

L'Autorità di regolazione dei trasporti in Italia: primi effetti nel trasporto ferroviario passeggeri

Alessia Patuelli¹

¹ Università di Pisa. Dipartimento di Economia e Management. Via Cosimo Ridolfi 10, 56124

Introduzione

Tra le autorità di regolazione più antiche nel nostro Paese, un esempio fondamentale è quello della Banca d'Italia, fondata nel 1893 e oggi finalizzata a garantire la stabilità della moneta e del sistema creditizio. La Consob, istituita nel 1974, rappresenta invece l'autorità di regolazione degli andamenti borsistici. Altri esempi di autorità di regolazione dei mercati sono l'Isvap, fondata nel 1982 e riguardante il settore assicurativo, il Garante per l'editoria del 1981, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) del 1990, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG), istituita nel 1995, e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), istituita nel 1997 (Clarich, 2005; Merusi & Passaro, 2003).

A livello europeo, l'Autorità in campo ferroviario è l'ERA (European Railway Agency), fondata nel 2004, a seguito dell'approvazione del Regolamento n. 881/2004, destinata a "elaborare soluzioni comuni in materia di sicurezza e di interoperabilità ferroviaria" e con il compito di sviluppare una network ferroviario integrato a livello europeo, con i medesimi alti standard di funzionamento e sicurezza, finalizzato all'incremento della concorrenza e della qualità dei servizi di trasporto¹. Operativa dal 1 maggio 2006, l'Agenzia ha contribuito a sviluppare specifiche tecniche e di sicurezza comuni, collaborando con aziende ferroviarie e istituzioni nazionali ed europee².

Mentre le prime idee di costituire un'Autorità per i trasporti in Italia nacquero negli anni '90 (Boitani, 2000), l'attuale Autorità di regolazione dei trasporti (ART) è stata istituita formalmente all'art. 37 del Decreto Legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito in Legge 22 dicembre 2011, n. 214, mentre le attività hanno preso pienamente avvio dal 15 gennaio 2014. L'Autorità ha principalmente compiti di regolazione, per integrare le politiche di

¹ Maggiori dettagli si possono trovare nel sito ufficiale, www.era.europa.eu

² Si veda, inoltre, il sito ufficiale dell'Unione Europea: <http://europa.eu>

liberalizzazione nei settori ferroviario, aereo e marittimo, e rappresenta una delle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (Legge n. 481 del 14 novembre 1995; Grella, 2015). Prima dell'istituzione dell'ART, invece, la regolazione del trasporto ferroviario in senso stretto era affidato all'URSF (Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari, creato a seguito del Decreto Legislativo 8 luglio 2003, n. 188, articolo 37) .

Il settore ferroviario in Italia: dinamiche e particolarità

In Italia, il settore ferroviario è stato per quasi un secolo sotto il controllo dell'Azienda autonoma Ferrovie dello Stato, costituita nel 1905 in seguito alla nazionalizzazione del settore, precedentemente formato da aziende ferroviarie di natura parzialmente pubblica e privata. La natura giuridica dell'Azienda autonoma Ferrovie dello Stato rimase inalterata per gran parte del Novecento, sino al 1985, quando avvenne il passaggio a Ente pubblico (legge n. 210 del 17 maggio 1985). Nel 1992, infine, l'Ente venne nuovamente trasformato in Società per Azioni Ferrovie dello Stato (a partire dal Decreto Legge n. 333 del 1992, convertito in legge n. 359 dello stesso anno). Da allora sono intervenuti altri cambiamenti, tra i quali innanzitutto la separazione societaria tra gestione dell'infrastruttura, affidata a RFI (Rete Ferroviaria Italiana)³ e attività di trasporto passeggeri, assegnata a Trenitalia. Tale separazione è avvenuta successivamente alla Direttiva Europea 440/1991, che imponeva la separazione contabile tra infrastruttura e attività di trasporto, ma è stata recepita nel settore ferroviario italiano con un grado di attuazione maggiore rispetto a quello indicato dalla direttiva⁴.

Le riforme in questione rientrano nel più ampio processo di privatizzazione che ha interessato le aziende pubbliche italiane negli anni '90 (Borgonovi, 2004): alle dinamiche di privatizzazione in senso stretto (dismissioni) si sono associati fenomeni di aziendalizzazione, cioè “di acquisizione dei criteri di gestione economico aziendali per le unità pubbliche nazionali e locali” (Anselmi, 2014).

Oltre alle dinamiche di privatizzazione formale (Marinò, 1998), nel settore ferroviario italiano sono state introdotte, nel corso del tempo, alcune dinamiche concorrenziali. Privatizzazioni e aziendalizzazioni risultano più efficaci, infatti, quando sono associate alle liberalizzazioni (Borgonovi et al., 2006), attraverso la forma di concorrenza più adatta a quel settore (Kay e Thompson, 1986). Nel complesso, tali processi di privatizzazione, aziendalizzazione e

³ RFI deriva dalla precedente Divisione Infrastruttura all'interno del gruppo FS

⁴ Le tipologie di separazione tra infrastruttura e attività di trasporto si intendono, normalmente, con: separazione contabile, amministrativa, societaria e proprietaria. Nonostante la Direttiva 440/1991 imponesse solo la separazione contabile, in Italia si è proceduto a una separazione societaria.

introduzione di concorrenza si riconducono alla corrente, nata negli anni '90 e nota come New Public Management (senza pretesa di esaustività: Hood, 1991; 1995; 2001) che si fonda sull'adozione da parte delle organizzazioni pubbliche di strumenti di management e forme organizzative utilizzate dalle aziende private.

Nei servizi a rete, in particolare in campo ferroviario, la concorrenza si distingue principalmente in due modalità: “per” il mercato e “nel” mercato (anche conosciuta come “open access”). Nel caso della concorrenza “nel” mercato, la competizione avviene contemporaneamente nello stesso segmento: nell'ambito ferroviario tramite la compresenza di due o più operatori su una stessa linea. Il secondo caso, la concorrenza “per” il mercato, è utile quando i volumi di traffico non garantiscono l'equilibrio economico di più di una azienda sulla stessa linea: in tal caso, l'introduzione di concorrenza avviene a monte, nella forma di gare competitive tra più operatori, di cui solo uno si aggiudicherà l'attività. In sostanza, la concorrenza “nel mercato” non è sempre sostenibile, prevalentemente per ragioni economiche (tratta scarsamente redditizia) o strutturali (impossibilità fisica della presenza di più imprese sulla tratta). Tuttavia, quando non è possibile introdurre concorrenza nel mercato, per ragioni economiche o strutturali, è comunque possibile introdurre concorrenza per il mercato (Demsetz, 1968; Chadwick, 1859). Si possono, quindi, sviluppare logiche che permettono l'introduzione di concorrenza, con metodologie diverse, anche in quei settori storicamente classificati come “monopolistici”, superando il modello tradizionale e indirizzandosi verso logiche definite, per esempio, “competitive government” (Osborne, 1993), in cui ai modelli verticalmente integrati per l'erogazione dei servizi pubblici si preferiscono modelli più dinamici e con diverse forme di concorrenza.

Le aziende di trasporto ferroviario, poi, sono costantemente in competizione con altre modalità di trasporto, che costituiscono la concorrenza intermodale: è il caso del trasporto aereo, del trasporto privato automobilistico o del trasporto tramite pullman o autobus.

In Italia le dinamiche concorrenziali si sviluppano, innanzitutto, nella concorrenza nel mercato dell'alta velocità, attiva dall'aprile 2012 tra le “Frece” di Trenitalia e i treni “Italo” di Nuovo Trasporto Viaggiatori, azienda fondata nel 2006 e interamente privata, con la partecipazione anche delle ferrovie francesi (SNCF). Si tratta del primo caso di concorrenza sull'alta velocità nel mondo, mentre, a livello europeo, l'apertura alla concorrenza dei mercati ad alta velocità arriverà nel 2020 (European Commission, 2013). La concorrenza nel mercato si sviluppa soprattutto nel corridoio nord-sud del paese, nel quale, ai due estremi, si trovano Torino e Salerno, nonché su altre tratte alta velocità servite da Italo (che ad oggi collega le

stazioni di Bologna, Brescia, Firenze SMN, Milano, Napoli, Padova, Reggio Emilia AV, Rimini –solo nel periodo estivo- Roma, Salerno, Torino, Venezia e Verona).

Anche nel trasporto locale iniziano a emergere alcune dinamiche concorrenziali. Per i servizi regionali, infatti, la responsabilità di organizzare il servizio di trasporto spetta alle regioni: la percorrenza nelle ferrovie locali è regolata da contratti di servizio tra la regione e l'azienda ferroviaria incaricata. Negli anni recenti, la normativa in materia è stata talvolta controversa, con alcune evoluzioni in favore dell'introduzione della concorrenza, altri verso l'attribuzione diretta del servizio a Trenitalia⁵. Ad oggi, solo alcune regioni italiane hanno aperto le proprie tratte ferroviarie alla concorrenza per il mercato, indicando gare competitive: di fatto Trenitalia gestisce una parte rilevante del trasporto regionale, il restante viene erogato anche da aziende ferroviarie di proprietà regionale e provinciale, anche consorziati a Trenitalia (Bentivogli & Panicara, 2011).

Domanda di ricerca

L'Autorità di regolazione dei trasporti in Italia è di recente introduzione, avendo iniziato ad operare da meno di tre anni, dal 2014. Partendo da tali premesse, la presente ricerca intende indagare quali siano stati i primi effetti dell'introduzione dell'Autorità nel settore ferroviario, attraverso un'analisi esplorativa.

Le conseguenze dell'introduzione di un'autorità dei trasporti saranno analizzate sotto diverse prospettive, con maggiore riferimento alle lenti teoriche dell'economia aziendale, a partire da una identificazione dei campi di attività, degli effetti della regolazione sul settore, per poi identificare i soggetti maggiormente interessati dagli interventi e comprendere gli impatti sulle aziende.

Le analisi dell'operato e degli effetti delle Autorità di settore sono necessarie anche per ragioni di *accountability*, ovvero per render conto degli interventi e dell'efficacia dell'operato nei confronti dei cittadini e degli *stakeholder* a cui fanno riferimento (Abate & Clô, 2000).

Data la recente introduzione dell'Autorità, il campo di indagine si presenta ancora poco studiato. Una prima ricognizione di massima ha evidenziato soprattutto la volontà dell'Autorità di coinvolgere il più possibile i propri *stakeholder* (Grella, 2015), attraverso la

⁵ L'evoluzione della normativa rispetto alla possibilità o all'obbligo di indire gare competitive in Italia si può ripercorrere attraverso i seguenti riferimenti: legge del 59/1997, Decreto Legislativo 422/1997, riforma costituzionale al titolo V del 2001, Decreto Legge 185/2008, (e Legge di conversione 2/2009.), Decreto Legge 112/2008, Referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011, Decreto Legge 138/2011 (convertito in Legge 148/2011 sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale).

predisposizione di consultazioni e “call for input”. Il caso italiano, inoltre, risulta particolarmente interessante perché l’Italia è l’unico Paese in Europa e nel mondo in cui è attiva la concorrenza nel mercato dell’alta velocità (Cascetta & Coppola, 2014), mentre l’apertura delle tratte alta velocità negli altri paesi europei avverrà solo nel 2020, secondo quanto previsto nella proposta del quarto pacchetto ferroviario, in fase di approvazione (European Commission, 2013). In tal senso, dal caso italiano può essere possibile trarre spunti di riflessione, anche estendibili ai futuri casi di concorrenza in altri paesi europei.

Metodologia della ricerca

Il lavoro si baserà in un primo momento sull’analisi documentale, mentre in un secondo momento si includeranno anche risultati da interviste a personaggi autorevoli del campo (Kvale & Brinkmann, 2009). La documentazione scritta costituirà la primaria fonte di riferimento⁶. L’analisi documentale privilegerà fonti riconducibili all’Autorità di Regolazione dei Trasporti, ma, in via secondaria, saranno utilizzati come fonti documenti istituzionali, testi legislativi, articoli di giornale, bilanci di esercizio o altri documenti utili agli scopi. Particolare attenzione sarà posta sulle caratteristiche di autenticità e credibilità dei documenti, collezionandoli esclusivamente da fonti ritenute attendibili (quotidiani riconosciuti, documentazione proveniente da siti web di aziende, organizzazioni e autorità nazionali e internazionali, documenti da fonti governative).

Il lavoro è articolato come segue. E’ stata già introdotta una ricognizione delle autorità di regolazione in Italia e una prima sintesi delle peculiarità del settore ferroviario di trasporto passeggeri, evidenziandone le principali caratteristiche e criticità. Tali premesse si ritengono necessarie per comprendere i contesti in cui si calano i compiti dell’Autorità di regolazione dei trasporti in campo ferroviario. Si analizzeranno, poi, le dinamiche relative alla nascita dell’Autorità, effettuando una ricognizione delle prime attività valutandone i primi effetti, con particolare attenzione alle dinamiche di tipo economico-aziendale.

Analisi esplorativa del ruolo dell’Autorità dei trasporti

Logiche economico-aziendali, rientrano, tra le altre, nelle finalità dell’ART: esse sono indicate nel decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n.

⁶ “Statements that have some kind of physical form in writing or printing. Documents, then, are physically embodied or inscribed texts” (Scott, 2006)

214, in particolare all'articolo 37: l'Autorità deve provvedere anche all'efficienza della gestione e al contenimento dei costi anche per le imprese, oltre che per consumatori e utenti⁷. Non solo: tra gli obiettivi, quello di promuovere l'equilibrio economico di lungo periodo (Giannessi, 1961) nelle gestioni delle imprese coinvolte è esplicitamente citato nel predetto decreto⁸. Sin dal decreto istitutivo si notano, insomma, finalità di aziendalizzazione delle aziende e di incentivazione al raggiungimento dell'equilibrio economico delle stesse, di cui l'ART rappresenta un promotore.

Al di là delle finalità dell'Autorità, la documentazione prodotta dall'ART si distingue in: delibere, pareri, atti di segnalazione al Governo e al Parlamento, consultazioni, relazioni annuali, protocolli di sicurezza e diritti aeroportuali.

| Tipo di documento | |
|--|--|
| Delibere | 65 delibere nel 2016, 120 nel 2015, 78 nel 2014 |
| Pareri | Tre pareri: al comune di Firenze per licenze taxi; al Mit per aiuti di Stato aeroporti e compagnie aeree; al Consiglio di Stato su trasporto pubblico non di linea |
| Atti di segnalazione al Governo e al Parlamento | Un atto sull'autotrasporto di persone non di linea: taxi, noleggio con conducente e servizi tecnologici per la mobilità |
| Consultazioni | 15 consultazioni concluse |
| Relazioni annuali | Relative agli anni 2014 e 2015 |
| Protocolli d'intesa | Con Agcm e Anac |
| Diritti aeroportuali | Attuazione della Direttiva 2009/12/CE in materia di diritti aeroportuali |

Le sezioni che riguardano il trasporto ferroviario sono: delibere, consultazioni e relazioni annuali. Per l'anno 2016, al momento in cui è stata effettuata l'analisi, erano presenti 65 delibere, tutte pubblicate sul sito. Per il 2015, invece, a fronte di un numero totale di 120 delibere (la delibera più recente reca il numero 120), quelle pubblicate sul sito risultano essere

⁷ "A garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali ed alle reti autostradali (...);"

⁸ "A definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori";

solo 74: l'analisi si è, di conseguenza, concentrata sul materiale effettivamente disponibile. Anche nel 2014, a fronte di un numero totale di delibere pari a 78, sul sito sono presenti solo 10 delibere.

In particolare, le delibere possono essere raggruppate in alcune sezioni rappresentative di diverse tematiche, riguardanti:

- Funzionamento dell'ART
- Trasporto marittimo
- Trasporto aereo
- Trasporto ferroviario
- Trasporto autobus
- Trasporto autostradale
- Servizio pubblico
- TPL

Da una prima analisi delle delibere disponibili pubblicamente, le tematiche risultano svilupparsi come evidenziato a seguire:

| | 2016 | 2015 | 2014 |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Funzionamento ART | 12 | 23 | 2 |
| Trasporto marittimo | 3 | 2 | 0 |
| Trasporto aereo | 11 | 15 | 1 |
| Trasporto ferroviario | 35 | 28 | 4 |
| Trasporto autobus | 1 | 1 | 0 |
| Trasporto autostradale | 2 | 3 | 0 |
| Servizio pubblico | 1 | 0 | 1 |
| TPL | 0 | 2 | 2 |
| Totale | 65 | 74 | 10 |

Si nota, innanzitutto, come gli interventi nel trasporto ferroviario siano preponderanti rispetto agli altri campi (rappresentano il 54% del totale delle delibere nel 2016). Trasporto aereo e delibere riguardanti il funzionamento dell'ART hanno un ruolo similmente rilevante, oscillando attorno al 20% del totale delle delibere nel 2016. Negli altri settori l'intensità deliberativa appare significativamente minore, per tutto il periodo analizzato.

Nel caso delle consultazioni si notano simili tendenze.

| Tematica | |
|-------------------------------|---|
| Funzionamento ART | 2 |
| Trasporto marittimo | 1 |
| Trasporto aereo | 1 |
| Trasporto ferroviario | 6 |
| Trasporto autobus | 1 |
| Trasporto autostradale | 2 |
| TPL | 2 |

Nell'analisi della documentazione, sono state approfondite quelle delibere effettivamente disponibili sul sito dell'ART, relative al trasporto ferroviario, per gli anni 2014, 2015 e 2016, ponendo particolare attenzione agli interventi coerenti con logiche di aziendalizzazione. Prima di approfondire tali dinamiche, si ritiene utile riepilogare brevemente le tipologie di interventi effettuati nei tre anni di attività.

Il 2014 rappresenta il primo anno di attività dell'ART: si avviano, per esempio, procedimenti “per l'adozione di specifiche misure di regolazione volte a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie” (Delibera n. 16/2014), concluse, poi, con la delibera n. 70/2014, che approva le misure sull'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura, contemporaneamente avviando un procedimento per rivisitazione dei pedaggi dovuti dalle aziende ferroviarie.

Nel 2015, l'attività dell'Autorità entra a pieno regime: molta della sua attività si concentra in processi sanzionatori nei confronti di alcuni operatori del settore, alcuni nei confronti del gestore della rete ferroviaria (dei quali la maggior parte si chiude con accettazioni di impegni da parte del soggetto coinvolto), altri nei confronti delle aziende di trasporto (generalmente per violazione dei diritti e obblighi dei passeggeri). Tali attività continuano nel 2016, in cui gran parte dei procedimenti, avviati nei confronti delle varie aziende di trasporto, è volta a tutelare i diritti e obblighi dei passeggeri. Senza pretesa di esaustività, è possibile affermare che l'attività dell'Autorità ha, nel complesso, migliorato la trasparenza e le informazioni tra i vari livelli che compongono il settore ferroviario, incrementando la quantità e la qualità delle informazioni a disposizione delle aziende e dei passeggeri.

Di maggiore interesse è, in particolare, una selezione di delibere concernenti proposte di impegni che sembrano tendere verso il percorso dell'aziendalizzazione. Nella prima, n. 66 del 2015, tra i vari impegni assunti da RFI, l'azienda si impegna anche ad ampliare il perimetro dei servizi assoggettati a KPI (Key Performance Indicator), inserendo la voce "livello di soddisfazione complessiva del servizio di assistenza PMR⁹ erogato dal circuito SALE BLU", ponendo un target pari al 90% di soddisfazione degli utenti. Un altro KPI viene inserito anche in relazione alle "informazioni concernenti binari e orari di arrivo/partenza dei treni, soppressione, ritardi, posizionamento delle carrozze": in questo caso, l'azienda si impegna a dettagliare la voce "informazioni al pubblico", distinguendola in due sottocategorie: "percezione dell'informazione in condizioni di normale circolazione", ponendo un target di soddisfazione degli utenti del 90%, e "percezione dell'informazione in condizioni di criticità della circolazione", con target 80%. In caso di mancato raggiungimento dei target, dal documento emerge che RFI si impegna a destinare la "quota parte del residuo penali del Performance Regime" a beneficio del miglioramento dei servizi erogati che non hanno conseguito gli obiettivi previsti.

L'introduzione di KPI, ovvero di indicatori chiave di prestazione (Anthony et al., 2005), o di performance, si può interpretare come un ulteriore avanzamento nel percorso di aziendalizzazione avviato negli anni '90. L'introduzione di indicatori di performance rientra, poi, nelle misure contemplate nel New Public Management, insieme all'adozione di riforme strutturali (separazione orizzontale o verticale), all'introduzione di modelli manageriali e all'introduzione di indicatori di performance nelle organizzazioni pubbliche (Christensen e Lægheid 2011). In tal senso, si può considerare l'adozione di KPI, di strumenti di controllo dei risultati e di conseguenti allocazione di risorse, all'interno di aziende pubbliche come una evoluzione nella direzione del NPM (Anselmi, 2014).

Sulla stessa linea si collocano altri interventi dell'Autorità, in merito agli indici di qualità del servizio, oggetto delle delibere 91/2015 e 24/2016. La delibera n. 91, infatti, impegna RFI a inserire all'interno dello "schema di accordo quadro per Regioni, Province Autonome e altri enti titolari di servizi ferroviari di interesse non nazionale", un indice di qualità del servizio reso dal gestore dell'infrastruttura, la velocità commerciale media, che non potrà essere inferiore al -5% di quella programmata per l'orario di servizio antecedente a quello di sottoscrizione dell'accordo quadro. In caso di mancato conseguimento del target, RFI dovrà corrispondere "una somma pari al 2 per mille del valore del pedaggio dell'anno di

⁹ Persone a Mobilità Ridotta

riferimento". Tale indicatore sarà poi aggiornato nella delibera n. 24, che considera il target raggiunto se la percentuale di scostamento rientra tra il 5% e il 2%. Secondo l'Autorità, la misura rappresenta una "garanzia di uno standard di qualità del servizio, in quanto specifica un indice KPI di qualità, correlato a un parametro predeterminato rappresentato dalla velocità commerciale media, e introduce, quale strumento di tutela, la previsione di una penale in caso di mancato raggiungimento del target stabilito".

Tra i vari interventi dell'Autorità, può essere degna di nota anche la delibera n. 96/2015, che introduce criteri di contabilità separata in relazione al trasferimento di asset e impianti tra RFI, Trenitalia e Fs Logistica, promuovendo dinamiche di maggiore trasparenza contabile e una più efficace condizione di equità e non discriminazione tra gli operatori¹⁰, coerentemente con le logiche di separazione verticale menzionate precedentemente.

Infine, la delibera 30/2016 si riferisce, in realtà, al trasporto merci, ma si ritiene di particolare rilievo per le logiche di concorrenza che stimola. L'intervento, che riprende una precedente delibera (n. 70/2014), definisce l'ambito di applicabilità dell'obbligo di gara a evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di manovra. E' interessante notare come l'affidamento di tali servizi si basi su criteri quali l'offerta economicamente più vantaggiosa, anche considerando il livello di qualità di servizi e le tempistiche, nonché l'indipendenza dei soggetti dal gestore della rete. Nel prosieguo del testo sono definiti gli impianti in cui è possibile l'attuazione delle gare competitive: in questo caso, si inseriscono logiche di concorrenza in uno specifico segmento, quello dei servizi di manovra, appartenente a un settore storicamente considerato monopolistico e verticalmente integrato. Coerentemente con le relative teorie, anche nella delibera gli ambiti a cui viene aperta la concorrenza sono quelli in cui il "frazionamento dell'attività di manovra" è tecnicamente possibile: appaiono, infatti, casi in cui non è possibile procedere in tal senso. In sostanza, le gare, si applicano "esclusivamente agli impianti in regime di Gestore Unico nei quali l'attività di manovra si svolge interamente su aree di proprietà di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.". Al di là delle specificità tecniche, in questo caso appare significativo come l'intervento dell'Autorità promuova l'inserimento di dinamiche concorrenziali in settori tradizionalmente chiusi, separando verticalmente le operazioni e sviluppando la concorrenza ove questa sia fisicamente possibile.

¹⁰ "Trenitalia ed FS Logistica dovranno fornire [...] separata e dettagliata evidenza contabile di tali asset, del relativo valore di conferimento e dei valori netti e di ammortamento, evidenziando altresì la quota parte del costo storico e degli incrementi di valore eventualmente detratta per tenere conto di contributi pubblici, anche precedenti al trasferimento. Inoltre si dispone che per gli impianti in questione venga predisposta annualmente una contabilità separata, evidenziata in una colonna aggiuntiva, per ciascuna tipologia di servizio in essi fornita [...]" (Allegato I alla delibera 96/2015)

Riflessioni conclusive

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti, in Italia, è di recentissima introduzione, avendo iniziato le proprie attività da meno di tre anni, a partire dal 2014. Gli studi in materia sono, di conseguenza, ancora rari (Grella, 2015). Il presente lavoro, di natura esplorativa, intende contribuire allo sviluppo delle conoscenze sul ruolo e sul tipo di attività dell'ART, in particolare focalizzandosi su una chiave di lettura di tipo economico-aziendale. Si è visto come l'introduzione dell'ART, le cui funzioni sono comunque diverse e sfaccettate, si possa inserire in un lungo percorso di privatizzazioni iniziato negli anni '90, continuando a promuovere processi di aziendalizzazione delle aziende di trasporto ferroviario, anche di natura pubblica.

Nonostante l'Autorità abbia adottato provvedimenti di varia natura nei tre anni analizzati, il presente lavoro si è soffermato su quelli di maggiore interesse in una prospettiva economico-aziendale. In particolare, l'Autorità ha promosso l'introduzione di ulteriori KPI e di meccanismi sanzionatori negli accordi quadro tra i soggetti operanti, a diversi livelli, nel settore ferroviario, contribuendo in tal senso a un miglior monitoraggio delle performance delle aziende e all'innalzamento della qualità dei servizi prestati, non solo nei confronti degli utilizzatori finali. Inoltre, l'Autorità ha contribuito a introdurre logiche concorrenziali, ove possibile, anche in segmenti della catena del valore che un tempo si ritenevano esclusivamente oggetto di gestione monopolistica e verticalmente integrata. Da ultimo, anche lo sviluppo di metodologie di contabilità separata, anche se per il momento circoscritta a determinati elementi, si ritiene di interesse. Nel complesso, si può ritenere che gli interventi analizzati precedentemente possano inserirsi in un più ampio filone, conosciuto in dottrina come New Public Management, che promuove l'inserimento nel settore pubblico di logiche e di principi utilizzati nelle aziende private (senza pretesa di esaustività: Hood, 1991, Christensen e Lægreid, 2011; Anselmi, 2014). In tal senso, gli interventi dell'Autorità si possono interpretare come la più recente prosecuzione del percorso, iniziato negli anni '90, che prevede l'introduzione di logiche di privatizzazione, aziendalizzazione e concorrenziali all'interno del settore ferroviario.

Bibliografia

- Abate, A., & Clò, A. (2000). La regolazione elettrica in Italia: alcune prime valutazioni. *L'industria*, 21(4), 709-748.
- Anselmi, L. (2014). *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni: Edizione rivista ed ampliata*. G Giappichelli Editore
- Anthony, R. N., Hawkins, D. F., Macrì, D. M., Merchant, K. A., Myr, B., & Mezzabotta, C. (2005). *Sistemi di controllo: analisi economiche per le decisioni aziendali*. McGraw-Hill.
- Boitani, A. (2000). Un'Autorità di regolazione dei trasporti?. *L'industria*, 21(4), 821-832.
- Bentivogli, C., e Panicara, E. (2011). *Regolazione decentrata e servizio concentrato: le ferrovie regionali viaggiano su un binario stretto?*. Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma
- Boitani, A., & Petretto, A. (1999). Privatizzazione e autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità: un'analisi economica. *Politica economica-Journal of Economic Policy (PEJEP)*, 15(3), 271-308.
- Borgonovi, E. (2004). *Ripensare le amministrazioni pubbliche*. Milano: EGEA.
- Borgonovi, E., Marsilio, M., e Musì, F. (2006). *Relazioni pubblico privato: condizioni per la competitività*. Milano: EGEA
- Cascetta, E., & Coppola, P. (2014). Competition on Fast Track: An Analysis of the First Competitive Market for HSR Services. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 111, 176–185.
- Clarich, M. (2005). *Autorità indipendenti: bilancio e prospettive di un modello*. Il Mulino.
- Chadwick, E. (1859). Results of different principles of legislation and administration in Europe; of competition for the field, as compared with competition within the field, of service. *Journal of the Statistical Society of London*, 22(3), 381-420
- Christensen, T., e Lægreid, P. (Eds.). (2011). *The Ashgate research companion to new public management*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Demsetz, H. (1968). Why regulate utilities?. *The Journal of Law & Economics*, 11(1), 55-65.
- European Commission. (2013). *The Fourth Railway Package - Completing the Single European Railway Area to Foster European Competitiveness and Growth* (pp. 1–11).
- Hood, C. (1991). A public management for all season? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting Organization and Society*, 20(2/3), 93–109.
- Hood, C. (2001). Convergence: the useful myth? *Public Administration*, 79(4), 933–947.

- Kay, J. A., e Thompson, D. J. (1986). Privatisation: a policy in search of a rationale. *The economic journal*, 96(381), 18-32.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Interviews: Learning the craft of qualitative research interviewing*. Sage.
- Giannessi, E. (1961). *Il concetto di azienda pubblica*. Pisa: Corsi.
- Grella, I. (2015). *L'AIR nell'Autorità di regolazione dei trasporti*. Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione
- Marinò, L. (1998). *Le strategie di privatizzazione*. Torino: Giappichelli
- Marinò L., (2005). *Strategie di riforma del settore pubblico in una prospettiva economico-aziendale*. Torino: Giappichelli
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of public policy*, 17(02), 139-167.
- Merusi, F., & Passaro, M. (2003). *Le autorità indipendenti*. Il mulino.
- Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity e Management Review*, 16(4), 349–356.
- Scott J., (2006). *Documentary Research*. SAGE Publications Ltd