

Il mio intervento intende rispondere principalmente a quattro domande, tutte connotate dal segno negativo:

1. Quali riforme, auspiccate ed attese, non saranno invece realizzate dal IV pacchetto ferroviario?
2. Perché i cambiamenti ferroviari sono così difficili e le direttive U.E. nascono promettendo molto ma crescono mantenendo poco?
3. Perché è sbagliato il progetto di quotazione di FSI senza prima intervenire sulle regole del mercato e sulla struttura del gruppo?
4. Perché la quotazione, così come si prospetta, è destinata a sicuro fallimento?

### **1. Le promesse mancate del IV pacchetto ferroviario**

Il processo di riforma delle ferrovie europee avrebbe dovuto subire un'accelerazione a seguito dell'introduzione del IV pacchetto, presentato dalla Commissione U.E. a gennaio 2013 per *“per offrire migliore qualità e maggiore scelta di servizi ferroviari in Europa, contribuendo così alla competitività del settore”*. Composto da sei provvedimenti, di cui tre di natura tecnica e tre di natura economica, è stato tuttavia fortemente ridimensionato nei suoi principali aspetti innovatori nel passaggio in prima lettura al Parlamento Europeo nella seduta del 26 febbraio 2014, nella quale i deputati hanno deliberato in contrasto con la Commissione

Quali erano i principali aspetti innovatori del IV pacchetto e cosa ne resta al momento, dopo le sforbiciate del Parlamento e la successiva revisione del Consiglio? Resta da un lato **l'apertura dei mercati nazionali passeggeri**, l'ultimo e maggiore segmento del mercato ferroviario che è potuto sinora restare in regime di monopolio. È infatti prevista a partire dal 2019 l'introduzione del diritto per le imprese ferroviarie europee di offrire servizi passeggeri nazionali in tutti gli stati membri. Tuttavia, in assenza di altri necessari provvedimenti di contorno, si rischia solo di poter replicare anche in altri paesi quello che è stato in Italia il caso Arenaways: il libero ingresso di un nuovo operatore sul mercato che sarà presto espulso dalla forza dell'*incumbent*, non delimitata da regole e da un terreno di gioco uguali per tutti.

L'introduzione di **procedure di gara obbligatorie per i contratti di servizio pubblico** è invece fortemente depotenziata dalla revisione del IV pacchetto: la gara dovrebbe essere la regola per l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico, tuttavia sono previste

eccezioni che consentono l'aggiudicazione diretta qualora giustificata dalla struttura e dalle caratteristiche geografiche del mercato e della rete e qualora riferita a contratti di ridotta dimensione o alla necessità di assicurare continuità di lungo periodo dei servizi. Inoltre le autorità nazionali possono continuare ad aggiudicare direttamente contratti di servizio pubblico per un decennio ulteriore dopo l'entrata in vigore del regolamento mentre i contratti esistenti restano invariati fino alla loro scadenza.

Viene inoltre meno la definizione di precise **regole comuni per la definizione dei servizi in regime di OSP** e di regole e procedure comuni per l'aggiudicazione **di contratti di servizio pubblico passeggeri** e per l'**accesso non discriminatorio al materiale rotabile ferroviario**. Su questi temi la posizione di molti Stati è infatti quella di indurre l'U.E. a lasciare al livello nazionale la definizione delle misure ritenute più adeguate, prevedendo a livello comunitario solo norme di cornice, non troppo dettagliate e rigorose.

È infine fortemente depotenziata la richiesta di **effettiva indipendenza del gestore dell'infrastruttura**, indispensabile per garantire accesso equo e non discriminatorio alla rete. Infatti il tema della **separazione effettiva dei gestori dell'infrastruttura dagli operatori del trasporto** non è per nulla gradito a molti Stati membri, i quali, piuttosto che accettare il divorzio tra treni e binari, spontaneamente realizzato dai loro omologhi del Nord Europa, preferiscono piuttosto inventarsi un'inverosimile scissione all'interno degli stessi gestori dell'infrastruttura, distinguendo tra funzioni essenziali e non essenziali. In conseguenza gli operatori che permangono verticalmente integrati, compresi quelli con struttura a holding, vedrebbero conservata la gestione dell'infrastruttura, a condizione di garantire l'"indipendenza" di quella parte del gestore destinata a svolgere le cosiddette "funzioni essenziali", principalmente l'assegnazione delle tracce e l'imposizione dei canoni. Non si può certo dire che vi siano limiti alla fantasia di chi vuole preservare a tutti i costi il legame proprietario e gestionale tra binari e treni.

## **2. Perché le direttive non riescono a introdurre un modello ferroviario unico nell'U.E.?**

Dagli anni '90 in avanti si sono delineati in Europa due modelli contrapposti di organizzazione del settore ferroviario. In alternativa al precedente modello, uniforme e valido in tutto il continente, di *monopolio pubblico verticalmente e orizzontalmente integrato* si è progressivamente diffuso nel Nord Europa un modello differente, caratterizzato dalla separazione della rete ferroviaria rispetto ai servizi di trasporto e dall'introduzione di un pluralismo di operatori, attraverso forme di concorrenza per il mercato e, più recentemente, anche nel mercato.

Il *modello unionista-conservatore*, che difende lo status quo accettando adattamenti minimi o di facciata, come la holding, e il *modello scissionista-riformatore* sono alternativi e non conciliabili. Le direttive europee, in ultimo il IV pacchetto in itinere, volendo far convergere il primo modello verso il secondo, incontrano ostacoli di difficile superabilità e, iniziando a promettere molto nelle stesure iniziali, finiscono in genere per mantenere molto poco in quelle finali.

Il modello nordico di organizzazione del settore non è infatti mai riuscito ad oltrepassare il canale della Manica e anche se più a est ha convinto anche Danimarca e Olanda, i baluardi del modello unionista, Francia e Germania, restano ad esso completamente impermeabili. Le direttive comunitarie debbono in conseguenza arrendersi, prima della loro approvazione finale, di fronte alla forza ferroviaria rappresentata dai grandi paesi dell'Europa continentale. Esse non riescono a superare il dualismo dei modelli e a ricondurre il superstito modello tradizionale a quello più innovativo che si è diffuso nel Nord Europa.

### **3. Il caso specifico dell'Italia**

Tra i due sistemi in cui l'Europa si è divisa, l'Italia fa coerentemente parte dell'area ferroviaria unionista-conservatrice a cui è ancorata dalla geografia, dalla storia e da una diffusa cultura statalista corporativa dell'opinione pubblica, avversa al mercato, che è pienamente e adeguatamente rappresentata in Parlamento, trasversalmente a tutte le aree politiche. Tuttavia ha cercato in due distinti momenti di affrancarsi da questo modello e di convertirsi a quello nordico.

La prima volta è avvenuta a metà degli anni '90, tra il 1995 e il 1997, con il primo tentativo di istituire un regolatore indipendente anche per i trasporti, di introdurre gare obbligatorie nel trasporto regionale, ferro compreso, e con la separazione ferroviaria indicata dalla Direttiva Prodi del 30 gennaio 1997. Sono esattamente i tre pilastri del modello nordico, tutti e tre ai tempi rapidamente abbattuti. La seconda volta è avvenuta con l'apertura legale del mercato passeggeri all'inizio del decennio 2000, che ha del tutto inaspettatamente posto all'avanguardia l'Italia in Europa, primo paese ad avere di fatto la concorrenza sui binari dell'alta velocità, e secondo nel tempo dopo la Svezia tutti i binari considerati. Tuttavia questo secondo tentativo non ha rappresentato un'adesione organica al modello nordico: il campo di gara è stato aperto ma senza prima assicurarsi che vi fosse un arbitro in campo prima dell'inizio della gara, che il terreno fosse uniforme dai due lati e che le regole fossero uguali per tutti. Ora l'arbitro c'è, l'ART, ma il campo e le regole uniformi ancora no.

Bisogna peraltro osservare che, nonostante queste pericolose asimmetrie di regole, siamo stati sinora più virtuosi della media europea. Nel segmento merci risultiamo anzi i migliori

per le quote di mercato complessivamente conseguite dai nuovi operatori. Invece nel segmento passeggeri, che l'Europa ha liberalizzato solo in relazione ai collegamenti internazionali ma ha sinora permesso di mantenere in monopolio nei mercati domestici, l'Italia ha attuato una completa liberalizzazione legale già dall'anno 2001. Questo ha permesso la concorrenza tra i treni di NTV e quelli di Trenitalia a partire dall'aprile 2012. È il primo caso di concorrenza in Europa sui binari dell'alta velocità e il secondo complessivo, data la completa liberalizzazione svedese del 2010, paese che tuttavia non dispone di linee ad alta velocità.

La concorrenza ha prodotto effetti positivi? Si direbbe proprio di sì, di gran lunga superiori a quanto si potesse prevedere: (1) le dimensioni del mercato sono cresciute notevolmente e i nuovi passeggeri di NTV si sono affiancati a passeggeri in crescita anche per Frecciarossa; (2) sono diminuiti sensibilmente i prezzi, tanto che si può stimare che i viaggiatori dell'ultimo anno abbiano complessivamente risparmiato almeno mezzo miliardo di euro rispetto alle tariffe di quando c'era il monopolio; (3) l'aumento dell'offerta complessiva di treni da parte dei due operatori è stato impressionante, con una frequenza ormai paragonabile a quella di una metropolitana urbana, e ha incrementato notevolmente l'utilizzo delle linee, giustificando un po' di più ex post il loro elevatissimo costo di costruzione, sostenuto nel decennio scorso.

Tutti questi aspetti positivi dovrebbero indurre sia a consolidare regole proconcorrenziali nei segmenti aperti, sia a realizzare un'effettiva apertura ai residui segmenti, quelli non meno importanti del trasporto passeggeri a lunga distanza su linee non ad alta velocità e del trasporto regionale e metropolitano, soggetto ad obblighi di servizio pubblico e ad oneri non trascurabili a carico della finanza pubblica. L'obiettivo della quotazione di FSI dovrebbe essere occasione per consistenti passi in avanti in questa direzione. Nella realtà accade il contrario e vi è anzi il rischio che l'occasione sia invece colta al fine di cercare di rafforzare l'operatore dominante, indebolendo la concorrenza e le sue prospettive.

#### **4. Le regole che in Italia ostacolano la concorrenza**

Il recente recepimento della direttiva comunitaria sullo 'spazio ferroviario europeo' (direttiva 2012/34) è già stato strumento di rafforzamento degli ostacoli a un'effettiva concorrenza nel mercato passeggeri, pur da noi legalmente liberalizzato in maniera spontanea più di un quindicennio fa. I maggiori tra essi risultano al momento i seguenti:

- i. L'impresa ferroviaria che esercita in regime di libero mercato servizi passeggeri in ambito nazionale può essere limitata nel suo diritto di servire stazioni intermedie che sono oggetto di contratti di servizio pubblico oppure soggetta a pagare diritti di compensazione se la sua offerta è in grado di compromettere 'l'equilibrio economico del contratto di servizio'. Questo significa che a un'impresa che voglia

collegare due città senza chiedere sovvenzioni pubbliche può essere impedito di servire stazioni intermedie già servite da un'altra impresa che invece sta percependo contributi pubblici per farlo. Si tratta di una regola assurda, pur prevista dalle norme comunitarie: se un operatore vuole offrire un servizio senza chiedere contributi pubblici questa è la dimostrazione che nel caso specifico non c'è fallimento del mercato e che pertanto essi non sono necessari e possono e debbono pertanto essere evitati.

- ii. In relazione invece ai servizi svolti sulle linee ad alta velocità “può essere introdotto un sovrapprezzo al canone” dovuto al gestore della rete, il cui ordine di grandezza non viene tuttavia definito o perimetrato dal provvedimento, “in armonia con la necessità di assicurare la copertura degli oneri per i servizi universali di trasporto ferroviario di interesse nazionale oggetto di contratti di servizio pubblico”. Perché il trasporto ferroviario AV, a lunga distanza, dovrebbe sussidiare quello non AV mentre altrettanto non avviene nel caso del concorrente trasporto aereo? Inoltre quale operatore razionale può essere indotto a entrare sul mercato dell'AV in pendenza di questa sorta di “sovrapprezzo di Damocle”, non preventivabile nella tempistica né riguardo alle possibili dimensioni? E chi decide quali e quanti ‘servizi universali’ nazionali sono necessari? Il governo? I consumatori? L'impresa dominante? La Germania ha già dato molti anni fa una risposta semplice e netta al riguardo: i servizi passeggeri a media lunga distanza sono legalmente liberalizzati e debbono reggersi esclusivamente sui proventi da mercato, senza alcun tipo di contributo pubblico. Se l'operatore *incumbent* non è grado di svolgerne taluni, arriverà qualcun altro più efficiente al suo posto (su ferro, su gomma, o aereo).
- iii. Infine un ostacolo ancora più rilevante riguarda la tipologia di costi che debbono essere inclusi nel pedaggio per l'utilizzo della rete che le imprese ferroviarie debbono versare al suo gestore. Come sappiamo il livello del pedaggio è un fattore chiave per attrarre o respingere eventuali nuove imprese e infatti i paesi scandinavi che desiderano massimizzare l'uso della rete, tra i quali la Svezia integralmente liberalizzata, lo hanno storicamente definito al livello più basso possibile, corrispondente al costo incrementale direttamente generato da ogni servizio di trasporto accolto sulla rete, compensando i costi non coperti del suo gestore tramite contributi pubblici. L'Italia è stata sinora abbastanza vicina a questo approccio, salvo per le linee ad alta velocità, e la sola tipologia di costi coperta col pedaggio riguardava sino al 2015 i costi di mantenimento in esercizio della rete e di circolazione dei treni. Gli oneri relativi alle manutenzioni straordinarie sono stati invece sempre a carico della finanza pubblica, tramite il contratto di programma, e gli ammortamenti della rete, costruita e adeguata nel tempo integralmente con fondi pubblici, non sono stati coperti bensì sterilizzati tramite l'impiego di fondi patrimoniali istituiti da norme di legge apposite. Questo regime è stato tuttavia

cancellato dal recepimento della direttiva 2012/34: ora i canoni e gli altri proventi da mercato del gestore devono coprire, al netto dei contributi ricevuti: “i costi di infrastruttura almeno nelle sue componenti di costi operativi, ammortamenti e remunerazione del capitale investito”. In futuro, in conseguenza, i canoni per l’uso della rete potranno risultare molto più elevati di quelli attuali, con evidenti effetti riduttivi sulle possibilità di crescita del mercato, di entrata di nuovi operatori e di sviluppo della concorrenza. E ovviamente anche le Regioni che finanziano il trasporto locale dovranno sostenere oneri di servizio pubblico molto maggiori dato che il canone per l’uso della rete è una componente rilevante di costo per lo svolgimento di tali servizi.

## **5. Una privatizzazione problematica**

Arriviamo infine al progetto di quotazione/parziale privatizzazione dell’azienda pubblica. Quali dei due modelli europei citati la prevede? Il modello continentale, a cui l’Italia ancora aderisce salvo l’eccezione dell’Alta Velocità, proprio no. Nessuno dei paesi di questo gruppo lo ha sinora fatto. Nel modello nordico è un optional, non un pilastro fondamentale: la Gran Bretagna ha privatizzato tutto, salvo poi accorgersi che la rete non era privatizzabile e riprendersela indietro, trasformando in tal modo una *débâcle* annunciata in un grande successo; la Svezia ha liberalizzato tutto, anche qui con grande successo, ma senza privatizzare assolutamente nulla. L’Italia vuole quotare/privatizzare ma a quale modello aderisce? Quello nordico, come farebbe pensare la concorrenza esistente sull’Alta Velocità, o quello continentale, come fa pensare tutto il resto? L’ipotesi più probabile è che non lo sappia.

L’Italia vuole quotare la holding, rete compresa, ma chi la remunera? Le imprese ferroviarie (IF) non di certo, non sono in grado. Dunque la remuneriamo con trasferimenti pubblici? Con aiuti di Stato? E che ne pensa l’Europa al riguardo? E soprattutto: in quale norma europea è prevista la remunerazione del capitale proprio del gestore dell’infrastruttura (GI)? Quella che prevede che al fine di un pieno recupero dei costi del GI è possibile introdurre componenti di maggiorazione al canone fissato al costo incrementale prodotto dalla circolazione dei treni? In realtà la definizione di costo utilizzata dalla direttiva esclude ogni componente di profitto.

## **6. La rete non è remunerabile in base alle norme europee**

La direttiva 2012/34 (Direttiva Recast) non prevede in alcun modo, quale voce di costo o componente fuori dal costo, e in conseguenza esclude, la remunerazione del capitale proprio investito negli elementi di rete indispensabili per erogare il pacchetto minimo d’accesso all’infrastruttura (PMdA). Al riguardo l’art. 31, par. 3, della direttiva stabilisce

che: “*i canoni per il pacchetto minimo di accesso (...) sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario*”.

Tale definizione non include la remunerazione del capitale investito, come si può comprendere dalla lettura di quanto diversamente stabilito all’art. 32, comma 7: “*Il canone richiesto per l’accesso agli impianti di servizio (...), e per la prestazione dei servizi in tali impianti non può superare il costo della loro fornitura, aumentato di un profitto ragionevole*”. In sostanza i servizi prestati negli impianti di manutenzione, di pulizia e negli scali merci e di composizione e smistamento dei treni possono dar luogo a un profitto ragionevole, mentre per la circolazione dei treni sulla rete (PMdA) il profitto è escluso. Si noti inoltre come la direttiva in oggetto, ove intenda parlare di profitto, lo identifichi con tale denominazione, separandolo da qualsivoglia configurazione possibile di costo. Come è pertanto possibile che nel recepimento italiano della direttiva comunitaria sia apparsa dal nulla la remunerazione anche del capitale proprio investito quale componente del canone?

Ad ulteriore conferma di quanto sostenuto, l’art. 32, par. 1, stabilisce che “*Ai fini del pieno recupero dei costi da parte del gestore dell’infrastruttura, uno Stato membro può, se il mercato lo consente, applicare coefficienti di maggiorazione (...)*”. Qual è il significato? Che, se il mercato lo consente, al più si possono recuperare coi canoni pienamente i costi, e non più dei costi, senza pertanto alcuna inclusione di profitti (i quali, se previsti, sarebbero stati identificati con tale termine). L’interpretazione della non remunerabilità ha trovato d’altra parte ampia conferma nella sentenza della Corte di Giustizia nella causa Commissione-Polonia C-512/10, richiamata in nota n. 3 nello stesso Regolamento di esecuzione (UE) 2015/909.

La ratio della non remunerabilità del capitale proprio investito è d’altra parte facilmente comprensibile alla luce delle norme comunitarie che regolano gli aiuti di Stato alle reti ferroviarie diversamente da tutti gli altri settori: in tutti i settori tranne i GI gli aiuti di Stato sono infatti considerati eventi eccezionali, in quanto potenzialmente lesivi della concorrenza, e soggetti conseguentemente a valutazioni preventive ed autorizzazioni preventive eventuali da parte della Commissione UE. Invece nel caso dei GI, in quanto soggetti a monopolio naturale:

1. non si pone il problema dell’alterazione della concorrenza;
2. gli aiuti di Stato per sostenere gli investimenti e anche i costi di gestione del GI sono considerati evento ordinario e indispensabile per lo sviluppo delle reti e dei servizi di trasporto sulle medesime.

In conseguenza il sostegno pubblico ai GI, pur considerato aiuto di Stato soggetto alle norme europee, è sempre autorizzato, a differenza di tutti gli altri settori economici, e senza istruttorie specifiche ma solo a condizione che, riducendo i costi dei GI, vada a vantaggio degli utilizzatori delle reti sotto forma di pedaggi più bassi. Questa previsione è indicata all’art. 30 comma 1 della direttiva: “*Tenendo debito conto della sicurezza, della*

*manutenzione e del miglioramento della qualità del servizio di infrastruttura, sono concessi incentivi ai gestori per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei canoni di accesso".* Tale norma non prevede invece che siano concedibili incentivi finanziari ai GI per ...erogare dividendi ai loro azionisti. E non prevedendolo esplicitamente lo esclude implicitamente, dato che eventuali incentivi finanziari impiegati per erogare dividendi sarebbero distolti dalla finalità di *"ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei canoni di accesso"*.

Gli incentivi finanziari concessi dagli Stati ai GI non possano pertanto convertirsi in remunerazione del capitale proprio investito ed erogazione eventuale di dividendi; essi sono ammessi, e perfino auspicati, ma solo a condizione che si trasformino in via esclusiva in minori canoni. Aiuti di Stato liberamente concedibili dai governi e profitti distribuibili non possono convivere in un medesimo gestore: i secondi escludono i primi e viceversa.

#### **8. Gli investimenti pubblici storici sulla rete sono aiuti di Stato non remunerabili (e non ammortizzabili)**

Nell'ipotesi che si ammetta, in contrasto con quanto sopra ricordato, la remunerabilità anche degli investimenti infrastrutturali finanziati con capitale proprio, occorre evidentemente identificare quali siano considerabili capitale proprio investito, condizione indispensabile per la sua remunerabilità. È fuor di dubbio che gli investimenti finanziati con contributi pubblici in conto impianti non rappresentano capitale investito, tanto che essi non sono neppure valorizzati nell'attivo dello stato patrimoniale dei gestori di rete.

Tuttavia una forma di finanziamento spesso utilizzata in passato nel caso italiano è stata quella del conferimento di capitale sociale all'azienda ferroviaria. Gli investimenti in tal modo finanziati sono considerabili capitale investito? Al quesito ha risposto in maniera negativa nel 2005 l'Eurostat, che ha rivisto a ritroso i bilanci del gruppo Ferrovie dello Stato, giungendo alla conclusione che gli aumenti di capitale erogati negli anni precedenti dallo Stato non fossero funzionali alla realizzazione di investimenti infrastrutturali in un'ottica di mercato e di redditività, dunque classificabili come capitale di rischio con prospettive di rendimento da parte dell'investitore, bensì, in assenza di prospettive di redditività, fossero da considerarsi a tutti gli effetti aiuti di Stato, assimilabili ai fini della contabilità pubblica alle altre tipologie di sostegno pubblico, tra cui i contributi in conto impianti.

Per effetto di tale decisione i conferimenti di capitale effettuati dallo Stato a favore del gruppo FSI sono stati riclassificati da Eurostat come trasferimenti in conto capitale e dunque come spesa pubblica a tutti gli effetti dell'Italia con conseguente rettifica in aumento del nostro disavanzo pubblico. Anche l'Istat ha conseguentemente riclassificato gli apporti di capitale al Gruppo FS come contributi, in quanto non presentano le caratteristiche di operazioni finanziarie previste dal manuale del sistema Europeo dei conti



(SEC 95) che richiede redditività dell'investimento (dividendi), libertà di utilizzo da parte della gestione aziendale, emissione di nuove azioni.

Dato che in sede UE gli aumenti di capitale sociale di fonte statale conferiti sino all'anno 2004 al Gruppo Ferrovie dello Stato sono stati considerati trasferimenti in conto capitale in tutto e per tutto equivalenti ai contributi in conto impianti, e che i governi italiani non hanno manifestato opposizione e si sono uniformati a tale decisione, è evidente che gli investimenti finanziati con i conferimenti in oggetto non possono neppure rappresentare capitale investito proprio del GI ai fini della loro eventuale, ove conforme alle regole comunitarie, remunerazione.

Si evidenzia inoltre che, stante l'equivalenza posta in sede UE tra aumenti di capitale e contributi in conto impianti, la prima delle due modalità di finanziamento degli investimenti non è più stata utilizzata dallo Stato italiano posteriormente alla decisione di Eurostat, e dunque dal 2005 in avanti. L'unica modalità utilizzata è stata infatti quella dei contributi in conto impianti. Tale scelta rappresenta ulteriore conferma del fatto che i conferimenti di capitale non possano essere considerati ai fini della determinazione del capitale investito netto e oltre a non dar luogo a remunerazione non possano neppure determinare ammortamenti recuperabili attraverso i pedaggi.

## **7. Il peso della rete zavorra la redditività del gruppo**

Ammettiamo pure, in contrasto con le norme europee, che le reti ferroviarie siano remunerabili e ammettiamo pure, contrariamente a quanto accertato da Eurostat, che l'intero valore patrimoniale netto di RFI sia considerabile capitale proprio investito in un'ottica di mercato e redditività. Cosa succede se lo includiamo nel perimetro oggetto di quotazione e relativa cessione sino al 40%? Succede semplicemente che l'elevato valore contabile della rete zavorra la redditività dell'intero gruppo, rendendolo non privatizzabile a causa del basso rendimento atteso.

Bastano pochi numeri per dimostrarlo: nel 2014 il gestore della rete RFI (Rete Ferroviaria Italiana) aveva un capitale investito netto pari a 33 miliardi e mezzi propri per un ammontare equivalente mentre la gestione ha ottenuto un risultato operativo di 350 milioni e netto di 140 milioni. Il ROI, rapporto tra risultato operativo e capitale investito netto è stato pari in conseguenza all'1,1% mentre il ROE, rapporto tra risultato netto e mezzi propri, allo 0,4%. È evidente che con tali parametri di redditività non è ipotizzabile vi siano sottoscrittori interessati all'acquisto e se si insiste a lasciare la rete nel perimetro aziendale che si vuole portare alla quotazione, dato che essa pesa per oltre i tre quarti del capitale investito totale, si finirà per non trovare acquirenti neppure per l'insieme. In sintesi, da qualunque lato si voglia affrontare il problema, la rete non risulta proprio privatizzabile e il dilemma se privatizzare anche la rete oppure solo i treni non si può in realtà porre su un piano di effettiva fattibilità.

La non privatizzabilità della rete rischia tuttavia di indurre i privatizzatori ad una scelta ancora peggiore della quotazione della holding nel suo perimetro attuale: lo scorporo della “nuda proprietà” dell’infrastruttura e il suo ritorno allo Stato e il mantenimento della sola gestione in capo all’attuale gruppo. È la fallimentare scelta adottata dalla Francia nel 1997, con la legge di riforma del settore (l. 135/1997) che stabilì la scissione della proprietà della rete dall’operatore ferroviario nazionale SNCF, già verticalmente integrato, al quale rimase affidata, in qualità di impresa ferroviaria nazionale, la responsabilità dei servizi di trasporto passeggeri, nazionali e regionali, e merci.

La medesima legge istituì RFF, *Reseau Ferré de France*, quale ente proprietario e responsabile dell’esercizio della rete, delle manutenzioni e dei programmi d’investimento, funzioni che tuttavia non esercitava direttamente in quanto la stessa legge di riforma le aveva affidate, in qualità di ‘gestore delegato’, all’impresa SNCF. Questa struttura, unica in Europa, ha determinato consistenti problemi: RFF finanziava i suoi costi principalmente attraverso i pedaggi corrisposti dalle imprese ferroviarie, principalmente SNCF, che era pertanto il primo cliente di RFF e nello stesso tempo anche il principale fornitore di servizi, dato che il compenso annuo corrisposto a SNCF per la gestione della rete risultava la principale voce di costo di RFF.

Il responsabile della rete aveva tuttavia una debolissima o nulla capacità di controllare i costi gestionali della rete, affidati a SNCF, ed era obbligato a finanziarli principalmente attraverso i pedaggi. Pertanto costi gestionali crescenti scaricati da SNCF su RFF non potevano che portare a pedaggi crescenti imposti da RFF alla circolazione dei treni, in primo luogo quelli di SNCF.

Tale esito insoddisfacente ha portato alla nuova legge di riforma ferroviaria del 4 agosto 2014 con la quale dal 1° gennaio 2015 si è adottato un modello organizzativo di tipo holding, analogo a quello storico di Germania e Italia. RFF è stata dunque riportata dentro SNCF, che ha assunto funzioni di capogruppo. L’attuale holding SNCF comprende da un lato *SNCF Mobilités*, incaricata dei soli servizi di trasporto, e dall’altro, in qualità di gestore a pieno titolo dell’infrastruttura, di *SNCF Réseau*, nel quale sono confluite; i) RFF; ii) SNCF Infra, che era l’area di SNCF incaricata della gestione della rete; iii) la Direzione della circolazione ferroviaria, già ramo di SNCF Infra, divenuto nel 2010 gestore separato e indipendente della circolazione.

In sostanza l’Italia si appresta ad adottare il precedente modello francese che la Francia, fortemente insoddisfatta, ha da poco dismesso per adottare quello italiano (e tedesco), ritenuto migliore.

## **8. Cosa si può privatizzare?**

Non sarebbe più semplice se il perimetro dell'azienda ferroviaria quotanda fosse scelto in base a criteri ragionevoli?

- i. Ciò che è 'not for profit' (la rete e la sua gestione) non è neppure privatizzabile.
- ii. Tutto il resto è potenzialmente privatizzabile ma è consigliabile che ciò che si intende privatizzare sia anche profittevole. Lasciar dentro le merci, storicamente e strutturalmente in perdita, non migliora ma abbassa il valore dell'insieme. Sarebbe dunque meglio separarle e affrontarle a parte: risanarle, venderle (a un partner industriale in grado di risanarle) oppure, in una logica di puro mercato, chiuderle.
- iii. Quello che resta è vendibile in quanto profittevole, tuttavia una parte (il trasporto regionale e quello nazionale in regime di OSP) riceve consistenti compensazioni pubbliche che non sono esito di gare competitive. Prudenza consiglierebbe di lasciar fuori anche questa.

In definitiva appare non problematicamente privatizzabile ciò che è contemporaneamente: (i) for profit; (ii) effettivamente profittevole; (iii) non beneficiario di sostegno finanziario pubblico. Questo qualcosa sta dentro FSI e dunque la sua quotazione determina una privatizzazione di secondo livello, interna al gruppo. Peccato che, tra le tante ipotesi circolate, questa sia l'unica che non si è mai sentita da parte di chi è competente per le scelte relative alla quotazione.

## **9. Per concludere...**

Consigliava un famoso economista italiano di “conoscere per deliberare”. Non mi sembra sia stato sinora seguito nel caso ferroviario. Se chi decide ha le idee chiare e non vuol farsi condizionare dagli esperti vale però anche l'opposto: “perché conoscere se intendiamo deliberare come ci pare?”. Ma non è neanche questo il caso. Qui intendiamo deliberare senza conoscere e senza neppure sapere cosa vogliamo. Non sappiamo dove siamo, non sappiamo dove vogliamo andare ma siamo assolutamente certo del percorso che abbiamo disegnato. Tutto questo ci porta a concludere che la privatizzazione delle ferrovie sarà un pasticcio perfetto. L'esito di una perfetta divisione del lavoro tra chi conosce e chi decide, ove conosce chi non decide e decide chi non conosce.