

Politica industriale, concorrenza e competitività del settore dei trasporti

Mario Sebastiani*

Schema

<i>I.- Il quadro di fondo</i>	<i>p.</i>	<i>1</i>
<i>II.- Le priorità di intervento</i>	<i>p.</i>	<i>4</i>
<i>III.- L'assetto regolatorio</i>	<i>p.</i>	<i>6</i>
<i>IV.- Il trasporto pubblico locale e regionale</i>	<i>p.</i>	<i>10</i>
<i>V.- Logistica e trasporto merci</i>	<i>p.</i>	<i>17</i>

I.- Il quadro di fondo

1.- Rimarcare l'arretratezza del sistema italiano dei trasporti è diventato esercizio stucchevole, tanto più constatando che in realtà non può nemmeno parlarsi di "sistema". Considerato il ruolo strategico della mobilità e della logistica per lo sviluppo economico e sociale, questo stato di cose è di ostacolo alla competitività dell'intero Paese e freno alla realizzazione di obiettivi sociali, ambientali e di coesione territoriale.

Nei recenti decenni la questione è stata prevalentemente impostata in termini di gap infrastrutturale; minore attenzione per i deficit nei servizi per la connettività, delle merci e dei passeggeri. Si è determinata una dispersione delle risorse disponibili in tanti cantieri, che sono proseguiti a rilento, con scarso beneficio per la capacità complessiva del sistema. Ed anche sui costi unitari per le opere in corso, ci siamo differenziati dai migliori standard internazionali, generando un disallineamento che ha contribuito a peggiorare lo stato complessivo del settore.

La causa unificante di questo stato di cose (peraltro non uniforme fra i vari comparti) è la storica inadeguatezza di una **politica industriale** di settore - intesa nel senso più vasto, ad includere la politica di coesione sociale e territoriale, la politica di regolazione, quella di localizzazione, ecc. - che con coerenza e sistematicità abbia perseguito obiettivi di sviluppo di lungo termine, in una visione di sistema e secondo priorità definite. E' per questa ragione di fondo che dalla liberalizzazione del settore - che pure, con luci e ombre, in alcuni comparti l'ha vista avanti rispetto ad altri Paesi europei - l'Italia non ha afferrato l'opportunità e lo stimolo per tradurre la concorrenza in competitività.

Vi è una **corresponsabilità europea** a questo riguardo, se ciò può consolarci. Storicamente, infatti, il conflitto fra accentramento di poteri a livello dell'Unione e autonomie degli Stati è stato risolto con un compromesso: all'UE la politica della concorrenza, agli Stati le politiche industriali e sociali. Solo a partire da Maastricht vi è

* Università di Roma 'Tor Vergata' (sebastiani@economia.uniroma2.it). Relazione presentata al Convegno "Trasporti al passo, economia ferma", Confcommercio, Roma 15 maggio 2013.

stato un più incisivo intervento dell'UE in materia di politica industriale, essenzialmente sulle infrastrutture di interesse comunitario (dunque di coesione territoriale a livello europeo, in funzione del mercato unico), e più recentemente in materia di servizi di interesse economico generale, dunque anche in materia di coesione sociale e territoriale nazionale. Non a caso il settore dei trasporti è stato considerato nel Trattato come materia a parte rispetto alla generalità dei servizi, affrontata in un "capo" tutto suo (artt. 90-100 del TFUE) e assoggettata a processi di liberalizzazione ritardati rispetto ad altri servizi a rete.

Il divorzio comunitario fra politica della concorrenza e politica industriale non è stato sanato da noi, che per un verso abbiamo - come molti altri Paesi, in funzione del grado di debolezza dei propri campioni nazionali - subito l'apertura alla concorrenza e per altro verso non abbiamo attuato politiche industriali adeguate per promuovere la nostra competitività in un campo di competizione che si andava progressivamente allargando.

La concorrenza è una condizione necessaria per promuovere competitività e sviluppo ma spesso non è condizione sufficiente se non è accompagnata da altri interventi - appunto da una politica industriale coerente che si proponga come obiettivo la competitività all'interno di un quadro concorrenziale.

2.- Non si può dire che siano mancati, dagli anni '80 del secolo passato, nel nostro Paese Piani generali dei trasporti. Non dico, che appena insediato, ogni Ministro dei trasporti si sia cimentato nell'opera e non dico che questi piani si siano posti obiettivi e interventi sbagliati (forse troppi obiettivi, talvolta configgenti, spesso non accompagnati da strumenti adeguati, quasi sempre con un orizzonte per la loro realizzazione smisurato rispetto al nostro ciclo politico). Resta che oggi ci troviamo a dover fronteggiare le seguenti criticità, che elenco non esaustivamente e solo a titolo esemplificativo:

- a) un sistema a rete non interconnesso (dunque non un vero sistema a rete o se vogliamo un sistema discontinuo) - mi riferisco non solo alle infrastrutture ma anche ai servizi (quelli di trasporto e quelli ancillari);
- b) un diritto alla mobilità inteso in senso universalistico (un diritto alla mobilità su tutte le modalità);
- c) di cui è figlia l'assenza di chiari criteri di demarcazione fra servizi di mercato e servizi sociali;
- d) a sua volta figlia di una mentalità che ancora, più o meno sotteraneamente, alberga nel retro della mente di molti di noi, e che storicamente ha concepito i servizi di trasporto come, in blocco, servizi sociali da fornire a tutti a prezzi indipendenti dai costi, economici, finanziari ed esterni; che ha fatto delle imprese pubbliche ammortizzatori sociali e cinghia di trasmissione di aiuti di Stato. Per forza di cose la situazione oggi è cambiata, va riconosciuto, ma non ovunque - basti pensare al trasporto pubblico locale e regionale;
- e) finanziamenti pubblici a pioggia, e discontinui, che hanno spesso privilegiato il sostegno all'esercizio rispetto agli investimenti, e che non hanno esercitato effetti di leva nell'attrazione di finanziamenti privati.

A questi deficit si è sommato, amplificandone gli effetti, un **sistema regolatorio** caratterizzato da norme intermittenti, talvolta contraddittorie, e da un inefficiente quadro

delle competenze istituzionali, con la conseguenza di determinare un assetto confuso di *governance*, di soffocare l'iniziativa privata e di comprimere l'incentivo a investire.

Le inefficienze storiche, purtroppo ancora attuali, del sistema regolatorio di settore hanno radici profonde:

- l'identificazione fra Stato e Governo, a causa della talvolta poca professionalità e, di conseguenza, indipendenza delle burocrazie;
- i conflitti fra le mille anime e interessi di cui è portatore lo Stato: azionista, concedente, investitore, garante degli utenti, dei dipendenti, dei fornitori, dei contribuenti; inoltre, e più in generale, è responsabile degli equilibri di finanza pubblica. Ciascuna di queste anime è portatrice di obiettivi spesso configgenti: lo Stato-azionista è in conflitto con lo Stato-garante della concorrenza e degli interessi degli utenti, quest'ultimo è in conflitto con lo Stato-difensore degli interessi (almeno a breve) del mondo del lavoro e dei fornitori, che a sua volta è in conflitto lo Stato-garante dei contribuenti; quest'ultimo e lo Stato-risanatore della finanza pubblica non vanno sempre d'accordo fra di loro, ma entrambi si conciliano (vivaddio!) con lo Stato-privatizzatore, che però – se ha fretta di risanare la finanza pubblica e salta qualche tappa – va a confliggere con la sua anima di liberalizzatore, e così via;
- si è poi aggiunta la confusione federalista, che invece di tradursi nel corretto principio della sussidiarietà (allineare la decisione al luogo istituzionale più vicino per affrontarla) si è tradotta in un continuo conflitto tra legislazioni concorrenti, con ondate e riflussi continui e contraddittori, che hanno aumentato disorientamento fra gli operatori e fra le istituzioni;
- ovviamente è proprio della politica tentare una composizione equilibrata fra interessi e obiettivi diversi, definire priorità e ricercare un percorso sostenibile per raggiungerle. Accade purtroppo che il “prioritario obiettivo della competitività e della concorrenza” finisce inesorabilmente con il farne le spese, di fondo, in quanto non ha alle spalle la forza e l'impellenza “percepita” degli interessi su cui possono contare altri obiettivi.

Le conseguenze:

- la tardività e l'instabilità delle regole – non infrequentemente introdotte o modificate dopo la realizzazione di processi di privatizzazione - con conseguente generazione di incertezza negli operatori, contenzioso, rallentamento degli investimenti;
- la frammentarietà delle competenze nei comparti e fra i comparti di trasporto, che vede il concorso di una pletora di apparati (svariati Ministeri, NARS, CIPE, a cui si sommano l'ANAS per le autostrade, l'ENAC per il settore aereo, l'URSF per quello ferroviario; per non parlare del TPLR), con conseguente dispersione in mille rivoli di competenze professionali e Amministrazioni che spesso si esercitano fra rivendicazione di funzioni, veti incrociati e rimpalli di responsabilità,
- la conseguente incertezza di applicazione delle regole e lentezza decisionale;
- una regolazione talvolta inutilmente invasiva;
- assenza di procedure trasparenti e di durata certa;
- mancanza di una visione globale del settore e del perseguimento di obiettivi di lungo periodo.

Politica industriale altalenante, incertezza delle regole, incertezza sulla loro applicazione, incertezza sui tempi, inadeguatezza degli organismi preposti hanno minato la credibilità del sistema regolatorio e frenato l'intervento di capitali privati. Qualche esempio:

- sul fronte degli **investimenti** è emblematica la vicenda dell'alta velocità ferroviaria. Siamo stati fra i primi Paesi europei a pensare all'alta velocità, ma ci sono voluti vent'anni (1970-1992) per realizzare la sola direttissima Roma-Firenze (contro solo otto anni per i 700 chilometri dell'autostrada del sole; altri paesi, quali la Francia, la Spagna e la Germania, hanno avviato i lavori molto dopo ma dispongono oggi di una rete incomparabilmente più vasta, a costi unitari di realizzazione di gran lunga inferiori, per effetto delle compensazioni e delle scelte di esercizio misto anche merci che poi non si sono tradotte in realtà;
- le **privatizzazioni** delle gestioni infrastrutturali, realizzate sostanzialmente in funzione degli obiettivi di finanza pubblica anziché di quelli di politica di sviluppo a lungo termine, spesso in presenza di opacità in materia di regolazione tariffaria o di regole cambiate in corso d'opera. Si è perso che è essenziale vi sia coerenza fra tre tasselli fondamentali: (i) il prezzo di acquisto della partecipazione, (ii) gli impegni di investimento a lungo termine in capo all'acquirente, (iii) il sistema tariffario e più in generale le prospettive di *cash flow* della gestione; infine (iv) regole stabili e (v) un regolatore occhiuto ma non sproporzionatamente invasivo. Ebbene, senza nulla togliere alle corresponsabilità degli acquirenti, nelle due grandi privatizzazioni statali (Autostrade e AdR) non vi è stata coerenza fra le tre prime condizioni che ho indicato, ed è venuta nel tempo a mancare anche la (iv), con il risultato della prolungata stasi degli investimenti. Lo Stato privatizzatore, in sintesi, quando a che fare con assets essenziali di cui è concedente, deve decidere quali obiettivi e interessi vuole prioritariamente perseguire: quelli di corto respiro (immediate basse tariffe per gli utenti, a scapito degli investimenti, e immediati minori oneri per i contribuenti massimizzando il prezzo di cessione); oppure quelli di lungo periodo, nell'interesse sia degli utenti che dei contribuenti, consistenti nello sviluppo equilibrato della capacità, della competitività e della qualità dei servizi; ovviamente il tutto accompagnato dalla quinta delle condizioni elencate sopra;
- in materia di **trasporto pubblico locale**, l'incapacità di programmazione dei servizi essenziali in funzione della domanda e di priorità modali definite, appiattita invece sulla mera perpetuazione dei livelli storici e sulle concrete disponibilità di capitoli di bilancio – peraltro non così avari come si sostiene, seppure ballerini;
- la riforma (le riforme) del TPLR, dove il conflitto di competenze fra Stato e Regioni, fra referendum e sentenza della Corte costituzionale (per stare ai fatti recenti), ha di fatto bloccato il processo; in questo aiutato da un certo velleitarismo, che ha fra l'altro portato a voler regolamentare in modo uniforme, sotto il cappello dei servizi pubblici locali settori (TPLR, idrico e rifiuti) strutturalmente diversi e affetti da differenti (a mio avviso ingiustificate) sensibilità "sociali";
- infine, il trasporto merci, *cahier de dolèances* di tutti i Paesi europei e fra di noi *in primis*, e dimostrazione che la concorrenza in sé non accresce la competitività, se non si accompagna con una politica industriale di rilancio.

II.- Le priorità di intervento

La realizzazione di un programma di rilancio e di riforme strutturali del settore richiede un orizzonte di lungo periodo, ben oltre una legislatura: in una sola legislatura può essere impostato, possono essere avviate e in parte realizzate azioni prioritarie, mentre la realizzazione complessiva di esso richiederebbe continuità di indirizzi fra legislature.

L'efficacia della politica industriale è condizionata a una visione unitaria e compatta delle diverse linee di intervento:

- è efficace a condizione che sia “di sistema”, che tenga conto delle complementarità e delle sinergie fra le diverse modalità; superare un approccio esclusivamente settoriale è indispensabile per trasformare la politica dei trasporti da sommatoria di interventi specifici a un quadro unitario;
- è sostenibile se gli investimenti sono prioritariamente diretti dove effettivamente esistono colli di bottiglia e strozzature che impediscono di fare rete e frenano la fluidità dei collegamenti; e se si tiene presente che la capacità infrastrutturale non è fatta solo di ferro e cemento, ma anche di tecnologie e di organizzazione dei flussi;
- è capace di attrarre capitali privati solo in presenza di un sistema regolatorio che offra certezze a lungo termine e incentivi corretti.

Nel quadro indicato, l'implementazione degli interventi necessari presenta, a seconda dei casi, differenti complessità e implica orizzonti temporali diversi, sia in forza di differenti complessità di intervento e di oneri per la finanza pubblica, sia per tenere conto delle diverse urgenze. Infatti lo stato di arretratezza del settore non è uniforme fra i vari comparti al suo interno, cosicché si rende necessario enucleare i campi prioritari di azione, tenendo conto della loro rilevanza su:

- a) la qualità della vita della popolazione
- b) la sostenibilità economica e ambientale
- c) la competitività dell'economia
- d) l'impatto sulla finanza pubblica.

Pur riconoscendo che vi è molto da fare in tutti i comparti, sotto il profilo dell'urgenza è opportuno distinguere:

- 1) Da un lato, le vere emergenze, che riguardano:
 - a) il **quadro regolatorio di settore**, la cui riforma costituisce pre-condizione per intervenire efficacemente su tutti i suoi comparti, dare loro efficienza, svilupparne la competitività in una logica di rete, attrarre investimenti e, in generale, risorse private;
 - b) il **trasporto pubblico locale e regionale** che fra tutti i servizi di trasporto è quello (i) che più influenza lo standard di vita della popolazione e, indirettamente, la produttività del lavoro; (ii) che ha più impatto sull'ambiente urbano e (iii) che più assorbe risorse pubbliche. Non ultimo, è il settore più arretrato rispetto ai nostri *partners* europei comparabili;
 - c) la **logistica e il trasporto merci** che hanno forte impatto (i) sulla competitività delle imprese dell'intero sistema produttivo e (ii) sull'ambiente.
- 2) Dall'altro i servizi ferroviari passeggeri a media e lunga percorrenza, i servizi aerei (lato terra e lato aria) e i servizi autostradali, che – pur con criticità industriali e regolamentari – “bene o male funzionano”.

Sul lato investimenti infrastrutturali, vi è ragione di essere scettici circa la possibilità e l'opportunità di investimenti incrementali (rispetto a quanto già in programma e finanziato) in **nuove grandi infrastrutture**, poiché:

- a) per un verso, è ragionevole ritenere che i vincoli di finanza pubblica seguiranno a stringere anche nel medio termine, cosicché sarebbe velleitario immaginare di mettere in cantiere, con finanziamento pubblico, nuove grandi opere o consistenti ampliamenti delle infrastrutture esistenti;
- b) per altro verso, presupposto per l'attrazione di capitali privati nella costruzione (ed eventualmente nella gestione) di infrastrutture è un sistema funzionale di servizi di trasporto e un'appropriata regolazione;
- c) quanto sopra ad eccezione delle **metropolitane** nelle grandi città, che rappresentano la carenza infrastrutturale più acuta e per le quali esistono sperimentati modelli di PPP, e di investimenti nel rinnovo delle flotte di TPLR; e le "**piccole opere**" sui colli di bottiglia delle reti, che siano immediatamente cantierabili, coerenti con il programma transeuropeo, certi contrattualmente nei tempi di realizzazione.

III.- L'assetto regolatorio

1.- Una regolazione intelligente

A fini regolatori – e, più ampiamente, di politica industriale - le diverse modalità che compongono il settore dei trasporti possono essere così schematicamente "classificate":

- a) modalità (attualmente o potenzialmente) in concorrenza le une con le altre (es., il trasporto ferroviario di passeggeri e quello aereo sulle medie distanze, l'autotrasporto e il trasporto ferroviario di merci sulle medie e lunghe distanze, il trasporto passeggeri su ferro e su gomma nel trasporto locale e regionale), per le quali occorrono politiche industriali e di regolazione che promuovano la concorrenza fra di esse, oppure che incentivino le une o le altre in base a priorità industriali, finanziarie, ambientali, sociali;
- b) modalità complementari (es. il trasporto merci per ferrovia e l'autotrasporto, il "feederaggio" ferroviario dei collegamenti marittimi e aerei), dove gli interventi dovrebbero puntare ad accrescere l'integrazione e, ove necessario, a complementarli con quelli di cui al punto precedente;
- c) modalità il cui congiunto esercizio può generare economie di coordinamento, di scala e di scopo (es. il trasporto ferroviario di merci e di passeggeri – o, su un terreno diverso ma attiguo – l'integrazione verticale fra reti e servizi), dove gli interventi dovrebbero valutare attentamente i costi e i benefici in termini di efficienza e di concorrenza e "pesare" i relativi *trade off*.

Una **regolazione convergente** delle differenti modalità di trasporto è il necessario complemento del concepire il settore come un insieme integrato di servizi caratterizzati da competizione o da complementarietà (o da entrambe insieme), dove sane e fra loro coerenti politiche industriali e regolatorie dovrebbero promuovere il raggiungimento di un **set indivisibile di obiettivi** rappresentato da concorrenza, competitività, sviluppo, coesione, coerenza ed economia di risorse pubbliche: obiettivi che attengono *in primis* alle scelte di

politica industriale e sociale, ma dei quali un'appropriate e coerente regolazione è essenziale per agevolarne il perseguimento.

Riconoscendo che le diverse modalità di trasporto sono caratterizzate da differenze strutturali e da differente contendibilità – cosicché si rende necessaria un'opera di *fine tuning* della regolazione - un *level playing field* regolatorio si rende necessario per più ragioni: (a) per l'aumentata concorrenza e complementarità fra modalità, processi che auspicabilmente si accelereranno in futuro e che richiedono scelte di politica industriale (ad esempi in ordine alle priorità da promuovere) e una regolazione unitaria e coerente con gli obiettivi; (b) per superare la condizione attuale di contrastanti regolamentazioni e sistemi di incentivi, (c) accompagnati (e causati) da una pleora di organismi spesso in conflitto fra di loro.

Di qui la necessità di agire in più direzioni, distinte ma complementari: (1) armonizzare la regolazione delle diverse modalità facendola convergere su di un impianto di base comune – una “messa a sistema” di regole, coerente con il quadro di unitarietà degli obiettivi indicati sopra; (2) concentrare le competenze regolatorie in un unico organismo, che possa promuovere una visione di insieme e abbia gli strumenti per realizzarla e che (3) sia capace di guardare agli impatti a medio e lungo termine su concorrenza, competitività e benessere (non infrequentemente il perseguimento di obiettivi immediati a favore dei consumatori pregiudica quelli a lungo, così come la concorrenza rappresenta condizione necessaria, ma non sempre sufficiente, per promuovere competitività); e che per far questo (4) disponga di un'ampia gamma di strumenti che possa utilizzare in funzione degli obiettivi prefissi..

Sulla carta, in Italia il punto (2) lo abbiamo ma, a normativa data, sono invece carenti i punti (1) e (4), che a cascata compromettono anche il (3).

Da non trascurare il rapporto fra la regolamentazione dei trasporti e quella di **altri settori a rete**, che andrebbe utilmente sdoppiato fra imitazione e armonizzazione:

- a) il primo profilo riguarda l'utilità di applicare nella regolamentazione dei trasporti esperienze e metodologie in uso in settori più avanzati, sia sotto il profilo della concorrenza che sotto quello delle pratiche regolatorie. Alcuni spunti a titolo esemplificativo: (i) la realizzazione di periodiche analisi di mercato per stabilire la necessità o meno di introdurre misure regolatorie *ex ante* o per passare a misure meno invasive e onerose di quelle tradizionali di tipo “*command and control*”; (ii) connesso al precedente, l'orizzonte temporale preferibile per implementare la concorrenza; (iii) le modalità di finanziamento del servizio universale; (iv) le modalità per promuovere forme di concorrenza *facilities based* vs. *services based* (tema che, tradotto in materia di trasporti, assomma alle modalità di regolazione di infrastrutture in competizione); (v) le esperienze di *unbundling*, ecc.
- b) il secondo profilo – l'armonizzazione delle regole fra settori diversi – è di meno immediata percezione ed è di più ampia portata. E' vero che, ad esempio, fra trasporti, energia e comunicazioni non vi sono né concorrenza dal lato della domanda né dell'offerta, né (eccetto lo scambio di input) complementarità, cosicché non si vedrebbe ragione immediata di armonizzazione delle regolamentazioni (a parte il diritto della concorrenza). Questi settori tuttavia (tutta l'economia, del resto), più o meno a seconda dei casi competono sulla finanza pubblica e competono sul mercato dei capitali. Trattandosi di settore regolamentati, la redditività relativa di essi e la loro

capacità di attrazione di capitali dipendono dalle regole che li governano. L'armonizzazione di queste in funzione delle priorità industriali del paese rappresenta dunque una questione che meriterebbe di non essere ignorata.

2.- Un regolatore all'altezza del compito

In effetti, la vera novità dell'ultimo scorcio della passata legislatura è stata l'istituzione di una **Autorità indipendente di regolazione** del settore, potenzialmente in grado superare le attuali inefficienze e di raggiungere gli obiettivi indicati sopra. L'Autorità dei trasporti può essere braccio essenziale di una riforma sostanziale del quadro di regolazione, sì da essere complemento di una politica industriale e della concorrenza che voglia essere efficace.

Vale la pena approfondire alcuni aspetti, essenziali per una buona regolazione e per l'efficacia di un organismo preposto a essa: la trasversalità delle competenze, l'indipendenza, la qualità della regolazione.

Un'Autorità che integra le **competenze** di più comparti può meglio agevolare l'orientamento della politica industriale a "fare sistema". Fare sistema "orizzontalmente", con la promozione della intermodalità, della logistica integrata, delle sinergie e delle complementarità fra modalità, della incentivazione delle priorità modali definite dalla politica industriale e sociale, anche tenuto conto dei costi esterni. Fare sistema "verticalmente" poiché il settore, oltre a essere offerente di servizi essenziali per lo standard di vita delle persone e per la competitività delle imprese, può anche essere un formidabile elemento propulsivo delle industrie fornitrici e dell'innovazione.

L'unificazione dei soggetti regolatori permette di economizzare risorse e al tempo stesso di creare una massa critica di professionalità altrimenti irraggiungibile, che potrà arricchirsi nel tempo proprio in virtù dello scambio fra esperienze e *best practices* settoriali diverse. Una massa critica che, anche in forza della propria visione d'insieme, può meglio affinare gli strumenti regolatori, più efficacemente confrontarsi con le imprese, più prontamente interagire con le associazioni dei consumatori, con maggiore competenza interagire con le Istituzioni nazionali e comunitarie. In una parola, essere indipendente.

Come è noto, l'**indipendenza** di una Autorità può avere un significato più o meno pregnante: a) come requisito minimo, l'indipendenza dagli operatori; b) l'indipendenza dall'Esecutivo e da altri organi della Amministrazione pubblica (Regioni ed EELL, altre *Authorities*, burocrazie ministeriali, ecc.). Le Autorità indipendenti, così come quella istituita dal decreto legge 138/2011 per i trasporti, ricadono nella accezione più ampia: sono soggette unicamente alle leggi, nazionali e comunitarie, e le loro decisioni impugnabili unicamente per via giurisdizionale.

Ciò non significa autoreferenzialità, posto che le *Authorities* debbono svolgere la loro azione con "leale collaborazione" con tutti i livelli di governo, tenuto conto che la regolazione è braccio della politica industriale e della concorrenza, e confrontandosi sistematicamente con imprese e consumatori.

Questa indipendenza allargata potenzialmente genera benefici considerevoli. Innanzitutto, rappresenta quello “sportello unico” per le imprese e i consumatori, tanto spesso invocato su altri terreni, che anche su questo può assicurare certezza e tempestività di decisioni. In secondo luogo, il fatto stesso che l’Esecutivo si privi in modo irrevocabile di una parte delle proprie competenze e che “debba fare i conti” con un soggetto che non gli risponde per via gerarchica, libera il terreno da una serie di conflitti fra obiettivi al suo interno. Per questa via sottrae l’applicazione delle regole all’alternarsi dei cicli politici e può trarre la sua azione a un orizzonte temporale più ampio.

Quanto alla **qualità della regolazione**, la funzione delle Autorità di regolazione settoriale consiste sì nel prevenire illeciti concorrenziali, ma ciò deve avvenire in modo pro-attivo, con ampio respiro, promuovendo concorrenza, competitività e sviluppo del settore. Poiché è vero che la concorrenza costituisce un fattore necessario per la competitività, ma assenza di competitività e di sviluppo si convertono in freno alla concorrenza e al benessere della collettività, ben oltre il benessere degli utenti del settore. Nel perseguire l’obiettivo di promozione del quadro concorrenziale e di tutela degli utenti la regolazione deve dunque guardare anche al medio e lungo periodo, in coerenza con l’evoluzione del quadro concorrenziale, con obiettivi di crescita dell’offerta e della qualità dei servizi, promuovendo le condizioni per uno sviluppo equilibrato degli investimenti, proporzionato a tali obiettivi, e per il concorso di capitali privati.

Di qui la necessità di applicare modalità di regolazione proporzionate agli obiettivi di interesse generale che si debbono perseguire. Una regolazione ingiustificatamente **invasiva** genera oneri che vanno ben oltre quelli amministrativi e che possono in ultima analisi tradursi in ostacoli alla competitività e alla stessa concorrenza. Lo strumento regolatorio va attentamente tarato e adattato in relazione all’evoluzione dei mercati e della concorrenza al fine di applicare la miglior forma di regolazione possibile: quella che massimizza i benefici rispetto ai costi, diretti e indiretti che comporta.

Proporzionalità della regolazione e un’impostazione di ampio respiro sono più funzionali a promuovere il perseguimento di quel set di obiettivi, già menzionati, che attengono alle scelte politiche ma dei quali un’appropriata e coerente regolazione può agevolare il raggiungimento.

IV.- Il trasporto pubblico locale e regionale

Il TPLR è rimasto prigioniero, negli ultimi decenni, di una dinamica “pendolare” tra decentramento e ritorno del centralismo. In una pioggia davvero malsana di tanti provvedimenti contraddittori, nulla è sostanzialmente cambiato nell’assetto industriale del settore. Eppure, fra tutti i servizi di trasporto, il trasporto pubblico locale è quello che più influenza lo standard di vita della popolazione, ha più impatto sull’ambiente urbano, assorbe maggiori risorse pubbliche¹.

Non ultimo, è il settore più arretrato rispetto ai nostri partners europei comparabili. Se solo si volge l’attenzione al traffico urbano, le maggiori città europee dispongono di reti metropolitane incomparabili rispetto a quelle italiane: oltre 400 km Parigi, Berlino, Londra, più di 250 Madrid, contro i 41 km di Roma. Inoltre, le ferrovie sub-urbane non si sono integrate, come è accaduto in altre aree metropolitane europee, nel disegno di offerta integrata di servizi di mobilità.

Volendo individuare la sequenza logica dell’agenda delle cose da fare:

- 1) la revisione dei modelli di *governance* e delle politiche locali di mobilità;
- 2) la radicale revisione dei criteri di programmazione dei servizi;
- 3) la definizione dei bacini territoriali ottimali ai sensi dell’art. 3bis del decreto legge 138/2011;
- 4) la verifica dei servizi da assoggettare a obblighi di servizio pubblico;
- 5) la definizione dei lotti di affidamento;
- 6) la scelta delle modalità di affidamento.

Tra riforme e controriforme, da oltre vent’anni la discussione sul TPLR - a partire dal d.lgs. 422/97, attraverso il disegno di legge Vigneri sul finire degli anni ’90 del secolo scorso, l’art. 35 della legge 448/2001, il disegno di legge Lanzillotta del 2008, l’art. 23-bis del decreto legge 112/2008, gli artt. 59 e 61 della legge 99/2009, il referendum abrogativo del 2012, l’art. 4 del decreto legge 138/2011, la sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale - si è incentrata sulla necessità e sulla legittimità di introdurre forme di concorrenza nel settore.

¹ Si vedano i dati forniti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (*Allegato Infrastrutture al DEF*, settembre 2012, pp. 232-233): il costo da congestione nelle grandi e medie aggregazioni urbane è stimato annualmente intorno a 11 miliardi di euro; il costo sostenuto dalle famiglie per il trasporto sia in ambito urbano, sia nelle aree contermini alle grandi e medie aggregazioni urbane, è stato superiore nel 2010, a 40 miliardi di euro; il 60% dei sinistri stradali nel 2010 è avvenuto in aree urbane; il consumo dei carburanti nel trasporto su strada è stato nel 2011 pari a 42 miliardi di euro (18,9 miliardi di euro per la circolazione in aree urbane); il blocco della mobilità nelle città grandi, medie e piccole genera danni rilevanti nelle attività del terziario e quindi in modo diretto sulla crescita del PIL; il tasso di inquinamento ha superato, anche in ambiti urbani di 200.000 abitanti la soglia limite di CO₂, addirittura, 7 – 8 volte al mese; i proventi dell’utenza coprono in Italia appena il 15 – 20% dei costi, contro il 30-35% della Francia, il 72% dell’Inghilterra e il 45-55% della Germania.

Argomento sacrosanto, che tuttavia ha tendenzialmente trascurato un aspetto propedeutico essenziale.

Gli studi di settore hanno posto in evidenza alcune questioni trascurate dal dibattito, ma fondamentali: l'eccesso medio di offerta di servizi di TPLR e gli sbilanciamenti al suo interno, per un verso, e la struttura sbilanciata dei finanziamenti pubblici, per l'altro.

Considerando il trasporto urbano ed extraurbano su strada²:

- a) nella media nazionale, l'offerta di servizi – misurata in posti-km offerti è considerevolmente al di sopra di quella dei Paesi europei più importanti: 2.800 posti-km per abitante contro una media europea di 2.200 (1.900 in Francia, 1.800 in Germania);
- b) al contrario, la domanda in termini di passeggeri-km è alquanto al di sotto: 600 passeggeri-km per abitante contro 800 nella media europea;
- c) come conseguenza, il *load factor* si attesta mediamente al 22% contro il 34% medio europeo;
- d) dal momento che i costi complessivi sono in funzione dell'offerta e i ricavi della quantità domandata, ne segue lo strutturale sbilancio nella quota di copertura “da mercato” dei costi;
- e) il sistema è aggravato da costi operativi per posto offerto maggiori e da ricavi per passeggero minori rispetto ai nostri *competitors* europei; infatti i costi operativi medi sono in Italia pari a €3,3 per vettura-km contro 2,8 nella media europea (1,8 in Gran Bretagna, 2,8 in Germania) e i ricavi da traffico (stante anche il basso livello delle tariffe) coprono in Italia il 38% dei costi operativi, contro il 63% della media europea;
- f) da cui seguono cronici deficit di bilancio delle aziende;
- g) i contributi pubblici in conto esercizio in Italia, in rapporto all'offerta, sono più elevati che in ogni altro Paese europeo: €2,4 per vettura-km contro 1,4 nella media europea (1,7 in Spagna, 2,2 in Francia, 0,9 in Germania); un divario che aumenta ulteriormente se misurato in termini di domanda: €0,13 per passeggero-km in Italia contro 0,07 in Spagna, 0,11 in Francia, 0,06 in Gran Bretagna e Germania;
- h) la somma combinata dei punti f) e g) ha comportato un'età media dei mezzi alquanto elevata e superiore a quella del *benchmarks*.

Da questo quadro emerge che:

- a) la logica della perpetuazione dei livelli storici dei servizi ha condotto a uno strutturale eccesso di offerta media; un eccesso che ovviamente non si distribuisce in modo uniforme fra regioni e per modalità, linee ed orari, ma che al contrario sconta situazioni di grave insufficienza (vedi il traffico pendolare nelle ore di punta) con altre di cronica *overcapacity*. E' dunque vitale riprogrammare l'offerta per tenere conto delle effettive esigenze della domanda, anche in rapporto alle priorità modali, superando la nozione universalistica del servizio pubblico e lasciando spazio al mercato, almeno, sui servizi aggiuntivi a quelli minimi;

² Bain & Company, Studio su *Il trasporto pubblico locale in Italia e in Europa*, 2013 (versione provvisoria). L'autore ringrazia la Società per l'accesso ai dati dello Studio e il consenso al loro utilizzo.

- b) oltre a dimensionare l'offerta in funzione della domanda e delle priorità modali, è necessaria più efficienza per abbattere i costi per unità offerta e per promuovere la domanda;
- c) va ristrutturato l'apporto di finanziamenti pubblici, riducendo progressivamente i contributi in conto esercizio e accrescendo quelli in conto investimento (in tal modo garantendo fra l'altro la progressiva acquisizione in proprietà da parte degli enti affidanti e sgomberando uno dei principali ostacoli alla partecipazione alle gare).

Per raggiungere gli obiettivi indicati è però necessario agire su più leve, a livello centrale e a livello territoriale.

Le leve di efficientamento sono solo in parte limitate in mano ai gestori, per il resto essendo manovrabili solo attraverso *policies* locali e nazionali appropriate. L'introduzione di forme di concorrenza è sì importante, ma va messa in condizioni di produrre i suoi effetti attraverso:

- a) appropriate politiche di governo locale, di assetto del territorio e di organizzazione del traffico nelle aree urbane: la consistenza delle corsie preferenziali, le decisioni sulle ZTL, la pedonalizzazione di aree centrali delle città, l'assetto dei parcheggi, la tariffazione di accesso ai mezzi privati, l'eventuale introduzione dei crediti di mobilità. Si tratta di misure che impattano sia sulla domanda che, via velocità commerciale, sui costi;
- b) processi di aggregazione di imprese, sì da realizzare dimensioni minime efficienti;
- c) ricorso a sistemi incentivanti dell'efficienza (procedure concorrenziali per gli affidamenti, introduzione di meccanismi di partnership concedente-gestore in funzione della massimizzazione della domanda e di *profit sharing* (programmazione dei servizi in funzione della domanda, maggiore coinvolgimento del gestore nella pianificazione dell'esercizio (gare flessibili o semi-flessibili), contratti di servizio *net cost*, ecc.);
- d) maggiore trasparenza dei costi e delle relazioni finanziarie fra imprese e Amministrazioni concedenti; passaggio essenziale al riguardo (molto osteggiato) è imposizione di obblighi di contabilità analitica che evidenziano costi e ricavi per linea di traffico, condizione indispensabile per riprogrammare l'offerta in funzione della domanda; così come la separazione societaria, prevista dall'art. 8, comma 2-bis della legge 287/1990, quando un'impresa eserciti congiuntamente servizi in affidamento e servizi in regime di libero mercato.

Lo Stato dispone di leve a questo riguardo. Ad esempio, l'art. 16-bis del decreto legge 95/2012³, che prevede condizioni di accesso al fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale in relazione alla riprogrammazione dell'offerta e all'aumento della copertura dei costi operativi con ricavi da mercato (il cui DPCM applicativo non risulta ancora perfezionato). L'introduzione dello strumento dei **costi e fabbisogni standard**, costruiti in funzione di obiettivi di efficienza delle politiche locali, vale a dire, che scontino le misure indicate ai punti precedenti e non solo quello che possono fare le imprese nel quadro locale dato.

³ Ora art.1, comma 301 della legge 228/2012.

Quanto alla introduzione di **forme concorrenziali**, andrebbero tenuti distinti due aspetti: la dimensione dei lotti di affidamento, geografica e per prodotto, e le modalità di affidamento.

Sotto il primo profilo, l'art. 3-bis del decreto legge 138/2011 ha previsto la delimitazione dei bacini territoriali ottimali (“*di dimensione almeno provinciale*”) in funzione del conseguimento di “*economie di scala e di differenziazione*”, in tal modo sottintendendo (o giustificando un'interpretazione in tal senso) l'identificazione fra bacini territoriali ottimali e lotti di affidamento. Impostazione doppiamente discutibile. In primo luogo, poiché in tal modo si sovrappongono finalità diverse: l'ottimalità dei bacini territoriali ha a che fare con l'efficacia, la razionalità e l'unitarietà dell'offerta di servizi, mentre le economie di scala sono in funzione delle dimensioni dei gestori, dunque dei lotti di affidamento. Tenuto conto che non vi è motivo di pensare che, almeno nel trasporto su gomma, la cattura di economie di scala richieda dimensioni di impresa tali da coprire bacini provinciali, la riduzione dei lotti di affidamento avrebbe prodotto una contrazione della concorrenza (anche se solo per comparazione) in conflitto con l'incipit della norma (“*a tutela della concorrenza e dell'ambiente*” e con l'art. 4 che seguiva, senza in contropartita benefici di efficienza. Va detto che successivi emendamenti dell'art. 3-bis hanno tuttavia implicitamente allentato il vincolo che nella formulazione originaria appariva piuttosto stretto.

Sotto il secondo profilo, la sentenza della Corte Costituzionale, abrogativa dell'art. 4 del decreto legge 138/2011, ha prodotto due conseguenze:

- a) la cancellazione dell'espressa pregiudiziale a favore di un sistema di concorrenza *nel* mercato e con essa l'obbligo per gli enti di formulare delibere quadro a giustificazione della sottrazione dei servizi a quella forma di concorrenza;
- b) l'eliminazione del quasi assoluto divieto di ricorrere all'*in house providing* per la fornitura di servizi pubblici locali e la riconsegna della materia alla normativa comunitaria (certamente meno restrittiva al riguardo) e a quella nazionale previgente, generale e di settore (specificamente il d.lgs. 422/1997 e l'art. 61 della legge 99/2009).

Ciò non implica “semaforo verde” per procedere liberamente all'affidamento di diritti esclusivi né, tantomeno, ad affidamenti non a evidenza pubblica, come sembrano baldanzosamente orientati molti enti territoriali.

La normativa comunitaria riguardo ai servizi di TPLR, contenuta nel Regolamento 1370/07/CE, va infatti letta alla luce delle norme del TFUE e specificamente dell'art. 106, comma 2⁴, così come è stato ricordato dalla stessa sentenza della Corte Costituzionale⁵.

Il ricorso ad affidamenti *in house* va dunque **motivato** sulla base della sussistenza di duplice ordine di condizioni:

⁴ “[...] le imprese incaricate di servizi di interesse economico generale [...] sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole della concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto o di fatto, della specifica missione loro affidata”.

⁵ Secondo la Corte la normativa comunitaria “consente, anche se non impone (sentenza n. 325 del 2010), la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo “analogo” (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di “contenuto analogo” a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante” (enfasi aggiunta).

- a) condizioni soggettive (controllo analogo e prevalenza dell'attività del gestore a favore dell'ente affidante⁶);
- b) condizioni oggettive, relative alla inevitabilità e alla proporzionalità della sottrazione dei servizi alla regole di concorrenza (*per il mercato*) al fine di assicurare il perseguimento degli obiettivi di interesse generale perseguiti⁷.

L'affidamento diretto di diritti esclusivi va dunque motivato in base alla speciale missione assegnata all'impresa incaricata dei servizi⁸.

Ma c'è di più. La portata dell'art. 106, comma 2, del TFUE è potenzialmente ben più ampia di quanto finora argomentato in materia di affidamenti diretti, tenuto conto che le “*regole della concorrenza*” a cui fanno riferimento i principi generali del diritto comunitario e specificamente l'art. 106, sono *in primis* quelle che garantiscono il funzionamento di un mercato concorrenziale: di un mercato in cui è attiva la competizione fra una pluralità di operatori, e solo in subordine quelli della concorrenza *per il mercato*.

Anche la più recente normativa nazionale va in questa direzione vietando “*Le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche*” salvo che “*la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata*”⁹.

La normativa comunitaria (e quella nazionale) convergono quindi sulla necessità di giustificare l'imposizione di obblighi di servizio pubblico e la conseguente concessione di diritti esclusivi. Ciò conduce ad affrontare il perimetro degli obblighi di servizio pubblico che, nella *ratio* comunitaria, andrebbe determinato “per esclusione”: “*obbligo di servizio pubblico: l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso*” (Regolamento 1370/07/CE, art. 2, lettera e – enfasi aggiunta).

Ne segue che il ricorso all'affidamento di diritti esclusivi (quale che sia la procedura) richiederebbe il previo accertamento dell'eventuale interesse da parte di operatori privati e,

⁶ CGE, C-107-98 (Teckal), sentenza del 18.11.99.

⁷ “*I fornitori di servizi di interesse economico generale, compresi i fornitori di servizi in-house, sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza del trattato. Le decisioni di concedere diritti speciali ed esclusivi ai fornitori di servizi in-house o di favorirli in altri modi possono costituire una violazione del trattato, nonostante la parziale tutela offerta dall'articolo 86 [ora 106]. La giurisprudenza ne conferma la correttezza, in particolare [...] nei casi in cui esista un modo alternativo di soddisfare i requisiti con un effetto meno negativo sulla concorrenza*” Commissione europea, Libro verde COM (2003) 270, par. 80 (enfasi aggiunta).

⁸ Nel caso del TPLR ciò vale sia per gli affidamenti diretti *in house* sia (tanto più) per quelli relativi a servizi ferroviari ai sensi dell'art. 5, comma 6, del Regolamento 1370/07/CE.

⁹ Legge 148/2011, art. 3, commi 8-11. Cfr. anche la legge 27/2012, art. 1, comma 2: “*Le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica*”.

in caso positivo, della conformità dell'apertura del mercato agli obiettivi di interesse generale perseguiti. I criteri valutazione al riguardo sono non dissimili da quelli che dovrebbero sovrintendere a limitazioni della concorrenza nella forma di affidamento diretto di diritti esclusivi: garanzia di adeguata quantità, qualità e regolarità dei servizi, economicità della gestione, economia di risorse pubbliche.

Da aggiungere che una corretta perimetrazione degli OSP – dunque la preventiva verifica della loro necessità, adeguatezza e proporzionalità - rappresenta una delle condizioni affinché le eventuali compensazioni siano escluse dal campo degli aiuti di Stato¹⁰.

Di conseguenza, l'art. 106 introduce un obbligo di motivare la necessità (e la proporzionalità) dell'applicazione della deroga in entrambe le fattispecie della sottrazione del mercato alla "libera" concorrenza e, a maggior ragione, della sua sottrazione alla concorrenza per l'accesso alla gestione in esclusiva.

Ne segue che con l'abrogazione dell'art. 4 del decreto legge 138/2011 viene sì meno l'espresso contenuto precettivo dei commi 1-4 in esso contenuti ma non il principio su cui questo si fondava¹¹.

La "sede" propria per illustrare le motivazioni delle scelte di affidamento è rappresentata dalla relazione di cui all'art. 34 del decreto legge 179/2012¹².

In conclusione, le restrizioni al ricorso ad affidamenti diretti, uscite dalla porta rientrano (opportunamente) dalla finestra e sconsigliano una gestione disinvolta da parte degli enti territoriali. Infatti un'attribuzione estensiva, immotivata e non concorrenziale, di diritti esclusivi potrebbe fornire a terzi controinteressati ragioni di ricorso. Inoltre l'insussistenza di una motivazione valida legittimerebbe anche l'applicazione dell'art. 21-bis della legge 287/1990, che prevede la legittimazione dell'Autorità antitrust a ricorrere in via giurisdizionale contro provvedimenti lesivi della concorrenza.

¹⁰ Si veda in tal senso il recente pacchetto in materia di aiuti di Stato ai SIEG (Comunicazioni della Commissione 2012/C (8/02 e 8/03) e la Decisione della Commissione 2012/21/UE e il Regolamento della Commissione 360/2012/UE. Si veda anche l'ormai "classica" sentenza Altmark della Corte europea di giustizia (CGE, C-280/00, sentenza del 24 luglio 2003)..

¹¹ Anche la più recente normativa nazionale va in questa direzione vietando "Le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche" salvo che "la restrizione rappresenti un mezzo idoneo, indispensabile e, dal punto di vista del grado di interferenza nella libertà economica, ragionevolmente proporzionato all'interesse pubblico cui è destinata" (legge 148/2011, art. 3, commi 8-11). Cfr. anche la legge 27/2012, art. 1, comma 2: "Le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica".

¹² La norma introduce infatti l'obbligo di predisporre apposita relazione e di procedere alla sua pubblicazione sul sito internet dell'ente affidante, nella quale si dia conto "delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste" (comma 20). Nella relazione l'ente pubblico deve dunque indicare, in ottemperanza principi generali della materia (economicità, trasparenza, non discriminazione etc.), le ragioni che l'hanno indotto a scegliere un determinato procedimento di affidamento.

La conciliazione fra gli affidamenti in OSP e una qualche forma di concorrenza all'interno del mercato affidato in OSP per lo svolgimento di servizi essenziali è complessa. L'esclusione della concorrenza, all'interno dello stesso bacino di traffico, di operatori in regime di (relativa) libera entrata e di un soggetto affidatario di OSP (entrambi offerenti servizi ritenuti essenziali) dovrebbe basarsi sulla verifica delle seguenti condizioni: (i) l'esistenza di situazioni di monopolio naturale (una pluralità di operatori comporterebbe costi unitari più elevati di un unico operatore monopolista), che condurrebbe a escludere possibilità di coesistenza; (ii) in assenza della condizione precedente, la compromissione dell'equilibrio economico dell'affidatario, a causa di *cream skimming* da parte dei nuovi entranti, con il conseguente insorgere di aggravii per la finanza pubblica.

Si veda al riguardo la sentenza “Corbeau” della Corte di Giustizia, laddove si stabilisce che *“una restrizione della concorrenza, o persino l'esclusione di qualsiasi concorrenza da parte di altri operatori economici”* può essere giustificata se è condizione per permettere al titolare di un diritto esclusivo *“di garantire i suoi servizi in condizioni di equilibrio economico [ciò che] presuppone la possibilità di una compensazione fra i settori di attività redditizie e quelli meno redditizi [...]”*. Al tempo stesso *“L'esclusione della concorrenza non si giustifica tuttavia qualora si tratti di servizi specifici, scindibili dal servizio di interesse generale [...]”* (par. 19).

Il compromesso potrebbe essere ricercato con introduzione del sistema delle **fees di accesso**: qualora l'equilibrio economico-finanziario dell'affidatario sia compromesso dall'entrata di soggetti in concorrenza con esso (con conseguenti maggiori corrispettivi da parte della finanza locale), il nuovo entrante potrebbe essere tenuto a versare all'ente affidante un canone a compensazione dei maggiori oneri a carico di quest'ultimo. Ciò permetterebbe l'entrata di nuovi soggetti, a condizione che siano efficienti, vale a dire, in grado di offrire redditiziamente i servizi pur pagando un canone.

Questa via aperta dalla direttiva 34/2012/UE, relativamente al trasporto ferroviario, potrebbe essere applicata al trasporto pubblico locale anche su gomma: ciò richiederebbe la modifica dell'art. 59 della legge 99/2009 e la sua estensione a tutti i servizi di TPLR.

Va però aggiunto che la concorrenza così realizzata dovrebbe essere comunque regolamentata, stante che si eserciterebbe su servizi minimi essenziali: i nuovi entranti andrebbero dunque contingentati nel numero, tenuti a garantire continuità dei servizi e condizioni tariffarie pari a quelle dell'affidatario (anche ad evitare che il canone sia traslato a carico degli utenti).

Il passaggio da una condizione di monopolio verso uno scenario di concorrenza per il mercato richiede una programmazione efficace dei tempi ed una gestione accorta del periodo transitorio, nel quale realizzare o almeno avviare l'insieme delle misure di riforma indicate prima. Infatti le imprese oggi erogatrici non sono ricchi monopoli i cui extraprofiti debbano essere redistribuiti al consumatore, ma realtà caratterizzate da elevati squilibri di natura gestionale, cosicché la sola transizione al mercato non garantisce di per sé esiti felici. Proprio per questo, serve programmare il percorso della apertura del mercato alla concorrenza, cominciando a “stringere i bulloni” dei contratti di servizio che oggi sono operativi, introducendo obiettivi di efficienza gestionale e di trasparenza, attuando quei principi di contabilità regolatoria che sono già indicati dal Regolamento 1370/07/CE.

V.- Logistica e trasporto merci

E' questo un comparto emblematico dell'arretratezza nazionale e delle capacità non taumaturgiche del libero mercato: senza il sostegno di una coerente politica industriale, la concorrenza in sé non genera competitività e sviluppo (talvolta addirittura il loro opposto) con implicazioni che vanno ben oltre il settore stesso e investono l'economia nel suo insieme. Infatti l'incidenza della logistica nelle strutture di costo delle imprese è rilevante e costituisce fattore strategico per il posizionamento competitivo sui mercati: nell'Unione Europea "il settore della logistica rappresenta il 15% del costo dei prodotti finiti. Secondo le stime della Commissione, le inefficienze che si determinano nei canali logistici pesano per l'1% del prodotto nazionale lordo comunitario"¹³.

Invece, la debole struttura del sistema logistico italiano è uno dei fattori che sta alla base delle deludenti *performance* di competitività industriale del nostro Paese. Nella classifica della Banca Mondiale sull'efficienza dei servizi logistici¹⁴, l'Italia si colloca al ventiduesimo posto, dopo quasi tutti i principali Paesi europei, e al trentasettesimo per competitività di prezzo: questo gap condiziona pesantemente la competitività dell'industria italiana, in termini di costosità in sé delle operazioni e in termini di efficienza e di posizionamento sui mercati internazionali.

Negli ultimi decenni, proprio mentre veniva declamata la retorica dell'Italia come "piattaforma del Mediterraneo", si è determinato un imponente processo di colonizzazione dell'industria logistica del nostro Paese. Gli effetti di questo scivolamento si traducono anche in un deficit di competitività nel commercio internazionale per l'industria italiana, non solo per il maggiori costi di movimentazione logistica, ma anche per l'assenza di una cultura industriale della logistica. Continua a prevalere nel nostro Paese la vendita "franco fabbrica", che implica la retrocessione di una parte del valore aggiunto generata dal nostro sistema produttivo agli operatori internazionali che ne gestiscono la fase logistica e trasportistica.

Le **cause di fondo** di questo stato di cose sono di varia natura¹⁵:

- a) di base, le caratteristiche del tessuto produttivo italiano, caratterizzato da piccole e medie imprese, la dispersione territoriale delle stesse, spesso insediate in aree urbane;
- b) infrastrutturali, soprattutto in termini di deficit di sistema a rete fatto di collegamenti fra nodi e reti di trasporti, fra queste e interporti e fabbriche¹⁶, e di congestione presso i nodi urbani;

¹³ Hakan Keskin, "The exigence of the common logistics policy for European community and the deconstruction of the common transportation policy", in *African Journal of business management*, vol. 6 (43), p. 10699.

¹⁴ World Bank, *Connecting to Compete: Trade Logistics in the World Economy*, International Trade Dept., 2010.

¹⁵ Cfr. ad esempio, E.Beretta, A.Delle Vacche, A.Migliardi, *Competitività ed efficienza della supply-chain: Un'indagine sui nodi della logistica in Italia*, in Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, 2011

¹⁶ Da ricordare che i disegni di legge di riforma dei porti e degli interporti, in stato avanzato di discussione, non sono stati varati nella scorsa legislatura.

- c) assenza di grandi integratori logistici nazionali e, all'opposto
- d) una struttura della filiera logistica: (i) popolata da una pletera di categorie di operatori (trasportatori, agenti, raccomandatari, spedizionieri, mediatori, *brokers*) caratterizzata da scarsa integrazione e frammentarietà: (ii) ciascuna categoria caratterizzata dal nanismo degli operatori al suo interno¹⁷, e (iii) con un grado di terziarizzazione che non supera il 40%. Il tutto con conseguente perdita di economie di scala e di scopo, scarsa apertura all'innovazione, concorrenza distruttiva fra operatori appartenenti a ciascuna categoria;
- e) concausa e conseguenza, l'orientamento delle imprese a vendere franco fabbrica;
- f) servizi terminalistici di movimentazione delle merci, amministrativi e doganali inefficienti.

La conseguenza di questo stato di cose è la perdita di competitività – per modalità - delle imprese italiane (inclusi i gestori di porti e aeroporti) rispetto ai *players* europei e il peso elevato e crescente della quota di trasporto stradale rispetto a quello ferroviario.

Questi deficit non sono ineluttabili, come dimostra la storia virtuosa di alcuni Paesi, la Germania *in primis*. Sono dovuti a una causa unificante: l'assenza di una politica industriale di sistema, in tutte le sue articolazioni – infrastrutturale, fiscale, regolatoria, degli incentivi, ecc.

Come sottolinea la Banca Mondiale, più che in altri settori dell'economia la qualità della logistica dipende dalla qualità delle politiche pubbliche che vengono messe in campo: *“l'efficienza della logistica dipende dai servizi governativi, dagli investimenti, dalle politiche. Costruire infrastrutture, sviluppare un regime di regolazione per i servizi di trasporto, definire ed implementare procedure doganali efficienti sono tutte aree nelle quali il governo gioca un ruolo importante”*¹⁸.

E' un elenco, almeno letteralmente, riduttivo. Da evidenziare infatti che il limite di fondo della politica industriale nazionale sta nel fatto che il settore della logistica non è stato affrontato come un sistema unico, ma come uno diviso in compartimenti, da trattare pezzo per pezzo sulla base di spinte e di urgenze contingenti.

¹⁷ Cfr. E.Beretta et al., cit., p. 579.

Dimensioni medie delle imprese di trasporto
(numero medio di addetti per impresa nel 2007)

TIPO	Germania	Francia	Regno Unito	Spagna	Grecia	Olanda	UE-27	Italia
Complesso delle imprese di trasporto	20,6	15,9	19,5	4,7	3,3	16,9	9,9	8,2
Solo trasporto terrestre	11,7	10,3	12,4	3,0	2,2	15,9	6,1	4,8
Solo trasporto di merci per via stradale	9,1	8,6	8,7	3,0	2,0	14,4	4,9	3,7

Fonte: Eurostat.

¹⁸ Banca Mondiale, *Connecting to compete. Trade logistics in the global economy. The logistics performance index and its indicators*, 2012, p. iii.

Ciò si è manifestato anche sul mercato del trasporto merci, che è stato affrontato per singole modalità anziché come un tutt'uno, come mercato della logistica che abbraccia tutti i servizi di trasporto (anche con modalità differenti) – in sostanza dal produttore al cliente finale. Il riequilibrio modale a favore del ferro è un *leit-motiv* il cui insuccesso e la contraddittorietà degli interventi ha reso ormai stucchevole, ma resto un nodo ineludibile.

Ed è un limite intrinseco all'approccio quasi esclusivamente di concorrenza seguito dall'UE e, a rimorchio, da noi: quello di affrontare la questione in termini di competizione fra modalità (che pure esiste oggettivamente – anche se preferirei chiamarla sostituibilità) piuttosto che in termini di complementarietà, con una divisione di ruoli al suo interno che rispetti priorità di interesse generale. Da aggiungere che le direttive comunitarie di liberalizzazione sono state recepite in modo disomogeneo fra gli Stati membri, con la conseguenza che un reale *level playing field* concorrenziale è ancora da venire.

Preciso: una visione di politica industriale volta al riequilibrio modale l'Unione europea l'ha (basti guardare ai tanti libri di diverso colore su costi esterni e tariffazione delle infrastrutture), ma trattandosi di materia di prevalente competenza nazionale, la palla è passata agli Stati. E il nostro ha fatto ben poco al riguardo. A questo si aggiunge, in casa nostra, una visione del trasporto merci mutuata da quello passeggeri: diversamente da quest'ultimo, il trasporto merci è un sistema fatto di infrastrutture e di servizi ancillari – il sistema logistico, appunto - l'efficienza dei cui ingranaggi condiziona l'efficienza del tutto.

Parlare poi di **libera concorrenza intermodale** è fondamentalmente improprio, essendo le imprese su entrambi i versanti della competizione ampiamente sussidiate e con prezzi più o meno amministrati. Più corretto parlare di una concorrenza regolamentata, laddove la sostituibilità fra le due modalità è possibile e può essere resa conveniente sotto il profilo dell'interesse generale con interventi (infrastrutturali, fiscali, regolamentari) appropriati e dove la sostituzione fra modi di trasporto avvenga in una logica di cooperazione che veda crescere la quota ferroviaria in proporzione ai costi sociali (ossia quelli di produzione e quelli esterni) relativi: pragmaticamente e senza guerre di religione, con percorsi gradualmente stabili, che tengano conto anche degli impatti sociali. Questa è per l'appunto materia di politica industriale, che ponga le condizioni per l'aggregazione dei diversi segmenti della logistica e incentivi la modalità socialmente più desiderabile.

Trasporto merci ferroviario e stradale dividono alcune caratteristiche apparentemente comuni: (i) l'essere stati ormai liberalizzati, di diritto e di fatto, e (ii) l'essere settori dove la concorrenza non ha prodotto sensibili miglioramenti di efficienza. Con conseguente perdita di competitività della ferrovia a favore della strada e delle imprese italiane di trasporto stradale a favore dei concorrenti stranieri.

Il pilastro della liberalizzazione ferroviaria è stato che la concorrenza avrebbe accresciuto la competitività del settore,

- a) fatte salve alcune condizioni: (i) gli OSP (o comunque misure di sostegno) per i servizi non di mercato e (ii) iniziali provvedimenti di normalizzazione per compensare gli oneri impropri storicamente accumulati dai monopolisti nazionali;
- b) e dato per scontato che a livello nazionale sarebbero state intraprese coerenti politiche industriali di accompagnamento su intermodalità e logistica.

Le cose sono andate diversamente: la liberalizzazione vi è stata ma le ferrovie hanno perso la sfida, sia in termini di volumi assoluti sia in termini di quote di mercato; poiché la concorrenza in un settore non genera automaticamente la sua competitività rispetto ad altri, quando le condizioni strutturali sono così diverse e quando non siano accompagnate da misure “accompagnatorie” di politica industriale e di regolazione.

La storia patria post-liberalizzazione del mercato conferma quanto argomentato sopra:

- l'ex monopolista ferroviario ha (giustamente) preso a comportarsi in logica di operatore di mercato, avviandosi ad abbandonare i servizi in perdita (anche al netto dei potenziali recuperi di efficienza);
- i nuovi entranti si sono ovviamente collocati sui servizi e le tratte profittevoli (a nord prevalentemente quelli legati a gruppi esteri, a sud prevalentemente le imprese autoctone);
- ciò ha ulteriormente ridotto i margini dell'*incumbent* per seguitare a fare sussidi incrociati inducendolo, per un verso, ad accelerare le dismissioni di servizi non appetibili commercialmente, per altro verso a opporsi ai *competitors*, suscitando da questi ultimi accuse di *foreclosure*;
- in conclusione, la sola liberalizzazione non ha prodotto nuovo traffico ferroviario netto ma, al contrario, diversione di traffico dalla ferrovia alla strada – c'è più concorrenza ma c'è meno lavoro.

Ovviamente non si tratta di ripercorrere a ritroso il processo di liberalizzazione, ma di completarlo tenendo conto delle peculiarità relative, rispettivamente, del trasporto merci su strada e su ferrovia, e l'interesse generale per una mobilità (economicamente e ambientalmente) sostenibile.

La politica industriale e il sistema regolatorio sono stati finora finalizzati a tamponare il declino anziché a prendere il toro per le corna. Prendere il toro per le corna significa riorganizzare l'intera filiera, che è fatta di tanti tasselli: infrastrutture da completare e da rendere interoperabili, promozione di grandi integratori logistici nazionali (sul modello Deutsche Bahn) e della concentrazione delle imprese di autotrasporto, il riequilibrio modale possibile, nei tempi possibili e sostenibili, un corretto sistema di incentivi.

Il **riequilibrio modale “possibile”** è solo una parte del rilancio della logistica e del trasporto merci, ma una parte importante su cui (con commozione) si discetta da sempre. Richiede un'ampia gamma di strumenti di intervento: dalle infrastrutture, alla creazione di soggetti forti che si propongano come integratori logistici, a una programmazione dettagliata dei mercati (geografici e del prodotto, vale a dire, per tipologia di merci e per tratte origine/destinazione) su cui è conveniente promuovere l'una modalità o l'altra.

Il tutto con un approccio non giacobino, che tenga conto dei flussi di traffico e delle distanze coperte. A questo riguardo i dati presentati dal Rapporto di Confcommercio¹⁹, secondo i quali quasi l'80% degli spostamenti per strada non supera una percorrenza di 150 km (situazione in gran parte strutturale, dovuta alla polverizzazione delle imprese e delle

¹⁹ Confcommercio, *Accessibilità, trasporti e mobilità al tempo della crisi*. Rapporto presentato al Convegno “*Trasporti al passo, economia ferma*”, Roma 15 maggio 2013.

localizzazioni) non può non suscitare dubbi sull'entità del riequilibrio possibile e sulla mera comparazione con altri Paesi caratterizzati da una diversa struttura produttiva. Comunque, come un *unicum* di interventi da realizzare gradualmente nel tempo, posto che il rilancio della ferrovia presuppone la realizzazione di una rete coerente di infrastrutture e di dotazioni, e deve accompagnarsi al rilancio in efficienza dell'autotrasporto.

Richiede anche un regolamentazione corretta e un corretto sistema di incentivi, su cui può essere qui utile una breve riflessione. Su questa materia - sia per la strada che per la ferrovia - sembra infatti prevalere oggi la logica del tamponare.

In tema di autotrasporto vale la pena di soffermarsi brevemente su due aspetti: i sussidi e i costi minimi chilometrici. Materie calde e attaccate da più parti.

La fissazione dei **costi minimi chilometrici** di trasporto²⁰ è stata attaccata per i suoi effetti anticoncorrenziali²¹ (materia rinviata recentemente dal TAR Lazio alla Corte di giustizia europea), per la poca efficacia – almeno comparativamente - come strumento di promozione della sicurezza, perché non ha impatto incentivante dell'efficienza (o lo ha modesto), perché rischia di mantenere una frammentazione fra operatori che è nemica dell'efficienza, perché si sovrappone con il sistema dei sussidi (il quale richiederebbe semmai di determinare “costi” massimi), ecc. In effetti, stando alle *best practices* concorrenziali e regolatorie, lo strumento dei costi minimi è senza dubbio una misura discutibile e anomala.

E' da pensare che le ragioni reali sottostanti la misura siano di evitare una concorrenza distruttiva e salvaguardare le imprese più deboli nell'agone competitivo; una sorta di garanzia di replicabilità dei prezzi da parte di queste ultime. Una misura di protezione sociale che può a mio avviso essere giustificata, purché completata da altre misure di fondo che la rendano temporanea: vale a dire, che la salvaguardia delle imprese più deboli sia pro-tempore e abbia per obiettivo il consolidamento “finale” del mercato. Le misure di fondo potrebbero dunque consistere nella contemporanea promozione della razionalizzazione del settore, incentivando processi di concentrazione, investimenti in nuove tecnologie, ecc. In questa logica la protezione accordata dalle tariffe minime coprirebbe il periodo-ponte strettamente necessario al completamento del processo – ovviamente andrebbe monitorato.

Nella logica di riordino organizzativo dovrebbero collocarsi anche le misure di **sostegno finanziario** - da ultimo quelle riconosciute dall'art. 23, comma 1, del decreto legge 95/2012, per un importo di 400 milioni di euro ripartiti dal DM trasporti-economia dell'8 marzo 2013. Queste misure tuttavia sembrano in realtà consistere in sussidi all'esercizio, senza apparente legame con gli obiettivi di medio termine di cui si è detto.

Che poi vi sia un problema di dumping sociale con i concorrenti di paesi terzi è ovviamente da tenere presente: quello che tuttavia sembra assente dagli obiettivi della norma e del DM citati è - almeno anche - la prospettiva di lungo termine.

²⁰ Introdotti dall'art. 83-bis, inserito in sede di conversione del decreto legge 112/2008. La norma è un ulteriore esempio dell'“instabilità” della regolazione. Solo tre anni prima, infatti, la legge delega 25/2005 e conseguenti d.lgs. 284-285-286, avevano eliminato il sistema delle “tariffe a forcilla” e introdotto il principio della libera contrattazione fra le parti.

²¹ Uno per tutti, cfr. AGCM, AS 913 del 5 marzo 2013.

Situazione non del tutto dissimile, in termini di opacità e non razionalità, caratterizza il sostegno al **trasporto ferroviario merci**:

- a) all'interno del decennio 2001-2012, lo strumento del contratto di servizio ha formalmente regolamentato i rapporti fra Stato e Trenitalia solo nel biennio 2004-2006 (con un contratto peraltro stipulato a periodo concluso); per il restante periodo i servizi sono stati svolti in regime di "continuità", con compensazioni intorno a 120 milioni di euro per anno;
- b) espresso o meno che fosse, l'affidamento è stato sino al 2012 per via diretta;
- c) nell'ultimo scorcio del 2012 è stato elaborato un ulteriore contratto di servizio per il trasporto ferroviario delle merci fra il MIT e Trenitalia, che non è noto se sia stato materialmente sottoscritto o meno e che presenta rilevanti criticità, tenuto conto che le merci sono fuori della portata del Regolamento 1370/07/CE e che pertanto affidamenti e compensazioni dovrebbero passare il vaglio della Commissione Europea, sia in materia di libera prestazione di servizi, sia in materia di compatibilità degli aiuti di Stato²²;
- d) da aggiungere che la rendicontazione dei costi e dei ricavi appare quantomeno carente e che, anche in questo caso, in presenza della congiunta fornitura di servizi in affidamento e di servizi di mercato, andrebbe imposto l'obbligo di separazione contabile di cui alla legge antitrust.

Il riequilibrio possibile fra strada e ferrovia dovrebbe fisiologicamente passare, nel perimetrare i servizi di trasporto sui quali – per tipologia di merce e per distanze geografiche coperte - il trasporto ferroviario possa essere realisticamente reso competitivo con la strada, (i) previa eliminazione dei deficit infrastrutturali, e (ii) con un uso accorto della leva della convenienze relative. Andrebbero ovviamente quantificati costi e benefici (industriali ed esterni) dell'operazione, tenendo anche conto degli oneri di investimento e dei costi associati alla leva dei prezzi relativi. Andrebbero introdotte misure quanto meno possibile anti-concorrenziali, superando la logica del ricorso all'esclusiva e relative compensazioni per obblighi di servizio pubblico.

A quest'ultimo riguardo la Commissione europea da tempo batte sul tasto dell'applicazione di pedaggi infrastrutturali che tengano conto dei costi esterni delle diverse modalità. Lo sconto sui **pedaggi di accesso alla rete ferroviaria** presenterebbe numerosi vantaggi rispetto all'attuale sistema delle compensazioni dirette:

²² Sotto il primo profilo, va ricordato che il Regolamento 1370/07/CE consente affidamenti diretti in house, subordinatamente al rispetto dei requisiti soggettivi ex sentenza Teckal della Corte di giustizia e alle condizioni oggettive richiamate dall'art. 106, comma 2, del TFUE; al tempo stesso consente l'affidamento diretto, anche non in house, dei soli servizi ferroviari passeggeri (art. 6, comma 6), sempre subordinatamente ai vincoli imposti dal citato art. 106, comma 2, del Trattato. Sotto il profilo degli aiuti di Stato, lo schema di contratto di servizio 2009-2014, mai sottoscritto, prevedeva due sottoperiodi di tre anni ciascuno: il primo secondo le vecchie regole del Regolamento 1191/69/CEE, il secondo subordinato – nel se e nel come - all'accertamento della conformità alle norme comunitarie: nel caso specifico, alla compatibilità dell'aiuto ex artt. 93, 107 e 108 del TFUE. Non risulta che il governo italiano abbia intrapreso passi chiarificatori con la Commissione europea, cosicché i servizi merci seguivano a oggi ad essere erogati in un vuoto di *benign neglect* da parte della Commissione, che ragionevolmente sarà presto colmato dai riflettori della Commissione stessa.

- (i) renderebbe potenzialmente contendibile il mercato e non solleverebbe i problemi concorrenziali associati alla concessione di sussidi “ad impresam”, posto che ne beneficerebbero tutte le imprese ferroviarie, senza discriminazione;
- (ii) non solleverebbe dunque delicati rilievi sul terreno degli aiuti di Stato, la cui compatibilità dovrebbe poter essere riconosciuta senza particolari difficoltà;
- (iii) potrebbe essere graduato – nel se e nella misura (fino ad assumere valore zero o addirittura negativo) - in base alla tipologia di merci trasportate e alle distanze coperte, vale a dire, alla sua efficacia; eventualmente si potrebbe prevedere un sistema di sconti quantità, articolato per scaglioni, sì da incentivare ulteriormente le imprese ferroviarie;
- (iv) la graduazione del pedaggio ferroviario per le merci dovrebbe tendere a ripristinare condizioni di normale redditività, tenuto conto – in relazione alla specifica tipologia di merci – di prezzi di trasporto competitivi con la gomma, da un lato, e di costi efficienti, dall’altro;
- (v) potrebbe consentire, nei limiti della operatività del trasporto passeggeri, un effettivo utilizzo della rete ad alta capacità anche al trasporto di merci a condizioni, con pedaggi orientati al costo marginale “industriale” di lungo periodo.

I maggiori oneri per la finanza pubblica a causa della riduzione del pedaggio potrebbero essere compensati, oltre che dal venir meno del sostegno finanziario in obbligo di servizio pubblico, da un aumento dei pedaggi autostradali, in funzione dei costi esterni, a carico dell’autotrasporto su distanze tali da renderlo sostituibile con quello ferroviario. Misura, quest’ultima, da attuare però in concomitanza con l’eliminazione dei deficit infrastrutturali di accesso alla rete ferroviaria.