei 9.000 autoferrotranvieri milanesi di un aumento salariale di 100 euro mensili (150 di costo per l'azienda) avrebbe significato un maggior costo di circa 45 milioni di euro *su due anni* (Ichino, 2005, p. 202),.

La proliferazione dei sindacati autonomi - qualche volta incoraggiata da questo o quel ministro - il riconoscimento ad essi fornito nonostante comportamenti ai limiti della legalità (o al di là) hanno aiutato a mettere le relazioni industriali nel settore dei trasporti pubblici in situazione di crisi permanente. Spesso gli scioperi da parte delle sigle autonome sono stati addirittura suggeriti dai vertici aziendali o dai politici locali, al fine di ottenere, proprio grazie agli scioperi, attenzione e risorse da parte delle amministrazioni regionali o dal governo centrale. Senza affrontare questo nodo, la qualità e l'affidabilità dei servizi di trasporto rimarrà comunque bassa, qualsiasi politica di riforma si voglia fare. Silenzio e inerzia diventano colpevoli.

3. Proposte per una legislatura

3.1 *Le condizioni al contorno*

Le questioni sul tappeto sono molte e non è detto che le necessarie riforme possano essere tutte completate nel corso di una sola legislatura. Più avanti cercheremo

¹⁴ Un caso in cui i lavoratori che scioperano sono comunque retribuiti, poiché devono comunque garantire l'assistenza ai voli di pubblica utilità e agli aerei che sorvolano l'Italia senza farvi scalo. A rimetterci sono soltanto i viaggiatori in partenza o in arrivo in Italia, mentre i controllori continuano a percepire i loro stipendi.

di indicare la direzione che il processo di riforma dovrebbe assumere nei vari settori dei trasporti. È però necessario enucleare, prima, le più importanti condizioni a contorno affinché il processo di riforma abbia possibilità di successo. Qui di seguito ne menzioneremo tre, senza le quali riteniamo che le parti più avanzate del processo di riforma avrebbero considerevoli probabilità di andare incontro all'insuccesso.

La prima di tali condizioni è una profonda riforma degli ammortizzatori sociali, tale da estendere l'assicurazione contro la disoccupazione anche ai lavoratori dei diversi settori dei trasporti. Attualmente soltanto i lavoratori del trasporto aereo hanno accesso alla cassa integrazione guadagni e tale accesso è divenuto possibile soltanto a partire dal 2004, trattandosi di una delle misure adottate per rendere accettabile il piano di risanamento di Alitalia presentato, appunto, nella primavera di due anni fa¹⁵. Senza l'introduzione di un sistema universale di protezione dal rischio di disoccupazione, la liberalizzazione di vari comparti dei trasporti incontrerebbe una resistenza molto forte e comprensibile da parte dei lavoratori e delle loro rappresentanze sindacali, come peraltro si era verificato anche nel corso della XIII legislatura, quando erano state avviate le riforme di liberalizzazione dei trasporti pubblici locali.

Dalle esperienze estere appare evidente che, nel lungo periodo, le liberalizzazioni hanno l'effetto di far aumentare l'occupazione e non di ridurla. Tuttavia, si è verificato che, nel breve, molti lavoratori dei vecchi monopolisti hanno perso il loro posto, almeno temporaneamente. È questa necessità di ridurre l'occupazione nel breve periodo che va fronteggiata con l'estensione degli ammortizzatori sociali a tutti i comparti dei trasporti. Ma anche il sistema di affidamento di alcuni servizi tramite gare non ha speranze di funzionare bene senza la sostituzione delle clausole sociali da cui è oggi gravato con un sistema generalizzato di ammortizzatori sociali.

Non bisogna illudersi: in settori non liberalizzati tendono a concentrarsi importanti posizioni di rendita (dall'*overstaffing* a retribuzioni elevate e a "vita tranquilla"), che i processi di liberalizzazione tendono a limare. La presenza di ammortizzatori sociali non farebbe svanire l'opposizione di chi vede ridursi le proprie rendite. Però consentirebbe di evidenziare con chiarezza le ragioni di quell'opposizione più legate alle posizioni di rendita da quelle legate al timore di perdere, con l'occupazione, anche il reddito necessario alla sopravvivenza finché non si trovi un

¹⁵ Va, tra l'altro, segnalato che il trattamento di cassa integrazione previsto per i lavoratori del settore aereo è particolarmente generoso, essendo stato previsto un contributo integrativo dello Stato per raggiungere un trattamento pari all'80% dello stipendio medio dei dipendenti Alitalia, che supera nettamente il tetto massimo per il trattamento di cassa integrazione previsto per i lavoratori dell'industria.

nuovo lavoro. Il che, di per sé, aiuterebbe a ridurre l'area di consenso sociale e politico che ancora si coagula intorno agli oppositori delle riforme.

La seconda condizione a contorno è una riforma del sistema di relazioni industriali vigente nel mondo dei trasporti pubblici verso un modello più cooperativo e meno conflittuale. Tale condizione è decisiva già per consentire un più ordinato funzionamento del sistema dei trasporti pubblici così com'è ora, rendendolo più affidabile e riducendo i costi del conflitto sindacale che si riversano sulla collettività. Ma lo è a maggior ragione se si vuole avviare un processo di riforma che incida sulle posizioni di rendita annidate nei vari comparti. Un processo che, se nulla cambia nell'attuale assetto conflittuale delle relazioni industriali, potrebbe provocare un'ulteriore impennata degli scioperi a fini di pressione e ricatto politico.

Pietro Ichino (2005) ha provveduto ad avanzare alcuni suggerimenti ragionevoli, che non richiederebbero modifiche normative, ma un diverso orientamento dottrinale e giurisprudenziale in materia, dal momento che sono tali orientamenti e non le leggi o la Costituzione ad aver validato il modello conflittuale oggi vigente. Qui è possibile soltanto menzionare tali suggerimenti: 1) l'introduzione di una clausola di tregua degli scioperi come vincolo per tutti i lavoratori che godono dei benefici del contratto collettivo appena firmato, al fine di penalizzare comportamenti da *free rider* da parte dei lavoratori e dei sindacati autonomi¹⁶; 2) l'applicazione per via contrattuale della regola maggioritaria per la proclamazione dello sciopero; 3) l'obbligo di informazione preventiva circa la partecipazione allo sciopero da parte dei lavoratori all'azienda che ne faccia richiesta, per informare, a sua volta, gli utenti circa il funzionamento del servizio quando venga proclamato uno sciopero; 4) l'introduzione di una nuova forma di lotta come lo "sciopero virtuale", durante il quale i lavoratori che vi aderiscono rinunciano alle proprie retribuzioni, pur continuando a prestare il servizio, e l'azienda è obbligata a devolvere un multiplo di quelle retribuzioni a un'iniziativa socialmente utile, in modo che i costi dello sciopero siano effettivamente sopportati dalle aziende e non dagli utenti¹⁷.

La terza condizione a contorno è, a un tempo, più sfuggente e più delicata. Essa proviene dalla riflessione sull'esperienza in fatto di liberalizzazioni fatta nella XIII legislatura (nella XIV non ne sono state fatte). Il processo allora avviato, purtroppo, ha

¹⁶ "Non è giusto – scrive Ichino (2005, p. 211) – consentire che un lavoratore si consideri 'confederale' quando si tratta di beneficiare del contratto collettivo, ma si consideri 'autonomo' quando si tratta di aderire allo sciopero proclamato da un comitato di base o da un sindacato minoritario contro le scelte operate dai sindacati confederali".

¹⁷ Non c'è da stupirsi se la proposta dello sciopero virtuale sia vista con grande sospetto proprio dalle aziende di trasporto, che (se sono beneficiarie di sussidi pubblici per ampia parte del fatturato) con lo sciopero classico ci guadagnano.

sofferto per mancanza di una strategia meditata e condivisa dai diversi ministeri. Spesso le liberalizzazioni progettate in un ministero confliggevano con gli obiettivi di un altro e, se questo era il Ministero del Tesoro (oggi Economia), erano quasi sempre le liberalizzazioni a uscirne sconfitte, anche se per importanti ragioni di finanza pubblica.

Un esempio paradigmatico nel campo dei trasporti è rappresentato dalla cessione a privati della Società Autostrade (2000). Essa non avvenne seguendo un disegno di riassetto del settore volto a promuovere la contendibilità delle concessioni, il confronto comparativo di performance tra gestori di dimensioni e caratteristiche comparabili, la regolazione rigorosa delle tariffe a tutela dei consumatori e dell'efficienza allocativa, ma seguendo finalità di cassa e, tutt'al più, traguardando la creazione di un campione nazionale. Non sembra, peraltro, che la vendita delle società di gestione aeroportuale da parte degli enti locali abbia seguito strade molto diverse. E le conseguenti difficoltà di mettere in piedi un assetto regolatorio efficace appaiono a tutt'oggi evidenti. Ma anche nel campo degli investimenti infrastrutturali si sono avuti (tanto nella XIII quanto nella XIV legislatura) approcci contraddittori tra diversi ministeri, in questo caso senza che il Ministero dell'Economia facesse prevalere l'esigenza di procedere a valutazioni rigorose ed accurate dei diversi progetti, pur dovendo far rispettare i vincoli di bilancio imposti dalla scarsità di risorse pubbliche disponibili.

La terza condizione a contorno è, dunque, apparentemente banale ma, a ben vedere, assolutamente decisiva: la partita è troppo importante perché la si giochi in ordine sparso. È necessario, perciò, uno stretto coordinamento all'interno del governo affinché si esprimano al massimo le sinergie tra le azioni dei diversi ministeri, ma anche perché si valuti strategicamente quali riforme sono più urgenti e/o hanno maggiori probabilità di successo nella situazione data, quali hanno la maggiore capacità di favorire l'estensione del processo ad altri settori, quali invece hanno la maggiore probabilità di infrangersi contro vincoli economico-politici troppo stringenti.

3.2 *Le cose da fare subito*

Naturalmente, per le ragioni che si sono appena dette, è necessario realizzare in via prioritaria le condizioni al contorno. Tuttavia vi sono alcune cose da fare subito, il cui successo è relativamente indipendente dalla realizzazione delle condizioni al contorno.

Bisogna subito mettere fine alla tendenza a impegnare le scarse risorse pubbliche su troppi *programmi di investimento* non prioritari, con il conseguente rallentamento della realizzazione di quelli effettivamente urgenti. Tendenza che certo non contribuisce a mettere fine alle carenze infrastrutturali del Paese. È possibile annunciare subito che,

per quanto riguarda le politiche infrastrutturali, verrà data priorità assoluta alla realizzazione rapida delle opere già effettivamente cantierate e che avevano elevata priorità già nel PGTL del 2001, perché volte a risolvere acuti problemi di sicurezza e/o di congestione delle reti stradali e ferroviarie, con particolare riferimento ai grandi nodi urbani e ai colli di bottiglia che frenano lo sviluppo della logistica. Va compilata una *breve* lista delle opere avviate prioritarie, prevedendo tempi di realizzazione realistici e una dotazione di risorse sufficiente, concordata con il Ministero dell'Economia fin nel dettaglio della tempistica delle erogazioni, sulla quale prendere impegni solenni.

Quanto alle opere non ancora cantierate, facenti e non facenti parte della Legge Obiettivo, bisogna porre fine alla politica degli annunci mediatici concentrati sulle grandi opere, che ha caratterizzato la XIV legislatura. È necessario mettere in piedi immediatamente un sistema di valutazione economica rigorosa, basata sui migliori standard internazionali e affidata a soggetti accreditati, indipendenti dagli interessi in gioco e, se interni all'amministrazione, dotati di effettiva autonomia di giudizio nell'espressione delle proprie valutazioni. Queste ultime dovranno riguardare sia l'efficacia in termini di benessere economico e sociale delle opere, sia la copertura finanziaria dei costi d'investimento, con l'obiettivo di ricercare la minimizzazione del contributo pubblico irredimibile. Sulla base di tale valutazione deve poi essere predisposto un preciso ordinamento prioritario delle opere, da avviare in corrispondenza della effettiva disponibilità di sufficienti risorse finanziarie pubbliche o della manifestata disponibilità di soggetti privati effettivamente pronti a sopportare il rischio commerciale della realizzazione e gestione dell'opera.

Il "Patto per la logistica", firmato lo scorso 11 luglio dal Governo e dalle parti interessate, contiene un insieme di interventi finalizzati a far uscire la *logistica* italiana dallo stato di minorità in cui versa. A tali interventi, nella logica del Patto, dovrebbero accompagnarsi le opportune azioni da parte dei soggetti coinvolti, cioè gli operatori logistici e le loro associazioni di categoria, oltre che le imprese industriali. Non bisogna disperdere il patrimonio di consenso che si è creato intorno agli interventi previsti nel Patto, che tra l'altro costituisce l'unico caso di applicazione (almeno parziale) degli orientamenti del PGTL del 2001.

Per incentivare la crescita dimensionale delle imprese di autotrasporto, il Patto propone di utilizzare gli attuali aiuti all'autotrasporto - che non sono sostenibili nel lungo periodo e su cui pende una procedura di infrazione avviata dalla Commissione Europea - definendo un orizzonte temporale entro il quale gli aiuti si annulleranno e, al contempo, disegnare un percorso di riduzione degli aiuti anno per anno (*scivolo*). Una volta fissato l'ammontare aggregato annuo di aiuti (decrescente nel tempo), la ripartizione di questa somma dovrebbe avvenire in base a una formula premiale, tale per

cui la riduzione degli aiuti per veicolo impiegato è tanto minore quanto più le aziende si aggregano in consorzi o per fusione e/o acquisizione, mentre la riduzione è maggiore per le aziende che si rifiutano di crescere. In questo quadro si inserisce l'istituzione, con la Legge Finanziaria 2006, comma 108, di un "Fondo per misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci e per lo sviluppo della logistica", con una dotazione iniziale di 80 milioni di euro per l'anno 2006. Tale fondo va effettivamente utilizzato con criteri incentivanti.

Al di là degli interventi dal lato dell'offerta di trasporto combinato marittimo e terrestre, su cui si sono direttamente impegnati gli operatori, il Patto individua alcuni interventi dal lato della domanda¹⁸. Tra questi va segnalata la proposta di introdurre dei "voucher logistici", assegnati a ciascun veicolo in proporzione alla percorrenza stradale evitata con la tratta marittima o ferroviaria nella relazione di origine/destinazione, che consentirebbero una riduzione dei noli immediatamente negoziabile con gli operatori¹⁹. È indubbio che il trasporto combinato marittimo (come del resto quello terrestre), specialmente quello "non accompagnato", subirebbe una spinta positiva dalla crescita dimensionale e territoriale delle imprese di autotrasporto, che così sarebbero finalmente in grado di organizzare servizi logistici "multimodali". Se, dunque, le misure previste dal Patto verranno attuate e avranno successo nel favorire la crescita industriale e logistica delle imprese di autotrasporto, esse faranno da volano anche per lo sviluppo del trasporto combinato.

I sussidi dal lato della domanda sono senz'altro raccomandabili, perché vengono erogati soltanto se i servizi di trasporto combinato vengono effettivamente utilizzati, e tuttavia non va dimenticato che il maggior operatore di trasporto combinato terrestre, cioè Trenitalia, beneficia, direttamente o indirettamente, di numerosi sussidi da parte della finanza pubblica. Al fine di evitare che per lo stesso obiettivo (lo sviluppo dell'intermodalità) Trenitalia goda di (troppi) sussidi diversi, sarebbe opportuno promuovere una vera e propria *due diligence* sui conti della compagnia e, naturalmente, dell'intera holding FS. *Due diligence* peraltro necessaria ben al di là dei problemi specifici di Trenitalia Cargo, per valutare il complesso delle risorse pubbliche che ogni

¹⁸ In particolare il trasporto combinato marittimo è molto efficiente dal punto di vista energetico, poco inquinante e richiede (come già detto) investimenti infrastrutturali contenuti rispetto alla modalità ferroviaria e a quella stradale. Le sue potenzialità, specialmente per le lunghe distanze Nord-Sud, potrebbero essere sfruttate per favorire una più efficiente ripartizione del traffico.

¹⁹ Questa tipologia di incentivo, molto semplice e diretta, potrebbe essere applicata in favore di vettori stradali e caricatori industriali, specialmente piccole e medie imprese, da orientare verso il trasporto combinato e, per determinate tipologie di filiere ad alto valore aggiunto, ad alta deperibilità e ad alto rischio ambientale, anche per tratte aeree.

anno vengono a vario titolo versate a FS e la loro rispondenza agli obiettivi ambientali e di politica dei trasporti cui sono (almeno in teoria) collegati.

Essenziale per la crescita della logistica è la competitività dei porti. Perciò è necessario procedere velocemente ad una revisione e semplificazione della vigente normativa in materia, al fine di consentire alle Autorità Portuali di realizzare le opere necessarie (in particolare il dragaggio dei fondali) a costi comparabili a quelli sostenuti nel resto d'Europa.

Tra gli interventi indipendenti dalle condizioni a contorno, un ruolo di rilievo ha il perfezionamento e il rafforzamento della *regolazione tariffaria*. Come si è detto, questa è oggi particolarmente debole nei confronti delle società di gestione delle autostrade e dei gestori aeroportuali, mentre è stata addirittura sospesa la regolazione delle tariffe ferroviarie per i servizi passeggeri di media e lunga percorrenza.

È necessario mettere in atto reali politiche di regolazione incentivante per i *concessionari aeroportuali*, distinguendo nettamente la remunerazione degli investimenti dagli incentivi all'efficienza, e, almeno per gli aeroporti maggiori, rivedendo la struttura dei vincoli sui ricavi. Mentre gli aeroporti hanno ricavi sia "lato aria" (i servizi per le compagnie aeree) sia "lato terra" (quali quelli ottenuti da esercizi commerciali e parcheggi), in Italia oggi sono regolate soltanto – e neppure al 100% – le tariffe dei servizi per le compagnie aeree. La riforma dovrebbe accuratamente distinguere i due tipi di ricavi, introducendo quindi un doppio *revenue cap*. Infatti, al crescere del traffico è probabile che le rendite provenienti dai servizi "lato terra" crescano sensibilmente. Un sistema che non distinguesse i due tipi di ricavi spingerebbe allora a diminuire le tariffe "lato aria" (per le compagnie aeree) al crescere del traffico: in tal modo, si darebbe un segnale di prezzo distorto (il contrario del *peak load pricing*) poiché gli aeroporti più congestionati diverrebbero sempre meno costosi per le compagnie aeree. Con un doppio vincolo sarebbe possibile diminuire le rendite "lato terra" con opportune *royalty*, i cui proventi potrebbero essere usati per finanziare le infrastrutture d'accesso all'aeroporto. In ogni caso appare prioritario rimuovere l'incertezza su come dovrebbe essere valorizzato il capitale, così da superare l'*impasse* che caratterizza l'attuazione della delibera CIPE n. 86/2000 in materia di contabilità separata e, di conseguenza, sull'effettiva valorizzazione dei servizi di *handling*. Per dare certezza alle scelte degli investitori, evitando "frintendimenti" già sperimentati nella vicenda del maggiore concessionario autostradale, andrà anche chiarita la questione della remunerazione da riconoscere in tariffa alle infrastrutture aeroportuali realizzate con contributi pubblici nel caso di una loro successiva privatizzazione: un aspetto di grande delicatezza, che la delibera CIPE ha però lasciato irrisolto

Ma la questione regolatoria più cruciale riguarda certamente gli *slot* aeroportuali: da essa infatti dipende in buona misura la possibilità di sviluppo della concorrenza nel settore del *trasporto aereo*. La riforma del sistema di assegnazione e tariffazione degli *slot* è tra le più complesse e certamente non può essere portata a termine da un solo paese europeo senza il coinvolgimento degli altri e della Commissione. Pertanto, si tratta di una questione che dovrà per forza rimanere nell'agenda a lungo. Tuttavia è possibile fin da subito, seguendo le indicazioni del PGTL, muoversi nella direzione giusta e cioè definire come tariffa, e non come tassa, i diritti aeroportuali, al fine di legittimarne l'incorporazione nel prezzo degli *slot*, per avviare l'introduzione graduale di formule di "*peak load pricing*" (tariffe di congestione) per gli *slot*, anch'esso suggerito già nel PGTL del 2001. A parità di ricavi che i gestori aeroportuali ricevono dal "lato aria" (cioè dall'accesso dei vettori aerei e dai servizi loro forniti), è presumibile che tale intervento potrebbe rendere molto più economici i servizi "fuori punta", razionalizzando quindi l'intero assetto del settore.

Appare difficile nutrire fiducia sulle possibilità di sviluppo del trasporto aereo nel nostro Paese se non viene affrontata con decisione la crisi endemica di Alitalia. Quasi tutte le "compagnie di bandiera" europee hanno attraversato più o meno lunghi periodi di crisi. Alcune ne sono uscite, anche grazie a cospicui aiuti di stato, arrivando in qualche caso ad essere privatizzate, altre sono fallite (Sabena e due volte Swissair). L'Alitalia non è stata in grado di uscire dalla crisi e ha continuato ad assorbire soldi pubblici, a dispetto dei molti piani di risanamento e dei molti cambi di *management*. Uno stretto intreccio di interessi politici e sindacali strozza la compagnia. Anche il piano varato nella primavera del 2004, dopo la nomina del nuovo amministratore delegato, non sembra aver dato i frutti sperati. Era un piano che lasciava comunque troppo indeterminata la natura della separazione tra la compagnia aerea vera e propria (*AZ Fly*) e quella che dovrebbe gestire i servizi di terra (*AZ Service*).

L'unica possibile salvezza della prima consiste nel lasciare la seconda al suo destino, senza alcun impegno ad acquistare da essa servizi e cedendone completamente il pacchetto azionario. Quanto ad *AZ Fly* è urgente definire una realistica e aggressiva strategia di riposizionamento sul mercato: ci sono molti dubbi sulla possibilità che continui ad operare come *full cost carrier* su un esteso *network* internazionale. *AZ Fly* ha il vantaggio di disporre di tanti *slot*, spesso i migliori, negli aeroporti italiani, e di non tanti, ma buoni, in Europa e in qualche ottimo aeroporto in giro per il mondo. Un vantaggio che potrebbe sfruttare per catturare passeggeri molto sensibili al tempo e alla comodità di viaggio. Ma tale vantaggio deve essere confortato da una significativa riduzione dei costi per passeggero trasportato e, perciò, delle tariffe, così da collocare i servizi di *AZ Fly* a livelli intermedi tra quelle dell'attuale Alitalia e quelle delle

compagnie *low cost*, che offrono voli in partenza da e in arrivo ad aeroporti più scomodi e in orari meno appetibili. Solo una *AZ Fly* capace di reggersi sulle sue ali sarebbe accettata in un'alleanza come partner con pari dignità.

Se non sarà possibile procedere in questa direzione, per la resistenza degli interessi di cui sopra, sarà necessario far entrare aria nuova e vendere la compagnia (senza alcun vincolo sul personale) a chi si offre di pagare di più per l'unico *asset* strategico di cui dispone: gli *slot*. Bisognerà, comunque, tener conto che la vendita in blocco dell'Alitalia (cioè, in sostanza, dei suoi *slot*) a un'altra compagnia, se potrebbe massimizzare gli introiti, potrebbe avere l'effetto di ridurre la concorrenza nei cieli italiani ed europei.

Quanto al *settore ferroviario*, appare necessario e urgente sottoporre la regolazione delle tariffe di accesso alla rete²⁰ a un soggetto terzo rispetto al gestore della rete stessa (RFI) e agli operatori ferroviari, tra i quali quello dominante (Trenitalia) fa parte, con RFI, della *holding* FS. Tale soggetto dovrebbe garantire l'allocazione non discriminatoria della capacità sia della rete, sia dei terminali (merci e passeggeri), evitando che il gestore della rete operi a favore dell'*incumbent* e introducendo una incentivazione dell'efficienza del gestore basata fondamentalmente su una accurata combinazione di *cap* ai prezzi e ai sussidi e, contemporaneamente, di accentuare la differenziazione dei pedaggi basata sulla congestione della rete e dei nodi (*peak load*). A questo proposito, va rilevato che l'attuale livello dei pedaggi non consente di coprire la totalità dei costi correnti di RFI, ma solo circa un terzo. Anche se questa scelta è in linea con gli orientamenti della Commissione Europea, che da tempo raccomanda tariffe di accesso pari al costo marginale sociale, non può essere dimenticato che questo ha lasciato sulle spalle della finanza pubblica un onere molto rilevante (circa 1,3 mld di € l'anno, esclusi gli investimenti, prima dei tagli dell'ultima Legge Finanziaria).

Con riguardo alle tariffe dei *servizi passeggeri di lunga percorrenza* è urgente tornare a un sistema di regolazione efficace, che fornisca all'operatore tuttora monopolista (Trenitalia) gli incentivi adeguati a migliorare la qualità dei servizi (puntualità, affidabilità, pulizia delle carrozze, ecc.) e a ridurre i costi operativi. Transitoriamente si potrebbe tornare al metodo del *price-cap* in vigore tra il 1999 e il 2001, rivendendolo in modo tale da accrescerne il potere incentivante. Ma l'assetto della regolazione di queste tariffe va rivisto profondamente, anche alla luce della *due diligence* sui conti ferroviari di cui s'è detto in precedenza. Le tariffe dei *servizi ferroviari regionali* sono, come è ovvio, di competenza delle regioni. Si può comunque

²⁰ Per un'illustrazione dettagliata dei criteri di determinazione dei pedaggi per l'accesso alla rete ferroviaria si rinvia a Boitani (2002).

suggerire che esse si orientino verso una regolazione che preveda o il *price-cap* o il *subsidy-cap*, definendo chiaramente le loro scelte all'interno dei contratti di servizio, con un occhio attento alla qualità dei servizi erogati e agli equilibri economici dei gestori. Sulle tariffe dei *servizi urbani*, invece, sarebbe opportuno che le regioni definissero eventualmente soltanto i livelli massimi, lasciando ai Comuni la responsabilità di definire l'articolazione tariffaria in modo ottimale, verificando comunque che essa continui a garantire almeno il rispetto del vincolo di copertura minima dei costi operativi, fissato dal D.Lgs. 422/97 nel 35%, da cui si è lontani in molte regioni, soprattutto del Sud.

La costruzione di meccanismi regolatori, per quanto raffinati, è illusoria se non vi è un soggetto capace che li gestisca, provvedendo al monitoraggio continuo del loro funzionamento e alla sua revisione e predisponendo, monitorando e rivedendo la normativa regolamentare secondaria. Al tale fine, appare urgente la costituzione di un'*Autorità* indipendente dei trasporti. L'attuale ripartizione delle competenze tra soggetti diversi (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Enac, Anas, RFI, CIPE) non appare più sostenibile. In alcuni casi il regolatore è anche regolato (RFI, Anas), in altri non è dotato di indipendenza dal potere politico e, anzi, coincide con esso (CIPE e Ministero); l'Enac, pur avendo elevate competenze tecniche, è pur sempre un'agenzia ministeriale; delle Autorità portuali si è già messo in evidenza il carattere ibrido. In ogni caso, nessuno di questi soggetti è stato finora in grado di mettere in piedi e gestire continuativamente meccanismi di regolazione necessariamente complessi e delicati e che influenzano l'esercizio di rilevanti interessi costituiti.

Il disegno di un'*Autorità* indipendente era già presente nel PGTL del 2001. Data la complessità e l'articolazione del settore, i compiti dell'*Autorità* dei trasporti andrebbero definiti con cura, al fine di evitare sia il rischio di paralisi operativa per eccesso di funzioni, sia la tentazione dell'iper-regolazione, sia la possibilità di elefantiasi burocratica. In primo luogo, all'*Autorità* dei trasporti dovrebbe essere attribuita la regolazione dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali, stradali, ecc. Ogni singola infrastruttura, naturalmente, ha delle particolarità tecniche, ma i problemi di regolazione che esse pongono sono simili e la missione di garantire la non discriminazione, "la parità delle armi" tra operatori nell'accesso alle *essential facilities*, è la stessa. Le competenze dell'*Autorità* potrebbero essere estese alla definizione dei canoni che i gestori delle infrastrutture suddette dovrebbero pagare allo Stato e/o alla predisposizione e gestione delle gare per l'affidamento delle infrastrutture stesse. Dovrebbe essere inoltre previsto un ruolo di supporto di assistenza tecnica dell'*Autorità* nazionale ai soggetti che regolano i servizi di trasporto erogati in ambito locale.

Quanto alle *Autorità portuali*, è necessario garantirne l'indipendenza ma anche la completa trasparenza circa le competenze e i limiti, eliminando qualsiasi loro commistione nello svolgimento di attività e servizi in ambito portuale, che oggi è possibile grazie alla partecipazione in società che svolgono tali attività e servizi. La legge dovrebbe prevedere che le partecipazioni delle Autorità portuali in simili società debbano essere dismesse entro un termine ragionevolmente breve. Altrettanta chiarezza va fatta in merito alle risorse finanziarie che le Autorità portuali possono autonomamente procurarsi al fine di sostenere le spese di infrastrutturazione dei porti. L'autonomia finanziaria delle Autorità portuali è ammissibile solo se le risorse che esse possono procurarsi sono definite non più come tributi ma come tariffe e, in quanto tali, sottoposte alla regolazione dell'Autorità nazionale dei trasporti di cui si è parlato sopra. In ogni caso, il passaggio da tributi a tariffe dovrà prevedere l'eliminazione di qualsiasi discriminazione a sfavore delle navi battenti bandiera non europea o di paesi che non abbiano specifici accordi bilaterali con l'Italia in materia.

3.3 *Gli interventi di medio periodo*

Tra gli interventi di medio periodo rientrano quelli che presentano aspetti più controversi e/o che richiedono il soddisfacimento di una o più delle condizioni a contorno menzionate nella sezione 3.1.

Una volta avviata a soluzione la questione degli ammortizzatori sociali (e quindi venuti meno i vincoli delle clausole sociali) e quella delle relazioni industriali, sarà possibile riprendere la strada della riforma dei *trasporti pubblici locali* (Tpl) avviata nella XIII legislatura e abbandonata nella XIV. Del resto, il quadro normativo – come si è già detto – prevede nuovamente che, dalla fine del 2008, tutti i servizi di trasporto locale siano affidati tramite gara. Tuttavia, la semplice presenza di una norma “pro-concorrenziale” a livello nazionale potrebbe non essere sufficiente a far marciare effettivamente regioni e comuni verso la concorrenza, sia pure regolata. Troppi sono gli ostacoli oggettivi e le resistenze politiche e corporative.

La *politica nazionale* dovrebbe pensare a un intervento che incentivi il passaggio dal monopolio pubblico locale a un sistema di mercato basato sulle gare. Un programma che preveda un sistema di incentivi che premino finanziariamente le regioni e gli enti locali che effettivamente aprono i servizi alla concorrenza rispettando ben definite scadenze temporali, nonché applicando regole di trasparenza e terzietà nella gestione delle gare. Si può suggerire (Boitani e Tocci, 2005) che, a livello nazionale, venga istituito un fondo da destinare al Tpl (ivi compresi i servizi ferroviari di interesse regionale), che riassorba le risorse attualmente destinante al finanziamento dei maggiori

oneri economici previsti dai rinnovi del contratto nazionale di lavoro. Tale fondo dovrebbe 1) contribuire al finanziamento del rinnovo del parco rotabili, al fine di rottamare rapidamente gli autobus più vecchi e inquinanti, 2) contribuire all'investimento iniziale necessario a dotare le città delle attrezzature tecnologiche per una migliore gestione del traffico (*road pricing*, *park pricing*, percorsi preferenziali, controllo telematico dei flussi e delle violazioni, ecc.) ed aumentare l'offerta di Tpl.

L'erogazione effettiva delle somme stanziare dal fondo dovrebbe essere condizionata al verificarsi contemporaneo di due circostanze: 1) la liberalizzazione dei servizi di Tpl e, in particolare, il fatto che una quantità minima di servizi, ma crescente nel tempo, sia effettivamente messa a gara e lo sia a condizioni ben precise²¹; 2) il contributo da parte delle regioni al finanziamento di tale fondo, per creare un concreto interesse delle regioni all'apertura dei mercati del Tpl. Di fondamentale importanza, per l'effettiva partecipazione di molti soggetti alle gare e per garantirne la correttezza, è che l'erogazione del fondo sia condizionata all'accettazione da parte di regioni, province e comuni di trasferire la gestione delle gare a un apposito organismo dipendente dall'Autorità dei trasporti quando alle gare stesse prendano parte aziende di proprietà o partecipate dalle stesse regioni, province e comuni.

Ad alimentare il fondo suddetto, oltre alle risorse delle regioni, potrebbero essere: 1) le entrate provenienti dalla già prevista maggiorazione delle accise su *tutti* i carburanti; 2) la destinazione di una quota dell'IVA gravante sui titoli di viaggio (pari al 10%), in modo che tale quota si configuri, di fatto, come tassa di scopo, che genererebbe risorse per circa 25 milioni di euro per ogni punto percentuale; 3) l'introduzione di un piccolissimo contributo al Tpl da parte di tutte le attività produttive del paese, commisurato al monte retribuzioni (come nel caso del *versement transport* francese), da inserirsi nell'inevitabile processo di riallineamento fiscale per le imprese. È stato calcolato che un'aliquota dell'1 per mille di tale contributo frutterebbe circa 500 milioni di euro (Federmobilità, 2005).

Una via più sbrigativa e meno costosa per la finanza pubblica è quella di legare esplicitamente una certa quota dei trasferimenti erariali agli enti locali al "grado" di liberalizzazione dei servizi di trasporto. In questo caso l'incentivo verrebbe dalla punizione invece che dal premio, ma il meccanismo all'opera sarebbe analogo a quello basato sul fondo.

Per rimanere nell'ambito dei servizi di interesse locale, è opportuno ricordare che in tutt'Italia, il maggior freno all'aumento dell'offerta e alla riduzione dei prezzi dei

²¹ Le modalità di svolgimento delle gare sono, infatti, decisive per il buon funzionamento del sistema, come in negativo insegna l'esperienza francese in materia (Yvrande-Billon, 2005).

taxi è oggi costituito dalla rigida limitazione delle licenze, che le amministrazioni locali riescono a scalfire solo marginalmente e dopo lunghi e duri scontri con i tassisti, spesso in cambio di aumenti delle tariffe, già ai livelli più alti in Europa. Per altro, la licenza è un importante *asset* per gli attuali tassisti: quando non è stata ottenuta con favori clientelari direttamente dal comune, è stata acquistata a caro prezzo e costituisce, di fatto, la garanzia di un montante previdenziale per la vecchiaia del tassista, ma perderebbe il suo valore se le licenze venissero liberalizzate senza alcuna misura compensativa. Al fine di evitare un simile esito (il cui timore è stato, nelle vicende di cui si è detto, alla base di proteste che hanno assunto forme inaccettabili), si può suggerire di vendere le nuove licenze aggiuntive tramite una procedura d'asta e utilizzare il ricavato per compensare i vecchi tassisti (Boitani e Bordignon, 2003).

Su linee analoghe si è espressa l'AGCM (2004), la quale suggerisce anche altre strade, alternative o complementari, per raggiungere il medesimo obiettivo: la distribuzione a titolo gratuito di un'ulteriore licenza agli attuali operatori del settore, condizionatamente all'uso o alla vendita della medesima; il rilascio di "licenze *part time*, onde permettere una maggiore copertura del servizio nelle ore di punta", con organizzazione del servizio più flessibile; l'eliminazione dell'attuale segmentazione territoriale prevista per ciascuna area comunale; l'autorizzazione ai servizi alternativi, come i *minicab* (che a Londra possono effettuare il servizio solo su prenotazione telefonica) e i taxi collettivi (molto utilizzati a Istanbul e in altre metropoli extra-europee). In un simile contesto sarebbe possibile sperimentare anche una parziale liberalizzazione delle tariffe, fissandone solo il livello massimo e obbligando i tassisti a esporre sull'auto cartelli in cui indicano chiaramente gli sconti praticati rispetto alla tariffa massima (come s'è fatto in Olanda).

Quanto alla liberalizzazione dei *servizi ferroviari di lunga percorrenza*, per i quali il cosiddetto "terzo pacchetto ferroviario" approvato l'anno scorso dal Parlamento Europeo ha spostato in avanti, come richiamato più sopra, le scadenze di apertura dei mercati, nulla impedisce al governo italiano di accelerare i tempi e sperimentare fin da subito un po' di concorrenza su alcune linee, per poi estenderla all'intera rete. Vale forse la pena di ricordare che, in genere, i paesi che hanno aperto per primi i loro mercati, in gran parte dei servizi, sono anche quelli dove sono cresciute le imprese più forti, poi rivelatesi capaci di competere in altri paesi, non appena anch'essi aprivano alla concorrenza. Va infine notato come, anche in questo caso, la presenza degli ammortizzatori sociali toglierebbe drammaticità all'eventuale perdita del posto di lavoro da parte di alcuni attuali dipendenti di Trenitalia.

Questo processo potrebbe poi essere favorito dalla enucleazione da Trenitalia di società che possedano e possano cedere in leasing il materiale rotabile attualmente

appartenente all'azienda (seguendo quanto realizzato in Gran Bretagna con le *Rosco*). Questo contribuirebbe a eliminare una delle più elevate barriere all'entrata di nuovi operatori. Inoltre, l'industria del materiale rotabile sarebbe un partner molto interessato a tale sviluppo, anche per la razionalizzazione delle attività di manutenzione che sarebbe in tal modo possibile. Né va taciuto che una misura del genere - insieme alla presenza degli ammortizzatori sociali di cui s'è detto - renderebbe finalmente realistiche le gare per i *servizi ferroviari regionali*, che dovrebbero rientrare nel più vasto programma di liberalizzazione dei trasporti pubblici locali.

Anche l'attuale assetto del "gruppo FS" va sottoposto a revisione, alla luce anche dei risultati della *due diligence* di cui si è detto sopra. In particolare, è necessario riflettere sull'opportunità di vere e proprie separazioni societarie tra gestori di servizi diversi (trasporto di passeggeri di media e lunga percorrenza, trasporto regionale e cargo), al fine di evitare possibili sussidi incrociati e far crescere aziende realmente specializzate nell'offerta di servizi specifici. Inoltre, una più spinta societarizzazione consentirebbe di pensare alla privatizzazione di alcune tra queste società, mentre Trenitalia nel suo insieme appare difficilmente collocabile sul mercato. Infine, una vera e propria separazione proprietaria tra il gestore della rete (RFI) e i gestori dei servizi dovrebbe essere considerata come lo sbocco naturale di un simile riassetto.

Una menzione a parte merita il recente decreto legislativo riguardante la liberalizzazione delle *autolinee interregionali di competenza statale*, in cui si prevede che le vecchie concessionarie mantengono il diritto di esclusiva fino al 31 dicembre 2010 (art. 10, comma 1). Il che significa che la liberalizzazione viene rinviata di 6 anni. Fino a quella data potranno essere autorizzati nuovi servizi, "a condizione che le relazioni di traffico proposte nei programmi di esercizio interessino località distanti più di 30 km da quelle servite da relazioni di traffico comprese nei programmi di esercizio dei servizi di linea oggetto di concessione statale". Insomma, l'entrata di nuove imprese è consentita, purché non si faccia concorrenza alle vecchie. L'abrogazione di norme così restrittive della concorrenza va messa subito in cantiere.

Una delle più significative misure previste dal Patto della logistica riguarda lo spostamento di accento dalla tassazione dei carburanti e dalla tassa di possesso verso i pedaggi stradali e autostradali, al fine di rendere più equilibrata la competizione tra operatori logistici e di favorire l'allocazione efficiente del traffico nell'arco della giornata e sull'intera rete stradale. Si tratta di una misura già prevista dal PGTL del 2001, che porterebbe a un' incisiva riforma dell'intero sistema di tariffazione delle *infrastrutture stradali*, che prevede di sottoporre a tariffazione non solo le autostrade, ma anche quelle arterie della viabilità ordinaria che abbiano un elevato grado di sostituibilità con le tratte autostradali, al fine di creare condizioni di maggiore equilibrio

sulle reti. Si tratterebbe di passare da una tariffazione della singola (auto)strada alla *tariffazione di un corridoio* o, in prossimità di grandi centri urbani, di un'area, in modo da generare un'efficiente allocazione del traffico.

In linea di principio una simile estensione del sistema dei pedaggi dovrebbe applicarsi a tutti i veicoli, ma sarebbe opportuno avviare l'esperimento partendo dagli autocarri e, in genere, dai veicoli adibiti al trasporto merci. In ogni caso, l'avvio di una riforma del sistema di tariffazione delle infrastrutture stradali costituisce un'occasione importante per sottoporre a revisione la regolazione dei *pedaggi autostradali*. Si tratta, in particolare, di separare il livello e la dinamica delle tariffe percepite dai gestori, che hanno il compito di garantire l'equilibrio finanziario (e un ragionevole rendimento sul capitale investito negli *asset* impiegati) dal livello e dalla dinamica dei pedaggi pagati dall'utenza. Questo è possibile pensando che il prezzo pagato dall'utente sia la somma di due parti: una percepita dal gestore (che varia secondo la logica del *price-cap*) e una (positiva o negativa) di pertinenza del concessionario pubblico che in tal modo può perseguire l'efficienza allocativa, trasmettendo i segnali di prezzo corretti agli utenti finali affinché questi siano indotti a internalizzare nelle loro scelte i costi derivanti dalla congestione.

Al fine di definire gli introiti percepiti dai gestori, su cui poi applicare il *price-cap*, il traffico previsto dai concessionari dovrebbe essere *reso certo*, calcolando i ricavi di cui i concessionari debbano godere sulla base di un traffico "virtuale". In questo modo, i gestori verrebbero isolati dal rischio determinato dalle scelte allocative della Pubblica Amministrazione, mentre il rischio di impresa permanerebbe pieno sui parametri di efficienza produttiva e qualitativa propri del *price-cap* (il concessionario più efficiente lucrerà profitti maggiori, almeno nel corso del periodo che separa due successive revisioni tariffarie). Per quanto riguarda gli investimenti, bisogna notare che oggi la remunerazione pesa sui pedaggi in maniera spropositata e a causa di un improprio negoziato tra soggetti regolati e ANAS sulla tipologia degli investimenti e sugli stessi importi investiti, secondo un'impropria procedura di contrattualizzazione la cui trasparenza rischia di essere ulteriormente pregiudicata dal crescente, e improprio, ruolo di gestore di tratte autostradali che sta assumendo il concedente pubblico. Una volta che abbiano superato una rigorosa valutazione da parte di soggetti indipendenti, la remunerazione degli investimenti approvati per il periodo della concessione (che non esaurisce la vita utile delle opere) dovrebbe trovare esplicito e trasparente spazio nel pedaggio percepito dai gestori, secondo le regole definite dall'Autorità per i trasporti.

Last but not least è necessario affrontare la questione delle *concessioni infrastrutturali*, siano esse quelle autostradali o quelle aeroportuali. È bene chiarire che non è in questione la proprietà delle infrastrutture fisiche, che nel caso dei trasporti è

comunque pubblica, ma l'assetto delle gestioni di tali infrastrutture, che già oggi è, in parte, appannaggio di società private concessionarie.

La questione è tra le più delicate, dal momento che coinvolge numerosi e radicati interessi: da quelli delle imprese concessionarie a quelli dello stato e degli enti locali, che spesso sono proprietari di alcune aziende concessionarie e da queste ricavano profitti non indifferenti e si aspettano di ottenere buoni ricavi in caso di privatizzazione. Tutti questi interessi convergono nella difesa delle posizioni di rendita dei concessionari, difesa che assume tanto la forma di una regolazione generosa quanto di un automatico prolungamento delle concessioni per periodi anche molto lunghi, senza il ricorso a procedure ad evidenza pubblica²². Come s'è cercato di argomentare nelle pagine precedenti, però, entrambe le forme di difesa delle rendite dei concessionari vanno direttamente a scapito dei consumatori e/o degli operatori (compagnie aeree, autotrasportatori, ecc.). Sovente, inoltre, l'attività di *rent seeking* arriva fino al punto da generare forti resistenze all'introduzione di sistemi di tariffazione – come quelli qui suggeriti - che abbiano come obiettivo l'efficienza allocativa.

La questione è delicata anche perché, laddove si è già proceduto alla privatizzazione delle società concessionarie, sulla base di un assetto regolatorio poco stringente e di concessioni con scadenza molto lontana, si è creata una legittima aspettativa di rendimento e di apprezzamento dei titoli quotati in Borsa. C'è dunque ragione di ritenere che gli investitori privati potrebbero lagnarsi se si mutasse il quadro in cui la concessionaria opera. È però stato da più parti mostrato come spesso (non sempre) le concessionarie private abbiano avuto delle *performance* in termini di profitti (e *capital gain* degli azionisti) assolutamente ragguardevoli. Il che potrebbe anche ascrivere alla saggia gestione, ma la sistematicità nella capacità di queste imprese di “battere il mercato” è tale da legittimare spiegazioni basate sull'eccesso di rendite (Scarpa, Boitani et al., 2005). Se, dunque, una revisione del metodo di assegnazione delle concessioni o un adeguamento della regolazione andassero a limare la redditività di queste imprese, le rendite ottenute sono spesso tali da far ritenere che interventi compensativi non sarebbero strettamente necessari.

Le nuove concessioni, affidate tramite gare, non dovrebbero avere durata troppo lunga. Infatti, mentre i concessionari hanno sempre affermato il principio che la concessione deve avere durata sufficientemente lunga da consentire il completo ammortamento delle tratte costruite, prima l'AGCM e poi la direttiva emanata dai Ministri dei Lavori Pubblici e del Tesoro (nota come direttiva Costa-Ciampi, 20/10/98)

²² Le concessioni autostradali hanno, per lo più, durata quarantennale così come alcune concessioni aeroportuali. Attualmente, solo due concessioni autostradali scadono prima del 2010, mentre la maggior parte scade dopo il 2020.

introducevano il principio della gara pubblica per l'affidamento delle concessioni alla scadenza del precedente rapporto concessorio, prevedendo che “la base d’asta abbia come riferimento l’ammontare del credito vantato dalle società concessionarie” (AGCM, 1998), in modo che queste ultime possano essere indennizzate per le opere eseguite e non ancora ammortizzate, ma prevedendo anche per il nuovo entrante l’obbligo di completare le opere avviate dal vecchio, secondo il piano finanziario posto a base della convenzione tra Anas e concessionario uscente.

Si dovrebbe, dunque, riaffermare il principio contenuto nel PGTL del 2001, secondo cui tutte le concessioni giunte a scadenza vengono assegnate a seguito dell’espletamento di gare ad evidenza pubblica direttamente gestite dall’Autorità per i trasporti mentre si dovrebbe prevedere una forma di *profit sharing*, tale per cui quando l’impresa soggetta a regolazione mostrasse profitti particolarmente elevati, i suoi prezzi verrebbero automaticamente rivisti al ribasso e/o la durata della concessione verrebbe automaticamente ridotta, così che il momento dell’espletamento delle gare si avvicinerrebbe nel tempo.