

Prot. N. 43-2016

Roma, 15 febbraio 2016

Autorità di Regolazione dei Trasporti

Via Nizza 230, 10126 Torino

pec@pec.autorita-trasporti.it

ACC@autorita-trasporti.it

## **Consultazione pubblica sullo schema di documento riguardante la definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali” Delibera Autorità Regolazione Trasporti n. 01/2016. Osservazioni Fit Cisl**

L'occasione della “*Consultazione pubblica sullo schema di documento riguardante la definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali*”, che l’Autorità di Regolazione dei Trasporti ha aperto alla partecipazione dei soggetti interessati, è per la FIT Cisl Reti importante al fine di commentare ed esprimere osservazioni su tale ipotesi di “misura di regolazione” da adottarsi, anche in ragione del suo ruolo di rappresentanza di interessi dei lavoratori che operano alle dipendenze dei Concessionari autostradali e, in generale, quale soggetto del sindacato confederale, per la sua condizione di “*corpo intermedio dello Stato*” e di parte sociale interessata allo sviluppo del territorio, principalmente riguardo al lavoro, e comunque in relazione alla crescita sociale, partecipativa e di sviluppo culturale.

### **Premessa metodologica**

L’Autorità di Regolazione dei Trasporti agisce, nel deliberare l’avvio della consultazione su questa materia e nel predisporre la *Misura di regolazione*, sia sulla base di compiti affidati alla stessa dalla legge sia con l’obiettivo di individuare strumenti capaci di incentivare l’efficienza concorrenziale, quella inerente la gestione produttiva, il contenimento dei costi e l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture di trasporto (d.l. 201/2011, art. 37, comma 2, lettera a).

In particolare ART indice la presente consultazione ai fini di meglio svolgere il proprio compito di definizione degli “*ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto*” (d.l. 201/2011, art. 37, comma 2, lettera g).

La stessa Autorità, a tale scopo, ha preventivamente predisposto un’analisi economico finanziaria volta a definire tale “*ambito ottimale*” sulla base di dati forniti direttamente, o indirettamente, tramite AISCAT e le stesse Concessionarie, predisposta attraverso un modello di funzionamento microeconomico che indaga l’ottimizzazione delle economie di scala di infrastruttura sulla base del dimensionamento della tratta di estesa chilometrica.

Tale procedimento ha pertanto utilizzato modelli econometrici basati su formulazioni *multi input / multi output* delle funzioni di costo e caratterizzati da variabili interne al sistema quali l’estesa chilometrica, gli input produttivi necessari all’espletamento del servizio (lavoro, capitale, acquisizione di attività di manutenzione, materiali e servizi vari), oltre alcune variabili di tipo geografico –

ambientale essenzialmente legate alle caratteristiche infrastrutturali (ponti, gallerie, dimensione della carreggiata, qualità della pavimentazione oltre che durata residua della concessione e livello di ricorso al finanziamento). Unico elemento di *input* considerato dal modello caratterizzato da incidenza parzialmente esogena al sistema è stato quello inerente i volumi di traffico.

*Il risultato ottenuto e proposto, ovvero una estesa chilometrica “ideale” sul piano della efficienza dei costi compresa fra 180 e 315 chilometri, appare pertanto quasi integralmente riferito e riferibile a variabili interne al sistema e privo di incidenza verso l'esterno, se non in relazione a scelte esogene, da attribuire al Concedente e, latu sensu, alla politica.*

### **Gli obiettivi di un “equo” dimensionamento delle tratte autostradali**

Abbiamo chiarito in premessa che l'Autorità di Regolazione dei Trasporti agisce in forza e su mandato di una norma. E abbiamo altresì riassunto il percorso sin qui delineato dalla stessa.

Ci pare però necessario chiarire che tale compito appare dal nostro angolo di visuale alquanto settoriale e particolarmente specifico in quanto essenzialmente volto ad uno scopo “microeconomico”, cioè a definire quale sia il dimensionamento “ideale” delle Concessionarie al fine di minimizzarne i costi e permettere, indirettamente, all'operatore pubblico regolatore delle tariffe di decidere, a puro titolo di esempio, se trasferire l'eventuale maggiore differenza fra i costi e i ricavi di esercizio ad altri scopi attraverso la fissazione di prezzi di accesso all'utilizzo dell'infrastruttura meno onerosi, ovvero con la richiesta di opere di ammodernamento o ampliamento infrastrutturali o altra scelta di impiego. O nulla fare, lasciando il vantaggio al Concessionario.

Tale scelta appare l'elemento di maggiore rilievo, se non facciamo riferimento al fatto che la base dati degli *input* inseriti nel modello è stata fornita proprio dai stessi soggetti ai quali risulta applicabile qualsivoglia effetto della misura stessa. Se è vero, come appare lapalissianamente, che esiste una convergenza di interessi fra Concedente e Concessionari nel trovare soluzioni di minimizzazione del costo attraverso il dimensionamento della Concessione, è altresì vero che, ad eccezione di un Concessionario, che eccede il massimo dimensionamento individuato come “target ideale” dalla proposta di Misura, la maggior parte degli stessi (20 soggetti) si trova al di sotto del livello dimensionale individuato come “minimo ideale” di 180 chilometri. Se è inoltre noto che alcuni gruppi finanziari operanti nel settore e con ruoli di controllo in specifiche aree del Paese hanno espresso in passato il desiderio di giungere ad un “accorpamento” di Concessioni, la riflessione ci porta a considerare che tale obiettivo “privato” apparirebbe qui convergente con un obiettivo pubblico di contenimento del costo.

Quanto sin qui asserito determina il sorgere di una serie di obiezioni e questioni aperte:

- a) la durata delle Concessioni è subordinata ad un eventuale provvedimento di nuovo dimensionamento delle tratte ai fini della minimizzazione del costo?
- b) la nuova “dimensione ideale” delle Concessioni, comportando effetti di accorpamento e diverso “sezionamento” della rete complessiva, che effetti determina sui servizi generali di gestione in termini occupazionali?
- c) l'assenza di paralleli provvedimenti sul livello tariffario o sulla destinazione di impiego dei risparmi di gestione correlati all'ottimizzazione dimensionale fa prefigurare il rischio di una privatizzazione del vantaggio che, per la natura di bene pubblico, andrebbe definito a favore della collettività.

Da tutto ciò consegue la necessità di valutare l'applicazione alla Misura di una serie di correttivi che tengano equamente conto degli interessi convergenti da parte dei soggetti sociali e di tutti gli attori che operano sul territorio, al fine di non determinare involontariamente una serie di effetti indotti di diseconomie pubbliche, a fronte di migliori efficienze privatizzate. Ovvero di ingenerare effetti di

“non convenienza” in altri soggetti privati che possono usufruire dell’infrastruttura, creando di fatto una perturbazione, anziché una regolazione del mercato.

Occorre, quindi, in giusta istanza, definire lo scopo ed il percorso che consegue ad una mera misurazione di un “ottimo” economico – finanziario: in assenza di una indicazione di merito e di una manifestazione di volontà sugli obiettivi di utilizzo del vantaggio economico finanziario che consegue dall’efficientamento del modello di gestione della rete viabile autostradale italiana, il rischio di un risultato inefficace, se non di una distorsione degli effetti, appare possibile e da evitare.

Si tratta quindi, non tanto di cercare il *range di minimizzazione del costo* dell’attività di gestione in funzione della dimensione della tratta autostradale, ma di procedere ad una ricerca maggiormente raffinata, volta all’acquisizione di un dimensionamento che soddisfi l’*ottimo paretiano del mercato autostradale*, cioè l’efficienza del mercato di produzione del bene (la viabilità autostradale) e quella del mercato di consumo (la massimizzazione del vantaggio per chi utilizza la viabilità in rapporto al suo costo e alla sua modalità di offerta anche qualitativa). Tale ricerca di “ottimo” assume maggior valore nella dimensione delle scelte sociali determinate dall’insieme degli individui che fanno riferimento al territorio in cui è realizzata l’infrastruttura.

### **Un dimensionamento efficace in termini di fall-out economico territoriale**

Secondo le istanze di un soggetto plurale, quale è un sindacato che rappresenta lavoratori del settore dei trasporti ed in prospettiva “delle Reti”, quale noi siamo, ed un soggetto confederale, quindi aperto alle istanze di tutti i lavoratori, ci permettiamo quindi una serie di osservazioni aggiuntive in merito alla necessità di “spostare” l’attenzione su aspetti che travalicano la dimensione microeconomica, aziendalistica, dell’ambito concessorio autostradale.

Come insegnano i teorici dell’economia dei trasporti, i geografi e gli economisti regionali, le scelte inerenti il posizionamento, i luoghi di interscambio, il dimensionamento e la dimensione dell’infrastruttura trasportistica determinano un *fall-out economico* di rango differente sulla base delle linee *iso-* che si conformano dall’interazione dell’utilizzo (e delle modalità) dell’infrastruttura sul territorio con lo scenario geo-economico esistente. Le scelte ottimali di configurazione degli interventi infrastrutturali risultano perciò quelle che massimizzano tale *fall-out* ed in genere quelle che generano un effetto di “*moltiplicatore dell’investimento*” attirando, con effetti di polarizzazione economica, investimenti produttivi e, conseguentemente, incrementi della domanda di lavoro.

Questo approccio, di natura macroeconomica, non va letto in termini di contrapposizione con l’attività specificatamente “*micro*” in corso da parte dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti, ma sinergicamente e va condotto anche al fine di realizzare quell’obiettivo di “*stimolare la concorrenza per confronto*” che citavamo prima e che la norma chiede all’Autorità stessa, ma che è logicamente perseguibile se il “*confronto*” avviene fra modalità di trasporto (gomma, rotaia, mare-fiume-lago, sfuso/unitizzato, plurimodale/intermodale, ecc. ecc.). Un “*confronto*” fra diverse Concessioni autostradali finirebbe per essere un mero esercizio tecnico, ma privo di effetti di mercato ed in particolare di riequilibrio concorrenziale del prezzo, stante la condizione che riconduce, senza tema di smentita, l’asse infrastrutturali al modello del monopolio naturale e la fissazione del prezzo determinata in maniera esogena dal Concedente secondo logiche che si presume e pretende rispondenti ad un vantaggio pubblico.

Il confronto fra modalità di trasporto, inoltre, stimola *conoscenze* che possono trasformare altresì le politiche di interconnessione e lo sviluppo di politiche di ottimizzazione del trasporto nelle aree urbane, procedendo verso un obiettivo di miglioramento della qualità complessiva di tali aree e della vita stessa dei cittadini che vi vivono e lavorano.

E’ possibile considerare tutto ciò in un modello di lettura macroeconomica e tentarne una “*misurazione integrata*” che inserisca le variabili esogene accanto a quelle endogene relative al puro

elemento dell' "infrastruttura autostradale e sua gestione". Un tale percorso potrebbe variare l'equilibrio del risultato, e ciò in maniera significativa, in quanto il valore da cercare non si limiterebbe alla minimizzazione del costo gestionale, ma si posizionerebbe su alternative non solo dimensionali, ma altresì localizzative (dove posizionare le intersezioni viabili fra autostrada e viabilità ordinaria e urbana, dove quelle con altre modalità trasportistiche, ecc.) e su opzioni di modello gestionale (oltre l'esazione, pura gestione della manutenzione dell'infrastruttura, inserimento di servizi alla clientela, politiche di riqualificazione delle strutture, implementazione di servizi, creazione di poli logistici, di poli di intermodalità...) e valuterebbe la ricerca dell'*ottimo* quale *massimizzazione del valore aggiunto dell'intera economia del territorio*.

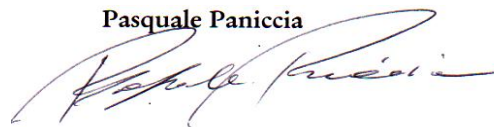
## Conclusioni

La FIT Cisl Reti

- saluta con favore l'intento di dare corso alla Consultazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti nel merito di un corretto dimensionamento degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali;
- nel pieno accoglimento del modello apprestato per la misurazione microeconomica dell'ambito di gestione, lo ritiene non corrispondente ad un dimensionamento che abbia le caratteristiche dell'*ottimo paretiano* in quanto non misura e non contiene nella sua formulazione sia in qualità di *input* sia di *output* gli effetti economici, sociali, di aggregazione e di agglomerazione che l'applicazione di tale definizione può produrre sulla regione economica che si genera dall'esistenza stessa dell'infrastruttura e dalla sua "forma";
- auspica un supplemento di riflessione che conduca ad una Misura che si connoti per effetti di rispondenza ad una funzione pubblica e che sia utile al regolatore concessorio al fine di determinare positivi e benefici effetti sull'ambiente umano servito;
- tale opzione, che si caratterizza generalmente come un *trade-off*, cioè ad una rinuncia parziale all'efficienza di mercato, realizza peraltro maggiore equità di accesso allo stesso e maggiore libertà per gli individui, obiettivi che la legge fondamentale italiana, cui tutti sottostiamo, ci ricorda con vivezza, assieme al fondamento del lavoro, nei primi articoli della Costituzione repubblicana.

Il Segretario Nazionale

Pasquale Paniccia

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Pasquale Paniccia', written over a thin yellow vertical line.