

SIPOTRA

SOCIETA' ITALIANA DI POLITICA DEI TRASPORTI



RIORGANIZZARE LE FERROVIE VERSO LA QUOTAZIONE IN BORSA: OPINIONI E MODELLI A CONFRONTO

I quaderni di SIPoTra/3

luglio 2016

RIORGANIZZARE LE FERROVIE ITALIANE
VERSO LA QUOTAZIONE IN BORSA: OPINIONI
E MODELLI A CONFRONTO

luglio 2016

Presentazione

Questo “Quaderno S.I.Po.Tra.” raccoglie relazioni presentate al Convegno organizzato dall’Associazione e tenuto il 22 gennaio 2016 alla Camera dei Deputati.

Con quella iniziativa la Società Italiana di Politica dei Trasporti ha inteso offrire un’occasione di pubblica discussione su una questione cruciale per il rilancio competitivo del sistema della mobilità e della logistica nel nostro Paese.

Lo spunto di discussione è la quotazione in borsa delle ferrovie italiane, che può essere un’occasione per “fare cassa” ma deve anche rappresentare un passaggio strategico per costruire un percorso di cambiamento finalizzato a rilanciare il ruolo delle ferrovie nei diversi segmenti nei quali si articola il mercato: passeggeri ad alta velocità, trasporto regionale, merci e logistica.

In questo scenario occorre interrogarsi, fra l’altro, sul futuro dell’infrastruttura ferroviaria nazionale, monopolio naturale destinato in ogni caso a costituire il backbone per la competizione tra le imprese di trasporto. La qualità della rete e gli investimenti necessari per la sua modernizzazione costituiscono un fattore primario di competitività del sistema trasportistico italiano, anche nei nodi di interconnessione che debbono garantire il miglior funzionamento dell’intermodalità per passeggeri e merci. Vanno parimenti analizzati estrema attenzione, nella logica della liberalizzazione del mercato e della partecipazione di capitali privati, il diritto e le condizioni di accesso alle *essential facilities* ferroviarie.

INDICE

<i>Elementi per la costruzione di un modello industriale efficiente per la riorganizzazione industriale e la quotazione in Borsa del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane</i> di Pietro Spirito	5
<i>Uno scenario avanzato per la privatizzazione delle ferrovie in Italia</i> di Marco Ponti	20
<i>La concorrenza nel mercato del trasporto ferroviario: lunga percorrenza passeggeri e trasporto merci</i> di Giuseppe Sciarrone	26
<i>L'evoluzione della normativa comunitaria, il Quarto pacchetto ferroviario ed i modelli di assetto proprietario delle ferrovie in Europa</i> di Ugo Arrigo	32

Elementi per la costruzione di un modello industriale efficiente per la riorganizzazione industriale e la quotazione in Borsa del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane

Relazione di Pietro Spirito

1. GLI OBIETTIVI

L'impegno assunto dal Governo italiano nei confronti dell'Unione Europea di accelerare, assieme ad altre riforme strutturali, un piano per la dismissione di società a partecipazione interamente pubblica incrocia:

- il percorso per la liberalizzazione dei servizi pubblici, coerentemente con le normative comunitarie;
- la revisione della spesa pubblica, resa necessaria non solo per i vincoli posti dal Patto di Stabilità, ma soprattutto dalla opportuna ricerca di una maggiore efficienza nella erogazione dei servizi collettivi.

All'interno del programma di dismissioni delle partecipazioni statali concordato tra la Commissione Europea ed il Governo italiano, è prevista anche la parziale cessione di quote di FSI, con un incasso stimato tra i 3 ed i 4 miliardi di €.

Per quanto è emerso sinora, si confrontano tre necessità che vanno contemperate:

1. “fare cassa per lo Stato”, che costituisce però il valore in gioco meno rilevante, in quanto stiamo parlando di una frazione di interessi sul debito pubblico;
2. adempiere al rispetto delle normative comunitarie in materia di liberalizzazione;
3. ampliare/migliorare i servizi offerti, puntando al riequilibrio modale dei sistemi di trasporto.

E' bene sottolineare che, allo stato delle indicazioni espresse dal Governo, non siamo in presenza di una privatizzazione, in quanto si intende mantenere il controllo della maggioranza del Gruppo, ma della dismissione di quote di minoranza della Società, scorporando almeno la proprietà della rete, che resta sotto il controllo totalmente pubblico.

Resta per ora fermo un principio di unitarietà e di integrazione tra le attività diverse del Gruppo FSI, anche se l'atto di indirizzo presentato dal Governo al Parlamento nel dicembre del 2015 apre spazi per soluzioni che non prevedono esclusivamente l'apertura del capitale a terzi mediante il mantenimento di una integrità piena di perimetro rispetto alla attuale configurazione del Gruppo FSI. In questo documento, cercheremo di analizzare se gli orientamenti sinora emersi, ed anche l'atto di

indirizzo in discussione in Parlamento, siano efficaci e coerenti per perseguire gli obiettivi precedentemente descritti.

2. I VINCOLI/OPPORTUNITA'

Dirimente per la definizione di qualsiasi modello di riassetto proprietario del Gruppo FSI è la posizione in merito al modello industriale/organizzativo che si intende perseguire; in Europa ed in Italia si confrontano due scuole di pensiero:

- “il modello integrato”, che conserva all’interno di un unico soggetto economico la figura del Gestore della Infrastruttura e le Imprese Ferroviarie di origine pubblica (*incumbent*); tale modello è ancora prevalente, e peraltro ammesso anche dal Quarto Pacchetto Ferroviario in discussione presso il Parlamento Europeo, che, per conservare l’integrità dei gruppi societari nati dall’*unbundling* delle aziende ferroviarie pubbliche, obbliga esclusivamente alla separazione organizzativa/contabile tra GI e IF, mediante l’adozione di meccanismi di garanzia dell’effettiva autonomia ed indipendenza del GI; il modello integrato, in forme e con sfumature diverse, trova per il momento allineati paesi come Francia, Italia e Germania, pur se, come vedremo in seguito, si stanno determinando slittamenti rispetto alle originarie posizioni;
- “la separazione in due soggetti giuridici distinti del GI e della/delle IF di origine pubblica”, che - al pari delle nuove IF - si confrontano con piena terzietà rispetto al GI sul mercato liberalizzato: questo modello è stato adottato in Svezia ed in Gran Bretagna, dopo un periodo travagliato che ha riguardato soprattutto l’esperienza inglese, nel cui caso la privatizzazione della rete ferroviaria, successivamente ripubblicizzata, ha determinato gravi distorsioni di sistema.

Il dibattito sulla scelta dei modelli industriali di riorganizzazione ferroviaria dentro il processo di liberalizzazione in corso è stato sinora condizionato da:

- dichiarate esigenze di integrazione verticale dei processi industriali da parte degli “*incumbent*”, per evitare di disperdere economie di scala, derivanti dai costi dell’eventuale perdita delle sinergie (il CER¹ ha pubblicato uno studio sugli abnormi costi di una eventuale separazione “a volumi costanti”);
- una significativa emotività politico/sindacale, più legata alla paura della perdita del “campione nazionale”, che a reali motivazioni economiche ed industriali.

E’ di tutta evidenza che nei Paesi in cui si è adottato il modello della separazione societaria tra gestore della rete ed imprese ferroviarie senza una Holding integrata (in particolare in Svezia), la più bilanciata liberalizzazione del settore e la crescita dei volumi hanno rappresentato un volano di riequilibrio modale senza pari, nel confronto anche con i migliori modelli integrati.

¹ CER è l’associazione delle aziende ferroviarie espressione degli ex-monopolisti.

Rispetto agli orientamenti sinora prevalenti, tendenti a mantenere l'unitarietà dell'*incumbent* ferroviario pur in presenza di un processo irreversibile di liberalizzazione, emergono elementi di discontinuità, che partono anche dalla posizione delle Autorità Antitrust dei singoli Paesi comunitari.

In Germania, a luglio del 2015, la *Monopoly Commission* si è espressa con una posizione che invita il Governo Federale ad assicurare un avanzamento del processo di liberalizzazione mediante una più netta separazione tra il Gestore della Infrastruttura e le Imprese Ferroviarie di trasporto, per evitare quegli inevitabili conflitti di interesse che sono destinati a permanere in presenza di un modello integrato di azienda ferroviaria.

Immediatamente a valle di questa decisione, il Gruppo DB, anche in considerazione dei debiti fortemente accumulati negli anni recenti per la costruzione di un soggetto logistico capace di fronteggiare i mutamenti del mercato, ha deciso di avviare il collocamento sul mercato del 25% della proprietà di DB Schenker, l'azienda che ha unificato in una filiera il trasporto ferroviario con le attività logistiche su scala sovranazionale.

Comincia ad emergere quindi una divaricazione tra orientamenti della legislazione comunitaria, che impone la netta separazione contabile tra gestore della rete ed imprese di trasporto senza implicare per questo una separazione degli assetti proprietari, e gli orientamenti dei singoli Stati nazionali, che, di fronte alla trasformazione delle logiche industriali del settore ferroviario, cominciano a ragionare con minore approccio ideologico sui possibili modelli con i quali portare a compimento un riassetto organizzativo della filiera, avviato ormai quasi un quarto di secolo fa, con la direttiva 91/440.

Tra gli estremi dei due modelli del mantenimento della integrazione verticale da un lato e della separazione tra gestore della rete rispetto alle attività di trasporto si cominciano a delineare soluzioni differenti, che possono aprire uno spazio per ragionamenti che riportino al centro la creazione del valore dell'industria ferroviaria, rispetto a configurazioni di assetti organizzativi che avevano sinora appassionato una comunità ristretta di esperti e di operatori.

Le esperienze maturate nel corso di questi decenni inducono a trarre qualche conclusione sulle strade che certamente non sono destinate a determinare competitività del settore e recupero di quote di mercato. La privatizzazione del gestore della rete ferroviaria nazionale realizzata mediante separazione rispetto alle altre attività di trasporto si è rivelata un disastro industriale. Il caso britannico, che ha prima collocato sul mercato Railtrack e poi è stato costretto ad una ripubblicizzazione, sta a dimostrarlo.

Il ritorno degli investimenti sulla rete è caratterizzato da cicli di lungo periodo, e la pressione sulla redditività di un Gestore della Infrastruttura privatizzato potrebbe indurre ad un calo di attenzione sui criteri di rigida sicurezza e sulle necessità di adeguate manutenzioni straordinarie, che costituiscono elementi di vantaggio competitivo della modalità ferroviaria.

Inoltre, la privatizzazione delle *utilities* secondo un modello integrato di rete e servizi ha evidenziato, in altri settori, appesantimenti finanziari che hanno determinato l'incapacità a reggere

gli investimenti necessari per assicurare le innovazioni indispensabili per mantenere un adeguato livello di competitività: Telecom Italia ne è l'esperienza più significativa.

Da queste vicende è opportuno trarre insegnamenti, per evitare che l'esigenza di fare cassa nel breve periodo comprometta poi un equilibrio industriale di medio e lungo periodo, che è particolarmente rilevante nell'industria ferroviaria, caratterizzata da un ciclo di investimenti che inevitabilmente si ripaga solo in una logica pluridecennale, almeno per quanto riguarda il gestore della infrastruttura.

Va sottolineata la complessità ed i lunghi tempi richiesti dalla riorganizzazione industriale sottostante ad un settore che con la liberalizzazione comunitaria non ha colto le opportunità di rilancio e di allargamento del mercato. Complessità che mal si concilierebbero con le pressanti esigenze del Governo in tema di privatizzazioni e *cash-in*, secondo i tempi concordati con le istituzioni comunitarie.

Non può d'altra parte essere messo sotto traccia il fatto che l'eventuale mantenimento del modello integrato non impedisce in teoria parimenti di conseguire i benefici di sviluppo e terzietà del GI rispetto alle IF concorrenti, se vengono introdotti correttivi con ragionevoli strumenti di *governance*. Si renderebbero indispensabili in tale scenario:

- una netta e chiara separazione della funzione di allocazione della capacità di rete;
- la nomina di consiglieri indipendenti nel board di RFI;
- meccanismi di *chinese wall*;
- una separazione anche logistica degli attori;
- il superamento delle norme/procedure di coordinamento della holding;
- la definizione di un ruolo più finanziario che industriale della Capogruppo.

La qualità ed il livello degli strumenti e delle istituzioni di regolazione costituisce evidentemente un presupposto dirimente in qualunque scenario di diverso assetto del Gruppo FSI, perché ci troveremo a dover applicare il Quarto Pacchetto Ferroviario, che prosegue nel suo percorso di graduale liberalizzazione; ancor di più dovrebbe essere consolidato il ruolo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti nel caso in cui dovessero essere mantenuti nella Capogruppo funzioni connesse all'esercizio della gestione della infrastruttura: sarebbero indispensabili poteri di *enforcement* almeno comparabili rispetto a quelli di cui è dotata oggi l'Autorità garante per la Concorrenza e per il Mercato.

Nell'Atto di Governo sottoposto a parere parlamentare sulla privatizzazione delle Ferrovie italiane², il modello che si delinea, espresso peraltro nei "considerando" e non nel testo del decreto, prevede "l'assegnazione allo Stato della proprietà dell'infrastruttura ferroviaria relativa alla rete", mentre "il Governo intende assicurare ... che il Gestore della Infrastruttura, nell'esercizio di tutte le funzioni sensibili, continui a garantire a tutti gli operatori l'accesso equo e non discriminatorio

² Senato della Repubblica, "Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare", "Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante definizione dei criteri di privatizzazione e delle modalità di dismissione della partecipazione detenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze nel capitale di Ferrovie dello Stato S.p.A.", n. 251, 2 dicembre 2015

all'infrastruttura ferroviaria, valutando per tale fine anche l'evoluzione verso una completa indipendenza societaria del gestore stesso”.

Nel testo dello schema di Dpcm sottoposto al parere parlamentare, all'articolo 1, è previsto “il mantenimento di una partecipazione dello Stato al capitale della stessa società non inferiore del 60%, fatta salva l'assegnazione dell'infrastruttura della rete ferroviaria di cui alle premesse”.

La separazione solo proprietaria della rete ferroviaria nazionale dal resto del Gruppo FSI, lasciando nel perimetro della società oggetto di privatizzazione anche la gestione della infrastruttura, rischia di essere un modo per mascherare meccanismi che inevitabilmente determinano barriere improprie all'accesso di nuovi operatori, a meno che non si rafforzino i poteri di enforcement dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Il modello di separazione esclusivamente proprietaria della rete è stato perseguito dai francesi, con la costituzione di RFF, che ha scisso solo la nuda proprietà della infrastruttura, lasciando insoluti tutti i nodi essenziali che riguardano un assetto industriale distinto, che vede inevitabilmente la struttura della rete ferroviaria viaggiare secondo variabili temporali e meccanismi di funzionamento operativo largamente distinti rispetto alle imprese di trasporto.

In ogni caso, rispetto alla ipotesi di scindere solo la proprietà della rete dal resto del Gruppo, andrebbero separate, assieme all'asset, almeno anche le funzioni “sensibili” sotto il profilo della concorrenza, a partire dalla allocazione delle tracce orarie tra le diverse imprese, che non può essere lasciata al soggetto integrato, che gestisce anche la circolazione e la manutenzione della infrastruttura, oltre a disporre nel suo perimetro delle imprese di trasporto ferroviario nei diversi segmenti di mercato che oggi vedono ormai attori e *competitors* di natura differente.

Si tratterebbe in ogni caso di mettere in piedi modelli complessi di regolazione, che richiederebbero elevati costi di transazione per assicurare costante vigilanza verso i comportamenti dell'incumbent, inevitabilmente orientato a generare artificiose barriere all'ingresso per i nuovi entranti o condizioni di implicito vantaggio competitivo per le imprese ferroviarie che operano sotto il controllo della Holding integrata.

Sono queste le ragioni che spingono a ritenere più adeguato un modello di riorganizzazione dell'industria ferroviaria basato sulla separazione proprietaria tra un gestore della rete dotato delle leve per la sua organizzazione industriale, che resta un monopolio naturale più adeguatamente gestito da un soggetto pubblico, e le imprese di trasporto, che devono competere con le altre imprese in uno scenario di progressiva concorrenza.

L'industria ferroviaria non si presenta come un sistema guidato da medesime logiche, in funzione di:

- differenti variabili temporali che riguardano il ciclo degli investimenti;
- attori concorrenziali che non sono gli stessi su tutti i mercati;
- modelli di regolamentazione che riflettono meccanismi istituzionali differenti nei diversi segmenti di mercato.

E' questa la principale ragione che spinge a ritenere poco auspicabile, dal punto di vista industriale, il mantenimento di un soggetto integrato, parzialmente privatizzato negli assetti proprietari, ma poi inevitabilmente sottoposto a spinte di regolazione e di concorrenza di qualità ed intensità differente.

La separazione del gestore della rete ferroviaria nazionale, che opportunamente deve restare nella titolarità pubblica per un ciclo di investimenti caratterizzato da un ritorno di lungo o lunghissimo periodo, rispetto al resto delle attività di trasporto, che possono essere collocate sul mercato e messe in concorrenza con altri operatori, risponde ad una accelerazione del processo di cambiamento destinato ad imprimere maggiore velocità alla efficienza necessaria per rendere competitiva l'intera filiera industriale del trasporto ferroviario.

Le attività che non rientrano nel perimetro del gestore pubblico della rete possono a quel punto essere gradualmente indirizzate verso una riorganizzazione dell'assetto proprietario, valorizzandone al meglio la dismissione e pilotando con efficacia anche la tempistica per collocare sul mercato segmenti industriali che conoscono differenti percorsi di liberalizzazione.

In questo scenario una Holding di coordinamento e controllo non avrebbe ovviamente senso, in quanto costituirebbe solo una stanza di compensazione destinata a creare barriere all'ingresso ed a frenare l'evoluzione di dinamiche competitive che possono essere adeguate a migliorare standard di efficienza e di efficacia.

Con tale approccio, si potrebbero realizzare sia le auspiccate dismissioni a breve termine (concordate tra Governo e Commissione Europea), sia conseguire nel medio termine (3/5 anni) un riassetto complessivo del settore senza traumi, per presentarsi alla scadenza della piena liberalizzazione europea del 2019 in piena efficienza e capacità competitiva.

Insomma, per la politica industriale dei trasporti nel nostro Paese, il banco di prova della quotazione in Borsa del Gruppo Ferrovie dello Stato dimostrerà se intendiamo essere leader, come abbiamo dimostrato di saper fare quando abbiamo avviato, primi in Europa, la competizione ferroviaria sui servizi ad alta velocità, oppure follower, abbracciando una tesi di integrazione tra rete e servizi che manifesta enormi problemi di regolazione e di concorrenza, non solo nel trasporto ferroviario ma anche in altri segmenti delle *utilities*.

3. IL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE E REGOLAZIONE

Per giungere alla formulazione di una proposta che superi una contrapposizione sterile di modelli è necessario innanzitutto chiarire il contesto regolatorio della Unione Europea, che è in movimento a seguito della discussione in corso sul Quarto Pacchetto Ferroviario, ora all'esame del Parlamento Europeo.

Nel nostro Paese, proprio per i contenuti di tale pacchetto, che delineano una riorganizzazione del mercato ferroviario e degli obblighi di servizio pubblico, sarebbe opportuno cominciare ad aprire

un focus su un tema che è rimasto sinora sotto traccia, vale a dire l'assetto, l'efficienza e la competitività della rete e dei servizi ferroviari regionali, compresi quelli che sono esterni al perimetro del Gruppo FSI, vale a dire le ferrovie ex-concesse.

Sinora, a questo comparto non sono state applicate le regole della riforma ferroviaria comunitaria, e non se ne fa cenno nemmeno nell'ambito dello stesso Quarto Pacchetto ferroviario. Si tratta in Italia di poco meno di 3.500 km di rete, pari sostanzialmente ad un quarto della intera dotazione ferroviaria nazionale.

La grave crisi industriale del trasporto pubblico locale in Italia, caratterizzato da un grado di copertura dei costi con i ricavi da mercato molto distante rispetto agli standard comunitari, dovrebbe indurre ad una sostanziale riforma del settore, finalmente guidata dalla applicazione dei costi standard e dalla introduzione di meccanismi di concorrenza per il mercato che favoriscano un superamento di quell'endemico conflitto di interessi tra azionista, committente di servizi e controllore che caratterizza il soggetto pubblico, sia esso lo Stato centrale o gli enti territoriali.

Sarebbe altamente opportuno che un riassetto proprietario del Gruppo FSI fosse accompagnato anche da una riforma del trasporto pubblico locale, che da molti mesi è in fase di gestazione, ma che ancora non vede la luce.

Sul tema della privatizzazione del Gruppo FSI si incrociano anche elementi di carattere giuridico e civilistico, che andranno attentamente analizzati e valutati per operare la privatizzazione nel rispetto delle regole comunitarie, di quelle esistenti e di quelle in formazione.

La regola sulla sterilizzazione degli ammortamenti del gestore della rete, oggi applicabile in un contesto di proprietà pubblica, deve essere sottoposta ad attenta valutazione di compatibilità con lo scenario della privatizzazione, sia per lo stock degli investimenti passati sia per il flusso degli investimenti futuri.

Servirebbe, accanto alla privatizzazione, un quadro regolatorio coerente, comprensivo anche di meccanismi di politica industriale che evitino un peggioramento delle barriere di ingresso al mercato da parte di altri operatori e che inducano ad un maggior ricorso alla modalità ferroviaria, soprattutto nei segmenti del trasporto merci e del trasporto regionale.

Per dare impulso al processo, come avvenuto ad esempio nel contesto inglese, andrebbe formulato dal Governo un preciso atto d'indirizzo per l'Autorità di Regolazione dei Trasporti con gli obiettivi a breve e medio termine dell'attività regolatoria, articolato nei diversi segmenti e con puntuali obiettivi e misuratori (volumi di trasporto, quote di mercato, qualità percepita, puntualità e regolarità dei treni, volumi di produzione ferroviaria e costi di accesso, qualità delle infrastrutture, velocità, frequenza, puntualità e regolarità di rete per bacino/rotta, ecc), da pubblicare periodicamente sul sito dell'Autorità (vedi ad es. Sito O.R.R.).

Una attività regolatoria che operi in assenza di indirizzi di politica industriale da parte del Governo può indurre ad elementi di distorsione e disallineamento. Un esempio in tale direzione è fornito dalla recente decisione sui criteri per la determinazione del pedaggio di accesso alla rete

ferroviaria nazionale, formulati dall'ART ancor prima che sia del tutto chiaro il modello di riorganizzazione proprietaria del Gruppo FSI.

4. IL RIASSETTO PROPRIETARIO DEL GRUPPO FSI

Oltre alla cessione di “asset” considerati non strettamente “core” (rete trasmissione elettrica, il ramo *retail* di Grandi Stazioni, ecc), per la componente industriale ferroviaria sembrava prefigurarsi, sino a qualche tempo fa, l'ipotesi di collocare sul mercato il 40% del complesso del Gruppo FSI, ovvero di quotare la holding, piuttosto che collocare sul mercato le sue attività industriali.

Tale approccio, apparentemente più semplice ed immediato dal punto di vista organizzativo, produrrebbe però pesanti distorsioni e ricadute sugli obiettivi sopra richiamati, senza necessariamente garantire il risultato di cassa atteso in assenza di significative “garanzie” pubbliche.

Per quotare un Gruppo che fattura circa 10 MLD di euro, di cui oltre 2/3 con contratti di servizio pubblico in buona parte affidati con modalità “in house” al limite della normativa europea vigente, ma certamente fuori da quella a breve scadenza obbligatoria, sarebbe indispensabile sterilizzare il rischio di perdita di tali contratti con proroghe o meccanismi di tutela per gli investitori, conseguendo implicitamente un rallentamento del percorso di apertura del mercato attraverso gare richiesto dalla Unione Europea.

Quindi, se in tale ipotesi ci trovassimo a collocare sul mercato una conglomerata (certamente meno appetibile di un soggetto industriale a perimetro netto per la coesistenza di rischi sovrapposti), con quello che ne consegue in termine di rischio per il mercato, si dovrebbe poi affrontare anche la complessa matassa del patrimonio ferroviario.

Vale la pena di sottolineare che, per la storia delle norme succedutesi è di proprietà di RFI e non, come tipicamente avviene in questi casi in “concessione”, il patrimonio iscritto a bilancio è pari a valori di diverse decine di miliardi di euro (poco meno di 40), e non remunerato evidentemente da redditi d'impresa adeguati per una quotazione.

Proprio per tale atipicità di configurazione dell'assetto giuridico/propietario sono state nel tempo varate specifiche norme per la sterilizzazione degli ammortamenti a fronte di investimenti pubblici di rinnovo dell'infrastruttura che mal si conciliano con la natura di una privatizzazione.

Terzo e non ultimo motivo per riflettere sul modello di privatizzazione, inconciliabile con gli obiettivi complessivi del settore, sta nel blocco d'interessi contro la liberalizzazione che si verrebbe a generare con il modello di privatizzazione del blocco unico della conglomerata (che indurrebbe a pedaggi crescenti e ad allungamenti dei contratti di servizio in house), modello che confliggerebbe sia con gli obiettivi di servizio pubblico e riequilibrio modale ma soprattutto con lo sviluppo della competizione, che invece ha dimostrato almeno nel segmento dell'AV quali risultati in termini di volumi, prezzi e qualità del servizio sia in grado di riprodurre per i consumatori.

Tale modello, pur ipotizzando che sia realizzabile con garanzie pubbliche in grado di convincere gli investitori, non appare in alcun modo in grado di perseguire con equilibrio gli altri due obiettivi citati, e pertanto si manifesta contrario agli interessi generali.

Non si prendono infatti in debita considerazione le conseguenze in termini di politica industriale per la filiera del settore ferroviario, sia per la parte che riguarda il perimetro della produzione del servizio, sia per quello che riguarda la produzione industriale e tecnologica funzionale al settore.

Manca, in altri termini, un approccio alla privatizzazione che possa garantire la formazione ed il consolidamento di *competitors* adeguati per assicurare quella concorrenza che è insita nel processo di liberalizzazione comunitaria.

Per cogliere al meglio le opportunità di un processo di privatizzazione, oltre alla dimensione puramente finanziaria determinata dal valore di realizzo, andrebbero attentamente valutate le più corrette modalità di configurazione dei soggetti economici da collocare sul mercato, in modo da garantirne nel tempo percorsi durevoli di creazione di valore per gli azionisti, e quindi prospettive di salvaguardia comunque degli asset industriali ceduti.

Più recentemente, come si citava precedentemente con lo schema di Dpcm all'esame del Parlamento, il Governo si è orientato verso un modello di cessione di quote di minoranza di FSI, mantenendo in capo allo Stato la proprietà della rete, e valutando l'evoluzione verso una completa indipendenza societaria del gestore stesso. Rispetto alla precedente ipotesi che prevedeva il collocamento sul mercato dell'intero Gruppo, compresa la proprietà della rete, si tratta certamente di un passo in avanti rilevante, che:

- supera tutta una serie di complessità regolatorie;
- favorisce un percorso più adeguato verso la liberalizzazione delle imprese di trasporto ferroviario;
- consente di porre le premesse per un miglioramento delle *performance* della rete ferroviaria nazionale, che richiede ancora, in particolare per il trasporto delle merci, adeguamenti tecnologici ed infrastrutturali per consentire il miglioramento della competitività, in termini di sagome e lunghezza dei convogli.

Restano però due temi di rilevante impatto strategico che vanno messi sotto osservazione e valutati con estrema attenzione:

- da un lato, si collocherebbe sul mercato un conglomerato di imprese di trasporto, senza distinguere tra attività di mercato – quale i servizi ad alta velocità – ed attività soggette ad obbligo di servizio – come il trasporto metropolitano e regionale;
- dall'altro, potrebbe restare dentro il Gruppo la gestione della rete ferroviaria, separata dalla proprietà, con ancora tutte le funzioni sensibili in capo ad un soggetto unitario, con la necessità di precedere regole di *enforcement* adeguate per assicurare un accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura.

Inoltre, rimarrebbe privo di un focus specifico uno dei temi strategici più rilevanti per il Paese, vale a dire il rilancio del trasporto ferroviario delle merci, che ha segnato, pur nella fase della liberalizzazione, un pesante arretramento competitivo.

Un possibile modello di riassetto proprietario, che tenga conto delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato e sulla separazione delle funzioni sensibili, oltre che delle regole civilistiche sugli ammortamenti, potrebbe essere quello di articolare l'attuale Gruppo FSI secondo una configurazione corrispondente a logiche di business in grado di contribuire:

- da un lato a determinare un ulteriore sviluppo del mercato liberalizzato;
- dall'altro a generare maggiore leva finanziaria nel processo di dismissione, attraverso la costruzione di soggetti di chiara focalizzazione industriale, con un più basso beta di rischio per i potenziali acquirenti.

Il processo di riassetto proprietario in questo modello sarebbe progressivo, a fasi successive di implementazione, e vedrebbe:

- dapprima, ed a breve, l'immissione sul mercato dei molti *asset* non strettamente *core* ancora presenti nel Gruppo;
- a seguire il collocamento sul mercato di rami d'azienda opportunamente scissi, la cui separazione dal Gruppo FSI avverrebbe per quote inizialmente di minoranza, o attraverso veicoli finanziari opportunamente creati (ad esempio *sell e rent back* del materiale rotabile e/o di beni patrimoniali fungibili, come gli uffici direzionali, le grandi officine, ecc)
- infine, la collocazione sul mercato di quei rami d'azienda che, seppur contendibili, richiedono un processo propedeutico di risanamento.

Tale modello, lasciando il gestore della rete ferroviaria nazionale in mano pubblica, riarticolerebbe l'industria ferroviaria con quote di partecipazione (volendo anche variabili nel tempo), ma correlate alla strategicità/contendibilità delle attività industriali presenti nella articolazione produttiva del sistema ferroviario.

Si potrebbe in tal senso riconfigurare in termini ancor più strategici il ruolo del GI, che in qualità di "monopolio naturale" e strumento principe della politica di riequilibrio modale della mobilità rimarrebbe al 100% sotto il controllo dello Stato.

In tale scenario RFI, oltre a sviluppare il ruolo di regia operativa dello sviluppo infrastrutturale ferroviario del Paese, potrebbe assumere anche la *mission* di riunificare nel suo perimetro la gestione di tutte le infrastrutture ferroviarie sul territorio nazionale, traguardandone uno standard unico di sicurezza ed efficienza operativa.

RFI di contro dovrebbe operare "una forte cura dimagrante dell'attivo fisso" separando dal suo perimetro gli ancora rilevanti *asset* non strettamente *core*, per cederli sul mercato immediatamente (rete trasmissione elettrica in primis, aree e diritti edificatori, ecc.).

Alla Rete Ferroviaria andrebbe assegnato un ruolo determinante nel processo di riorganizzazione delle *essential facilities*, che costituiscono uno snodo strategico nei processi di riorganizzazione e di efficienza della produzione dei servizi ferroviari, oltre ad essere spesso barriera di accesso al mercato. Due sono le articolazioni che si intendono proporre per un percorso di efficienza e di apertura successiva al mercato, i servizi ai treni e servizi ai passeggeri/merci:

- la prima area privatizzabile attiene ai servizi ai treni (c.d. attività di *handling* nel settore aeronautico), che andrebbe riorganizzata separatamente dalle imprese ferroviarie. Tali servizi andrebbero inizialmente posti quali satelliti a riporto del G.I. (giòvi evidenziare che oltre al pedaggio queste attività costituiscono le principali barriere all'ingresso per gli elevati costi di attivazione che richiedono ad un nuovo operatore e i vantaggi di scala ottenibili da una gestione "consortile"/in service). Tra i servizi principali si elencano: sgombero infrastrutture e soccorso in linea, servizi di sosta e ricovero dei mezzi con eventuale sorveglianza, preriscaldamento / climatizzazione ecc., manovra, piazzamento, traghettamento, officine di manutenzione straordinaria e ordinaria;
- la seconda area privatizzabile riguarda i "servizi ai passeggeri / caricatori", che, come già accade per l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri a mobilità ridotta (PRM), o per le "informazioni di arrivo e partenza", dovrebbe essere assicurata dal GI come servizi accessori alla massima qualità/efficienza in condizioni di accesso equo e non discriminatorio da parte dei diversi operatori. Analogò ragionamento condotto per i passeggeri vale per i terminali merci, che costituiscono la piattaforma decisiva per la competitività e l'efficienza del trasporto ferroviario merci inserito nella catena logistica.

Una configurazione industriale di tale tipo, con queste due famiglie di servizi intermedi ricondotte inizialmente nel perimetro organizzativo del GI, permetterebbe:

- nell'immediato alle IF dell'*incumbent* di alleggerire la propria struttura dei costi fissi (incrementandone valore e appetibilità sul mercato) e di acquistare tali servizi a costi standard con puntuali SLA.
- nel medio termine al GI di supportare il processo di apertura del mercato, rendendo disponibili tali *essential facilities* per le nuove IF, che potranno comprare tali servizi secondo puntuali cataloghi e standard codificati, senza necessariamente dover investire in onerosi costi di stabilimento per avviare nuove attività.

Peraltro, come avvenuto anche nel parallelo sistema di *handling* aeroportuale, nulla esclude che, una volta perseguita qualità/efficienza dei servizi e rilanciato lo sviluppo della domanda ferroviaria sul mercato, anche tale segmento di attività possa essere ceduto/quotato.

Per quanto riguarda il perimetro delle IF appare possibile ed auspicabile:

- separare e quotare quanto prima il settore dei servizi di mercato della Divisione Passeggeri M/Ldistanza (Freccia Rossa, Freccia Argento, e fors'anche Freccia Bianca), che appare peraltro già in grado di competere, e certamente anche di esprimere valore crescente sul mercato se ulteriormente liberato dai variegati vincoli di gruppo;

- chiarendo la prospettiva normativa del c.d. servizio universale, si potrebbe mettere sul mercato il relativo ramo d'azienda per i collegamenti intercity e notturni, opportunamente dotato di un ulteriore affidamento in house del contratto di servizio, accelerando per questa via il processo di contendibilità del segmento attraverso gare, separando chiaramente il ramo d'azienda e rendendolo disponibile per il vincitore al valore netto contabile degli asset;
- in parallelo, sarebbe inoltre possibile valutare lo scorporo dal perimetro di Trenitalia delle officine di grandi manutenzioni dei rotabili ferroviari, che, contrattualizzando le attuali commesse interne, potrebbero configurarsi come rami d'azienda di buon interesse sul mercato, ma anche strumenti di accelerazione della riconfigurazione industriale del settore, che troverebbe certamente l'interesse dei grandi costruttori attratti da una estensione del perimetro di attività, ma anche qualificarsi come polo di attrazione per la razionalizzazione dei processi manutentivi delle municipalizzate.

Con tale modello si verrebbe a configurare a regime una riorganizzazione del sistema ferroviario a tre livelli:

1. Il gestore della infrastruttura, posto alla base, come piattaforma per lo sviluppo e la innovazione del sistema ferroviario; in questo scenario il GI si caratterizza per un approccio strategico e motore dello sviluppo della mobilità ferroviaria, con compiti di regia (la progettualità di un sistema di mobilità intermodale integrato, sia per i passeggeri che per le merci è oramai essenziale) ed integrazione del sistema che - d'intesa con il regolatore - utilizzi la leva del pedaggio come strumento di politica industriale per generare competitività del sistema ferroviario, su rotte e segmenti altrimenti non remunerativi;
2. I servizi intermedi, intesi come cerniera, inizialmente nella proprietà del GI, remunerati inizialmente al costo "mediamente efficiente", e via via ottimizzati verso una remunerazione a costi standard controllati dal regolatore ;
3. Le imprese ferroviarie, come soggetti per la privatizzazione di prima fase. Si tratta di IF più leggere e dinamiche di quelle attuali, in grado di reinterpretare velocemente i bisogni del mercato, adeguando l'offerta alla domanda con prospettive significative di crescita dei volumi almeno sui principali bacini socio-demografici.

Il ruolo del leasing del materiale rotabile per il trasporto regionale e metropolitano

Tra le ulteriori varianti di questo modello si evidenzia la possibilità di separare la proprietà delle flotte dalle IF, per la sola parte che riguarda il trasporto ferroviario regionale e metropolitano, attraverso la creazione di veicoli tecnico-finanziari (in GB denominati ROSCOs - Rolling Stock Operating Companies).

Tali soggetti, disponendo di un rischio chiaro e misurabile, potrebbero assicurare una più agevole finanziarizzazione degli attivi fissi, ed in prospettiva anche un acceleratore di sviluppo per lo svecchiamento delle flotte del trasporto pubblico locale, essenziale per migliorare la qualità dei servizi ai cittadini.

Con il coinvolgimento di investitori istituzionali (ad es. CDP), ed adeguate normative di agevolazione fiscale alla rottamazione delle vecchie flotte, si potrebbe inoltre affidare a tale veicolo

una straordinaria missione di rinnovo/sviluppo delle flotte dedicate al TPL, innescando e sostenendo quel virtuoso processo di miglioramento del servizio, aumento dei volumi, riduzione dei costi (le flotte vecchie hanno bassi livelli di disponibilità/affidabilità e alti costi manutentivi) propedeutico sia al rilancio del settore che al collocamento dei rami d'azienda regionali sul mercato, senza considerare i ben più ampi benefici per i consumatori e per l'indotto industriale in termini di occupazione.

Il modello proposto appare senz'altro il più agile anche nell'ipotesi di un'accelerazione delle gare per il mercato del TPL, in cui senz'altro la disponibilità del materiale rotabile rappresenta la variabile critica di successo.

La leva della valorizzazione immobiliare e le aree metropolitane

Rimane poi certamente da rilanciare la straordinaria leva dello sviluppo ferroviario/immobiliare, la c.d. "cura del ferro" che ha rappresentato in tutto il mondo una delle leve principali della modernizzazione delle grandi aree urbane.

Con oculate scelte infrastrutturali si potrebbero infatti liberare e valorizzare grandi aree oggi destinate ad attività industriali ferroviarie in impianti spesso vetusti nel centro delle principali città, con grandi potenziali di riqualificazione urbanistica e ambientale e con la rifocalizzazione in moderni impianti industriali delle attività ferroviarie.

Possono essere nel tempo costruite ipotesi di riconfigurazione delle storiche stazioni di testa con liberazione di grandi aree di riqualificazione urbana in diverse città metropolitane italiane, quali, ad esempio, Roma, Torino, Venezia, Napoli, anche con la riconfigurazione/razionalizzazione di alcune piattaforme logistiche e/o di alcune officine in primarie aree urbane.

In tale scenario, e con il completamento – anche parziale - dell'anello ferroviario di Roma, potrebbe trovare soluzione la storica carenza di collegamento all'AV dell'aeroporto intercontinentale di Fiumicino, dove potrebbe essere collocata la nuova stazione AV di termine corsa di Roma, realizzando un sistema nazionale di *feeding/de-feeding* ad Alta Velocità di livello/qualità comparabile a quelli delle grandi capitali europee.

5. IL RILANCIO DEL TRASPORTO FERROVIARIO DELLE MERCI

Negli otto anni trascorsi dall'avvio della liberalizzazione, i volumi trasportati per ferrovia dai *new comers* sul mercato italiano del trasporto ferroviario sono cresciuti: oggi operano nel settore merci tredici aziende che posseggono licenza ferroviaria e certificato di sicurezza, ed i volumi trasportati dai nuovi entranti sono pari a poco meno di 10 milioni di treni*km, che si aggiungono ai circa 30 milioni trasportati oggi da Trenitalia. Quasi nessuno dei servizi ferroviari avviati dagli operatori che si sono affacciati sul mercato della produzione ferroviaria ha riguardato l'intermodalità nazionale terrestre.

La concorrenza si è determinata sostanzialmente, ed era inevitabile che ciò fosse, laddove il mercato ferroviario è più denso, vale a dire a ridosso dei transiti transalpini. Buona parte del traffico ferroviario nazionale infatti è più appendice delle matrici origini/destinazione di altri mercati, piuttosto che una proiezione delle scelte effettuate dal mercato nazionale.

Con la liberalizzazione ferroviaria, l'Europa intendeva promuovere un meccanismo di apertura del mercato finalizzata alla crescita dei volumi complessivi di trasporto ferroviario. "L'assunzione fondamentale della liberalizzazione ferroviaria europea consiste nel fatto che il settore ferroviario richiedeva una riforma per arrestare il declino in termini di quota di mercato e che questo obiettivo poteva essere raggiunto mediante la formazione di un ambiente liberalizzato". E' proprio quello che è accaduto con l'avvio ed il consolidamento del trasporto passeggeri ad alta velocità nella esperienza italiana³.

In Italia, a differenza che altrove, questo non è accaduto. Quali sono le ragioni di questo risultato? Innanzitutto va detto che è mancata completamente una politica dei trasporti coerente con gli obiettivi della liberalizzazione: da un lato sono proseguiti aiuti di Stato all'autotrasporto, senza finalizzarli ad una logica di riconversione verso intermodalità, e dall'altro è mancata una politica industriale di accompagnamento alla liberalizzazione, necessaria per evitare lo scenario che si è determinato, quello di una razionalizzazione senza sviluppo.

Inoltre, in Italia non si è nemmeno ancora completata l'infrastruttura di regolazione coerente con il disegno della liberalizzazione ferroviaria. Solo recentemente ha visto luce, dopo una lunghissima gestazione, l'Autorità dei Trasporti, che è il soggetto indipendente di regolazione incaricato di verificare la coerenza tra l'impianto normativo responsabilità delle istituzioni politiche ed i comportamenti degli operatori. "La mancanza di separazione nella proprietà, assieme alla mancanza di poteri di autorità indipendenti, favorisce una convergenza di interessi (specialmente limitando gli effetti della competizione), anche se gli aspetti delle normative formali sono rispettati".

Una parte degli introiti derivanti dalla privatizzazione del Gruppo FSI dovrebbe essere destinata ad investimenti per il rilancio del trasporto ferroviario delle merci, coerentemente il con nuovo Piano dei Porti e con il rilancio del ruolo strategico degli Interporti.

Senza un operatore nazionale capace di rinnovare gli *asset* (in particolare la flotta), i *new comers* non dispongono della massa critica adeguata per fronteggiare l'ingresso sul mercato nazionale di operatori ferroviari e logistici internazionali, che hanno solo un interesse a leggere l'Italia come un mercato di consumo, e non come un grande Paese esportatore di prodotti manifatturieri.

Per reggere la competitività del sistema produttivo nazionale abbiamo bisogno di un sistema logistico all'altezza di questa sfida. E' questa la ragione per la quale una parte degli incassi derivanti dalla privatizzazione del Gruppo FSI andranno investiti nella ristrutturazione e nello sviluppo di un soggetto industriale robusto per il trasporto ferroviario delle merci, che, anche in alleanza con i

³ Cfr. Ennio Cascetta, Pierluigi Coppola, "High-speed rail lines and market competition. Short term effects on services and demand in Italy", Journal of transportation research board, Washington DC, 2015.

soggetti privati italiani che operano già sul mercato, sia in grado di ridurre il processo di colonizzazione logistica che si è determinato nel corso dei passati decenni.

6. IL METODO PER PROCEDERE AD UN RIASSETTO DEL GRUPPO FSI

Il riassetto proprietario delle ferrovie italiane costituisce un passaggio strategico per la politica nazionale dei trasporti. Analizzare le diverse opzioni di riassetto proprietario, valutare opportunità e rischi, mettere in comparazione ipotesi differenti evidenziandone costi e benefici sociali costituisce un valore in sé per l'evoluzione e la qualità del processo decisionale pubblico.

E' questa la ragione che ha indotto la Società Italiana di Politica dei Trasporti ad organizzare questo convegno, per avviare una pubblica discussione, per fornire elementi di valutazione, per mettere a disposizione materiali di analisi e di studio, per evidenziare lo stato della discussione e delle decisioni negli altri Paesi europei.

Quando è stata assunta la decisione di pubblicizzare le ferrovie italiane, nel 1905, tale scelta fu preceduta da processi di consultazione di esperti, da analisi di commissioni governative, da valutazioni sulle ricadute per la finanza pubblica. Allora, era il peso dei costi delle concessioni private a risultare non più sostenibile per la finanza pubblica nazionale, ed era necessario avviare una nuova stagione di investimenti pubblici sulla rete, per la sua elettrificazione.

Oggi, grazie al lavoro che è stato svolto nel corso degli ultimi decenni, ci si trova nella condizione di poter considerare le Ferrovie italiane una risorsa per lo sviluppo del nostro Paese. Questa risorsa va valorizzata, puntando sulla qualità tecnologica di una rete che deve restare pubblica, che deve garantire accesso equo ai concorrenti, che deve gestire il processo di transizione sulle essential facilities. Per le imprese di trasporto, la distinzione tra servizi di mercato e servizi universali appare più necessaria che mai per fare chiarezza, anche nelle scelte di assetto proprietario.

La Società Italiana di Politica dei Trasporti ritiene innanzitutto che sia necessario, ed opportuno, utilizzare i prossimi mesi per valutare, come sostiene lo Schema di Dpcm all'esame del Parlamento, la completa indipendenza del gestore della infrastruttura.

Ma riteniamo anche che sia indispensabile valutare anche diversi assetti per i servizi a mercato e per i servizi universali. E siamo convinti che un Paese come l'Italia non possa non dotarsi di una strategia per il rilancio del trasporto ferroviario delle merci e della intermodalità.

L'insieme di questi temi potremmo essere oggetto di una commissione di analisi congiunta tra Ministero dell'Economia e Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, in modo tale che poi Governo e Parlamento possano assumere le decisioni più efficaci per la competitività del nostro Paese.

Uno scenario avanzato per la privatizzazione delle ferrovie in Italia

Relazione di Marco Ponti

1. L'infrastruttura ferroviaria è un monopolio naturale per un duplice motivo: subadditività della funzione di costo (non conviene costruire linee ferroviarie in concorrenza tra loro), e monopolio legale dell'uso del suolo (in genere non si possono costruire linee ferroviarie in concorrenza tra loro). I servizi ferroviari locali ed alcuni di lunga distanza sono invece solo monopoli legali (per scelta politica), mentre i servizi merci e AV, già oggi in concorrenza nonostante i vincoli a loro danno, provano che questa può funzionare anche “nel” mercato, non solo “per” il mercato (nota questa come “Demetz competition”). In USA tuttavia anche l'infrastruttura è quasi sempre privata per il trasporto merci, e gestita in modo efficiente, anche se la regolazione appare un po' debole (risultano rendite elevate per i proprietari dell'infrastruttura, e proteste di chi esercita il servizio e di chi lo utilizza).
2. Tuttavia anche i servizi ferroviari hanno barriere all'entrata “naturali” molto forti: basti citare l'“effetto Mohring” (che concerne le frequenze, le quali di per se hanno effetti assimilabili ad economie di scala), costi elevati del materiale rotabile senza mercati secondari e con lunghi tempi di acquisizione, forti economie di scala nella costruzione dei mezzi (curve di apprendimento ripide), economie di rete, e vincoli tecnologici dovuti all'alimentazione e alla velocità consentita dall'infrastruttura (il che limita la tipologia dei servizi offribili). Ovviamente il mancato “unbundling” tra rete e servizi, la gestione dei servizi accessori, e la comprensibile ostilità sindacale costituiscono oggi ulteriori barriere all'ingresso, queste non certo di tipo naturale. E tutto gioca a favore dell'“incumbent”, che dispone di un gran numero di “leve di controllo” del sistema.

Date queste barriere all'ingresso, il principio regolatorio della “dimensione minima efficiente” deve valere in qualche misura anche per i servizi (cfr. “numeri di Herfindhal”). La dominanza nei servizi di trasporto infatti potrebbe essere giustificata solo se:

- i benefici da economie di scala (o da progresso tecnologico) siano reali, misurati e consistenti;
 - tali benefici siano poi comunque “passati” agli utenti e/o ai contribuenti (a seconda dei soggetti che sopportano maggiormente i costi del sistema). Non possono cioè trasformarsi in rendite dell'impresa dominante, se non per un tempo breve legato ad un eventuale sforzo di innovazione tecnologica (“logica del brevetto”; è valsa per la dominanza di Microsoft, ma non sembra sia assolutamente il caso per i servizi ferroviari).
3. Le caratteristiche dell'“incumbent” sono molto particolari: è politicamente protetto (a causa di un non illegittimo “voto di scambio” con gli addetti del monopolista). Inoltre i fornitori sembrano, specularmente al monopolio, un “monopsonio collusivo” (sono quasi sempre le stesse imprese, anche con logiche di rotazione, e tali imprese, destinatarie di alcuni miliardi di commesse annue, hanno probabilmente finito di costituire una lobby di per se, motivata alla conservazione). L'“incumbent” poi esercita ancora la dominanza assoluta nel mercato ferroviario (90% circa del fatturato del settore), a causa sussidi sostanzialmente a pareggio (impossibilità di fallire o di

contrarsi in modo fisiologico: cfr. lo “speciale” ed onerosissimo fondo pensioni di cui ha goduto e gode). Presenta costi del lavoro elevati, una sindacalizzazione estesa a difesa del monopolio, fenomeno, come si è detto, di per sè comprensibile.

In sintesi: l’“incumbent” non si è guadagnato la dominanza sul mercato. Essendo pubblico, ne abusa ovviamente sul versante dei costi, non certo dei profitti (per questi mancano le motivazioni: costituirebbero infatti una partita di giro: tornerebbero allo Stato, unico proprietario). Gode di fortissime “rendite informative” connesse alla sua citata dominanza e peso politico (es. con il controllo delle informazioni, e quindi sui media, sui reali livelli dei sussidi, sui costi efficienti, sulla soddisfazione degli utenti, ed anche sulle dimensioni stesse dell’utenza, ecc).

Da qui necessità di una “regolazione asimmetrica” pro-competitiva (cfr. Cavazzuti), sia per l’infrastruttura che per i servizi.

4. I principi regolatori per ogni infrastruttura, monopolio naturale, in dottrina sono consolidati:

- occorre definire una “dimensione minima efficiente”, per bilanciare l’influenza politica (“clout”) del regolato con le possibili diseconomie di scala conseguenti ad un eccesso di frammentazione.
- una corretta “Regulatory Asset Base” (RAB): le attività e gli asset non strumentali devono essere comunque alienate, o regolate con un sistema “dual-till” (per evitare che si creino rendite improprie).
- una corretta durata delle concessioni: anche questa, dovrebbe essere quella “minima efficiente”, cioè abbastanza estesa da consentire lo sviluppo di una strategia gestionale e di coglierne i frutti, ma non così estesa da incentivare fenomeni di “cattura”. A questo fine non dovrebbe invece basarsi sulla durata degli ammortamenti, è sufficiente infatti stabilire buone regole di subentro (cfr. per esempio le raccomandazioni dell’AGCM per gli aeroporti).

Per quanto concerne il delicato tema investimenti, essendo stati questi, nel settore ferroviario, fino ad oggi al 100% pubblici, le difficoltà regolatorie diventano assai meno rilevanti. Anche il fatto che la concessione attualmente in essere sia lunghissima non ha nessuna rilevanza pratica, coincidendo il concedente con il concessionario.

In una fase intermedia in cui la gestione dell’infrastruttura non venga affidata in gara (cfr. oltre), per garantirne l’efficienza è necessaria una regolazione mediante “price-cap + yardstick competition”. Si fraziona comunque il management della rete per area geografica, si determina un’ipotesi di costi efficienti, ed un anno-obiettivo in cui conseguirli, e successivamente si valutano le traiettorie di conseguimento dell’obiettivo, mettendo a confronto diverse strategie di management proposte dai gestori per le diverse aree geografiche. I gestori di maggiore successo saranno poi compensati in base ai risultati conseguiti, tenendo ovviamente conto delle condizioni di partenza presenti nelle diverse aree geografiche.

5. Quali deve essere il perimetro dell’infrastruttura? Quello che gli consenta di comportarsi come ogni altra impresa regolata, in particolare come le altre infrastrutture (es. aeroporti). La “dimensione minima efficiente” va misurata. Verosimilmente non coincide affatto con quella nazionale (cfr. Loraschi, Giappone, UK, Svezia). A titolo puramente indicativo, potrebbe essere in Italia il nord, il centro, il sud e le isole, con susseguenti effetti di “yardstick competition” , e

conseguente diminuzione delle rendite informative, delle inefficienze e del “clout” politico del concessionario. La proprietà della rete può rimanere pubblica, ma la gestione viene affidata in gara temporanea, come per autostrade, aeroporti ecc.. Il gestore, pubblico o privato, vincitore della gara a quel punto è motivato all’efficienza (la gara periodica ne “screma” le possibili rendite), e deciderà di conseguenza cosa e come autoprodurre e cosa affidare a sua volta in gara. Tuttavia, come per i servizi di “handling” per gli aerei, dovrà essere sempre lasciata libera la scelta dell’autoproduzione da parte degli operatori dei servizi ferroviari.

Il sistema di regolazione dell’infrastruttura, oltre che a concernere l’allocazione delle tracce, dovrebbe essere del tipo “dual till”: il regolatore controlla analiticamente le tariffe (e la qualità dei servizi offerti) “lato binari” (“handling” dei mezzi, biglietterie, informazioni agli utenti), mentre pone “royalties” (destinate ad investimenti) su quelle “lato città” (parcheggi, attività commerciali ecc.). L’alternativa “single till”, tecnicamente più semplice in quanto si limiterebbe a regolare le tariffe “lato binari” al fine di evitare rendite, genera notoriamente gravi inefficienze allocative (le rendite dei servizi “lato città” sulle linee più affollate andrebbero ad abbassare i costi delle tracce su queste stesse linee, invece di alzarli per selezionare in modo efficiente la domanda con tariffe che esprimano la scarsità relativa delle tracce).

Tuttavia per l’assegnazione delle tracce stesse quando la domanda superasse l’offerta, la soluzione più efficiente sarebbe mediante aste, con “price-cap”, e/o con extraprofitti “earmarked” per gli investimenti, il che darebbe luogo ad una discriminazione efficiente (cfr. oltre).

6. Anche gli Investimenti infrastrutturali in relazione alle tariffe d’accesso alla rete andrebbero gestiti in modo omogeneo a quanto avviene per gli altri modi di trasporto (che, almeno per autostrade ed aeroporti, oggi hanno livelli tariffari molto vicine ai costi medi, cioè tariffe che coprono buona parte dei costi di investimento oltre a quelli di esercizio, al contrario delle ferrovie).

L’ottimo economico “mainstream” tuttavia suggerirebbe tariffe (quando la domanda non supera l’offerta) ai costi marginali, cioè molto basse, e quindi efficienti in termini di surplus sociale, ed anche pro-competitive. Oggi per le ferrovie in media le tariffe non coprono nemmeno per intero i costi di esercizio dell’infrastruttura. Occorrono criteri regolatori unici tra modi, e trasparenti, non certo sussidi occulti (cfr. la relazione dell’Advisory Board dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti - ART). Se la tariffazione ai soli costi marginali richiedesse una quantità insostenibile di risorse pubbliche, sarebbe pensabile una semplice distinzione tra costi di investimento, tutti pubblici ed esonerati dall’ammortamento, e costi di esercizio, che potrebbero essere in toto a carico degli utenti, sia nella loro componente fissa che marginale (o variabile). Ma certo questo approccio dovrebbe essere esteso a tutte le infrastrutture di trasporto, autostrade in primo luogo.

La scarsità dei fondi pubblici spingerebbe tuttavia, come alternativa ad oneri di investimento tutti pubblici, da un lato a finanziamenti pubblici solo parziali (cfr. punto 7), dall’altro verso politiche di “discriminazione efficiente” (asta delle tracce, cfr. Ponti, aeroporti). Questa strategia notoriamente non determina “perdite secche” di surplus sociale (“deadweight losses”), ma lo sposta dagli utenti agli investimenti (nel caso che questi ultimi siano efficienti, cioè aumentino il surplus invece di distruggerlo....).

Tuttavia queste sono considerazioni che appaiono astratte nella realtà italiana. Si badi che la speranza di una qualche partecipazione reale di capitali privati al finanziamento degli investimenti infrastrutturali nel settore ferroviario è illusoria: da una serie di simulazioni indipendenti effettuate, anche un recupero parziale dei costi di investimento genererebbe probabilmente una spirale non convergente per le tariffe di accesso (data l'elasticità elevata della domanda, maggiore dell'unità): a maggiori tariffe corrisponderebbe non solo minore domanda, ma anche minori ricavi, a cui dovrebbero corrispondere maggiori tariffe ecc.. Una tariffazione del tipo di quella autostradale, anche nella sua soglia minima, che cioè recuperasse il 50% dell'investimento, vedrebbe qualsiasi nuova linea rimanere totalmente priva di traffico, sia merci che passeggeri (si stima che l'investimento più redditizio italiano, la linea AV Roma-Milano, non recuperi più del 30% dell'investimento effettuato).

Ciò premesso, l'eventuale quota pubblica (totale o parziale) degli investimenti dovrebbe ovviamente essere decisa in base ad analisi finanziarie ed economiche terze, trasparenti, e comparative, che includano anche i costi ed i benefici esterni, ed il costo-opportunità marginale dei fondi pubblici, per definizione variabile in funzione sia della loro scarsità.

Si noti che tali valutazioni sono oggi obbligatorie in base alla normativa esistente, che tuttavia non è stata mai applicata, grazie ad "ingegnosi" sistemi di deroga (in particolare per gli investimenti che più richiederebbero tali analisi, cioè quelli che, come nel caso ferroviario, non prevedono alcuna possibilità di remunerazione, a motivo ovviamente della ridotta "disponibilità a pagare" della domanda, o delle sue ridotte dimensioni assolute!)

7. In questo scenario, il gestore dell'infrastruttura dovrebbe avanzare richieste di parziale (o totale) finanziamento pubblico di investimenti, basate sulle analisi, a cui sopra si è accennato, del rapporto tra costi e benefici sociali che giustificerebbe la spesa. Gli enti locali potrebbero poi supportare finanziamenti con risorse proprie in funzione di loro obiettivi specifici, "disvelando" in questo modo quanto siano reali e non strumentali tali obiettivi ("Put your money where your mouth is...").

Questo dovrebbe valere per tutti gli investimenti in infrastrutture di trasporto, e genererebbe un meccanismo virtuoso e trasparente noto come "tournament" (in cui giocherebbero anche gli enti locali). Si ridurrebbe (senza annullarsi!) in questo modo anche l'inefficiente e farraginoso sistema dei piani nazionali e settoriali di investimento, che notoriamente richiedono livelli informativi statici e dinamici ingestibili (cfr. Gosplan sovietici), e ferree ed omogenee volontà politiche a tutti i livelli, per di più non mutabili nel tempo. Questo approccio iper-centralizzato tra l'altro non è mai funzionato in modo convincente né in Italia né altrove. Non si può dimenticare infine la prevalenza, per i trasporti terrestri, della domanda di breve e medio raggio, che renderebbe coerenti sistemi gestionali e decisionali più decentrati degli attuali.

Soltanto per alcune "grandi opere" di interesse nazionale o sovranazionale, per tutti i modi di trasporto, occorrerebbero anche qui innanzitutto valutazioni terze e comparative, e successivamente un dispositivo gestionale e finanziario centralizzato. Ma questo potrebbe valere anche per investimenti localizzati che postulino tuttavia una omogeneità standard di vasta scala (per esempio, l'allungamento dei moduli di stazione per i treni merci, al fine di consentire maggiori dimensioni unitarie).

La necessità dell'attuale "contratto di programma" per le infrastrutture ferroviarie verrebbe meno, sostituito dal ruolo di gestori sub-nazionali regolati, finanziati dallo stato in tutto o in parte per investimenti specifici (cfr. il modello di "tournament" sopra descritto, eventualmente supportato finanziariamente dalle regioni interessate). Per eventuali "grandi opere", o mutamenti di standard, interverrebbe l'organismo centralizzato citato.

8. Per i servizi ferroviari non a mercato, sia locali che di lunga distanza, sia di FSI che di altri gestori locali (le ferrovie concesse), occorre innanzitutto verificarne in modo quantitativo i reali contenuti sociali: l'abbattimento indiretto dei costi esterni di altri modi, notoriamente meno efficiente di quello diretto, e gli effetti distributivi. Per questi ultimi, vanno anche valutate strategie alternative alle attuali, cioè di sussidi limitati all'utenza più debole, per evitare vistosi effetti regressivi (cfr. UK, USA), qualora si sussidiassero categorie di reddito medio, come sembra accadere per gli spostamenti centripeti nelle maggiori aree metropolitane (utenza impiegatizia e studentesca, con redditi molto articolati).

Per quei servizi ferroviari che non abbiano alternative più efficaci/efficienti per socialità né per costi pubblici (es. servizi aerei o servizi di autobus sulle lunghe distanze, e per questi ultimi anche a livello regionale), sembra necessario ovviamente metterli in gara, possibilmente con forme di regolazione asimmetrica (cfr. sopra), cioè tali da favorire i "new entrants".

Va inoltre esclusa ogni forma di integrazione verticale di impresa dominante (es. nel TPL o nei servizi bus di lunga distanza). Sarebbe ovviamente contrario al principio di "minima dimensione efficiente", riguardando per di più tecnologie diverse da quella ferroviaria, il che esclude economie di scala. Certo questo vincolo verrebbe meno, per definizione, al cessare della dominanza dell'"incumbent".

9. I tempi della privatizzazione dei servizi, e della regolazione dell'infrastruttura nel senso sopra indicato, non sono affatto irrilevanti. L'"incumbent" minacciato è perfettamente in grado, proprio grazie al suo "clout" politico ed economico, di predisporre efficaci contromisure, se ha abbastanza tempo per farlo. Celebri sono i casi del controllo dei voli (ATC USA), e delle privatizzazioni inglesi: le operazioni ebbero successo (quando lo ebbero) perché volutamente fatte in tempi rapidi, con preavvisi ridotti al minimo strettamente necessario.

La tempestività dell'azione ha a che vedere con una delle celebri "tre D regolatorie" (cfr. Pontarollo): Deny, Delay, Detail. Una traduzione approssimativa e colloquiale potrebbe essere: "Denay: non sono un monopolista, anche se faccio il 90% del fatturato"; "Delay: non posso privatizzarmi adesso, forse tra due-tre anni", "Detail: ecco qui alcuni metri cubi di documentazione che dimostrano i due punti precedenti. Il regolatore deve studiarli attentamente prima di fare alcunché". Da quest'ultima proviene l'esigenza di una specifica contabilità regolatoria, che andrà definita con precisione.

10. Nel contesto sopra descritto sommariamente, il ruolo del regolatore indipendente sarebbe da rafforzare con urgenza, altrimenti vi è il concreto rischio che non accada nulla. Dovrebbe essere messo in grado di decidere anche sull'"unbundling", la regolazione asimmetrica, l'efficienza degli investimenti ecc., mentre in questi ambiti oggi ha poco più che ruolo di consulenza e di

monito. Questi maggiori poteri, si badi, sono a pieno titolo nel solco della tradizione internazionale della regolazione (cfr. i casi statunitensi Standard Oil, Microsoft, T&T). E dovrebbe avere anche il potere di sanzionare con certezza. Oggi non ha nessuno di questi poteri, e inoltre, come tutti i regolatori, in Italia è soggetto successivamente agli interventi del TAR, che opera quasi sempre a difesa dei regolati, mancando per definizione di cultura economica (nella migliore delle ipotesi). Negli Stati Uniti al contrario la regolazione è “embedded” nel potere giudiziario, per cui è molto più certa, e questo giova anche al mondo delle imprese, se non necessariamente ai monopolisti.

11. Quella qui illustrata è certo una visione radicale, necessaria per tracciare un metodo ed un percorso, che tuttavia come si è detto non dovrebbe essere lento, altrimenti sarà facilmente vanificato. E comunque, ci si può legittimamente chiedere cosa c'è da perdere nel cambiare radicalmente rispetto all'oggi (cfr. le elaborazioni del prof. Arrigo, che presentano qualche incertezza metodologica, ma certo non riguardo agli ordini di grandezza in gioco)? Anche a livello europeo (Cfr. Rothengatter, Doll, Schade, Ponti-Boitani-Ramella) emerge, pur con le dovute cautele “diplomatiche”, che tutta la costosissima politica ferroviaria finora perseguita ha sostanzialmente fallito lo scopo. Sia per le merci, che per i passeggeri la ripartizione modale è rimasta nell'ultimo ventennio sostanzialmente immutata, nonostante l'altissima tassazione europea del modo stradale (ancora maggiore della media in Italia). Ma i costi pubblici per sostenere il modo ferroviario sono stati alti, molto alti.

“La concorrenza nel mercato del trasporto ferroviario: lunga percorrenza passeggeri e trasporto merci”

Relazione di Giuseppe Sciarrone

1. PREMESSA

La liberalizzazione del trasporto ferroviario in Italia ha quindici anni di età.

Esattamente dieci anni dopo la famosa Direttiva Europea 440/1991, che prevedeva la separazione contabile, all'interno delle Aziende Ferroviarie, tra infrastruttura e trasporto e che di fatto apriva la strada alla liberalizzazione, nell'ottobre 2001 partirono i primi treni merci “privati”. Essi avrebbero operato in competizione con quelli delle Ferrovie dello Stato: dunque la parola “concorrenza” entrava, per la prima volta, nel gergo ferroviario. All'inizio, in base alle direttive europee, la liberalizzazione era limitata al trasporto internazionale di merci, ma ben presto in Italia fu estesa anche al mercato interno.

Ma ci fu anche, quasi subito, in anticipo rispetto alle decisioni comunitarie una grande novità: il Parlamento italiano, con la legge finanziaria del 2002, decise di aprire il mercato interno anche al trasporto di persone.

Fu un fatto davvero rivoluzionario, se si tiene conto che le resistenze delle grandi Aziende di Stato – i cosiddetti incumbent – avverso l'apertura al mercato del trasporto merci erano ancora molto forti.

Basti ricordare che l'Europa ha deciso di liberalizzare il trasporto internazionale di persone soltanto dieci anni dopo, nel 2011, ed ancora oggi non ha deciso quando aprire alla concorrenza il trasporto interno di persone.

Sono stati quindici anni di grande attività e di notevole interesse.

Si sono susseguiti decreti attuativi delle direttive europee e delle leggi nazionali.

Sono stati introdotti nuovi istituti: l'accesso all'infrastruttura ed il relativo canone (il pedaggio), la licenza d'impresa ferroviaria, il certificato di sicurezza.

Sono stati creati nuovi organismi:

- l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria (ANSF), con il compito di garantire la sicurezza su una rete ferroviaria interessata da un traffico diventato promiscuo;
- l'Autorità per la Regolazione dei Trasporti (ART), con il compito di garantire la corretta regolazione di un mercato che è diventato competitivo.

Sono state poste dall'incumbent barriere di accesso al mercato, talvolta "normali", ovvero quali era logico attendersi da parte di un soggetto che vede attaccato quello che da oltre un secolo era il proprio dominio; talvolta "forti", ovvero tali da creare pesanti difficoltà ai nuovi entrati.

Si è dato tantissimo lavoro ad organismi come il TAR e l'Autorità della Concorrenza, ed a una pletera di avvocati in difesa delle parti.

Non si vuole qui assolutamente entrare nel merito di tutto quanto sopra e valutare se le singole cose sono state fatte bene o male: cioè non si vuole guardare al passato.

Si vuole viceversa guardare al futuro, partendo dai macrorisultati ottenuti nei passati quindici anni. E guardare al futuro significa dare una risposta a tre domande fondamentali:

- a) E' servita la liberalizzazione a favorire la crescita del trasporto ferroviario?
- b) E' stata una esperienza che merita di essere proseguita e sviluppata?
- c) Cosa si deve fare per renderla più efficace?

2. LA CONCORRENZA NEL TRASPORTO MERCI

2.1. La prima fase

Nella prima fase, che possiamo inquadrare negli anni dal 2001 al 2007, la liberalizzazione è stata limitata al solo trasporto internazionale e quindi al traffico transalpino, in particolare nell'arco compreso dal Sempione al Brennero. I risultati possono essere giudicati sicuramente positivi.

I nuovi entranti hanno puntato a migliorare la qualità del servizio, che era considerevolmente scaduta.

Nel trasporto merci, in particolare in quello intermodale, qualità vuol dire puntualità e sul finire degli anni '90 la puntualità era gravemente peggiorata.

L'elevato livello di puntualità offerto dai nuovi entranti spinse l'incumbent ad impegnarsi per non perdere quote di mercato, con l'effetto positivo di una forte crescita del traffico ferroviario, annualmente sempre a doppia cifra nei primi anni 2000, sino all'inizio della grande crisi economica.

Questo risultato, oggettivamente di assoluto rilievo, è stato possibile perché quello internazionale è un mercato "strutturato", nel quale operano grandi trasportatori ed aziende di logistica, che praticano prezzi "industriali": quindi un vero mercato nel quale il trasporto ferroviario è in grado di competere con quello stradale, anche sul piano dei prezzi.

Viceversa, come ben noto, il mercato interno è assai meno strutturato di quello internazionale, i prezzi del trasporto stradale spesso si formano con la logica del mantenimento del lavoro ad ogni costo: in questo contesto per il trasporto ferroviario è assai più arduo essere competitivo.

2.2. *La seconda fase*

La seconda fase, che possiamo inquadrare negli anni dal 2008 ad oggi, è stata caratterizzata da due fatti rilevanti:

- la grande crisi economica, che ovviamente ha avuto pesanti effetti negativi sulla domanda di trasporto;
- le nuove Imprese Ferroviarie hanno iniziato ad operare con maggiore intensità sul mercato interno.

I risultati di questa seconda fase possono essere così sintetizzati:

- forte caduta del traffico, che, nel periodo, è diminuito del 35%;
- progressivo disimpegno dal Gruppo FSI, che ha dimezzato l'offerta dei servizi;
- significativa crescita delle nuove IF, che nel periodo hanno quadruplicato il proprio traffico ed hanno accresciuto la propria quota di mercato dal 5% del 2008 al 35% del 2014.

2.3. *Quali risposte*

- a) No. La liberalizzazione non è servita a far crescere il trasporto ferroviario dalle merci; anzi il traffico merci ha fatto registrare una pesante caduta. E' vero che c'è stata una gravissima crisi economica, è vero anche che il traffico internazionale ha costituito una eccezione in questo contesto, ma è soprattutto vero che, nel complesso, i risultati per il Paese, che si attendeva dalla liberalizzazione una inversione di tendenza, un forte sviluppo della modalità ferroviaria, la più sicura e la meno inquinante, non possono che essere definiti deludenti.
- b) Sì. L'esperienza merita di essere proseguita e ciò per due ragioni principali. La prima, perché senza i nuovi entranti il traffico merci su ferrovia sarebbe praticamente scomparso e questo non può essere dal Paese accettato. La seconda, perché sono nate nuove imprese, che in un periodo difficile come questo hanno dimostrato di saper ben operare e bene rispondere alle esigenze dei clienti, che hanno voglia di impegnarsi e di crescere, e che meritano quindi di esser sostenute e valorizzate.
- c) I risultati sono stati deludenti perché, come meglio vedremo più avanti a proposito della concorrenza nel trasporto di persone, la liberalizzazione è nata senza un progetto di sistema. Di fatto, ci si è limitati a dare la possibilità a nuove imprese di operare in concorrenza con il vecchio monopolista sul mercato, senza tener conto delle disfunzioni e delle grandi debolezze del mercato di oggi.

In sintesi, dall'esperienza di questi quindici anni si possono trarre due insegnamenti: non può esserci vera concorrenza in un mercato che non funziona e non potrà esserci un mercato che cresce senza vera concorrenza. Se questo è vero, segnali per un cauto ottimismo ci sono: il "Progetto Intermodalità" che il Ministero dell'Infrastruttura e dei Trasporti sta mettendo a punto e la presenza di una base di imprese ferroviarie che funzionano e che sono pronte ad impegnarsi.

3. LA CONCORRENZA NEL TRASPORTO PASSEGGERI

3.1. I risultati nel mercato AV

Approvata dal Parlamento alla fine del 2001, la concorrenza nel trasporto passeggeri di lunga percorrenza è stata avviata 11 anni dopo, nel 2012, e, come ben noto, ha interessato essenzialmente il mercato AV.

E' vero che sul traffico internazionale ci sono state significative esperienze (DB e OBB sull'asse del Brennero, SNCF tra Milano e Parigi), ma è indubbio che la grande esperienza è stata quella del servizio AV: è dalla metà del 2012 che la società privata Nuovo Trasporto Viaggiatori, con il treno Italo, contende il mercato AV al treno Frecciarossa di Trenitalia.

Questa esperienza è stata una grande novità per il trasporto ferroviario in Europa (e nel mondo): per la prima volta una impresa ferroviaria privata ha iniziato ad operare in concorrenza con l'Azienda di Stato sul mercato dell'AV.

I risultati ottenuti in solo tre anni e mezzo di attività parlano da soli sugli effetti dell'iniziativa.

L'offerta di servizi sull'asse Torino – Milano - Roma – Napoli è aumentata del 50%, passando da circa 80.000 a circa 120.000 treni-km/giorno.

La qualità del viaggio è migliorata in maniera decisiva, raggiungendo livelli mai registrati prima in Italia ed almeno pari a quelli delle migliori realtà europee.

Sono stati introdotti nuovi sistemi di prenotazione, nuovi servizi di accoglienza e di intrattenimento a bordo, sono aumentati gli standard di pulizia dei treni e di servizio a bordo ai viaggiatori. E' innegabile che alla eccellente qualità ed immagine del personale e del servizio in generale del Frecciarossa abbia contribuito in misura importante la pressione della concorrenza: il grado di soddisfazione della clientela è aumentato in misura decisiva.

I prezzi si sono ridotti in misura significativa. Il valore medio dello yield (€/pass-km) si è ridotto del 30%, introducendo di fatto, in alcuni ambienti dei treni, il low cost.

La domanda è aumentata di oltre il 50%, in quanto si è passati da circa 22 m.ni di pass-km/giorno del 2011 a circa 34 m.ni di pass-km/giorno.

Tale straordinario incremento è dovuto per il 45% in diversione da altri modi di trasporto (aereo, auto), per il 25% in diversione da altri servizi ferroviari, per il 30% a nuova domanda generata dall'eccezionale aumento del livello di servizio e dal contenimento dei prezzi.

3.2. Quali risposte

- a) Si. La liberalizzazione ha prodotto, anche in misura superiore alle aspettative, non solo una grande crescita del mercato, ma anche un sostanziale cambiamento dell'immagine che i viaggiatori hanno dalla ferrovia. Si è trattato di un vero, grande successo: il nuovo entrante non ha sottratto traffico

all'incumbent, ma i due soggetti operando in vera concorrenza hanno prodotto l'effetto di una crescita complessiva della domanda ed il risultato di avere entrambi i propri treni con load factor mai registrati prima.

A questo punto è naturale domandarsi perché risultati così differenti tra il settore merci e quello passeggeri. La risposta è semplice: perché la liberalizzazione passeggeri è nata nell'ambito di un grande progetto, quale quello della AV. Quel progetto che è mancato alla base della liberalizzazione merci.

- b) Sì. Sulla base dei risultati dell'esperienza vissuta non è possibile rispondere in maniera diversa. Bisogna tener conto che la concorrenza nel mercato, come quella nell'AV, è estendibile a poche altre relazioni (tra queste, certamente, i servizi sulla Milano – Venezia). Il passaggio successivo è quello della concorrenza per il mercato, da attuare in ambito in cui i livelli di domanda non giustificano la presenza di più operatori.

Concorrenza per il mercato significa affidare la gestione del servizio con procedura di gara ad evidenza pubblica. E' la nuova regola che dovrebbe essere adottata, se veramente si guarda alla crescita della ferrovia e non agli interessi di parte, nel fondamentale settore del trasporto regionale ed in quello dei treni intercity.

- c) I grandi risultati della liberalizzazione del mercato AV sono stati ottenuti pur in presenza di pesanti ostacoli creati dall'incumbent al nuovo entrante. Tali ostacoli si sono sostanzialmente attraverso le decisioni ed i comportamenti del Gestore dell'Infrastruttura. Non si vuole qui riprendere argomenti che sono stati ampiamente dibattuti e che appartengono ormai al passato.

Si vuole solo sostenere che la massima efficacia della liberalizzazione si può ottenere soltanto con la effettiva indipendenza del Gestore dell'Infrastruttura.

4. UNA IDEA PER LE MERCI

Si è detto che i risultati non soddisfacenti della liberalizzazione del settore merci sono dovuti anche al fatto che tale novità non è stata accompagnata da un progetto di sistema.

Si è detto anche che il MIT è ben consapevole del problema ed ha avviato i lavori per la predisposizione del progetto, definendo le linee guida essenziali.

Una idea per lo sviluppo del traffico merci, che si inquadra pienamente nello spirito dell'iniziativa governativa, si basa sull'utilizzo dell'Alta Capacità per l'effettuazione di treni intermodali che trasportano i cosiddetti megatrailer.

Il semirimorchio (trailer) nelle sue dimensioni massime consentite (mega) è ormai il veicolo più diffuso in tutta Europa e quindi molto utilizzato anche nel trasporto intermodale. Sui treni internazionali in arrivo nei terminali del nord Italia, il megatrailer è costretto a scendere dal treno e proseguire il viaggio verso il centro-sud del Paese su strada, perché la rete ferroviaria tradizionale ha gallerie la cui sagoma è limitata e non ne consente il passaggio.

Le gallerie della linea AV invece hanno la sagoma che consente l'utilizzo sui treni dei trailer della dimensione massima.

Il Parlamento italiano decise venti anni fa che l'AV avrebbe dovuto essere realizzata per consentire anche il transito dei treni merci, da cui il nominativo di sistema AV/AC. Tale scelta è stata molto onerosa sotto il profilo economico, in quanto ha aumentato di un ben 30% i costi dell'AV (e quindi è costata intorno ai 10 m.di).

E' giunto il momento di utilizzare tale grande investimento.

La creazione di una rete di treni intermodali con megatrailer che collegano nord e sud del Paese costituirebbe una innovazione di assoluto rilievo, che cambierebbe radicalmente l'assetto del traffico merci di lunga percorrenza in Italia.

L'evoluzione della normativa comunitaria, il Quarto pacchetto ferroviario ed i modelli di assetto proprietario delle ferrovie in Europa

Relazione di Ugo Arrigo

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 superstite 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:

1. 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.

2. 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).

3. 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 nuovi 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 PROBLEMATICATA

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:

- I. non si pone il problema dell'alterazione della concorrenza;
- II. 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.

7. 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.

8. 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, Réseau 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.

9. 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.

10. 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.