

L'AGENDA DELL'AUTORITÀ DEI TRASPORTI*

di Marco Ponti
25 luglio 2012

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

L'indipendenza dalla sfera politica è necessaria, in quanto quest'ultima è soggetta a pressioni di varia natura da parte dei gestori, alle quali tende a cedere per ragioni di consenso sociale a breve termine (es. voti dei dipendenti, obiettivi occupazionali, scambi di favori vari ecc.). Di un' autorità indipendente per regolare i trasporti si parla dal 1994, quando si avvia la costituzione delle prime autorità di regolazione. Fino a oggi senza successo, ma sembra che il governo Monti ora la realizzerà. Perché è una cosa così faticosa da realizzare (ed è così per ogni organismo indipendente di regolazione)? Perché questi organismi hanno due nemici potenti e coesi, mentre i possibili soggetti favorevoli sono deboli e con scarsa voce. I nemici sono i politici stessi, alleati ai relativi ministeri, che si vedono sottrarre strumenti per organizzare il consenso i primi, e competenze e ruolo i secondi, e ovviamente i gestori, che vedono minacciate le loro rendite o, rispettivamente, vedono ridursi i privilegi che sono alla base della loro inefficienza (in caso di concessionari pubblici). I soggetti favorevoli ovviamente sono i potenziali beneficiari dell'attività di regolazione: gli utenti (i consumatori dei servizi) che pagheranno tariffe inferiori, o, nel caso di servizi sussidiati, i contribuenti che pagheranno meno tasse. Ma tali soggetti non sono in grado generalmente di esercitare pressioni politiche di rilievo, e in più non sono informati sui danni che soffrono, spesso "ad arte", affinché non protestino. Le Autorità hanno tra i loro strumenti anche "la propria scomparsa", qualora decidessero di lasciare pienamente operare il mercato nel loro settore. Un ambito difficile e controverso è la regolazione degli investimenti infrastrutturali, per i quali il regolatore è chiamato a decidere se far pagare o meno agli utenti tramite aumenti tariffari: spesso lo stato si arroga di decidere tali investimenti, anche se di dubbia utilità, mentre altre volte questi possono ripagarsi senza aumentare le tariffe (es. se risparmiano costi di gestione o aumentano il traffico atteso). Per i trasporti poi c'è una complicazione particolare: al contrario dell'acqua o dell'elettricità, i trasporti sono estremamente articolati: si tratta di modi diversi, di servizi e di infrastrutture, di segmenti privati e pubblici, a volte in concorrenza a volte no, a volte con rilevanti impatti ambientali e/o sociali, a volte no.

Qui si pone un primo dilemma decisionale: regolarli tutti mediante una singola autorità? Una prima osservazione: sarebbe opportuno che la regolazione fosse unitaria e questo per due solidi motivi. Il primo è che, nonostante le differenze tecniche, spesso i diversi settori sono in concorrenza tra loro (hanno lo stesso mercato rilevante). Non meno importante è il secondo motivo: il regolatore è soggetto a forti pressioni sia da parte della sfera politica sia da parte delle

imprese regolate, affinché faccia "concessioni" di vario tipo a questi interessi, di per sé legittimi. Più il regolatore è isolato, maggiori sono i rischi, nel tempo, di cedimenti a tali pressioni ("cattura del regolatore"). Infatti, il rapporto tra il settore regolato e il regolatore diventa strettamente biunivoco, privo di quel controllo aggiuntivo che una gestione collegiale consentirebbe. Un'altra osservazione concerne il rapporto dell'autorità con l'Agcm. Questo organismo ha maturato negli anni una notevolissima esperienza regolatoria nel settore dei trasporti, pur non potendo per legge intervenire direttamente sugli attori non soggetti a concorrenza, quali i monopoli naturali e legali. È intervenuta, però, in due modi: quando sono state permesse forme parziali di concorrenza (le gare di affidamento di concessioni) e con "raccomandazioni" agli organismi politici e ai regolatori pubblici esistenti a cui prima si è accennato. Questi interventi dell'Antitrust sono rimasti generalmente con scarso o nullo effetto, specialmente le "raccomandazioni". Ciò a riprova di quanto sia rilevante la costituzione di un organismo autonomo, dedicato, e con forte capacità di intervento normativo e sanzionatorio. Sarebbe da auspicare che la nuova autorità faccia tesoro dell'esperienza tecnica accumulata dall'Antitrust, per esempio acquisendo alcuni specialisti da quella autorità, ma anche per ragioni "culturali": per sua natura l'Antitrust tende a proteggere i consumatori contro le rendite di produttori e vede nei meccanismi

del mercato e della concorrenza lo strumento piÃ¹ potente. Una cultura certo molto distante da quella delle burocrazie ministeriali, altra potenziale e temibile fonte di personale o anche solo di "vicinanza culturale" per la nuova autoritÃ .

Quali servizi di trasporto regolare? Partiamo dalle ferrovie: le cose da fare qui sono tante e difficili. Innanzitutto occorre realizzare lo spirito della normativa europea, che vuole che la rete ferroviaria (Rfi , societÃ di Fs) sia realmente, non solo formalmente, separata dai servizi che si svolgono su tale rete (Trenitalia, anch'essa parte di Fs, ed entrambe possedute dal ministero dell'Economia). CiÃ² per evitare che i nuovi operatori dei servizi ferroviari debbano pagare il pedaggio per l'uso della rete, se pur indirettamente, a un loro concorrente.

La regolazione del settore aereo, invece, dovrebbe concentrarsi su due aspetti: la liberalizzazione degli slot aeroportuali (cioÃ² delle rotte servibili dalle diverse compagnie) e una riduzione delle tariffe aeroportuali, o almeno aumenti piÃ¹ ridotti in caso di nuovi investimenti.

Per quanto riguarda, il settore autostradale Ã¨ quello dove si presentano i maggiori squilibri e dove le soluzioni regolatorie sono tecnicamente piÃ¹ difficili. Il settore Ã¨, infatti, caratterizzato dalla presenza di un operatore dominante (Autostrade per l'Italia Spa, che controlla il 75% dei ricavi del settore), come nel caso delle ferrovie, ma totalmente privato. Il suo contratto di concessione Ã¨ ancora molto lungo (scade nel 2038), quindi con queste premesse risulta difficilissimo abbatterne le rendite.

Nel settore dei trasporti la situazione Ã¨ oggi tale che con una nuova autoritÃ regolatoria indipendente puÃ² solo migliorare, se non altro a livello di trasparenza e informazione degli utenti. E i primi segnali dell'insofferenza della sfera politica e dei soggetti regolati nei confronti di un regolatore "etero" sono giÃ emersi: per esempio le tariffe aeroportuali, richieste dai concessionari per effettuare nuovi investimenti, sono state frettolosamente approvate dall'attuale ministro prima che l'autoritÃ abbia potuto intervenire, e ci si chiede quanto siano state approfondite le analisi finanziarie e costi-benefici per tali investimenti, dalle quali sia emersa la giustificazione di remunerarli a spese dei passeggeri, invece che dei concessionari stessi. La difesa degli utenti dalle rendite monopolistiche sarÃ una strada comunque in salita anche con questo nuovo attore.

* La versione integrale sarÃ pubblicata sul numero 2/2012