

CONCLUSIONI

QUALI PROSPETTIVE PER IL TRASPORTO FERROVIARIO REGIONALE?

Lo scopo di questo lavoro era quello di studiare la politica di liberalizzazione del trasporto ferroviario regionale. Partendo dalla percezione diffusa di un servizio inefficiente e intriso di conflitti di interesse, si sono descritti i principali problemi che frenano l'instaurazione di un regime concorrenziale. Quello che si consegna allo stato dell'arte è una ulteriore conferma che politiche di liberalizzazione di mercati complessi come quello ferroviario debbono correre sia sul binario formale sia su quello sostanziale.

Spesso un mercato si dice essere liberalizzato in quanto è nella disponibilità della iniziativa economica privata; tuttavia, lo studio politologico degli strumenti legali suggerisce come l'intervento pubblico debba abbracciare anche gli elementi sostanziali che inibiscono la portata 'liberalizzante' della politica. Così, l'apertura del mercato deve accompagnarsi a misure che inducano i *new entrants* a intraprendere sentieri ancora inesplorati e fino ad allora dominati da monopoli pubblici.

L'approccio analitico adottato in questo lavoro distingue lo studio della politica pubblica in tre fasi che possono esser osservate da due distinte prospettive di studio: una interna e una esterna. Mentre la fase di formulazione della *policy* permette una valutazione della coerenza interna degli strumenti adottati per raggiungere certi obiettivi, l'implementazione e l'impatto della politica riguardano il modo in cui la politica viene eseguita nell'ambiente esterno e i risultati che questa consegue nella trasformazione del reale. Omettendo la valutazione dell'impatto, il dato empirico che si è voluto prendere in considerazione è l'implementazione della *policy* di liberalizzazione della regione Emilia Romagna. Tuttavia, anche la regione ritenuta più virtuosa in termini di apertura alla concorrenza non si è mostrata in grado – o volenterosa – di instaurare un effettivo regime concorrenziale che vedesse l'ingresso di nuovi operatori e maggiori investimenti.

Questo caso di studio ha permesso di avallare le riflessioni sulla portata anti-liberalizzante degli elementi considerati nel secondo capitolo: la presenza di una governance intrisa di macroscopici conflitti di interesse e di caratteristiche dell'assetto del mercato poco inclini ad una convivenza con meccanismi concorrenziali. In particolare, si è potuto rilevare come la partecipazione di società a totale partecipazione pubblica cozza con i principi di imparzialità e di equo trattamento a cui dovrebbe informarsi un mercato liberalizzato. Questa commistione di interessi dovuta a ruoli trinitari degli enti appaltanti rischia di raggiungere equilibri sub-ottimali e, più concretamente, servizi scadenti e costosi. Le distorsioni derivanti dalla natura pubblica dei partecipanti alle gare (facoltative) per l'affidamento del servizio non permettono infatti di tagliare il cordone ombelicale tra stazione appaltante e impresa aggiudicataria. Questo legame simbiotico compromette l'intera architettura anche della gara più competitiva e imparziale.

Inoltre, si è avuto modo di ribadire l'urgenza di misure che affrontino il problema dell'indisponibilità del materiale rotabile. Una programmazione del servizio di trasporto ferroviario che non mette a gara la gestione del servizio ma il rinnovamento del parco rotabile è capace di vanificare gli sforzi della politica di liberalizzazione. Se si considera poi che il materiale rotabile richiesto deve garantire l'erogazione del servizio su un unico bacino regionale, o vi sono ricchi operatori feticisti del rischio o non è possibile assicurare la contendibilità del mercato. Infatti, gli unici operatori in grado di reggere a una simile domanda di trasporto sono solamente quelli che lo hanno erogato per decenni, protetti dalla palla di cristallo del monopolio pubblico.

Il bagaglio informativo acquisito dall'*incumbent* a spese dei contribuenti, che hanno dovuto ripianare a cadenza regolare i debiti delle società pubbliche di trasporto, non sembra possa godere di una sorta di *copyright*. Se l'obiettivo della liberalizzazione è ricevere il maggior numero possibile di offerte, affinché vi sia una corsa al ribasso nella richiesta di corrispettivi, si deve garantire agli investitori e alle imprese private di avvalersi di informazioni dettagliate per fare offerte verosimili e, allo stesso tempo, scongiurare ipotesi di maledizione del vincitore o ansia da prestazione. Sembra che, per risolvere lo squilibrio tra operatori dovuto allo stallo del monopolio sostanziale che caratterizza il mercato dei servizi ferroviari, la politica pubblica debba avvalersi di strumenti riequilibranti, anche a parziale erosione del vantaggio competitivo dell'*incumbent*.

Quali prospettive allora per la liberalizzazione del trasporto ferroviario regionale? Gli interventi più urgenti, prima di immergersi nell'ingegneria pro-concorrenziale delle gare, sono tre.

Il primo è un ampliamento del denominatore comune della *policy* nazionale ed europea. Così come si è ricordata l'importanza dell'interoperabilità delle infrastrutture dei diversi Stati membri – affinché possa essere fisicamente possibile che treni tedeschi corrano su reti italiane –, deve esser garantito un *level playing field* anche per quanto riguarda il quadro normativo. Norme omogenee abbattano i costi informativi che imprese intenzionate devono sostenere per entrare nei mercati e consentono una forma di concorrenza inter-nazionale e intra-nazionale che amplia il ventaglio di operatori in grado di prestare servizi di trasporto ferroviario pubblico. A tal fine, il legislatore europeo dovrebbe sposare coraggiosamente la obbligatorietà della gara. Questo potrebbe avvenire se il progetto di revisione del regolamento 1370/2007/CE non mutasse nella sua sostanza; così, l'omogeneizzazione del quadro normativo pro-concorrenziale sarebbe imposta a tutti gli Stati membri.

Una volta obbligate le regioni a ricorrere a procedure competitive per l'affidamento dei servizi, la *policy* europea dovrebbe accelerare la corsa verso più intensi gradi di interoperabilità, affinché si possa costituire un mercato del materiale rotabile europeo che ponga rimedio ai problemi di segmentazione dell'offerta e della domanda del panorama attuale. Congiuntamente a questa misura, la *policy* nazionale dovrebbe perseguire con maggiore entusiasmo la retta via intrapresa con l'elaborazione di un progetto di società del materiale rotabile, che permetta alle regioni di non dover sacrificare l'efficienza del servizio per ottenere il rinnovamento del parco rotabile.

Alla *policy* nazionale spetterebbe poi l'arduo compito di risolvere il nodo della governance del mercato. La separazione solo societaria di Trenitalia da RFI non permette, infatti, l'instaurarsi di un clima favorevole alla concorrenza capace di attrarre nuovi operatori. Trascendendo lo spettro della mera percezione, le pratiche collusive e escludenti adottate dall'*incumbent* nel recente caso Arenaways dovrebbero aver fatto finalmente suonare il campanello d'allarme sull'insostenibilità dell'attuale governance del mercato. Al fine di scongiurare le distorsioni concorrenziali della concorrenza dovute al rischio non agevolmente arginabile di sussidi incrociati, il gruppo FS potrebbe essere riorganizzato attraverso una più netta applicazione del principio di separazione.

Dovrebbero esser costituite due società autonome per quanto riguarda i servizi commerciali e quelli sussidiati, mediante una separazione societaria di Trenitalia. La rete, per le sue caratteristiche di monopolio naturale e per il ruolo strategico che gioca nel asset infrastrutturale nazionale, dovrebbe essere scorporata dal gruppo e lasciata interamente in mano pubblica, affinché possano esser garantiti gli investimenti di lungo periodo e una gestione che garantisca l'accesso equo e a prezzi abbordabili delle imprese ferroviarie. Il resto delle attività di FS, ormai tutte commerciali, dovrebbe continuare il percorso di privatizzazione inaugurato dal governo Renzi. Va notato che, *rebus sic stantibus*, non si comprende in che modo una parziale privatizzazione come quella attualmente in fase di discussione possa condurre a una ristrutturazione del gruppo senza esser soffocata da esigenze di breve periodo.

L'architettura della gara, infine, affidata in larga misura all'attività di regolazione dell'Autorità dei trasporti, dovrebbe insistere sulla trasparenza della definizione dei contratti di servizio, dell'ammontare dei corrispettivi e della formazione delle commissioni. Dovrebbe però colmare un'importante lacuna: la dimensione dei lotti. La messa a gara di un unico bacino di trasporto regionale e intermodale (treni e autobus) è terreno più fertile per una regione che non avesse la volontà politica di aprire il mercato alla concorrenza. L'incremento dell'intensità regolatoria dell'Autorità, congiuntamente con un quadro normativo più vincolante, permetterebbe di ridurre lo spettro di opzioni possibili lasciate alle regioni, evitando che le implementazioni di *policy* corrano su binari diversi e alterino l'andamento concorrenziale del mercato.

Se le prospettive della liberalizzazione del trasporto ferroviario regionale fossero rosee, questo lavoro non avrebbe avuto ragion d'essere. Lo studio di una politica pubblica, infatti, non è poi tanto diverso dalla formulazione di una politica pubblica: si parte da un problema, si definiscono gli strumenti e i contenuti analitici e si tenta di arrivare ad una conclusione che contribuisca alla fase di incubazione della *policy* e che comporti, nella migliore delle ipotesi, un seppur minimo impatto.