

Nota sulla gara per i servizi intercity

(Marco Ponti – BRTets)

Aspetti procedurali

Come premessa, va ricordato che la promozione della competizione è uno dei pilastri fondanti delle politiche economiche dell'Unione Europea, come massimo incentivo all'efficienza di produzioni sia pubbliche che private.

I servizi ferroviari sono caratterizzati da un passato monopolistico, e si assume che alcuni limiti alla competizione diretta possano permanere per ragioni di tipo sociale o territoriale (PSO, Public Service Obligations). Per questo motivo, sia la Commissione che la normativa italiana, prevedono che il pianificatore – il Ministero dei Trasporti in questo caso – possa definire un perimetro di servizi da garantire in regime di monopolio temporaneo, da affidarsi attraverso una gara e con una compensazione economica.

Per fare ciò, anche con riferimento alla regolazione ART, sono necessari tre passaggi.

In primo luogo, il perimetro di questi servizi PSO – cioè per quali aree è necessario garantire collegamenti pianificati e non a mercato – dovrebbe essere valutato, per ciascun servizio, in base a parametri oggettivi, quali costi di fornitura, reddito delle aree interessate, e collegamenti già disponibili.

Successivamente dovrebbero essere valutate soluzioni alternative, modali innanzitutto (il modo ferroviario postula elevate quantità di traffico, e concentrazione nello spazio e nel tempo della domanda), ma anche verificare se questi servizi non potrebbero essere in tutto o in parte operati a mercato. E in caso di aree a basso reddito dovrebbe anche essere considerata l'alternativa di supportare direttamente l'utenza per via tariffaria.

Il terzo passaggio è quello di definire le modalità di affidamento, in particolare il numero di lotti di gara che garantiscano il miglior mix tra efficienza e contendibilità.

Non risulta che, nel caso dei servizi intercity, le prime due analisi siano state effettuate, né sia stata considerata l'ipotesi di non sussidiare più questo tipo di servizi, prassi diffusa in molti paesi europei, spostando eventualmente le risorse verso soluzioni più mirate ad obiettivi misurabili (reddituali, ambientali ecc.). Per supplire alla definizione dei servizi è stata effettuata solo una consultazione pubblica, con risultati impossibili da valutare oggettivamente, mancando i riferimenti quantificati sopra descritti.

Il MIT ha quindi confermato la volontà di mettere in gara esattamente il perimetro dei servizi storici (quelli di dieci anni fa), come se fossero già perfettamente aderenti alla domanda e all'evoluzione della rete, limitandosi a ventilare l'ipotesi di interventi a valle della gara, nel caso il perimetro storico non risultasse soddisfacente. Tuttavia, questi interventi ex-post non appaiono credibili: infatti i costi di investimento connessi a una gara di queste dimensioni sono molto elevati, e gli investimenti in materiale rotabile caratterizzabili come “sunk costs”, essendo il mercato secondario europeo per il materiale rotabile usato ancora quasi inesistente.

L'unico passaggio che è stato affrontato – ma solo inizialmente – in maniera più coerente ai dettami del Regolatore è il terzo, cioè la definizione dei lotti, indicando in tre lotti asimmetrici la configurazione migliore. Questa procedura è stata però rapidamente abortita, rimangiandosi quanto pubblicato nella “Relazione Lotti” e giurando di procedere con un lotto unico di gara, in barba a qualunque considerazione di contendibilità. Si suppone che questo

cambio di direzione sia stato caldeggiato, come naturale, dagli interessi costituiti del settore, cioè l'*incumbent* monopolista, i fornitori, e il sindacato, cioè i fautori dello "status quo".

Aspetti regolatori

Dal punto di vista del contesto competitivo, non vi è possibile dubbio che l'*incumbent* goda di vantaggi rilevantissimi, e tali da rendere molto improbabile la contendibilità della gara a lotto unico.

Gode infatti di vantaggi informativi straordinari, sia sul versante della conoscenza della domanda di traffico, che su quello delle condizioni di esercizio, tanto più che la proprietà della rete coincide con quella dell'*incumbent* stesso.

Essendo anche di proprietà pubblica, gode di condizioni finanziarie molto più favorevoli (*golden credit*) rispetto ai potenziali concorrenti.

E queste condizioni favorevoli sono ovviamente connesse all'estrema improbabilità politica di fallimento di un'impresa pubblica. In effetti il livello dei trasferimenti di cui gode annualmente l'*incumbent* rende addirittura di ridotto significato economico sia risultati positivi che negativi.

Essendosi poi la proprietà espressa in favore dell'*incumbent* (cioè in favore di un dispositivo di gara difficilmente contendibile), l'eventuale concorrente dovrebbe mettere in conto, in caso di successo, di esercitare poi il servizio in un contesto certamente non favorevole, coincidendo il concedente, che detiene molte leve strategiche, con la parte soccombente.

Ma anche l'atteggiamento sindacale (favorevole al lotto unico) contribuisce a prefigurare un contesto più conflittuale per il concorrente che risultasse vincitore della gara.

Infine il lotto unico configura un contesto non favorevole neppure per il concedente: la forza contrattuale di un operatore unico è molto maggiore di quella di più operatori. Qualsiasi soggetto in grado di paralizzare gran parte dei servizi ferroviari nazionali genera rischi maggiori di una molteplicità di concessionari.

Aspetti economici, gestionali e tariffari

Non emergono significative economie di scala alle dimensioni della totalità dei servizi intercity, la soglia significativa è probabilmente inferiore ad un decimo del totale, come comprovato da quanto avviene altrove in Europa, ma anche in Italia per i servizi merci ed AV.

E lo stesso è vero poi per gli aspetti gestionali: è evidente che l'Europa non ritiene che contesti con più operatori, addirittura nei casi di concorrenza diretta (cioè non in regime di concessione) costituiscano un problema reale.

Ed è ancora lo stesso per gli eventuali problemi di tariffazione, soprattutto considerando l'informatizzazione dei pagamenti di qualsiasi tipo, divenuta già dominante in molti settori.

Conclusioni

Dalla letteratura regolatoria, e dalle considerazioni svolte sopra, appare abbastanza evidente che la scelta del lotto unico tenda, più che ad aprire il sistema degli intercity alla concorrenza auspicata dalla politica della Commissione Europea, a mantenere lo "status quo" e l'operatore attuale.

E questo appare riconducibile ad un fenomeno noto e frequente di “cattura del regolatore” da parte dell'*incumbent*. Sono presenti infatti situazioni di rilevanti asimmetrie informative anche tra concedente e concessionario attuale (il quale dispone storicamente di informazioni consolidate, conseguibili solo parzialmente dal Ministero concedente), e anche dall'esistenza di obiettivi politici fortemente orientati al consenso, entrambe condizioni caratterizzanti il fenomeno di cattura sopra citato.