

**1 La "querelle" sui prezzi ferroviari dei servizi merci**

È cosa nota che, nell'ultimo anno, i prezzi praticati delle ferrovie europee per i servizi merci sono, in media, notevolmente aumentati, particolarmente sulle reti dei Paesi che costituiscono il cuore del sistema economico europeo (Germania, Belgio, Olanda). Su certi segmenti (trasporto intermodale, ad esempio) si sono avuti aumenti alquanto significativi (15-20%) e molte contrattazioni, che vedevano coinvolti grandi clienti, sono addirittura salitate.

L'incremento dei prezzi è un fenomeno alquanto complesso da valutare, dal momento che il giudizio muta secondo la prospettiva di osservazione: il rialzo potrebbe essere, da un lato, pienamente comprensibile e giustificabile, da un altro inspiegabile ed assurdo.

Dal primo lato vi è, innanzitutto, la necessità di migliorare il livello di copertura dei costi del sistema ferroviario, al fine di ridurre i disavanzi delle imprese pubbliche; obiettivo, questo, enunciato come uno dei principi più stringenti nella generalità dei Paesi UE. Oltre alla generale necessità di ridurre i disavanzi pubblici di bilancio (resa recentemente ancor più stringente dal processo di unificazione monetaria), la limitazione delle sovvenzioni pubbliche alle ferrovie rappresenta una componente importante di una più specifica aspirazione delle collettività a vedere ridotto, nel lungo periodo, il profluvio di danaro pubblico versato in un settore che ha rappresentato uno dei simboli dell'inefficienza della pubblica amministrazione in Europa. I virtuosi principi di riduzione dell'intervento finanziario diret-

# La democratizzazione dei prezzi ferroviari del trasporto merci.

## Spunti per una critica alle recenti proposte U.E. sui canoni di infrastruttura

Vittorio A. Torbianelli

RICERCATORE ISTIEE

**Democratising freight railway prices. A criticism of the recent UE proposals on infrastructure charges**

*The recent growth of rail haulage prices has brought new life to the debate on the "ideal" price level for this kind of transport. On the one hand, a higher price could be considered necessary to allow a higher proportion of the costs to be covered, therefore reducing the burden on the taxpayers, on the other hand the rise in prices could entail a loss of competitiveness to road haulage, thus endangering the social objectives connected to the protection of the environment. There is a fundamental ambiguity in the situation described above, that could not be solved even by an economic approach, to attempt to assess the different impacts on society of the two approaches. In this uncertainty it would therefore seem appropriate to suggest politicians (representatives chosen by the public) as the most appropriate judges of welfare as far as rail prices are concerned. The point of view put forward by this article is that the rigid approach expressed in recent EU papers (July 1998) -aiming at keeping rail prices low according to the concept of marginal-cost pricing- does not allow the scope of a political decision to single member states on the value of rail transport, thus allowing for different prices in each member state. The approach put forward by the EU, furthermore, foresees heavy subsidies for the infrastructure rather than for the rail service and does not allow the clear and democratic assessment of the cost sustained by society for each service; public subsidy of services would be more transparent and democratic.*

to a sostegno delle ferrovie sono stati ripetutamente affermati pure in molteplici documenti politici dell'U.E. che si richiamano all'opportunità che le imprese ferroviarie siano maggiormente responsabili delle proprie scelte e godano di maggiore libertà commerciale.

Dal secondo lato, vi sono altri motivi che, altrettanto comprensibilmente, fanno per contro gridare a gran voce contro il rialzo dei prezzi. All'interno del partito dei "ribassisti", primeggiano coloro che invocano la questione dei "costi esterni", sostenendo la necessità di aumentare il ricorso alle modalità ambientalmente meno intrusive; costoro confidano, invero con molto idealismo, nella possibilità che un maggiore ricorso alla ferrovia sottragga significative quantità di traffico alla strada. Gli "ambientalisti" sostengono, dunque, che i prezzi dovrebbero collocarsi ad un livello tale da rendere conveniente la scelta ferroviaria rispetto alle alternative stradali; tesi, questa, spesso sostenuta fra le righe di quegli stessi documenti dell'U.E. che inneggiano alla libertà commerciale delle ferrovie. Prossimo al partito dei difensori dell'ambiente, vi è poi chi, forse con ideali meno elevati, ritiene che la ferrovia abbia da svolgere il compito istituzionale di aiutare le imprese industriali che trattano grossi quantitativi di merci, favorendo - vale a dire sussidiando - trasporti a basso costo.

Sia i "rialzisti" che i "ribassisti" hanno sicuramente, alle proprie spalle, una vasta congerie di enunciati ufficiali a sostegno delle proprie tesi e, quindi, si sentono giustamente incoraggiati a lamentarsi. Nei paragrafi 2 e 3, si tenterà di disegnare

un quadro interpretativo che aiuti a comprendere meglio i termini contrapposti del dibattito economico appena delineato, prendendo spunto da quanto realmente avvenuto nel contesto europeo. Va tuttavia svolta una ulteriore premessa proprio sulla difficoltà che la scienza economica ha incontrato e continua ad incontrare nell'affrontare gli argomenti di tale tematica conflittuale.

### 1.1 *La debolezza del sapere economico*

In termini prosaici, la prima e più semplice verità sulla questione dei prezzi è che la coperta è troppo piccola e da qualunque parte si tiri c'è qualcuno che rimane al freddo. Gli spiriti semplici, a questo punto, per sapere dove sta la "miglior ragione" (gli economisti direbbero, la maggiore utilità collettiva), potrebbero invocare il verdetto di principi economici chiari, utili a valutare la sensibilità verso obiettivi di benessere ben precisati, da utilizzare come tornasole per stabilire gli interessi che devono sacrificarsi a beneficio della collettività.

Tuttavia, fino ad oggi, sui principi da applicare, ben poca coesione e unità si è riscontrata a livello di dibattito scientifico. Questa mancanza di lucidità, probabilmente, si spiega già a monte con la difficoltà e l'incertezza strutturale che gli analisti economici trovano nell'affrontare i problemi correlati all'allocazione delle risorse e al benessere, particolarmente marcati nel complesso settore dei trasporti. Pertanto, proprio coloro che istituzionalmente dovrebbero analizzare dall'esterno il problema, per suggerire ai decisori soluzioni concrete, illustrando per ciascuna alternativa il novero degli effetti complessivi in termini di costi e benefici per i differenti soggetti del contesto sociale, non riescono spesso neppure a tratteggiare con sufficiente chiarezza il profilo degli effetti di benessere e dunque, tanto meno, a delineare proposte e credibili. Esempi eclatanti, sul piano generale, sono le forti differenze di valutazione dei costi esterni dei trasporti e la difficoltà riconosciuta nel quantificare l'effetto distorto del prelievo fiscale<sup>1</sup>. Sul piano particolare, invece, mancano ad esempio del tutto le analisi sull'entità e sulla distribuzione dei benefici che i vari settori produttivi (e, più in generale, le diverse categorie di utenti) verrebbero a godere in funzione di differenti livelli dei prezzi ferroviari.

Detto per inciso, questa è una colpa in primo luogo imputabile ad una categoria intellettuale (gli "accademici economisti") che culturalmente è stata troppo distante dal mondo dei problemi reali e che non ha affinato modelli di conoscenza e di riflessione concretamente applicabili all'analisi della società. Gli economisti non sono di certo gli unici indiziati, dal momento che neppure il settore pubblico ha investito sufficientemente per favorire uno sviluppo metodologico e pratico delle conoscenze relative a ciò che riguarda l'effetto della spesa pubblica in relazione ai fenomeni socioeconomici. Basti pensare alla ridotta disponibilità di informazioni statistiche di dettaglio su molti fenomeni essenziali della nostra società, oltretutto alla mancanza di stimoli finanziari e di indirizzi alla ricerca in questo specifico settore.

Nel complesso, è un'amara constatazione osservare che le

risorse non siano state capaci, nel tempo, di far sviluppare reali capacità e strumenti di analisi economica per risolvere questioni quali quella dei prezzi ferroviari. All'accademia, isolata nelle proprie elucubrazioni teoriche, ma priva di dati (sempre costosi) e forse di metodi per avvicinarsi a comprendere le difficilissime trame dell'economia reale, si aggiungono gli istituti di ricerca, inaffiati sovente dal danaro dei progetti comunitari ma completamente de-responsabilizzati in merito alla reale qualità dei risultati delle ricerche e, ancor più spesso, legati a lobbies (o semplicemente a finanziamenti) che ne condizionano, in qualche modo, i risultati. Anche da questi enti, non è facile aspettarsi verdetti di cui potersi realmente fidare<sup>2</sup>.

In questo desolante contesto conoscitivo, relativamente al problema delle risorse ferroviarie, gli interessi fisiologicamente contrapposti delle diverse parti non trovano equilibri razionali e condivisi di soluzione; in tal modo, le decisioni vengano spesso assunte sul corto termine, senza una credibile base di informazione sugli effetti indotti ed in base alla semplice forza dei poteri in gioco se non alla contingenza.

## 2 I prezzi e il processo di dis-integrazione delle imprese ferroviarie

### 2.1 *I prezzi "alti": il criterio di imputazione tedesco e la copertura dei costi*

Dopo aver menzionato il difetto di analisi in merito al complesso sistema degli "effetti" dei prezzi sulla collettività, è opportuno ora rientrare nel filone più tecnico della discussione, per indagare le motivazioni che hanno spinto al rialzo dei prezzi.

La prima cosa che merita osservare è che il rialzo dei prezzi si può ricollegare, almeno in una certa misura, proprio ai processi di separazione organizzativa del sistema ferroviario (e di responsabilizzazione economica delle sub-unità) avviati dalla sfida lanciata dalla Dir.91/440.

In generale, nei Paesi dell'Unione, la creazione di "divisioni infrastruttura" e di "divisioni servizi" e, spesso, all'interno di queste ultime, di "divisioni merci" e "divisioni passeggeri" (se non di vere e proprie imprese separate) ha fatto emergere la necessità di misurare analiticamente i costi e di imputarli ai servizi, con gradi di precisione notevolmente più elevati rispetto a quelli precedentemente richiesti.

La situazione, da questo punto di vista, non è evidentemente uniforme negli Stati dell'Unione: vi sono imprese ferroviarie dove la contabilità analitica dei costi è già una realtà sufficientemente credibile, altre in cui si stanno muovendo solamente i primi passi. Se non altro, tuttavia, ovunque si è fatta strada l'idea che i "costi" debbano costituire un forte riferimento base per i prezzi dei singoli servizi. E ciò, anche nell'ambito di sistemi ancora primitivi di contabilità, ha inesorabilmente spinto verso un incremento generale dei prezzi dei servizi merci. In alcuni paesi, in particolare quelli dove la separazione fra gestione della rete e gestione dei servizi è più avanzata, è naturale che si sia reso necessario, per ciascun tipo di servizio, individuare separatamente i costi ricadenti

direttamente sull'area operazioni ed i costi legati all'utilizzo dell'infrastruttura (costi di accesso), che costituiscono una parte importantissima del costo totale.

Ciò che è accaduto in Germania - Paese avente un ruolo centrale per ciò che concerne il trasporto ferroviario di merci in Europa e in cui i processi di "separazione ferroviaria" si sono svolti con rapidità maggiore che altrove - è, ad esempio, molto significativo e merita di essere raccontato per capire più specificamente il dibattito che ha condotto al rialzo dei prezzi.

Attorno al 1997, alcune indagini condotte dall'Istituto nazionale per la Ricerca Economica (DIW) hanno cominciato a fare chiarezza nella questione del rapporto fra costi e ricavi ferroviari. Utilizzando un criterio di valutazione dei costi macroeconomico (secondo i principi della Contabilità Nazionale ed evitando di ricorrere ai dati contabili dell'impresa ferroviaria), si è calcolato che i costi totali dell'infrastruttura (non in via di dismissione) gestita da DBAG, che nel 1995 erano ammontati a circa 17,7 miliardi di DM.

Procedendo nelle analisi di attribuzione, si è calcolato che ben il 55% dei suddetti costi totali era imputabile alle operazioni di trasporto merci (9,8 miliardi di DM), mentre il trasporto di passeggeri su breve distanza rappresentava il 23% (con 4,2 miliardi), con una incidenza paragonabile a quella del trasporto su lunga distanza (20%, con 3,6 miliardi).

Dal momento che in Germania era stato introdotta, già nel 1994, la separazione fra area infrastruttura e area operazioni, si è potuto constatare che nel 1995 i pedaggi ricevuti da clienti erano ammontati a 7,2 miliardi di DM.

Considerando separatamente i settori di mercato, si è calcolato che il 22% di tali entrate, cioè 1,5 miliardi di DM erano attribuibili al trasporto ferroviario di merci. Il trasporto a corta distanza di passeggeri rappresentava ben il 54% dei ricavi da pedaggio, con una quota di 3,9 miliardi, mentre al trasporto di passeggeri su lunga distanza era da attribuire il 24% delle entrate totali, con 1,8 miliardi di DM.

Unendo le informazioni su costi e ricavi dell'infrastruttura tedesca, relativi al 1995, la tab. 1 mette a confronto i ricavi con i costi, distinguendo per settore di mercato ed indicando anche la percentuale di copertura a livello analitico.

Tipo di traffico	Costi di infrastruttura (milioni di DM)	Ricavi da pedaggio (milioni di DM)	Copertura dei costi (%)
Trasporto passeggeri	7.927	5.672	71,5
E. pass. su corta distanza	4.256	3.863	90,8
E. Pass. su lunga distanza	3.671	1.809	49,3
Trasporto merci	9.807	1.571	16,0
Totale	17.734	7.243	40,8

**Tab. 1 Costi e ricavi dell'infrastruttura tedesca, secondo mercati ferroviari (1995)**

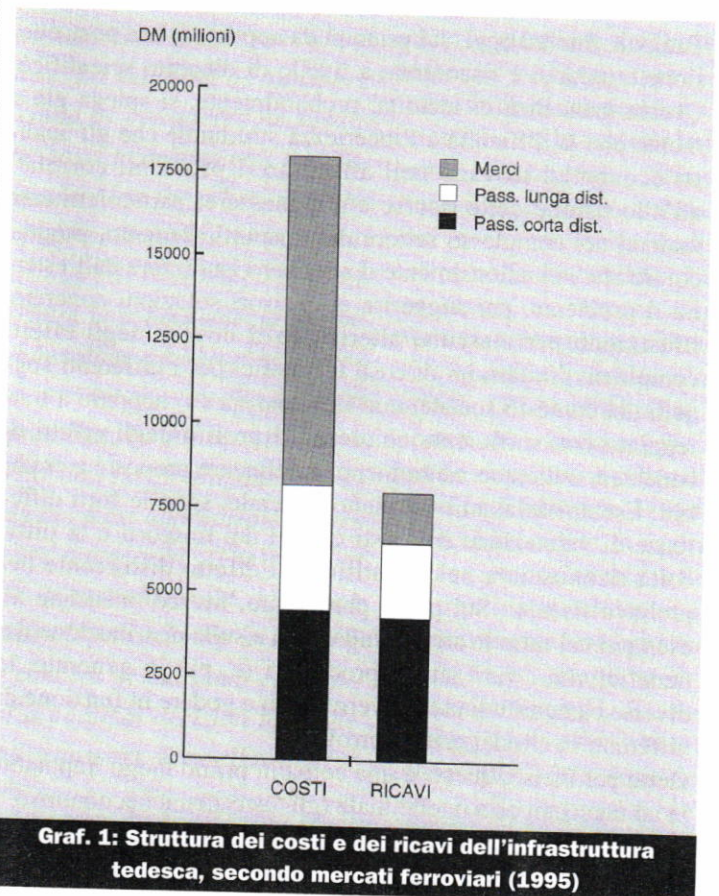
FONTE: LINK, H. (DIW), 1997

Si osserva, innanzitutto, che la quota di copertura dei costi totali legata ai pedaggi nel 1995 era, in assoluto, relativamen-

te bassa. Nel complesso, in Germania, il livello generale della copertura dei costi era di circa il 41%.

Inoltre, la struttura dei costi, per i diversi mercati, risultava essere, nel 1995, del tutto differente dalla struttura delle entrate da pedaggio. È esemplare che, mentre solo il 22% delle entrate da pedaggio venivano generate dal traffico di merci, esso era all'origine di ben il 55% dei costi di infrastruttura; il tasso di recupero interno di questo mercato si situava, pertanto, solamente intorno al 16%. Il 54% dei ricavi totali da pedaggio proveniva, invece, dal trasporto di passeggeri su corta distanza, il quale implicava, da parte sua, solamente il 24% dei costi; in termini di copertura interna si trattava di una quota prossima al 91%. A metà strada il trasporto di passeggeri su lunga distanza (50% di copertura interna dei costi).

Il graf. 1 illustra le quantità precedentemente riportate nella tabella, fornendo l'evidenza visiva della diversità strutturale dei costi e dei ricavi:



**Graf. 1: Struttura dei costi e dei ricavi dell'infrastruttura tedesca, secondo mercati ferroviari (1995)**

Alla luce di tali informazioni, le proteste avanzate, proprio nel periodo 1995-97, dagli operatori del trasporto passeggeri in merito al livello eccessivamente elevato dei canoni di accesso (costo del fattore produttivo primario) erano da considerarsi giustificate, se interpretate come una lamentela contro il fenomeno, molto marcato, di "sussidio incrociato" che si verificava nel sistema, nel senso che le entrate più elevate del trasporto di passeggeri su corta distanza servivano a "coprire", a livello complessivo, quote dei costi degli altri due mercati. Evidentemente, il principio ideale che soggiace a

queste posizioni di critica è che ciascun tipo di servizio dovrebbe mirare a "coprire" quote (il più possibile elevate) dei propri costi, e comunque in modo proporzionale.

Senza dubbio, valutazioni di questo genere hanno rinvigorito la convinzione che, in generale, fosse necessario imputare costi maggiori (soprattutto per ciò che riguarda la componente di accesso all'infrastruttura) ai servizi merci. All'interno del sistema di transazioni fra divisioni o sub-società (rete/servizi), questo si riflette, per il cliente finale, in un aumento dei prezzi del trasporto di merci. Per la Germania, il 1998 (l'anno dei rialzi) ha rappresentato il momento in cui è stato riconosciuta la necessità di redistribuire il rapporto fra ricavi e costi.

L'aumento dei prezzi dei treni merci sulla rete tedesca può essere considerato, in ultima analisi, una conseguenza organica esemplare del processo di separazione fra rete e servizi il quale ha imposto il rinvigorirsi della coscienza dei costi, in particolare di quelli infrastrutturali. Fenomeni molto simili sono già accaduti su altre reti europee e, non mutando il panorama esterno, sono probabilmente destinati a continuare.

## 2.2 I prezzi "bassi": le nuove proposte U.E. sui canoni di accesso all'infrastruttura

Criticando il criterio "alla tedesca" e riproponendo l'interrogativo di fondo sugli effetti collettivi dei prezzi ferroviari, qualcuno potrebbe sempre sostenere che le coperture elevate ed equamente ripartite dei costi fra i diversi tipi servizi totali seguono una logica che non è assolutamente giustificata dal punto di vista del benessere sociale. E se i servizi merci ferroviari a basso prezzo inducessero, dal punto di vista sociale, benefici talmente ampi da giustificare un prezzo estremamente ridotto e capace di rendere massimo il ricorso alla rotaia?

Anche da un punto di vista politico, la filosofia dei prezzi bassi sembra oggi ritrovare un rinnovato vigore, proprio negli ambienti dell'U.E. che sostengono il processo di ristrutturazione ferroviaria; processo da cui, per ironia della sorte, rischiano però di derivare, come avvenuto per la Germania, molteplici giustificazioni per un rialzo dei prezzi. È esemplare, a proposito, che i contenuti del nuovo pacchetto di Direttive ferroviarie U.E., proposto nel luglio 1998, mirino a mantenere i prezzi del trasporto ferroviario di merci a livelli tendenzialmente modesti.

La bozza di nuova Direttiva, che dovrebbe sostituire l'ambigua e debole Direttiva del '95 sull'allocazione delle tracce e sui canoni di accesso<sup>3</sup> sancisce, infatti, che il canone di accesso alla rete ferroviaria per i servizi merci dovrebbe essere fissato al costo marginale diretto, provocato dall'accesso del treno. La definizione normativa - per quanto sia di fatto difficile definire e misurare i "costi marginali" - risulta, negli effetti, molto chiara ed estremamente severa. Per qualunque servizio merci, l'input produttivo "accesso alla rete" non potrà in alcun modo essere tariffato ad un livello superiore ai costi differenziali che il singolo treno aggiuntivo, provoca al gestore di infrastruttura.

Rimangono aperte questioni sottili sulla definizione e sulla

configurazione di tali costi ma è certo, si ripete, che tali costi appaiono generalmente bassi e comunque ben lontani dalla possibilità di coprire quote rilevanti dei costi totali di infrastruttura. Costi di accesso bassi dovrebbero ovviamente significare, almeno in linea di principio, anche prezzi finali più bassi.

Se qualcuno avesse la pazienza di ripercorrere l'iter ideale che ha condotto alla formulazione del testo della direttiva, vi potrebbe scorgere, a monte, una serie di studi teorici (fra cui spicca quello di Roy)<sup>4</sup> che tracciano le motivazioni di tale filosofia di *pricing*. Gli studi teorici sono poi confluiti nella "rinovellata" concezione della U.E., esposta nel Libro Bianco (primavera 1998) sui prezzi di accesso alle infrastrutture di trasporto<sup>5</sup>, nel quale si sostiene, in contrasto con quanto enunciato nel 1995, che scaricare sull'utilizzatore l'onere di coprire (in tutto, od in parte equamente prefissata) i costi pieni di infrastruttura è una soluzione non efficiente. La soluzione propugnata dal Libro Bianco 1998 afferma, infatti, in linea generale, che è corretto fare pagare all'utente esclusivamente i costi marginali indotti dal traffico (cioè quelli differenziali legati all'accesso di una singola unità) e di coprire con sussidi i disavanzi di bilancio che si creano nella gestione. Ciò dovrebbe essere applicato a tutti i sistemi di trasporto, strada compresa.

La recente visione dell'U.E., a livello strategico, prevede naturalmente che fra i costi marginali debbano essere computati anche i costi della congestione e pertanto, sempre secondo la U.E., nel sistema stradale (congestionato) l'applicazione del principio dei costi marginali dovrebbe condurre ad un sovra-recupero finanziario dei costi totali, lasciando invece al sistema ferroviario (meno congestionato) la necessità di coprire con danaro pubblico gli ampi deficit di bilancio, determinati dai prezzi bassi; danaro ricavato, se possibile, dagli avanzi del sistema stradale.

Questa concezione è stata più sopra definita un rinnovamento: meno eufemisticamente, si tratta di un vero e proprio passo indietro, dopo che, appena nel 1995, un precedente Libro Verde<sup>6</sup> aveva sancito l'idea che i costi di infrastruttura, intesi come costi pieni, in qualunque sistema di trasporto, dovevano essere coperti tendenzialmente con entrate provenienti dall'utenza dello stesso sistema, secondo principi di equità distributiva.

La U.E. sembra dunque intenzionata a richiamare nuovamente in voga, per il trasporto merci ferroviario, i principi dell'efficienza alla Marshall (prezzi bassi e sussidi pubblici) - poco dimostrabili nella realtà dei fatti come sostenuto, ad esempio, da Rothengatter<sup>7</sup> - nell'ennesimo tentativo di salvare il settore ferroviario imponendo prezzi scollegati dai costi medi, ma, contestualmente, ponendo le premesse, attraverso il finanziamento dell'infrastruttura, del perpetuarsi di un vigoroso e diffuso sussidio pubblico a tutto il mondo ferroviario. Questo, con la speranza di arginare la debolezza della domanda e di una rinascita della ferrovia, qualora essa sopravviva alla crisi strutturale. In varie occasioni, gli stessi responsabili del "Cordinamento Politiche Ferroviarie" della Commissione Europea hanno fatto trasparire, con molta sin-

cerità, che lo scopo politicamente più urgente della proposta della direttiva europea sarebbe quello di sostenere fortemente, per l'intera Europa, il settore del trasporto merci ferroviario (specificamente attraverso le Freeways) con l'imposizione di canoni di accesso molto bassi. Le estreme difficoltà di sviluppo mostrate dalle Freeways fra 1997 e 1998, anche (ma certamente non solo) a causa dell'elevato livello dei canoni di accesso, avrebbero dunque spinto la Commissione a varare con urgenza la direttiva, con l'idea che essa possa essere applicata, nel breve periodo, in buona sostanza al solo settore del trasporto merci internazionale sulle Freeways.

Guardata in quest'ottica, dunque, la scelta di aderire ai principi del nuovo Libro Bianco appare una sorta di "elegante copertura" per un'azione lampo di "rivitalizzazione" settoriale, considerata politicamente prioritaria dal Presidente Kinnock, il quale, dopo la crisi dei progetti Alta Velocità, ha adottato come insegna personale l'impegno nel progetto di rivitalizzazione del trasporto merci ferroviario in funzione ambientalista. Tuttavia, pur comprendendo quest'ottica, sembra di poter affermare che le valutazioni sulle conseguenze di lungo periodo non siano state pesate in misura sufficiente.

A tale proposito va però ribadito che, di là delle scarsamente significative e trite dimostrazioni modellistiche utilizzate dai redattori degli studi commissionati dall'U.E., ben poco gli economisti conoscono, in linea generale, sulla effettiva convenienza sociale di una politica dei prezzi ferroviari bassi. Quale sarebbe, ad esempio, sul piano del disincentivo all'economia, il costo imposto dal prelievo fiscale necessario a sussidiare il trasporto ferroviario di merci? Sarebbe realmente inferiore al costo che imputabile alla presenza di maggiori traffici stradali? Quale sarebbe l'incentivo perverso che verrebbe concesso ad un sistema produttivo industriale eccessivamente transport-intensivo o, comunque, inefficiente nella logistica? E quale sarebbe il costo opportunità delle stesse risorse pubbliche qualora fossero utilizzate per sviluppare altri settori produttivi o sostenere alcuni investimenti (provocatoriamente, ad esempio, in tecnologia stradale pulita o in sistemi di gestione del traffico o in tecnologie di Intelligent Transport Systems oppure solo a sostegno della razionalizzazione della logistica?).

Ed imponendo senza discriminazioni a tutti i traffici di pagare prezzi al costo marginale, quale sarebbe lo svantaggio derivante dal fatto che il gestore della rete non potrebbe differenziare i prezzi - anche migliorando la qualità del servizio - e sfruttare, così, la disponibilità a pagare del mercato per coprire quote più ampie dei propri costi, senza comunque perdere del traffico? Ed ancora, quale sarebbe l'effettiva capacità che un siffatto provvedimento permetta comunque di mantenere significativamente più elevate le quote di domanda, quando la domanda è destinata a divenire sempre più sensibile ad elementi "non price", in molti segmenti del mercato? Ed ultimo, ma non meno importante, quale sarebbe lo svantaggio di non poter in alcun modo utilizzare i prezzi, bloccati rigidamente, come strumento di intervento nella politica economica (territoriale, competitiva, ecc.)?

### 3 La necessità di una superiore democratizzazione delle decisioni sui prezzi

#### 3.1 La libertà politica di differenziare fra Paesi

Si può concludere, in definitiva, che a causa della strutturale povertà degli studi economici la situazione è veramente incerta. Tuttavia, è proprio questo alone di dubbio che dovrebbe fare propendere per un atteggiamento molto meno rigido da parte dell'Unione Europea.

La questione del prezzo socialmente migliore, nell'incertezza della scienza economica, dovrebbe essere allora una questione squisitamente politica. I livelli di riferimento dei prezzi del trasporto merci potrebbero essere decisi politicamente, alti o bassi, in relazione al peso che la "collettività" (attraverso i propri rappresentanti politici) assegna al valore del trasporto merci su ferrovia; il differenziale fra i costi totali medi imputabili al servizio (compresi i costi di infrastruttura) ed il prezzo costituirà il sussidio.

Ma allora, si potrebbe essere comunque soddisfatti della decisione "politica" dell'U.E.? Il problema è che su un tema così importante, si riterrebbe più giusto affermare il principio di sussidiarietà in modo che la decisione scaturisca da un dibattito fra le parti (per semplificare all'estremo, gli utenti ed i contribuenti) a livello di Parlamenti o Governi nazionali, che tenga conto delle specificità locali. Si ricorda che l'Europa, nonostante possieda oggi una moneta unica, è un territorio estremamente variegato in quanto a contesti socio-economico-produttivi. Alcuni Stati potrebbero avere infatti maggiori necessità di sussidiare lo sviluppo dell'impresa industriale, altri di contenere il deficit di bilancio, altri di difendere l'ambiente. Ciascun Paese - ma in una prospettiva di fiscalità decentrata, il discorso potrebbe valere anche per aree di tipo regionale - dovrebbe essere dunque lasciato libero di decidere in base alla situazione politico/economica dello specifico contesto oltretutto secondo l'inclinazione ideale della "collettività" in merito al valore attribuito al trasporto ferroviario<sup>8</sup> delle merci.

Si badi, per inciso, che questa "politicizzazione" delle scelte non significherebbe in alcun modo allontanarsi dal sistema dei prezzi di mercato, dal momento che un mercato, di fatto, allo stato attuale non esiste: il sistema dei prezzi ferroviari, ed in particolare quelli legati all'aspetto infrastrutturale (area in cui si generano gran parte dei costi del sistema ferroviario) ha infatti, per sua natura, ben poco a che vedere con quello che in termine tecnico si chiama mercato. È inoltre assolutamente ipocrita parlare di mercato in un ambito dove tutto quello che avviene, avviene perché ci sono ingenti flussi, diretti o indiretti, di finanziamento pubblico (anche, s'intende, dal lato del trasporto stradale).

Una decisione politica unitaria a livello di U.E. dovrebbe essere attuata solamente quando si sarà raggiunta in Europa una reale integrazione politica, vi sarà un vero Governo Europeo e, soprattutto, un vero Parlamento Europeo, che avrà effettivo mandato politico per decidere a livello centrale su questioni fondamentali del benessere. Al momento attuale, tuttavia, la rappresentatività politica della Commissione sembra eccessivamente modesta per imporre vincoli così forti e

diretti alla politica economica dei singoli Paesi, giustificandoli solamente con la patina scientifica di alcune consulenze.

Certamente, quanto detto non significa che le questioni tecniche legate all'armonizzazione dei sistemi di prezzo (ed in particolare dei prezzi di accesso) non debbano essere trattate in sede europea: anzi, la normativa europea dovrebbe puntare fortemente in questa direzione (la bozza propositiva della nuova direttiva lo fa solo parzialmente), fornendo spunti per porre in essere, sul piano internazionale, sistemi di prezzi trasparenti, paragonabili, di facile calcolo e corrispondenti a ben determinati servizi misurabili in modo standardizzato<sup>9</sup>. Ma questo non significa assolutamente, come detto, dover imporre *ex machina* un principio inflessibile in merito al livello dei prezzi vero e proprio.

### 3.2 La trasparenza dei sussidi ai servizi

Qualcun altro potrebbe fondatamente far notare che, anche senza considerare la proposta di Direttiva comunitaria, i prezzi delle ferrovie sono già attualmente imposti politicamente, attraverso il livello di contribuzione complessivo che gli Stati concedono alle imprese ferroviarie. Da un certo punto di vista questo è molto vero e se ne è quasi dato conferma, poco sopra, sottolineando l'assenza del mercato.

Purtroppo, il primo problema corrente - nel sistema italiano come in quello di altri paesi - consiste nella scarsa trasparenza di tali decisioni politiche. Infatti, la confusione contabile sui processi di allocazione delle risorse all'interno dei sistemi ferroviari, ed in particolare fra i vari servizi, è tale che, per la maggioranza dei sistemi ferroviari nazionali si può affermare che nella sostanza non vi è nessun meccanismo che permetta al cittadino di identificare in maniera stabile, regolare e trasparente, i legami fra finanziamenti e la politica di prezzo di specifici servizi ferroviari, se non all'interno di un sistema di ripiano del deficit del "sistema ferrovia".

Il nucleo centrale del problema è dunque il seguente: rendere possibile lo stabilimento "politico" dei prezzi dei singoli servizi (a livello di categorie di servizio ma, anche, a livello di specifiche aree territoriali), favorendo nel contempo una gestione efficiente del sistema ferroviario<sup>10</sup>. È infatti fondamentale concedere le sovvenzioni in modo tale da permettere il raggiungimento di un prezzo ritenuto politicamente valido per i servizi in maniera tale che sia possibile identificare esattamente quanto la collettività paga per avere quello specifico servizio, ma in modo tale che il sistema di contribuzione mantenga ottimale l'efficienza del sistema ferroviario.

Con un obiettivo di tale natura, all'interno dell'ottica (ormai accettata) di separazione fra rete e servizi, sono senza dubbio da preferirsi i modelli di sovvenzione "al servizio" (per come avviene, ad esempio, nel sistema inglese, dove l'ente pubblico paga esclusivamente gli operatori di treni) rispetto a sistemi in cui è la rete ad essere sovvenzionata; in quest'ultimo caso, infatti, l'informazione sulla allocazione del danaro pubblico rispetto ai servizi viene notevolmente offuscata.

La cosa non è indifferente, in particolare per quanto riguarda, appunto, la valenza, dal momento che in tal modo sarebbe sempre osservabile, cristallizzato nell'entità del sussidio, il

"valore pubblico" attribuito politicamente - e quindi condiviso dalla collettività - ad un dato servizio di trasporto merci (così come di un servizio di trasporto pubblico locale o di passeggeri su lunga distanza). Un cittadino o un'impresa, nella veste di contribuente, potrebbe dunque decidere politicamente se sovvenzionare o meno un dato servizio, confrontando soggettivamente, nel confronto democratico, i benefici ottenuti con i costi sostenuti. Per dispiegare la massima funzionalità democratica del meccanismo, sarebbe naturalmente necessario assicurare la massima circolazione pubblica dell'informazione sui finanziamenti, in modo da favorire i procedimenti di premio/sanzione dei responsabili politici.

Un siffatto modello, d'altro canto, potrebbe inoltre favorire il dispiegarsi della concorrenza (e, conseguentemente, dell'efficienza) nel settore dei servizi in regime di concessione, sia di passeggeri che, eventualmente, di merci. Infatti, ove vi fosse un interesse pubblico nello sviluppare un certo servizio, dato il livello di prezzo di accesso alla rete e stabilito il prezzo finale del servizio, la gara potrebbe essere basata sul minore livello di contributo richiesto. Nel trasporto di merci ciò permetterebbe, specificamente, di graduare localmente gli interventi in relazione alle diverse aree territoriali, qualora fosse ritenuto opportuno raggiungere particolari obiettivi quali il decongestionamento di specifiche direttrici stradali particolarmente sensibili, come avviene già odiernamente in Austria.

Per rendere ottimale la trasparenza di un tale sistema sarebbe, in ogni caso, necessario costruire adeguate cornici di regolazione e rendere ottimale la trasparenza dei rapporti principale-agente, soprattutto per quanto riguarda il rapporto fra Stato e gestore di infrastruttura, il quale rimane monopolista naturale e, quindi, va regolato e controllato.

Per concludere, anche le Freeways, dunque, potrebbero risultare tariffate "politicamente". È verosimile che in tal caso, per dispiegare l'elemento di politicità, sarebbe necessario operare con degli accordi internazionali a livello inter-governativo. Tuttavia che le difficoltà non sarebbero probabilmente superiori a quelle finora incontrate per fare accordare fra loro le imprese ferroviarie evidentemente notevoli vista la mancanza quasi assoluta di iniziative Freeways.

Una riflessione per concludere. Si badi che nell'economia liberale, ammettere il ruolo del prezzo "politico" negli specifici casi in cui vi sia la mancanza di sufficiente informazione, vi sia la necessità di un pesante intervento del settore pubblico e sia coinvolta tutta la collettività, non significa ammettere una sconfitta, bensì favorire una moderna democratizzazione della decisione economica. Si tratta, dunque, solamente di un modo per evidenziare le preferenze - mediate dal confronto fra le componenti politiche - dei soggetti che compongono la collettività, nei casi in cui l'incontro naturale delle domande e dell'offerta non sia capace di soddisfare con certezza tutte le componenti della collettività. L'unica obbligazione, come detto, sarebbe lo stabilimento di una nuova cornice culturale di limpidezza della spesa pubblica e di dibattito tecnico sui problemi concreti, elementi, questi, purtroppo ancora chimerici in un sistema socio-politico quale quello del nostro Paese. E qui, la sfida è di carattere culturale.

BIBLIOGRAFIA

- AMBROSIANO, M.F., BORDIGNON, M., GALMARINI, U., PANTEGHINI, P. (1997) *Lezioni di teoria delle imposte*. Etas Libri, Milano.
- BORRUSO, G. (1975) *Tariffazione dei servizi di trasporto e teoria del costo marginale*. Università degli Studi di Trieste, Del Bianco Editore, Trieste.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITY (1995) *Towards Fair and Efficient Pricing in Transport. Green Paper, COM(95)691*. Brussels.
- COOPERS & LYBRAND (1998) *UIC-Phase 2 of Le Péage study: harmonisation of charging systems. Final report*. London.
- DANIELIS, R. (1996) *I trasporti e l'ambiente - Aspetti di economia e politica dei trasporti*, Giappichelli. Torino.
- DE CARLI, A. (1997) *Il pedaggio ferroviario come strumento di politica dei trasporti*. La Tecnica Professionale 10, 61-63.
- EU COMMISSION DG VII (1998) *Proposal for Council Directive (amending Directive 19/95) relating to the allocation of railway infrastructure capacity and the levying of charges for the use of railway infrastructure and safety certification (Explanatory memorandum. Proposal of directive, and explanation of the individual articles*. Brussels.
- KINNOCK, N. (1998) *Fair payment for infrastructure use: a phased approach to transport infrastructure charging in the EU. Communication the Commission, White Paper*. Brussels.
- LINK, H. (1997) *Trassenpreise der Deutschen Bahn AG - diskriminierungsfrei und kostendeckend?*, DIW Wochenbericht 26/97, 34-38. Berlin.
- N/E/R/A - NATIONAL ECONOMIC RESEARCH ASSOCIATES (1998) *An examination of rail infrastructure charges - Draft final report for the European Commission*. London.
- PONTI, M., BORGNOLO, C. (1997) *Scenarios for Vertical Separation of Railways in Europe: from Open Access to Optimal Allocation of Rail Capacity*. TRT Trasporti e Territorio Srl. Milano.

ROTHENGATTER, W. (1990) "*Basis for investment and pricing theory in transport*", Berlin.

ROY, R. (1998) *Infrastructure cost recovery under allocatively efficient pricing*. UIC/CER-Economic Expert Study. London.

NOTE

- <sup>1</sup> In merito al primo punto, vedi, solo ad esempio, quanto riportato da Danielis (1996), op.cit.; per la difficoltà di stabilire l'effetto distortivo del prelievo fiscale si veda invece Ambrosiano et al. (1997), op.cit.
- <sup>2</sup> È significativo osservare ad esempio - proprio nell'ambito di un recente studio commissionato dall'U.E. sui prezzi ferroviari (N/E/R/A (1998), op.cit.) - con quanta insicurezza venga affrontato il problema del benessere. La prudente e sincera dubbiosità espressa non è però evidentemente stata tale da indurre il consulente, autore comunque di un pregevole lavoro, a non richiamare, come ipotesi di fondo, i comodi principi teorici generali, seppure e assolutamente non dimostrati nello specifico storico.
- <sup>3</sup> EU Commission DG VII (1998), op.cit.
- <sup>4</sup> Roy, R. (1998), op.cit.
- <sup>5</sup> Kinnock, N. (1998) op.cit.
- <sup>6</sup> Commission of the European Community (1995), op.cit.
- <sup>7</sup> La forte avversità di Rothengatter (vedi Rothengatter W. (1997), op.cit.) si può ricollegare al vecchio dibattito sulla bontà della tariffazione a costi marginali. Per una presentazione agile di tale dibattito storico si veda Borruso G. (1975), op.cit.
- <sup>8</sup> Vedi ad esempio de Carli A. (1997), op.cit. Il discorso, naturalmente, può essere allegato anche al segmento del trasporto di passeggeri.
- <sup>9</sup> Sulla possibilità di organizzare una cornice di armonizzazione senza l'imposizione di vincoli rigidi al livello dei pedaggi vedi: Coopers & Lybrand (1998), op.cit.
- <sup>10</sup> Un modello di allocazione delle tracce e di sussidio attraverso i servizi è proposto, ad esempio, in Ponti M, Borgnolo C. (1997), op.cit.