

## INTRODUZIONE

L'obiettivo di questo studio è analizzare e valutare la politica di liberalizzazione del trasporto ferroviario regionale. Analizzare una politica pubblica vuol dire studiarne, attraverso un approccio descrittivo, la struttura e il funzionamento. Ciò significa considerare una dimensione statica – guardando agli elementi costitutivi della *policy*, agli attori che vi prendono parte e agli obiettivi che vengono fissati – e una dimensione dinamica – facendo luce su come la politica evolve, come viene implementata e in che misura trasforma il contesto esterno e raggiunge gli obiettivi. La valutazione della politica, invece, consiste nel giudicarne l'adeguatezza rispetto al risultato finale desiderato. Questa può avvenire attraverso tre diverse direttrici. La prima valuta la coerenza logica degli strumenti di *policy* scelti rispetto agli obiettivi; la seconda valuta la qualità dell'implementazione; la terza, infine, valuta l'impatto della politica, ossia gli effetti causalmente legati all'implementazione.

In base a questa tripartizione, è possibile distinguere due prospettive di studio della politica di liberalizzazione del trasporto ferroviario regionale: la prospettiva interna valuta la coerenza logica degli strumenti rispetto agli obiettivi; la prospettiva esterna valuta l'implementazione e l'impatto della politica. Questo lavoro si soffermerà sulla analisi della politica, sulla misura in cui la scelta degli strumenti e l'implementazione sono coerenti con gli obiettivi, ma non sarà in grado di valutare l'impatto della *policy*, che richiederebbe un oneroso sforzo empirico, una grossa quantità di dati e una finissima analisi controfattuale. Nei primi due capitoli si studierà la politica dalla prospettiva interna, mentre nell'ultimo, da quella esterna.

Poiché laddove c'è un sufficiente margine di scelta c'è una politica pubblica, la liberalizzazione del trasporto ferroviario è caratterizzata da un triplice livello di *policy*: europeo, nazionale e regionale. La politica europea inaugura il percorso riformatore che investirà il mercato ferroviario innestandovi i primi elementi liberalizzanti; la politica nazionale, dal canto suo, pur recependo i vincoli europei si è concentrata solamente sulla

dimensione legale della liberalizzazione, rimandando *ad libitum* la ristrutturazione sostanziale del settore; la politica regionale, infine, in forza delle competenze attribuite alle regioni in materia di trasporto pubblico locale, può godere di ampi margini di discrezionalità sia nella fase di *policy-design* sia in quella di implementazione.

Nel primo capitolo si analizzerà la politica europea. Gli importanti interventi degli anni Novanta hanno inaugurato un lungo periodo di riforma, dovuto alle preoccupazioni del *policy-maker* riguardo le criticità derivanti dal declino dell'industria ferroviaria. Le prime misure di riorganizzazione del mercato ferroviario attraverso il principio cardine di separazione tra gestione della rete e dell'infrastruttura hanno fissato il punto di partenza dei processi di liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Tuttavia, il riconoscimento di certi segmenti di trasporto come attività a forte valenza sociale ha condotto alla definizione di regole speciali per il trasporto pubblico locale e, di conseguenza, anche per il trasporto ferroviario regionale. Questa *sub-policy* europea concluderà il primo capitolo e la descrizione del livello europeo di liberalizzazione.

Sulle scelte del *policy-maker* europeo si è innestata la politica nazionale che, in aggiunta all'andamento ondivago dell'obbligatorietà di forme di concorrenza per il mercato, non ha saputo affrontare i problemi sostanziali di una politica di liberalizzazione. Una *policy* di liberalizzazione deve consistere, infatti, di due *tranche* di interventi: una prima, di formale abbattimento delle barriere legali e una seconda, di superamento degli ostacoli sostanziali alla concorrenza. Nel capitolo secondo, oltre a fotografare il problema della contraddittorietà del quadro normativo, si passeranno in rassegna i principali ostacoli fattuali all'instaurazione di un regime concorrenziale nel trasporto pubblico ferroviario. Sempre orientati agli obiettivi della politica di liberalizzazione, si guarderà alla misura in cui il modello di governance e l'assetto del mercato stridono con una effettiva liberalizzazione del trasporto regionale mediante l'instaurazione di dinamiche pro-concorrenziali.

Il terzo capitolo tratterà l'ultimo livello della *policy* di liberalizzazione del trasporto ferroviario regionale. Si prenderà come caso di studio la regione Emilia Romagna, che è stata l'ultima ad avere sperimentato forme di affidamento concorsuale del servizio di trasporto. Malgrado l'approccio logico della valutazione della *policy* regionale mostrerà un coraggioso cammino dell'Emilia Romagna verso l'apertura del mercato, lo studio empirico delle scelte di implementazione confermeranno la problematicità di alcuni

fattori che, di fatto, inibiscono la portata liberalizzante della politica pubblica. Anche la politica regionale ha trascurato la liberalizzazione sostanziale del mercato.

A parziale rimedio di questa liberalizzazione a metà, l'attività del regolatore indipendente – l'Autorità di regolazione dei trasporti – ha sufficienti margini di manovra per sopperire ad alcuni limiti emersi nel momento di implementazione della *policy*. Il terzo capitolo concluderà con l'analisi e la valutazione della recente attività dell'Autorità in materia di regolazione delle procedure di affidamento dei servizi.

La tesi che verrà supportata in questo studio è quella per cui politiche di riorganizzazione in senso pro-concorrenziale di mercati monopolistici devono essere costruite su due pilastri: quello della liberalizzazione formale, che può essere sintetizzato nel modello di apertura del mercato a nuovi operatori mediante l'abbattimento delle restrizioni legali all'iniziativa economica privata; e quello della liberalizzazione sostanziale, che rimuove gli ostacoli strutturali e congiunturali del mercato di riferimento.