

Problemi

CONCORRENZA E REGOLAZIONE NEI TRASPORTI

*Andrea Boitani**

1. La resistibile spinta dell'Unione Europea e gli orientamenti del PGTL

Nonostante la contiguità nel Trattato istitutivo della Comunità Europea, firmato a Roma il 25 marzo del 1957, trasporti e concorrenza non sono stati così vicini nella vicenda concreta dei paesi aderenti alla Comunità economica prima e all'Unione poi, almeno fino alla fine degli anni '80. La rottura dei monopoli pubblici, nazionali o locali, ha preso l'avvio in Gran Bretagna soltanto nel corso degli anni '80 e si è diffuso parzialmente nei paesi scandinavi, ma è ancora a uno stadio iniziale nei grandi paesi continentali.

Dalla fine degli anni '80 la Commissione Europea – nell'ambito dei programmi per la realizzazione del mercato unico – ha cominciato a spingere perché anche i vari comparti dei trasporti si aprissero alla concorrenza. Non si è trattato, va detto, di una spinta particolarmente energica. Stretta tra le configgenti volontà politiche nazionali e il freno spesso tirato dal Parlamento di Strasburgo, la Commissione ha emanato direttive e regolamenti molto prudenti, spesso recepiti in ritardo dai paesi membri e ancor più spesso solo nominalmente.

Il caso forse più significativo è quello della direttiva 440/91 relativa ai servizi ferroviari e delle collegate direttive 18 e 19 del 1995. All'origine della direttiva 440/91 è il riconoscimento da parte della Comunità che la progressiva apertura dei monopoli ferroviari nazionali alla concorrenza e la conseguente maggiore attenzione alle esigenze della clientela fosse l'unica via per la sopravvivenza del trasporto su ferro. La Comunità, infatti, riteneva giustamente che il trend negativo delle ferrovie non potesse essere modificato, se queste non avessero migliorato in velocità, affidabilità e flessibilità di servizio e non

* Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano. E-mail: andrea.boitani@unicatt.it

avessero ridotto a loro volta i propri costi. Cose difficili da fare senza lo stimolo della concorrenza¹.

Altri paesi europei si sono mossi prima dell'Italia (DPR 277/1998) nel recepimento delle norme comunitarie in materia ferroviaria. Tuttavia non si può certo dire che la concorrenza – pur limitata alle merci – negli altri paesi dell'Unione sia dispiegata più che nel nostro paese². L'effettiva introduzione della concorrenza nel trasporto internazionale di merci è prevista per il 2006, mentre nel 2007 essa dovrebbe essere estesa al trasporto nazionale e, a partire dal 2010, al trasporto internazionale di passeggeri. Le trattative tra i governi su quest'ultima *tranche* di liberalizzazione sono però ancora in corso.

Più successo ha avuto la Commissione nel caso del trasporto aereo, dove si è inserita nel quadro di un sia pur prudentissimo processo di apertura dei cieli a livello mondiale (Doganis, 2001). Con il “pacchetto” del dicembre 1987 – deciso dal Consiglio dei Ministri – venne introdotto un regime tariffario assai meno vincolistico e venne riconosciuto che i cruciali articoli 81-90 del Trattato erano applicabili al trasporto aereo, con la conseguente possibilità per la Commissione di impedire le alleanze anti-competitive tra le compagnie. Il “secondo pacchetto”, del giugno 1990, rilassò ulteriormente i vincoli sulle tariffe e sull'accesso ai mercati. Il “terzo pacchetto”, entrato in vigore nel gennaio del 1993, ha di fatto creato un regime di *open skies* in tutti i paesi dell'Unione, consentendo non solo a qualsiasi vettore comunitario di operare qualsiasi rotta tra aeroporti dell'Unione, ma anche consentendo la partecipazione azionaria straniera, anche maggioritaria, ma solo comunitaria, nelle varie compagnie aeree. Dalla fine dell'anno in corso, poi, l'Unione disporrà di uno “spazio aereo integrato”, ovvero di regole comuni in materia di sicurezza dei voli e di utilizzo efficace dello spazio aereo.

Restano ancora aperti il nodo degli accordi bilaterali tra paesi per i voli intercontinentali (Agcm, 1999) e quello dell'assegnazione degli *slots* aeroportuali, su entrambi i quali la Commissione è finora stata molto incerta. Sul secondo nodo ci soffermiamo nella sezione 3.2. La prima questione è importante, perché solo quando qualsiasi compagnia dell'Unione sarà libera di istituire collegamenti intercontinentali, diretti o indiretti, da qualsiasi aeroporto dell'Unione si potrà dire che il mercato aereo europeo sarà effettivamente unico e le rotte intercontinentali effettivamente liberalizzate (Gonenc, Nicoletti, 2000). Ma la libertà dei cieli e la concorrenza nei cieli è anche minacciata dalle super-alleanze tra le vecchie compagnie di bandiera, alleanze che – su molte rotte – possono di fatto ripristinare condizioni di monopolio a danno del benessere dei consumatori (Brueckner, Pels, 2004).

Quanto ai trasporti locali, da anni è in gestazione una normativa comunitaria, che però non vede mai la luce. Rimangono solo le sentenze dei tribunali

1. Si vedano Nomisma (1997), Cesit (1998); Rangone (1999), cap. 2; Boitani (2002).

2. Le eccezioni sono costituite dalla Gran Bretagna e dalla Svezia, dove però la spinta alla liberalizzazione è venuta dall'interno più che dai regolamenti e dalle direttive comunitarie e si è estesa al trasporto passeggeri, sia pure nella forma di concorrenza per il mercato.

comunitari che cercano di limitare l'uso indiscriminato di sussidi a favore delle aziende di trasporto locale, in violazione di quanto disposto dai regolamenti europei 1191 e 1893³. In assenza di una normativa quadro comunitaria i singoli paesi hanno scelto strade molto diverse e diversamente efficaci⁴.

La situazione in Italia verrà esaminata più avanti. È però lecito anticipare che, negli ultimi tre anni, il processo di "liberalizzazione regolata" messo in moto dalle norme approvate nel corso della passata legislatura è andato rallentando fino ad arrestarsi del tutto, anche per il venir meno della spinta comunitaria.

Il Piano generale dei trasporti e della logistica (Pgtl), approvato dal Parlamento nel gennaio 2001, fa proprie due scelte di fondo: "a) la liberalizzazione del mercato del trasporto, in tutti i comparti, anche quelli che più tradizionalmente sono legati a gestioni monopolistiche; b) il decentramento amministrativo e programmatico, con il passaggio graduale di una cospicua parte delle competenze dallo Stato alle regioni" (Pgtl, 2000, p. 1).

Nel Pgtl il tema della liberalizzazione ha, conseguentemente, un ruolo centrale. Con molta nettezza si afferma (Pgtl, 2000, p. 180) la necessità di spingere le liberalizzazioni al massimo grado possibile – cioè fino alla completa deregolamentazione – compatibilmente con le condizioni della domanda e della tecnologia proprie di ciascun comparto. Al tempo stesso si riconosce che:

“gran parte dei servizi di trasporto fanno uso di infrastrutture che costituiscono dei monopoli naturali, almeno a livello locale, e che perciò la libera concorrenza può svilupparsi solo consentendo un accesso aperto e non discriminato a tali infrastrutture a tutti gli operatori che intendono offrire servizi. D'importanza cruciale è dunque la costruzione di un assetto efficace ed efficiente di regolazione degli accessi alle infrastrutture, che sia capace di promuovere la più ampia concorrenza possibile e di garantire un uso razionale delle risorse infrastrutturali scarse, indicando le esigenze di ampliamento della capacità infrastrutturale”.

Dunque, il Pgtl istituisce un nesso imprescindibile tra liberalizzazione e regolazione efficace dei "colli di bottiglia" caratteristici dei vari comparti dei trasporti. Regolazione che è indispensabile condizione affinché la liberalizzazione funzioni davvero. A sua volta, la liberalizzazione viene indicata come pre-

3. Nella ben nota sentenza Altmark Trans del 2003 veniva sancito che l'impresa beneficiaria di sussidi deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, il cui onere deve essere definito in modo obiettivo e trasparente, ovvero tramite una gara pubblica per l'assegnazione del servizio – che consente di selezionare il gestore con costi più bassi per la collettività – ovvero attraverso il calcolo di "costi efficienti", utilizzando il metodo della comparazione tra diversi operatori. In sostanza, la sentenza ammette la concorrenza per il mercato o la concorrenza per comparazione, ma non l'arbitrio del monopolio. Sulla stessa linea appare la sentenza Combus del marzo 2004, dove si specifica che non è ammissibile concedere *ex post* sussidi superiori a quelli fissati nell'ambito di un procedimento di gara.

4. Per un'analisi più dettagliata di quella che segue nel testo si rinvia a Boitani, Cambini (2004) e ai riferimenti ivi contenuti.

messa necessaria, o come accompagnamento indispensabile, alla privatizzazione delle aziende di gestione dei servizi. E ciò per non trovarsi di fronte a monopoli privati e quindi ai (legittimi) interessi di azionisti che hanno sborsato un “premio” per l’acquisto di quote di un’azienda che gode di rendite monopolistiche.

2. Trasporto aereo e aeroporti

Nel campo del trasporto aereo – come s’è già detto – la liberalizzazione ha compiuto un tratto di strada assai più lungo che in altri comparti, sotto la spinta dei vari “pacchetti” comunitari e grazie a un’impetuosa crescita della domanda (Carlucci, 2003). Il fatto nuovo di maggior rilievo è certamente l’irrompere sul mercato dei collegamenti europei delle compagnie *low cost – no frills*, alcune delle quali, in pochi anni, hanno raggiunto livelli di fatturato comparabili con quelli delle vecchie compagnie di bandiera. Un risultato tanto più rimarchevole in quanto ottenuto con ricavi unitari più bassi (le tariffe sono infatti molto inferiori) e con margini di redditività superiori.

Inoltre, va ricordato che le compagnie *low cost* assai raramente accedono agli aeroporti maggiori e più comodi per la clientela. Questi sono, infatti, anche gli aeroporti più costosi per i vettori aerei e dove le vecchie compagnie di bandiera detengono la maggior quantità di slot grazie all’arcaico principio dei *grandfather rights*. Secondo cui gli slot esistenti sono assegnati in permanenza e senza costi a chi li ha sempre avuti. Un principio che l’Unione Europea non ha mai avuto il coraggio di modificare⁵.

Il Pgtl proponeva anche di far confluire le *take off e landing fees* (attualmente basate sul peso del velivolo) nel prezzo degli slot. Per questi ultimi, si suggeriva un graduale superamento del sistema dei *grandfather right*, per arrivare, a regime, a un sistema di assegnazione degli slot basato su meccanismi d’asta, con base costituita dal costo d’uso dello slot medesimo. La gradualità avrebbe permesso di evitare uno shock troppo grande alle compagnie detentrici di *grandfather right*, mettendo all’asta soltanto piccole quote di slot per volta, dopo averli revocati alle compagnie detentrici, mentre per i rimanenti slot (ancora assegnati in base ai *grandfather right*) si sarebbe dovuto introdurre almeno un sistema di *take off e landing fees* fondato sulla logica del *peak-load pricing*, in modo da avvicinarsi (in maniera differenziata per aeroporto) a una vera e propria tariffa di congestione, quale emergerebbe dal meccanismo d’asta⁶.

5. Il Regolamento 95/93, senza toccare i *grandfather right*, stabiliva soltanto l’obbligo di utilizzare almeno l’80% degli slots assegnati a ciascun vettore, pena la loro revoca e la riserva per i *new entrants*, del 50% dei nuovi slot, cioè di quelli resi disponibili da un incremento della capacità aeroportuale, da un efficientamento del traffico aereo e dalla revoca di slot inutilizzati.

6. Gli aeroporti inglesi praticano semplici tariffe *peak-load* già dai primi anni ‘70. Si veda, per un maggior approfondimento, Colombo (2001), Ponti (2002), e i commenti a que-

La tariffa di congestione ha anche il merito di penalizzare – rendendola costosa – l’accumulazione di slot inutilizzati nelle ore di punta, oltre a quello di fornire le risorse per l’ampliamento della capacità quando questa si riveli scarsa. Naturalmente, affinché le tariffe di scarsità non si traducano semplicemente in extra-profitti per i gestori aeroportuali, il Pgtl suggeriva che questi ultimi venissero efficacemente regolati, tramite meccanismi di *price cap* tanto sui ricavi “lato aria” (cioè appunto slot o take off e landing fee) quanto sui non meno rilevanti ricavi “lato terra” (parcheggi, negozi, ecc.). Si trattava, insomma, di mettere in piedi un’appropriata regolazione *double till*, che minimizzi i rischi di sottoinvestimento insiti nel meccanismo del price cap (Oum *et al.*, 2004; Ponti, 2004a).

Allo stesso tempo, il Pgtl suggeriva che le gestioni aeroportuali dovessero essere affidate tramite meccanismi di gara ad evidenza pubblica, per periodi non eccessivamente lunghi, in modo da permettere una ragionevole ripetizione del confronto concorrenziale, come suggerito anche in Agcm (2004).

“Si ritiene – scrive l’Autorità – che una durata quarantennale della concessione sia eccessiva e non giustificata. Infatti, premesso che raramente i piani di investimento dei gestori si riferiscono a un arco temporale superiore ai vent’anni, non è in ogni caso necessario che la durata della concessione sia parametrata al periodo di recupero degli investimenti, in quanto il valore al momento della gara degli investimenti già effettuati dal concessionario potrebbe essere posto a base d’asta. In tal modo, l’esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dalle società concessionarie verrebbe risolta mediante procedure coerenti con i principi della concorrenza e idonee a fornire gli incentivi a effettuare gli investimenti. In particolare, risulterebbe superato il nodo connesso all’assenza di incentivi ad investire negli ultimi anni antecedenti alla scadenza del titolo concessorio, quando non vi è più possibilità di recuperare l’esborso”⁷.

Quanto ai servizi di terra negli aeroporti, la liberalizzazione a seguito della direttiva europea 67/96 non risulta ancora pienamente realizzata, come segnalato in Agcm (2004). I vincoli imposti ai nuovi entranti, sotto forma di “clausola sociale” rendono particolarmente difficile l’effettiva entrata di nuovi operatori⁸. Trattandosi di servizi in cui il costo e la produttività della manodopera incidono in misura straordinariamente elevata, i vincoli posti dalla “clausola sociale” tolgono ai nuovi operatori gli strumenti decisivi per competere. Anche su questo tema il Pgtl (in piena sintonia con l’Autorità garante della con-

st’ultimo di Sebastiani (2002). È interessante che una proposta assai vicina a quella del Pgtl italiano è stata avanzata da Knieps (2004), nell’ambito della Conferenza europea dei ministri dei trasporti. Un approfondito studio dell’impatto economico di diversi metodi di allocazione degli slot è contenuta in Nera (2004).

7. Queste parole riassumono bene la filosofia generale dell’Agcm in materia di concorrenza per il mercato nel settore delle concessioni. Una filosofia che, come si vedrà, è applicata dall’Agcm anche al settore autostradale.

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

correnza e del mercato) aveva affermato la necessità di accelerare la liberalizzazione, rimuovendo gli ostacoli che già allora la frenavano.

Purtroppo, nessuna delle linee di intervento suggerite dal Pgtl è stata implementata e oggi la questione aeroportuale è ancora del tutto irrisolta (non solo in Italia, se ciò può consolare). Essa continua a costituire il collo di bottiglia di un processo di liberalizzazione che ha già dato alcuni frutti: dalla rottura del monopolio Alitalia sulle rotte nazionali e alla crescita di nuovi operatori nazionali, allo sviluppo di relazioni punto-punto tra aeroporti di città minori, ecc. Resta però il fatto che, su alcune tratte cruciali per intensità di traffico (quali la Milano-Roma) l'inefficiente sistema di allocazione degli slot ha impedito il pieno dispiegamento della concorrenza e ha probabilmente favorito il consolidamento di un duopolio imperfetto (in cui Alitalia è *leader* e Air One *follower*)⁹.

Intanto, i passeggeri che non hanno diritto al sussidio stanno avendo il modo di calcolare il peso del nuovo assetto monopolistico dei voli da e per la Sardegna (Piga, Polo, 2003). In questo caso, sfruttando la normativa europea tesa a favorire la "continuità territoriale", si è assegnato (tramite gara e dopo vari ricorsi) il diritto a servire le rotte tra Italia continentale e Sardegna in regime di monopolio, con sussidi per i residenti nell'isola. Già i governi della passata legislatura avevano scartato la strada, pure perfettamente praticabile, di offrire un *voucher* di importo fisso agli aventi diritto, lasciando la possibilità di spenderlo presso qualsiasi compagnia offrisse il servizio in regime di concorrenza. La scelta è stata confermata nella presente legislatura.

3. Ferrovie

Come già detto l'avvio della liberalizzazione nel comparto ferroviario è avvenuta in Italia con ritardo rispetto ad altri paesi europei. In pratica il quadro si è messo in movimento soltanto a partire dal 1998, con il già citato Dpr 277 e con il D.Lgs. 400/99, che prevedeva l'obbligo delle gare anche per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale. Sempre nel 1999, una delibera del Cipe (la 173/99) metteva fine al vecchio regime tariffario relativo ai servizi passeggeri di media-lunga percorrenza, per dar vita a un sistema di regolazione tramite price cap. Sistema abbandonato già nel 2001 con un "decreto informale" dell'allora Ministro dell'economia Tremonti, che paventava un elevato impatto inflazionistico degli aumenti tariffari che, nel caso specifico, il price cap avrebbe determinato.

In conseguenza del recepimento delle direttive 18/95 e 19/95 in materia di accesso alla rete ferroviaria, avvenuto con il Dpr 146/99, alla fine di quell'an-

9. Sulle dinamiche tariffarie nel trasporto aereo passeggeri l'Agcm ha aperto un'indagine conoscitiva nel 1993, che ha chiuso nel 2003, avvertendo però la necessità di riaprire subito un'altra, a causa delle condizioni profondamente mutate del mercato. Quest'ultima indagine non è ancora conclusa.

no veniva anche approvata la metodologia per la definizione delle tariffe di pedaggio per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria e i criteri per l'attribuzione delle tracce alle compagnie ferroviarie che ne facciano richiesta (delibera Cipe 180/99). Infine, la L. 388/2000 sanciva l'apertura alla concorrenza dei servizi merci sulle tratte nazionali. In conseguenza di ciò, numerose licenze venivano assegnate a nuovi operatori, che nel 2001 hanno avuto la possibilità di "acquistare" tracce per cominciare, sul finire di quell'anno, a fare servizio sulla rete italiana. La normativa è stata ulteriormente perfezionata con il D.Lgs. 188/03, di attuazione delle Direttive 12, 13 e 14/01/CE.

Il modello di liberalizzazione delineatosi in quegli anni era pienamente recepito dal Pgtl. Questo però forniva anche una serie di raccomandazioni in materia di criteri per la determinazione dei pedaggi di accesso alla rete ferroviaria, di "spacchettamento" societario di FS, di regolazione dell'accesso alla rete che non sono stati recepiti né nella passata né nella presente legislatura. In particolare, nel momento della "societarizzazione" di FS si è voluto creare una sola società di gestione dei servizi, Trenitalia, rinunciando a creare una società interamente dedicata al trasporto merci (Cargo) e una o più di una dedicate ai servizi locali e regionali, separate dall'azienda dedicata ai servizi di medio-lunga percorrenza. Una simile maggiore frammentazione societaria avrebbe impedito il perdurare di rilevanti sussidi incrociati a favore del trasporto merci, che ha fatto registrare in questi anni passivi ingenti e preoccupanti perdite di quote di mercato. Sussidi incrociati invece possibili e discretamente occultati nel bilancio di Trenitalia e che, ovviamente non favoriscono l'ingresso di nuovi operatori nel trasporto merci. E, infatti, i servizi offerti da nuovi operatori sono ancora molto limitati, nonostante l'apertura del mercato avvenuta nel 2001.

Come ha notato l'Agcm (2003b), le possibilità di sviluppo di una qualsiasi forma di concorrenza sono state ridotte per la scelta compiuta di attribuire il materiale rotabile interamente a Trenitalia, invece di creare delle società addette alla gestione e manutenzione del parco rotabile, sull'esempio delle inglesi *Rosco*¹⁰. La conseguenza di ciò è – per esempio – che Trenitalia, se perde una gara per i servizi regionali, può rifiutarsi di cedere (dietro pagamento, si intende) il materiale rotabile ai vincitori, con ciò di fatto impedendo la gestione del servizio al vincitore (il materiale rotabile non si acquista tanto facilmente di seconda mano e, se acquistato nuovo, richiede tempi lunghi per essere disponibile). L'effetto anticompetitivo di un simile assetto societario è evidente.

D'altra parte, la stessa Agcm (2003b) ritiene sconsigliabile assegnare al parco rotabile il carattere di *essential facility*, con conseguente obbligo per Trenitalia di mettere a disposizione tale materiale rotabile all'impresa aggiudicataria della gara, al fine di evitare dipendenza dei nuovi entranti dal titolare del materiale rotabile. Assumendo come date le scelte compiute dallo Stato in materia di assetto societario l'Agcm suggerisce che le regioni, nel bandire le gare, dovrebbero fare in modo che "la disponibilità attuale del materiale rota-

10. Si veda anche, per un approfondimento, Boitani (2002).

bile in capo ai partecipanti alle gare non costituisca un fattore di discriminazione tra gli stessi partecipanti”. In concreto dovrebbero prevedere che l’effettiva gestione del servizio da parte del vincitore abbia inizio quando sia passato il più breve tempo compatibile con quello necessario perché il vincitore della gara reperisca sul mercato il materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento dei servizi”, tempo che l’Agcm valuta in 24-36 mesi.

L’assetto di regolazione della rete appare lacunoso. Non sembrano appropriati gli incentivi a innovare il modello di esercizio al fine di accrescere la capacità, a parità di infrastrutture fisiche. Gli investimenti in nuova capacità sono interamente sotto la responsabilità dello Stato e, di fatto, svincolati da ogni seria valutazione dei costi e dei benefici da parte di organismi indipendenti.

Il sistema per la ripartizione delle capacità infrastrutturali, adottato in Italia, prevede una serie di diritti di precedenza (o prelazione) sulle tracce che rischiano di rendere disponibili per eventuali nuovi entranti solo tracce marginali e quindi servizi poco remunerativi¹¹. Tutt’altro che pro-competitiva è, inoltre, la possibilità di assegnare con contratti pluriennali tracce fino al 70% della capacità complessiva dell’intera rete. Su ciascuna tratta, poi, un singolo operatore ha diritto a sottoscrivere contratti pluriennali per una quota fino all’85% delle tracce che gli sono state attribuite. A ciò va aggiunto che il “regolatore” dell’accesso alla rete è Rfi, cioè una società che appartiene alla stessa holding cui appartiene l’*incumbent* nei servizi, cioè Trenitalia, come è stato rilevato criticamente anche in Agcm (2003a).

A queste considerazioni ne va aggiunta una più generale, riguardante l’effettiva possibilità di sviluppo della concorrenza “nel mercato” nel campo dei servizi passeggeri. Come osserva Steer Davies Gleave (2004), i passeggeri sopportano, assai più che nel trasporto aereo, “*switching costs* nel passare da un operatore a un altro, per esempio perché il prezzo di un biglietto di sola andata è maggiore della metà del prezzo di andata e ritorno (il che incoraggia l’utilizzo dello stesso operatore per l’andata e il ritorno). [...] Come risultato i passeggeri tenderanno a utilizzare l’operatore che offre servizi più frequenti. Una concorrenza diretta effettiva richiede, quindi, che almeno due operatori offrano servizi frequenti in misura che dipende dalle caratteristiche dei singoli mercati” (p. 18). Così – secondo Steer Davies Gleave (2004) – per servizi fino a una distanza di 200 km si richiederebbe un livello di domanda molto elevato perché due operatori possano competere allo stesso livello (cioè sia sulle tariffe che sulle frequenze). La frequenza è meno importante per i servizi su distanze comprese tra 200 e 800 km; tuttavia il volume di passeggeri necessario a sostenere la concorrenza è ancora superiore a quello per servizi comparabili nel settore aereo. Nei servizi su distanze superiori agli 800 km la frequenza è poco importante, ma questi servizi sono comunque perdenti nei confronti di quelli aerei.

11. Diverso il discorso per quanto riguarda la concorrenza «per il mercato» per i servizi regionali e locali, in quanto sono proprio questi ultimi ad avere i maggiori diritti di precedenza.

Da queste osservazioni, sembrerebbe di poter concludere che, per i servizi passeggeri, l'ambito di apertura a un'effettiva concorrenza nel mercato non sia molto ampio. Sarebbe raccomandabile, forse, concentrare gli sforzi di liberalizzazione sulla concorrenza per il mercato, non solo per i servizi regionali ma anche per quelli a lunga percorrenza.

4. Autostrade

Quasi ogni singola tratta autostradale costituisce un monopolio naturale. Quindi, nel caso delle autostrade non è neanche in discussione la concorrenza nel mercato (Pezzoli, 2002). Ma non ci sono significativi motivi tecnici ed economici per avere un gestore unico della rete autostradale. A maggior ragione, non esistono motivi validi per avere un gestore che ha oltre il 50% della rete (e quasi il 70% del traffico), con altri minori che si dividono il resto. Tanto più se nessuno di questi gestori si è assicurato il diritto a gestire (e spesso anche a costruire) le varie tratte che compongono la sua rete vincendo una gara aperta e competitiva.

Per lungo tempo, le concessioni autostradali sono state affidate e poi rinnovate al medesimo concessionario senza ricorso a meccanismi di gara. In anni più recenti, poi, è stato introdotto il principio dello "scambio": le concessionarie autostradali rinunciano ai crediti a qualsiasi titolo vantati nei confronti dell'Anas (per investimenti non finanziati, per tariffe non aumentate, ecc.) in cambio di un sostanzioso prolungamento della concessione. Concessione che veniva, comunque, automaticamente estesa a tutti i tronchi autostradali da costruire, che si configurassero come completamenti di una tratta già in concessione al medesimo gestore.

Mentre i concessionari hanno sempre affermato il principio che la concessione deve avere durata sufficientemente lunga da consentire il completo ammortamento delle tratte costruite, prima l'Agcm e poi la direttiva emanata dai Ministri dei lavori pubblici e del tesoro (nota come direttiva Costa-Ciampi, 20/10/98) introducevano il principio della gara pubblica per l'affidamento delle concessioni alla scadenza del precedente rapporto concessorio, prevedendo che "la base d'asta abbia come riferimento l'ammontare del credito vantato dalle società concessionarie" (Agcm, 1998), in modo che queste ultime possano essere indennizzate per le opere eseguite e non ancora ammortizzate, ma prevedendo anche per il nuovo entrante l'obbligo di completare le opere avviate dal vecchio, secondo il piano finanziario posto a base della convenzione tra Anas e concessionario uscente.

Queste importanti indicazioni pro-concorrenziali configgono con la proroga al 2038 della concessione alla Società Autostrade, avvenuta giusto pochi mesi prima, in vista della sua privatizzazione e con un meccanismo regolatorio di grande favore (Penati, 1999; Iozzi, 2002). Quando si doveva discutere la revisione del price cap, cioè verso la fine del 2002, i dati più significativi (forniti dall'Anas) erano i seguenti. L'incremento del traffico previsto dal piano fi-

nanziario in 6 anni (1997-2002) era dell'11,70%; è stato in effetti del 22,27%. I ricavi sono stati maggiori del previsto del 16%, gli utili hanno superato le previsioni del 135%. Il Roi era del 5,94% nel 1996 ed è stato del 15,53% nel 2001¹².

Il soggetto preposto alla regolazione dei pedaggi autostradali è il Cipe, sulla base delle indicazioni fornite da un suo organismo tecnico (Nars). Il Nars ha condotto una lunga battaglia per impostare una revisione del livello di base delle tariffe venutosi a determinare grazie al meccanismo di price cap posto in essere negli anni precedenti (Ragazzi, 2004; Ponti, 2004b). Autostrade, fortemente spalleggiata da Anas e dallo stesso Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è riuscita però a far prevalere il suo punto di vista e a far approvare al Cipe (nel gennaio del 2004) una delibera di incremento (sostanzialmente non condizionato) delle tariffe autostradali. Il forte incremento della quotazione di Borsa di Autostrade (oltre il 50% nell'ultimo anno) sembra indicare che gli investitori valutino molto positivamente le prospettive di redditività della società.

Nel Pgtl, invece, si indicava la necessità di inquadrare la questione dei pedaggi in una prospettiva di efficienza generale del sistema stradale, con pedaggi definiti per area e non solo per tratta autostradale, in modo da controllare gli effetti negativi di *spillover* che pedaggi elevati sulle sole autostrade possono avere sulla rete ordinaria. Solo nell'ambito di una tariffazione integrata delle reti stradali e autostradali si riteneva possibile che i pedaggi potessero tener conto efficientemente della congestione e delle esternalità negative generate dal traffico pesante. In pratica, si suggeriva che al meccanismo di price cap – rivisto in modo da eliminare i più vistosi difetti sopra evidenziati – doveva rimanere affidato il ruolo di regolatore delle tariffe percepite dai gestori. Per il perseguimento dell'efficienza allocativa si sarebbe dovuto utilizzare uno schema di tasse e sussidi, con l'effetto di elevare o ridurre i pedaggi all'utenza (Boitani, 2004).

Al fine di definire gli introiti percepiti dai gestori, su cui poi applicare il price cap, il traffico previsto dai concessionari doveva essere *reso certo*, trasformandolo in “traffico virtuale”, sulla base del quale calcolare i corrispettivi per i concessionari. In questo modo, i gestori sarebbero stati isolati dal rischio determinato dalle scelte allocative della Pubblica Autorità, mentre il rischio di impresa sarebbe rimasto pieno sui parametri di efficienza produttiva e qualitativa propri del price cap.

L'approccio proposto avrebbe avuto il vantaggio di “disconnettere” i pedaggi reali dagli investimenti; ed è proprio la rigidità di tale connessione – oltre al potere di persuasione da parte dei concessionari autostradali – che, come si è detto, ha finora impedito una visione più corretta e strategica della politica tariffaria nel settore¹³.

12. Una circostanziata ricostruzione delle vicende regolatorie del settore autostradale dopo la privatizzazione della Società Autostrade è contenuta in Ragazzi, 2004.

13. Una proposta tecnicamente diversa, ma ugualmente mirata a separare i pedaggi dagli investimenti e a far emergere il carattere di imposta che il pedaggio in certa misura as-

5. Trasporti pubblici locali

La riforma dei trasporti pubblici locali in Italia è stata avviata nel 1995, per concretizzarsi con i decreti legislativi 422/97 e 400/99. I fini della riforma erano abbastanza delineati (Boitani, 1999; Boitani, Cambini, 2002): 1) recuperare efficienza ed efficacia dei servizi tramite un'iniezione di concorrenza per il mercato; 2) ridurre – grazie alla maggiore efficienza e ai minori costi – i sussidi pubblici che risultavano essere i più elevati d'Europa; 3) responsabilizzare finanziariamente regioni ed enti locali al fine di evitare i periodici ricorsi alle casse dello Stato per ripianare i disavanzi accumulati dalle aziende; 4) promuovere la crescita industriale del settore, impedita fino ad allora dal nanismo della maggior parte delle imprese municipalizzate e dalla scarsa abitudine al mercato delle poche grandi aziende, sempre municipalizzate.

Tra il 1996 e il 2001 le maggiori resistenze sono state organizzate proprio intorno alle gare, tuttavia un vincolo di bilancio più rigido e la semplice “minaccia” delle gare avevano stimolato aziende e amministrazioni locali ad avviare un processo di risanamento del settore, basato soprattutto sulla riduzione del personale e sull'assunzione di giovani con contratti meno onerosi rispetto a quelli degli anziani (Frdb, 2005).

Sulla base delle esperienze estere in materia (Cambini, 2003; Boitani, Cambini, 2004), non sembra proprio che le gare siano inutili. Certo, un vincolo di bilancio *rigido* può fare molto e molto meglio di un vincolo di bilancio *soffice*, ma non può sostituire lo stimolo della concorrenza. Purché lo stimolo della concorrenza ci sia sul serio. E non c'è *sul serio*: a) se si fanno leggi regionali che impongono modalità di costruzione dei bandi di gara tali da ridurre l'insieme dei partecipanti all'insieme vuoto; b) se si impongono (per legge o nei bandi) “clausole sociali” che trasformano l'impresa entrante nella fotocopia esatta di quella uscente (stesso numero di dipendenti, stesso costo del lavoro, stessi autobus); c) se si consente di partecipare alle gare ad associazioni temporanee di imprese (ATI) anche quando ciascun componente dell'ATI sarebbe in grado da solo di soddisfare i requisiti tecnici e finanziari previsti dal bando; d) se il prezzo più basso conta molto poco per l'aggiudicazione della gara; e) se si mettono a gara lotti troppo grandi o un lotto unico per città come Torino, Milano, Genova, Napoli, Roma, ecc.

È vero che le risorse messe a disposizione del trasporto locale (escluso il ferro) dalle regioni, dal 1996 in poi, sono cresciute (6%) meno dell'inflazione (17%) e, quindi, che il loro valore reale si è ridotto. È però anche vero che le aziende di Tpl italiane sono tra le più sussidiate d'Europa: i ricavi da traffico non arrivano a coprire il 35% dei costi operativi, che sarebbe il minimo fissato dal D.Lgs. 422/97, mentre i costi sono significativamente superiori di quelli

sume è contenuta in Ragazzi (2004). Interessante, sotto il profilo dell'efficienza allocativa generale, è anche il suggerimento di Ponti (2004b) in favore di una tariffazione per bacino territoriale di traffico piuttosto che per le infrastrutture autostradali in quanto tali.

sostenuti da molte altre aziende europee¹⁴. D'altro canto, tanto la concorrenza per il mercato quanto qualsiasi forma di regolazione incentivante richiedono certezza sulle risorse finanziarie a disposizione, come sussidi per tutto il tempo di durata degli affidamenti. Molte amministrazioni locali italiane non si trovano nella posizione di garantire una simile certezza, strette tra i costi crescenti dei servizi di Tpl – sotto la spinta di richieste salariali elevate e incompatibili con la bassa crescita della produttività tipica del settore – e le scarse risorse finanziarie a disposizione; tra la volontà di non aumentare le tariffe e quella di non appesantire l'imposizione locale, agendo sulle aliquote ICI.

A quasi dieci anni dall'avvio della riforma, sono poche le regioni che hanno svolto le gare: Friuli Venezia Giulia, Lombardia (con l'eccezione di Milano città), Valle d'Aosta, alcune città e province della Liguria, alcuni lotti di servizi aggiuntivi a Roma. Purtroppo, non poche delle gare bandite avevano proprio le caratteristiche deteriori prima elencate. Non c'è da stupirsi che in alcuni casi siano andate deserte o che vi abbiano partecipato solo i vecchi monopolisti e, nei casi migliori, abbiano visto riduzioni dei costi molto contenute. Non si può però dire che le gare sono inutili perché quelle bandite finora sono gravemente difettose. Del resto, il caso della gare romane per i servizi aggiuntivi bandite negli anni passati è istruttivo. In quei casi, sono state bandite gare senza imponibili di manodopera, con prezzi a base d'asta bassi ma realistici. Si sono visti i risultati: sconti ragionevoli e tanto più elevati quanto maggiore è stato il peso attribuito alla componente economica dell'offerta; qualità del servizio accettabile (in base ai precedenti standard romani) e comunque sotto il continuo controllo di Atac e del Comune; problemi di coordinamento sostanzialmente assenti (Boitani, Cambini, 2002).

Le resistenze alla riforma hanno trovato orecchie attente nel Governo e nel Parlamento, che prima ha concesso una proroga di due anni per le gare relative ai servizi ferroviari locali, poi – con l'art. 35 della Legge Finanziaria 2002 e il DL 269/03, art. 14 – ha eliminato l'obbligo di gara per l'affidamento dei servizi locali (ivi compresi i trasporti, naturalmente) e ha reintrodotto la possibilità dell'affidamento *in house*, segnando un'inversione di tendenza della "volontà politica centrale". Non è un caso se, dopo la conversione del suddetto decreto, si siano concluse soltanto le gare relative ai sei lotti della provincia di Milano, mentre alcune gare già bandite siano state sospese. Il Comune di Roma – uno dei pionieri nel campo delle gare – ha già deliberato di affidare *in house* i servizi ai propri operatori incumbents (Trambus e Me.Tro) per i prossimi 7 anni. Il Comune di Torino appare orientato nella medesima direzione. A

14. Un interessante confronto è stato sviluppato da Ramella (2002), tra tre aziende di città europee di dimensioni comparabili: Firenze, Lione e Sheffield. Pur prendendo il confronto con la dovuta cautela, vale la pena di menzionare un risultato: se l'Ataf di Firenze avesse avuto nel 1999 gli stessi costi unitari della First Mainline di Sheffield (un'azienda comparabile per dimensioni del servizio offerto) avrebbe avuto un *avanzo* di circa 7,5 milioni di euro invece che sussidi e deficit per 45 milioni. E ciò senza aumentare di un centesimo le tariffe. Certo un effetto redistributivo ci sarebbe: a sfavore dei dipendenti dell'Ataf (1349 in tutto) e a favore della generalità dei contribuenti fiorentini e toscani (alcuni milioni).

Bari è stata annullata la gara già bandita ed è stato affidato il servizio per 9 anni alla spa comunale. Il Comune di Genova sembra deciso a cedere, mediante gara, una quota della proprietà dell'azienda comunale ma non a far svolgere le gare per l'affidamento dei servizi.

Il Comune di Milano, invece, ha espresso l'orientamento di far svolgere le gare, per complessivi 4 lotti, nel corso del 2005; ma l'azienda comunale svolge un ruolo di tenace opposizione a un simile sviluppo. Sono in corso di svolgimento le gare per i servizi ferroviari regionali in Veneto e per alcune linee in Lombardia; sono annunciate gare per i servizi di autobus in Emilia, in Toscana e in Umbria. Il Sud sembra nella sua maggior parte bloccato.

Si arriva così, nel novembre del 2004, all'approvazione di una legge in materia ambientale che, curiosamente, contiene un breve articolo dedicato ai trasporti locali. In esso si afferma che i trasporti locali – compresi quelli ferroviari – sono esclusi dal campo di applicazione del DL 269/03. Ad essi si applica quanto previsto dai D.Lgs. 422/97 e 400/99. Cioè si riporta in auge l'obbligo delle gare per l'affidamento dei servizi a partire dalla fine del 2005. La legislazione, dopo quattro anni di interventi in tutt'altra direzione, torna a essere quella del 1999. Se questa specie di “tela di Penelope” normativa abbia raggiunto uno stato stazionario e come reagiranno regioni ed enti locali non è dato al momento sapere.

6. Perché le riforme incontrano tante resistenze

Le liberalizzazioni nel settore dei trasporti hanno incontrato resistenze formidabili. Le spiegazioni di tali resistenze possono essere fatte rientrare in quattro ampie categorie: 1) la forza degli interessi costituiti; 2) l'ambiguo ruolo delle privatizzazioni; 3) la scarsa percezione dei vantaggi; 4) la persuasività della retorica.

1) Le liberalizzazioni danneggiano le posizioni di rendita dei dipendenti, riducendo la “tranquillità della vita” e, in alcuni casi, anche le retribuzioni e il tasso di sindacalizzazione (Nicoletti, Jean, 2002). Ma la minaccia più seria è quella che riguarda i livelli e la sicurezza dell'occupazione, entrambi elevati nell'attuale situazione di protezione dalla concorrenza. Non c'è da stupirsi, perciò, dello scarso entusiasmo dei sindacati italiani alla prospettiva della liberalizzazione e della concorrenza. Le liberalizzazioni minacciano, poi, le rendite dei dirigenti dei vecchi monopoli. Spesso sono proprio questi dirigenti a sostenere la causa dell'intangibile unitarietà delle aziende e delle “clausole sociali” a favore dei lavoratori o ad esercitare l'arte della retorica, in apparente difesa dei consumatori o dell'industria nazionale, ma in realtà a difesa dei propri interessi (Rajan, Zingales, 2004). Le liberalizzazioni e le privatizzazioni riducono, inoltre, la discrezionalità dei politici nella regolazione e direzione delle aziende, limitando la loro possibilità di distorcerne gli obiettivi, in cambio di un vincolo di bilancio soffice. Tra l'altro, le liberalizzazioni e la nuova regolazione che le accompagna richiedono cessione di non poco potere ad auto-

rità indipendenti al fine di isolare la regolazione dai mutevoli indirizzi della politica contingente. Quindi, proprio i maggiori meriti di privatizzazioni e liberalizzazioni sono visti con ostilità almeno da una parte dei politici, e non solo a livello locale e regionale.

2) Purtroppo l'esperienza italiana in materia di privatizzazioni non è stata così positiva come si poteva sperare. Spesso si è privatizzato più con l'intento di "fare cassa", per contribuire alla riduzione del rapporto tra debito pubblico e Pil, che con l'obiettivo di dare un assetto ragionevolmente concorrenziale ai settori coinvolti. Nel settore dei trasporti le privatizzazioni sono state realizzate solo in comparti naturalmente monopolistici: aeroporti e autostrade. In entrambi i casi gli obiettivi di cassa (degli enti locali e del Tesoro) sono stati evidenti. In entrambi i casi la distorsione degli obiettivi ha condotto a una distorsione dell'assetto di regolazione, che ha consentito ai nuovi gestori privati di ottenere quegli extra-profitti per cui avevano pagato un prezzo elevato al momento dell'acquisto della maggioranza azionaria (Ragazzi, 2004). Ma un assetto regolatorio che non incida sulla redditività delle imprese è visto con favore anche dagli azionisti pubblici locali, ancora largamente presenti sia nel comparto autostradale che in quello aeroportuale. Azionisti privati e pubblici sono così entrati a far parte della grande "coalizione difensiva" degli interessi costituiti, finendo per costituirne un solido pilastro.

3) La percezione dei vantaggi sociali che le riforme pro-concorrenziali avrebbero è quasi sempre ridotta, con la conseguente formazione di uno "*status quo bias*". I guadagni derivanti da una riforma sono spesso incerti e differiti nel tempo. Qualche volta anche l'insieme dei beneficiari non è chiaro in anticipo: molte persone non sanno esattamente se si troveranno dalla parte dei perdenti o degli avvantaggiati dalla riforma. Tutte queste incertezze possono far aumentare l'utilità attesa derivante dalla situazione iniziale rispetto a quella della situazione post-riforma e, quindi, far pendere la maggioranza dei votanti a favore dello *status quo* (Fernandez, Rodrik, 1991; Frdb, 2004). Ciò è particolarmente vero quando i soggetti avvantaggiati dalle liberalizzazioni sono soprattutto i consumatori (come, appunto, nel caso dei trasporti), sia perché essi hanno maggiore difficoltà nel percepire i vantaggi, sia perché sono più sensibili ad alcuni argomenti retorici (la socialità, la sicurezza, ecc.), sia perché meno organizzati di altri gruppi di interesse. Ma anche perché le liberalizzazioni nei trasporti sono state proposte e in parte tentate in una fase di "stretta" del bilancio pubblico. In tale fase non è stato proposto di fare le liberalizzazioni per consentire una riduzione delle tariffe pagate dai consumatori, ma (in genere) per consentire una riduzione degli esborsi pubblici. Infine, non va trascurato il fatto che, quand'anche i consumatori percepissero correttamente i vantaggi collettivi derivanti dalle liberalizzazioni, potrebbero valutare (correttamente) che i loro vantaggi pro-capite sarebbero ridotti. Al contrario i lavoratori coinvolti potrebbero perdere molto individualmente. E questo squilibrio tra vantaggi e perdite individuali potrebbe essere stato uno dei maggiori ostacoli per le riforme.

4) Spesso la resistenza alle liberalizzazioni, alle privatizzazioni e a un più rigoroso assetto della regolazione si è celata dietro argomentazioni retoriche

dignitose, ma che hanno incerte fondamenta scientifiche. Tra queste la tesi che liberalizzazioni e privatizzazioni necessariamente riducono il tasso di socialità dei servizi. In realtà, un servizio gestito da un'impresa privata che abbia vinto una gara "per il mercato" (e quindi anche per il servizio universale) può essere sussidiato nella misura che l'ente pubblico appaltante decide. Se, invece, si introduce la concorrenza nel mercato, è pur sempre possibile avere sussidi alla domanda, con o senza prova dei mezzi, al fine di favorire specifiche categorie o di garantire il servizio universale. In ogni caso, poiché la concorrenza garantisce costi di produzione inferiori, il grado di socialità che si desidera è ottenibile con minor aggravio per le finanze pubbliche che in regime di monopolio. Altro argomento retorico è che liberalizzazioni e privatizzazioni comporterebbero necessariamente una riduzione della sicurezza dei servizi. A proposito, viene spesso citato il caso delle ferrovie britanniche, anche se la dimensione quantitativa degli incidenti ferroviari in Gran Bretagna negli ultimi 14 anni è rimasta comunque modesta. Inoltre, la (marginale) riduzione della sicurezza è dovuta al peculiare assetto regolatorio cui è stata sottoposta Railtrack, non alla privatizzazione della rete in sé e ancor meno alla concorrenza per il mercato nei servizi passeggeri¹⁵.

Un altro argomento usato contro le liberalizzazioni e le privatizzazioni è che in Italia non vi sono "campioni nazionali" forti a sufficienza da competere sui mercati esteri e/o da non venire rapidamente acquisiti da operatori stranieri. L'argomento dei campioni nazionali è piuttosto circolare. Bisognerebbe chiedersi, prima di tutto, perché non esistano imprese italiane in grado di competere in Europa nel settore dei trasporti. E la risposta più naturale è che non hanno mai avuto bisogno di competere e di crescere, godendo di piccole nicchie locali (o di grandi nicchie nazionali) ben protette. Il che non significa, naturalmente che la questione della "reciprocità" non sia estremamente seria. Non tanto per i consumatori ma per l'economia italiana nel suo insieme è importante assicurare la possibilità che le imprese italiane competano all'estero, senza discriminazioni. Ma l'effettiva capacità di competere non può che essere ottenuta sul campo.

6. Conclusioni

Come si è già accennato, l'ostacolo socialmente più rilevante al processo di liberalizzazione e di privatizzazione è costituito dal maggior rischio di disoccupazione per molti lavoratori. In nessuno dei comparti dei trasporti, in Italia è prevista una qualche forma di assicurazione contro il rischio disoccupazione. Quando sono stati previsti i cosiddetti "ammortizzatori sociali" per i lavoratori dell'industria, il settore dei trasporti è stato lasciato fuori. Così, oggi, gli "esu-

15. In effetti, Railtrack ha per vari anni investito meno di quanto promesso, senza che il regolatore potesse sanzionarla adeguatamente, mentre il sistema di pedaggi di accesso alla rete ne favoriva un uso eccessivo da parte delle Tocs, con conseguente sovraccarico della rete stessa (Gómez-Ibáñez, 2003, cap. 11).

beri di manodopera” del settore, o anche le semplici crisi aziendali, non possono essere gestiti con la cassa integrazione guadagni. Di qui il tentativo dei sindacati di settore di mettere in piedi “clausole sociali” a difesa dell’occupazione degli *insiders*. Clausole che però – come ha sottolineato anche l’Agcm – hanno pesanti conseguenze anti-concorrenziali.

Per disarticolare la coalizione di interessi economici e politici consolidatasi intorno ai lavoratori e ai politici locali appare necessario, a un tempo, prevedere l’avvio di un programma di assicurazione contro il rischio di disoccupazione e incentivare gli enti locali alla liberalizzazione. In FRDB (2005) si suggerisce di coordinare tali interventi, almeno con riferimento ai trasporti pubblici locali, condizionando l’erogazione dei benefici della cassa integrazione guadagni soltanto ai lavoratori delle aziende di regioni che abbiano effettivamente attuato le liberalizzazioni. L’aumento del danno economico derivante dalle non-liberalizzazioni dovrebbe, sperabilmente, più che compensare il danno politico immediato che le liberalizzazioni possono provocare.

È probabile che un programma generalizzato di assicurazione dal rischio disoccupazione, almeno nel breve periodo, si traduca in costi aggiuntivi per la finanza pubblica. Ma quello delle “riforme a costo zero” è un mito pericoloso. E comunque, a dispetto di tale mito, alle casse pubbliche si è attinto a piene mani, ma in modo assai poco trasparente e *ad hoc*. Si pensi alle decine di migliaia di prepensionamenti concessi ai ferrovieri tra il 1992 e il ’96 e a molti autoferrottranviari negli anni successivi. Questa “assistenza” non programmata, ma decisa solo a crisi aperte: “non è assicurazione, ma pura redistribuzione. E come tale è governata soltanto dal potere politico delle parti coinvolte, non dai bisogni della gente” (Rajan, Zingales, 2004, p. 355).

Nell’intaccare la coalizione “difensiva” un ruolo non marginale ha anche l’informazione ai consumatori sui reali benefici che le liberalizzazioni potrebbero arrecare e sui costi (in termini di peggiori servizi e più pesante imposizione fiscale) implicati dalle mancate liberalizzazioni. Informazione che contribuirebbe, perciò, a ridurre la presa emotiva delle argomentazioni retoriche contro le liberalizzazioni. E l’informazione, se non è proprio a costo zero, è a costo molto basso davvero.

Bibliografia

- Agcm, 1995, “Normativa settore aeroportuale”, AS 047, *Bollettino n. 24*.
Agcm, 1998, “Liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti”, AS 123, *Bollettino n. 7*.
Agcm, 1999, “Regolamentazione dei servizi aerei di linea con gli stati non appartenenti all’Unione Europea”, AS 177, *Bollettino n. 24*.
Agcm, 2003a, “Separazione tra gestione delle infrastrutture e servizi di trasporto ferroviario”, AS 265, *Bollettino n. 32*.
Agcm, 2003b, “Reperimento del materiale rotabile ferroviario necessario per l’espletamento delle gare per l’aggiudicazione dei servizi ferroviari di competenza regionale”, AS 262, *Bollettino n. 26*.

- Agcm, 2004, "Liberalizzazione e privatizzazione delle attività aeroportuali", AS 274, *Bollettino n. 5*.
- Boitani A., 1999, "Il futuro della regolazione nel nuovo Piano Generale dei Trasporti", *Economia Pubblica*, n. 29, pp. 5-35.
- Boitani A., 2002, "Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari", *Economia Pubblica*, vol. 32, n. 4, pp. 41-65.
- Boitani A., 2003, "La mobilità non migliora solo con misure tampone", *Il Sole 24 Ore*, 29/01/03.
- Boitani A., 2004a, "Trasporti, controriforma romana", *Il Sole 24 Ore*, 6/07/04.
- Boitani A. 2004b, *La regolazione delle autostrade italiane tra Piano Generale dei Trasporti e privatizzazioni*, Bergamo, Conferenza "Highways: cost and regulation in Europe", 26-27 nov.
- Boitani, A., Cambini, C., 2002, "Il trasporto pubblico locale. Dopo la riforma i difficili albori di un mercato", *Mercato Concorrenza Regole*, n. 1, pp. 45-72.
- Boitani A., Cambini C., 2004, "Le gare per i servizi di trasporto locale in Europa e in Italia: molto rumore per nulla?", *Economia e Politica Industriale*, n. 122, pp. 65-100.
- Brueckner J.K., Pels E., 2004, "European airline mergers, alliance, consolidation and consumer welfare", CESifo Working Paper, n. 1154.
- Cambini C., Filippini M., 2003, "Competitive tendering and optimal size in the regional bus transportation industry", *Annals of Public and Cooperative Economics*, n. 74, pp. 163-82.
- Carlucci F., 2003, *Trasporto aereo, regolamentazione e concorrenza*, Padova, Cedam.
- Colombo L., 2001, "Determinazione dei diritti aeronautici e allocazione degli 'slot' nell'industria aeroportuale", *Politica Economica*, n. 17, pp. 317-358.
- Doganis R., 2001, *The Airline Business in the 21st Century*, Routledge, London.
- Fernandez R., Rodrik D., 1991, "Resistance to reform: Status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty", *American Economic Review*, n. 81, pp. 1146-55.
- Frdb, Fondazione Rodolfo De Benedetti, 2004, *How to Gain Political Support for Reforms?*, www.frdb.it.
- Frdb, Fondazione Rodolfo De Benedetti, 2005, *Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi*, www.frdb.it.
- Gómez-Ibáñez, 2003, *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts and Discretion*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- Gonenc R., Nicoletti G., 2000, "Regulation, market structure and performance in air passenger transportation", Oecd Economics Department Working Paper, n. 254.
- Iozzi A., 2002, "La riforma della regolamentazione del settore autostradale", *Economia Pubblica*, vol. 32, n. 4, pp. 71-93.
- Knieps G., 2004, "Limits to the, deregulation of transport services", Paris, Joint Oecd-Ecmt Transport Research Centre/TR(2004)9.
- Nera, 2004, *Study to Assess the Effects of Different Slot Allocation Schemes – A Final Report for the European Commission*, DG Tren, London.
- Nicoletti G., Jean S., 2002, "Product market regulation and wage premia in Europe and North America: an empirical investigation", Oecd Economics Department Working Paper, n. 318.
- Oum T.H., Zhang A, Zhang Y., 2004, "Alternative forms of economic regulation and their efficiency implications for airports", *Journal of Transport Economics and Policy*, n. 38, pp. 217-246.

- Penati A., 1999, "Una cessione che nessuno ha mai osato fare", *Corriere della Sera*, 28/11/99.
- Pezzoli A., 2002, "Il riassetto del settore autostradale e la concorrenza: le occasioni mancate", *Economia Pubblica*, vol. 32, n. 4, pp. 94-100.
- Piga C., Polo M., 2003, "Il giro del mondo in ottanta euro. Liberalizzazione e compagnie a basso costo", *Mercato Concorrenza Regole*, n. 5, pp. 281-296.
- Pgtl, 2000, *Nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica*, Documento Tecnico, Ministero dei trasporti e della navigazione, Roma.
- Ponti M., 2002, "Aeroporti e controllo del traffico aereo", *Economia Pubblica*, vol. 32, n. 4, pp. 101-117.
- Ponti M., 2004a, "The regulation of transport services and infrastructure: theoretical and policy issues", Joint Oecd-Ecmt Transport Research Centre/10, Paris.
- Ponti M., 2004b, "Autostrade: considerazioni aggiuntive di un ex regolatore", *Economia Pubblica*, vol. 34, n. 4, pp. 35-44.
- Preston J., Root A., Van de Velde D., 1999, *Railway Reform and the Role of Competition. The Experience of Six Countries*, Ashgate.
- Ragazzi G., 2004, "Politiche per la regolamentazione del settore autostradale e il finanziamento delle infrastrutture", *Economia Pubblica*, vol. 34, n. 4, pp. 5-33.
- Rajan R.G., Zingales L., 2004, "Salvare il capitalismo dai capitalisti", Einaudi, Torino.
- Ramella F., 2002, "Quale politica per il trasporto collettivo locale", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 61, pp. 203-243.
- Rangone N., 1999, *I servizi pubblici*, Il Mulino, Bologna.
- Sebastiani M., 2002, "Commento a Marco Ponti", *Economia Pubblica*, vol. 32, n. 4, pp. 118-123.
- Steer Davies Gleave, 2004, *EU Passenger Rail Liberalisation: Extended Impact Assessment*, Final report for the European commission, DG-Tren.