

La separazione delle reti ferroviarie

Insegnamenti per l'Italia dalle riforme di Svezia e Gran Bretagna

di Ugo Arrigo e Vittorio Ferri

1. Introduzione e principali risultati del lavoro

Nell'ultimo decennio ogni paese dell'Unione Europea ha dovuto attuare riforme del proprio settore ferroviario per adeguarlo alle nuove normative comunitarie che sono entrate in vigore in fasi successive e hanno avviato parziali processi di liberalizzazione. In alcuni Stati tuttavia riforme molto più impegnative di quelle richieste dalle direttive europee sono state condotte in anticipo e hanno portato a riassetti radicali dell'industria del trasporto ferroviario. La Svezia alla fine degli anni Ottanta e la Gran Bretagna a metà degli anni Novanta hanno optato per una netta separazione, anche di tipo proprietario, del gestore della rete ferroviaria dall'operatore dei servizi di trasporto.

Entrambe hanno inoltre scelto di suddividere il vecchio monopolista pubblico in una pluralità di aziende per i servizi di trasporto e per la fornitura di servizi a monte delle medesime. In Gran Bretagna la disgregazione del monopolista è avvenuta anche in senso orizzontale, tramite la creazione di aziende per il trasporto su base territoriale. Questo paese ha realizzato una totale privatizzazione del settore, salvo dover poi riprendere in mano pubblica il gestore della rete. La Svezia ha invece preferito conservare la proprietà pubblica delle principali aziende sorte dalla scissione del vecchio monopolista. Tuttavia non ha mai attuato politiche a protezione degli operatori ferroviari da essa controllati e la concorrenza ha dunque potuto efficacemente svilupparsi.

Differenze rilevanti tra i due paesi riguardano anche il modello di concorrenza prescelto: la Svezia al termine del suo percorso di riforma si è affidata non solo per le merci ma anche per i passeggeri alla "concorrenza sul mercato", realizzando un sistema di *open access* in base al quale ogni impresa ferroviaria può domandare al gestore di rete qualunque traccia disponibile. Ha invece limitato la "concorrenza per il mercato" (le gare per ottenere il diritto a servire in esclusiva determinate linee per un determinato numero di anni) solo ai servizi che necessitano di sovvenzioni pubbliche. In Gran Bretagna invece la riforma ha preferito da subito la seconda forma quale strumento generale di affidamento del trasporto passeggeri ed essa è rimasta invariata nel tempo.

Quali risultati sono stati conseguenti da queste riforme radicali a distanza di 15-20 anni dalla loro realizzazione? Quali sono stati gli effetti in termini di sviluppo della concorrenza, crescita della domanda, cambiamenti nella quota modale del treno, livelli occupazionali e livelli tariffari? Sono queste le doman-

Ugo Arrigo (docente di Finanza Pubblica e Teoria delle Scelte Collettive presso la Facoltà di Economia dell'Università di Milano Bicocca e senior fellow dell'IBL) e Vittorio Ferri (docente di Programmazione economica e politiche del turismo presso la Facoltà di Economia dell'Università degli studi di Milano Bicocca).

de alle quali intende rispondere il presente studio, con l'obiettivo di fornire indicazioni per cambiamenti auspicabili nell'assetto del trasporto ferroviario nel nostro paese.

La recente legge n. 27/2012 ha previsto all'art. 37, comma 1, che «L'Autorità (di regolazione dei trasporti, NdT¹), dopo un congruo periodo di osservazione delle dinamiche dei processi di liberalizzazione, analizza l'efficienza dei diversi gradi di separazione tra l'impresa che gestisce l'infrastruttura e l'impresa ferroviaria, anche in relazione alle esperienze degli altri Stati membri dell'Unione Europea e all'esigenza di tutelare l'utenza pendolare del servizio ferroviario regionale.² In esito all'analisi, l'Autorità predispone, entro e non oltre il 30 giugno 2013, una relazione da trasmettere al Governo e al Parlamento».

Qualunque sarà l'esito dell'analisi affidata all'istituenda Autorità, si evidenzia tuttavia che i differenti caratteri delle riforme attuate nei paesi dell'Unione Europea e i risultati da esse conseguiti sono ben noti, essendo stati oggetto di numerosi studi e analisi, molti dei quali commissionati ad autorevoli centri di ricerca europei dalla stessa Commissione UE. Si può quindi rapidamente mettere assieme un'analisi di sintesi dei casi che hanno riportato i risultati migliori affinché il lettore possa farsi un'idea dei temi e degli obiettivi in gioco, e i responsabili delle politiche dei trasporti possano comprendere che è meglio non lasciar trascorrere ulteriore tempo rispetto a quello già perso dai precedenti governi nell'attuare le riforme necessarie nel settore ferroviario.

Svezia e Gran Bretagna hanno adottato nelle loro riforme quattro identiche scelte fondamentali:³

- 1) Hanno affidato il compito di regolare il mercato a organismi pubblici indipendenti.⁴
- 2) Hanno adottato il grado massimo di separazione, anche dal punto di vista proprietario, tra gestore dell'infrastruttura di rete e operatori del trasporto ferroviario.
- 3) Hanno attuato una disgregazione estesa, principalmente basata sulle specializzazioni funzionali, delle differenti attività di trasporto svolte dal precedente monopolista pubblico e creato una pluralità di aziende, sia di trasporto che fornitrici di servizi a monte.⁵
- 4) Hanno adottato la "concorrenza per il mercato", consistente nello svolgimento obbligatorio di gare per l'assegnazione di tutti i servizi di trasporto che necessitano di sovvenzioni pubbliche.⁶

1 Istituita dalla stessa legge all'art. 36.

2 Non si comprende peraltro il nesso tra separazione rete/servizi di trasporto da un lato e tutela dell'utenza pendolare dall'altro. Forse che nei paesi che adottano la separazione della rete i pendolari non sono tutelabili?

3 Che si affiancano a scelte differenti su aspetti anche importanti ma meno essenziali rispetto a questi. Uno di questi è la scelta se privatizzare o meno.

4 L'*Office of Rail Regulation* in Gran Bretagna e *Transportstyrelsen* in Svezia

5 Nel caso britannico la disgregazione del monopolista è avvenuta anche in senso orizzontale, attraverso la creazione di una pluralità di aziende tanto per il trasporto passeggeri quanto per il trasporto merci.

6 Vi è invece differenza tra i due paesi per i servizi che non necessitano di sovvenzioni pubbli-

È necessario ricordare che a metà degli anni Novanta il nostro paese aveva intrapreso esattamente **tutte queste riforme**, salvo in breve tempo annullarle o accantonarle. Infatti:

- 1) Nel disegno originale della legge n. 481/95, che introduceva in Italia le Autorità indipendenti di regolazione, era prevista una pluralità di Autorità di settore tra cui quella dei trasporti. Essa fu tuttavia lasciata cadere nel corso del dibattito parlamentare e non si riuscì a reintrodurla lungo tutti i 16 anni seguenti.⁷ Questa grave mancanza è stata colmata solo con l'art. 37 della già richiamata legge del marzo 2012.
- 2) L'introduzione della "competizione per il mercato" nell'assegnazione del trasporto ferroviario regionale era prevista nei provvedimenti di riforma del trasporto pubblico locale (d.l. n. 422/97 e 400/99). Quando tali provvedimenti stavano per andare a regime una nuova norma, reintroducendo la possibilità di affidamento diretto in house, fece tuttavia cadere l'obbligatorietà delle gare.⁸
- 3) La Direttiva del Presidente del Consiglio (c.d. Direttiva Prodi) del 31 gennaio 1997 prevedeva tanto la separazione societaria del gestore dell'infrastruttura quanto la disaggregazione in tre differenti aziende di trasporto (Passeggeri media e lunga distanza, Trasporto Regionale e Trasporto Merci). A seguito di rilevanti proteste sindacali e di uno sciopero generale del trasporto ferroviario che fermò il paese la Direttiva cadde tuttavia in disapplicazione solo un paio di settimane dopo la sua emanazione.⁹

Grazie alle quattro scelte fondamentali che Svezia e Gran Bretagna hanno adottato (e l'Italia ha invece accantonato), i due paesi hanno conseguito a differenza dell'Italia esiti positivi consistenti e molto simili dei loro processi di riforma:

- 1) Mentre i paesi dell'UE-15 che non hanno realizzato grandi progetti Alta Velocità (AV) e neppure estese liberalizzazioni hanno visto aumentare la domanda passeggeri di circa il 20% dalla metà degli anni Novanta ad oggi e i paesi che non hanno estesamente liberalizzato ma si sono impegnati in grandi progetti AV (Francia, Germania e Spagna) hanno registrato un aumento della domanda di circa il 40%, l'incremento che ha interessato Svezia e Gran Bretagna è stato di gran lunga superiore: quasi l'80% in Svezia (dal 1994 sino al 2011 compreso) e più del 100% in Gran Bretagna (dal 1994 al 2011 compreso).¹⁰ L'Italia è invece l'unico paese, assieme a Portogallo e Grecia, ad aver registrato nel periodo considerato una riduzione della domanda passeggeri.¹¹
- 2) Anche il trasporto merci si è notevolmente accresciuto: dalla riforma all'inizio del periodo recessivo (1994-2007) l'incremento in Gran Bretagna è stato del 70% mentre in Svezia, nonostante i preesistenti altissimi livelli di traffico, il trasporto

che: la Svezia ha preferito adottare la concorrenza sul mercato attraverso l'open access, la Gran Bretagna, invece, ha continuato ad assegnare diritti di riserva in cambio del versamento di un onere di concessione a carico del vincitore della gara.

7 Cfr. il par. 5.1 del presente lavoro.

8 Cfr. il par. 5.2 del presente lavoro.

9 Cfr. il par. 5.3 del presente lavoro.

10 Cfr. Figura 18 al par. 6.

11 Cfr. Figura 15 al par. 5.4.

merci è cresciuto di un ulteriore 25%. Anche in Italia è aumentato (+16%) ma per effetto esclusivo dell'ingresso di nuovi operatori sul mercato reso possibile dalla liberalizzazione del segmento merci. Il traffico merci di Trenitalia si è invece quasi dimezzato dall'anno della Direttiva Prodi ad oggi.

- 3) La quota modale del trasporto su ferro è cresciuta di tre punti percentuali tanto in Svezia quanto in Gran Bretagna, interrompendo una tendenza al declino che perdurava da molti decenni. La media dell'UE-15 è invece rimasta sostanzialmente invariata e in Italia tale quota è scesa. Mentre all'inizio degli anni Novanta in Svezia e Gran Bretagna era al di sotto della media europea, essa ora risulta allineata con questa media nel caso britannico e molto più elevata in quello svedese.
- 4) Le riforme ferroviarie non hanno fatto perdere occupazione nei due paesi: essa si è (almeno) stabilizzata, interrompendo anche in questo caso un declino pluridecennale. In Svezia i dati proverebbero anzi un moderato incremento per il settore ferroviario nel suo complesso,¹² mentre in Gran Bretagna è dimostrabile un incremento degli addetti nelle imprese del trasporto passeggeri. In Italia invece l'occupazione delle FS si è ridotta di circa un terzo dall'anno della Direttiva Prodi ad oggi.
- 5) I dati smentiscono la credenza diffusa di elevati incrementi tariffari e di un deterioramento della qualità e della sicurezza in Gran Bretagna a seguito della riforma: i proventi tariffari unitari sono infatti rimasti stabili in termini reali¹³ dopo il completamento della medesima (sono quindi aumentati solo in linea con l'inflazione al consumo); qualità e sicurezza si sono invece ridotte nei primissimi anni, quando il gestore della rete era privato, ma dopo il suo ritorno al settore pubblico sono risultate in continua crescita.¹⁴
- 6) Il notevole incremento del traffico passeggeri ha permesso in Gran Bretagna un abbattimento dei costi operativi degli operatori del trasporto ferroviario per passeggero km, che si è tradotto nella sostanziale scomparsa della sovvenzione netta agli operatori.¹⁵ Si può quindi sostenere che il trasporto passeggeri sia finanziariamente autosufficiente nel suo complesso mentre la sola rete debba affidarsi a trasferimenti pubblici netti.
- 7) Il notevole incremento della circolazione dei treni sulla rete ha permesso in sette esercizi (dal 2003-4 al 2010-1) una riduzione del 35% in termini reali dei costi operativi del gestore di rete per treno km.¹⁶

2. Riforma ferroviaria e separazione della rete: Svezia e Gran Bretagna a confronto

La più conosciuta delle riforme ferroviarie europee è indubbiamente quella britannica, molto discussa e avversata per alcuni aspetti critici, emersi nei primi anni di attuazione, che sono stati tuttavia corretti e integralmente superati nell'ultimo decennio. La riforma

12 Cfr. Tab. 1 al par. 2.4.

13 Cfr. Figura 12 al par. 3.4.

14 Cfr. Figura 6 e 7 al par. 3.3.

15 Cfr. Figura 13 al par. 3.4.

16 Cfr. Figura 14 al par. 3.4.

britannica della metà degli anni Novanta, basata sulla separazione tra rete e servizi di trasporto, coniugava liberalizzazione, nella forma della concorrenza per il mercato, e privatizzazione della totalità delle aziende del trasporto ferroviario: dalle imprese del trasporto merci e passeggeri al gestore della rete. Essa fu pertanto una riforma liberista, attuata dal governo conservatore di John Major sulla scia delle grandi riforme attuate dalla precedente amministrazione di Margaret Thatcher.

È tuttavia meno noto che la prima esperienza di separazione radicale, quindi anche dal punto di vista proprietario, della rete ferroviaria dai servizi di trasporto non fu quella britannica della metà degli anni Novanta bensì la riforma attuata in Svezia diversi anni prima, nel 1988, in netto anticipo sia rispetto alla Direttiva UE di settore, la n. 440 del 1991, sia soprattutto all'adesione della Svezia all'Unione, avvenuta nel 1995. La riforma svedese non fu inoltre realizzata da un governo conservatore o liberale bensì da uno socialdemocratico, quello del primo ministro Ingvar Carlsson, pervenuto due anni prima alla guida del paese a seguito della tragica morte di Olof Palme.

La riforma svedese e quella britannica hanno un elemento chiave comune (la separazione proprietaria della rete) e molte differenze: in Gran Bretagna si è puntato molto sulla privatizzazione delle aziende ma non ci si è spinti nel caso del servizio passeggeri sino a introdurre un regime generalizzato di *open access* secondo il quale ogni impresa ferroviaria ha diritto di acquistare tracce dal gestore di rete per offrire al pubblico i suoi servizi. Ci si è invece affidati alla concorrenza per il mercato mettendo a gara il servizio passeggeri su gruppi di linee e assegnandone i diritti di esercizio in esclusiva per un periodo di tempo medio lungo, in genere tra sette e quindici anni, all'operatore ferroviario che chiedeva la sovvenzione minore, nel caso di linee non remunerative, o era disponibile a pagare i diritti di concessione più elevati nel caso opposto.

A una prima lettura la riforma svedese appare molto meno radicale della britannica, avendo attuato cambiamenti, e in maniera molto graduale, sul versante della liberalizzazione ma non su quello della privatizzazione. Nel caso svedese non vi è stato infatti alcun processo di privatizzazione e dopo la separazione sono rimasti un'azienda pubblica in forma di società commerciale per i servizi di trasporto e un ente pubblico per la gestione della rete. La separazione ha tuttavia creato le premesse per la graduale introduzione di forme di concorrenza, dapprima per il mercato, in riferimento al trasporto regionale sovvenzionato, e negli ultimi anni anche una vera e propria concorrenza sul mercato per quanto riguarda la generalità del trasporto.

Osservata a distanza di quasi un quarto di secolo e tenuto conto dei numerosi tasselli aggiunti negli anni seguenti dobbiamo tuttavia riconoscere che i risultati complessivamente conseguiti dalla riforma svedese sono superiori a quelli britannici, sia se adottiamo un punto di vista deontologico/proceduralista, e valutiamo quindi i gradi di libertà presenti in quel mercato, sia se adottiamo un punto di vista teleologico/conseguenzialista e valutiamo la crescita della domanda di trasporto passeggeri e merci, in termini di livelli e quote modali, e la crescita dell'offerta e della quota di mercato dei nuovi operatori.

Riguardo al primo punto di vista vige in Svezia dal 2010 un regime generalizzato di *open access* secondo il quale ogni azienda ferroviaria dotata di licenza rilasciata da un paese comunitario o dalla Svizzera può liberamente chiedere e ottenere tracce dal gestore di rete per svolgere servizi di trasporto passeggeri o merci. Vi è quindi una piena concorrenza sul mercato. In Gran Bretagna permane per i servizi passeggeri il

sistema del *franchising*, cioè della concorrenza non sul mercato bensì per segmenti di mercato, assegnati su base territoriale. Riguardo ai risultati conseguiti, che vedremo più dettagliatamente nell'ultimo paragrafo, l'incremento della domanda, pur inferiore in percentuale, appare altrettanto valido di quello britannico se si considera che esso è stato realizzato partendo già da un'elevata quota modale delle ferrovie; in Gran Bretagna, invece, essa era molto bassa all'epoca della riforma Major. Inoltre la quota di mercato raggiunta dai nuovi operatori, che è prossima alla metà se si considerano congiuntamente passeggeri e merci, è davvero notevole per un paese in cui il principale operatore è rimasto a proprietà pubblica e non ha evidentemente goduto, o non lo ha fatto in maniera clamorosa, di trattamenti di favore da parte delle autorità pubbliche di regolazione del mercato.

2.1 Le caratteristiche del sistema ferroviario svedese

Prima di analizzare la riforma ferroviaria svedese è opportuno ricordare alcuni tratti caratteristici del paese e della sua rete ferroviaria:

- 1) La Svezia è grande una volta e mezza l'Italia e i suoi 450 mila kmq di superficie richiedono evidentemente un'elevata estensione della rete ferrata e tendono a favorire il trasporto ferroviario delle merci.
- 2) Nonostante le grandi dimensioni la sua popolazione, che è di 9,3 milioni di abitanti, non raggiunge tuttavia un sesto di quella italiana (e di quella britannica) e pertanto la domanda complessiva potenziale di trasporto ferroviario non risulta paragonabile a quella italiana (o britannica).
- 3) I circa 11 mila km di *network* non possono in conseguenza godere di una intensità di traffici paragonabile a quella di paesi più intensamente popolati; questo è uno svantaggio per il sistema svedese in quanto i costi di funzionamento della rete dipendono dalla sua estensione mentre i suoi ricavi da pedaggio sono funzione dei treni che vi transitano.
- 4) La rete in esercizio è rimasta stazionaria nella sua lunghezza complessiva nell'ultimo trentennio ed è per tre quarti elettrificata e per oltre quattro quinti a binario singolo, caratteristica normale per paesi, quali quelli nordici, caratterizzati da bassa intensità di transiti (treni medi giornalieri per km di rete).
- 5) La Svezia non dispone di una rete ferroviaria ad alta velocità di prima categoria, in grado di far transitare i treni a velocità superiore a 250 km/h, ma sulle linee che collegano Stoccolma con le altre principali città (Göteborg, Malmö-Lund e Uppsala) i treni della classe X possono superare i 200 km/h e sono pertanto considerati ad alta velocità.
- 6) Nel 1988, anno della riforma, il trasporto ferroviario passeggeri in Svezia deteneva una quota modale, riferita ai soli percorsi terrestri, del 6,5%, superiore di quasi un punto percentuale a quella britannica ma inferiore di mezzo punto al dato dell'Italia e dell'UE-15;
- 7) Per quanto riguarda il trasporto ferroviario merci, storicamente sviluppato a livelli molto elevati, la quota modale, riferita ai soli trasporti terrestri, superava in quell'anno il 40%, oltre il quadruplo della Gran Bretagna e oltre il triplo dell'Italia.

2.2 La riforma svedese del 1988

La riforma svedese del 1988 ha preferito conservare l'intero settore ferroviario in orbita pubblica, scegliendo tuttavia di riconfigurare e riorganizzare radicalmente il medesimo. La vecchia azienda ferroviaria statale, *Statens Järnvägar* (SJ), fondata nel 1887 come Amministrazione delle ferrovie reali svedesi (*Kungl Järnvägsstyrelsen*), fu privata della proprietà della rete che venne trasferita a un nuovo organismo pubblico, Banverket (BV), incaricato della gestione e dell'*upgrade* dell'infrastruttura. BV era ed è finanziata attraverso i canoni di utilizzo della rete, posti a carico degli operatori ferroviari, tuttavia poiché fu dall'inizio adottato un criterio di fissazione dei canoni al costo marginale di breve periodo, il grado di copertura dei costi operativi in tal modo ottenuto è limitato (circa il 10%) e il gestore di rete deve fare riferimento in via prevalente ai trasferimenti pubblici per coprire i costi di funzionamento e manutenzione. I miglioramenti della rete e gli investimenti in nuove linee sono rimasti integralmente a carico dello Stato. BV ha percepito nel 1995 circa 14 miliardi di corone, di cui un terzo destinato a coprire i costi correnti del network e due terzi alla creazione di nuove infrastrutture.

Con la riforma svedese il Ministero dei Trasporti, ora incorporato nel Ministero dell'Impresa, Energia e Comunicazioni, è rimasto responsabile delle politiche di settore e supervisiona le attività di BV, ne approva i programmi di investimento, stabilisce i trasferimenti e i canoni d'accesso alla rete. L'azienda ferroviaria SJ ha invece conservato le attività di trasporto passeggeri e merci a livello nazionale e interregionale con la possibilità assegnata dalla riforma di esercitarle secondo logiche strettamente commerciali. Infatti SJ non ha più obblighi di servizio pubblico su tratte improduttive o ritenute insufficientemente profittevoli e, nel caso di servizi di trasporto giudicati di utilità sociale, in particolare nel segmento regionale, è compito delle autorità pubbliche locali garantire il servizio e provvedere a sovvenzionarlo qualora assegnato a imprese ferroviarie di mercato.

La riforma svedese del 1988 avrebbe dovuto essere completata con la piena liberalizzazione dell'accesso alla rete attraverso una nuova legge, proposta nel 1994 dal governo conservatore-liberale in carica, ma essa fu bloccata nel 1995 dall'ulteriore avvicendamento politico alla guida del paese. Il nuovo governo socialdemocratico preferì, anziché liberalizzare completamente l'accesso, intervenire sul trasporto regionale permettendo alle *County Passenger Transport Authorities* (CPTA), sorte nel 1979 nelle 23 regioni svedesi per organizzare il trasporto locale su gomma, di assumere competenza anche sul trasporto ferroviario locale, divenendo in tal modo responsabili, in termini di quantità, prezzi, livelli qualitativi e orari, della fissazione dei servizi di trasporto necessari alle comunità locali sia su gomma che su ferro e traghetto. Alle CPTA fu data la possibilità di svolgere direttamente il servizio ferroviario regionale oppure di esternalizzarlo acquisendolo da SJ o da altri operatori di mercato. In numerosi casi esse scelsero l'esternalizzazione tramite gara, dando la possibilità a nuovi operatori, diversi da SJ, di entrare nel settore e ottenendo con tali procedure notevoli risparmi nelle sovvenzioni erogate (sino al 20-25% rispetto ai costi pubblici sostenuti nel precedente regime).¹⁷

Sempre negli anni Novanta furono introdotte altre innovazioni pro mercato. Nel 1992 tutti i servizi interregionali di trasporto passeggeri che necessitavano di sovvenzioni pubbliche furono aperti a procedure competitive per l'assegnazione. Come risultato, la

¹⁷ Cfr. Alexandersson, *The Accidental Deregulation*, EFI-The Economic Research Institute, Stockholm School of Economics, 2010.

prima gara permise alle casse pubbliche di risparmiare circa il 20% della sovvenzione, pur assegnando ancora il servizio all'operatore dominante SJ. Con decorrenza dal 1996 è stata avviata anche la liberalizzazione del trasporto merci. Nel 1998 è stata istituita l'Agenzia per il trasporto pubblico nazionale (*Rikstrafiken*) col compito di favorire lo sviluppo dei servizi ferroviari a lunga distanza, coordinando al riguardo le Agenzie regionali interessate, e di procurare i servizi interregionali che non erano valutati dallo Stato come sostenibili sulla base dei soli ricavi di mercato.

La separazione della rete ferroviaria svedese nel 1988 ha creato le condizioni per la successiva apertura del mercato ma non ha immediatamente introdotto la concorrenza, lasciando sul tavolo del decisore pubblico diverse criticità sulle quali si sarebbe intervenuti con ulteriori provvedimenti negli anni successivi:

- 1) SJ è rimasto monopolista nel segmento remunerativo del trasporto passeggeri sulla rete nazionale e operatore dominante nell'intero mercato.
- 2) La posizione di monopolio sul trasporto nazionale era in grado di finanziare sussidi incrociati tali da consentire a SJ di richiedere compensazioni contenute nella partecipazione a gare per il trasporto regionale, non replicabili da parte degli altri operatori ferroviari. Nel 2000, ad esempio, l'Autorità svedese per la concorrenza (*Konkurrensverket*) ha sanzionato con una grossa multa SJ riconoscendone l'abuso di posizione dominante e l'adozione di prezzi predatori finalizzati a estromettere i competitori nel caso di una gara indetta da una Autorità regionale di trasporto (CPTA). Nel 2003 SJ ha inoltre dovuto ricorrere al sostegno finanziario pubblico per evitare la bancarotta e una causa del dissesto dei conti è stata identificata nel fatto che diversi contratti stipulati con le Autorità regionali di trasporto si sono rivelati in forte perdita.
- 3) A SJ rimaneva la proprietà di *essential facilities*, di risorse strategiche quali stazioni, magazzini e officine il cui uso era necessario ai potenziali entranti; essi si sarebbero pertanto trovati nella necessità di contrattarne l'uso con la loro concorrente diretta, e quindi da una posizione di debolezza. Era evidente l'opportunità di trasferire queste risorse da SJ a BV o altro fornitore indipendente da SJ, adottando nello stesso tempo un sistema di tariffe d'uso.
- 4) A SJ rimanevano alcune competenze improprie di regolazione tecnica che interessavano i potenziali nuovi entranti e che erano in grado di alterare i processi concorrenziali. Per ovviare a questo problema esse furono trasferite nel 1996 a BV, nell'ambito dell'Ispettorato ferroviario svedese (*Järnvägsinspektionen*), attribuendogli il compito di assegnare le licenze agli operatori ferroviari nuovi entranti e quello più generale di regolazione tecnica.
- 5) Anche il trasporto merci, che ha sempre rivestito in Svezia un ruolo fondamentale rappresentando una quota dominante del trasporto ferroviario, è rimasto in capo a SJ e negli anni successivi alla riforma ha visto una riduzione della sua quota modale. Esso è stato in conseguenza parzialmente deregolamentato nel 1996, permettendo ad una decina di operatori privati presenti sul mercato di negoziare i contratti di trasporto direttamente con le industrie nazionali dopo avere per lungo tempo svolto la loro attività per SJ. È dunque risultata evidente l'opportunità di proseguire il processo di separazione ferroviaria scindendo, dopo le attività di trasporto dalla gestione della rete, anche il trasporto merci da quello passeggeri e di pervenire a una completa deregulation del medesimo.

2.3 Le successive tappe di riforma in Svezia

Il lungo percorso di riforma delle ferrovie svedesi ha visto un'altra tappa fondamentale con il completamento nel 2000 dello "spezzatino" ferroviario, il quale integrava la separazione del 1988, ritenuta insufficiente, della sola rete. A decorrere dall'inizio del 2001, infatti, le attività svolte dall'azienda pubblica del trasporto ferroviario SJ sono state ripartite tra le otto seguenti società per azioni, delle quali le prime tre sono rimaste a proprietà pubblica e le rimanenti cinque privatizzate:

- 1) SJ per l'esercizio del trasporto passeggeri;
- 2) Green Cargo per l'esercizio del trasporto merci,
- 3) Jernhusen per la gestione delle stazioni, delle strutture di servizio e delle altre proprietà immobiliari;
- 4) EuroMaint e SweMaint per la manutenzione;
- 5) Unigrad per l'*information technology*;
- 6) TraffiCare per i servizi di *terminal*, la pulizia dei treni e la commutazione dei medesimi;
- 7) TrainTech Engineering per i servizi tecnologici.

Negli anni successivi sono stati introdotti ulteriori tasselli di riforma. Nel 2003 sono stati aperti alla concorrenza tutti gli investimenti nella rete e nel 2006 le attività di manutenzione della medesima. Nel 2007 è terminato il monopolio di EuroMaint nella manutenzione dei treni e diverse altre imprese, in primo luogo i produttori di materiale rotabile Alstom e Bombardier, sono entrate nel mercato sino a ridurre la quota di EuroMaint a circa il 50%. Nello stesso anno sono stati liberalizzati i treni non di linea (*charter*), provvedimento che ha permesso alla compagnia francese Veolia di avviare servizi turistici verso le montagne svedesi, e i treni notturni (a condizione che almeno il 50% della capacità passeggeri fosse rappresentata da posti letto).

Nel 2009 sono stati liberalizzati i servizi passeggeri internazionali e i servizi passeggeri nei giorni non lavorativi (*week end* e vacanze). Nell'autunno 2010 è stata infine introdotta la piena apertura del mercato grazie alla quale, a partire dalla nuova stagione 2011-12, è possibile a qualsiasi operatore ferroviario dell'Unione (o svizzero) domandare al gestore della rete qualsiasi traccia disponibile per offrire i suoi servizi di trasporto. Con quest'ultima tappa il mercato ferroviario svedese risulta il più liberalizzato in Europa in quanto:

- 1) Non vi è più alcuna restrizione all'accesso a servizi passeggeri offerti a condizioni di mercato (senza sovvenzioni).
- 2) Tutti i servizi che godono di sovvenzioni pubbliche, siano essi regionali o interregionali, sono assegnati tramite procedure a evidenza pubblica alle quali tutte le imprese ferroviarie titolari di licenza rilasciata da un paese dell'Unione possono partecipare.
- 3) Non vi è alcun rischio che la rete e le altre *essential facilities* (servizi di stazione) possano essere utilizzate in favore dell'operatore dominante in quanto gestite da due organismi totalmente separati e indipendenti dalle imprese ferroviarie che li utilizzano.

Negli anni 2000 vi sono state inoltre diverse riforme che hanno migliorato la regolazione tecnica ed economica del trasporto ferroviario. Nel 2004, anche al fine di adeguare la legislazione svedese alle nuove norme europee, è stata istituita l'Agenzia per la rego-

lazione ferroviaria (*Järnvägsstyrelsen*) alla quale sono stati assegnati compiti in precedenza affidati a *Banverket*: tutela della sicurezza ferroviaria, rilascio delle licenze e dei certificati di sicurezza agli operatori, definizione delle tariffe d'uso della rete secondo criteri di equità e non discriminazione, tutela della concorrenza. Dal 2009 l'Agenzia ferroviaria è stata aggregata all'Agenzia per il trasporto stradale, all'Amministrazione dell'aviazione civile e a quella del trasporto marittimo in un nuovo organismo denominato Agenzia dei trasporti (*Transportstyrelsen*) che è competente per tutte le modalità di trasporto.

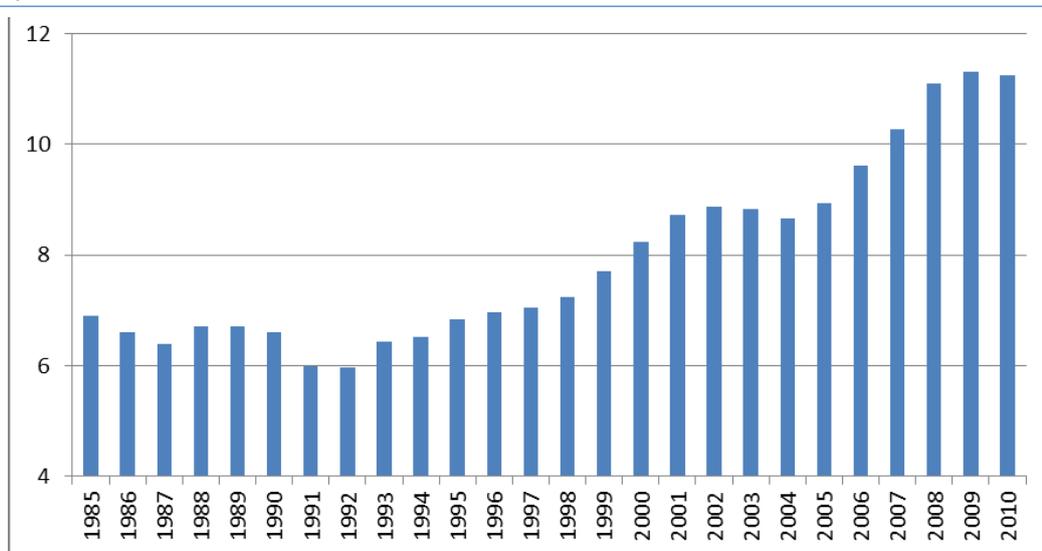
In parallelo all'unificazione delle agenzie di regolazione la Svezia ha anche provveduto all'accorpamento della gestione delle reti pubbliche di trasporto attraverso un nuovo organismo denominato *Trafikverket*, il quale ha assorbito *Banverket*, gestore della rete ferroviaria, *Vägverket*, gestore della rete stradale, e parte di *Sjöfartsverket*, l'agenzia dei servizi marittimi. Il nuovo ente possiede pertanto congiuntamente le reti ferroviarie e stradali pubbliche ed è responsabile del loro esercizio, della manutenzione e della pianificazione dei relativi investimenti così come della pianificazione riguardante porti e aeroporti.

2.4 I principali risultati della riforma svedese

A seguito della liberalizzazione del trasporto ferroviario svedese un buon numero di operatori è entrato nel mercato e vi ha acquisito quote di rilievo che sono state sottratte ai due *incumbent* pubblici: nel 2009, ultimo anno per il quale il dato è disponibile, gli operatori passeggeri diversi dall'impresa pubblica SJ detenevano complessivamente secondo *Transportstyrelsen* il 32% del mercato e gli operatori merci diversi dall'impresa pubblica Green Cargo il 28%. Queste quote sono state ottenute nel caso dei passeggeri non attraverso la sottrazione di traffici a SJ, bensì attraverso la crescita delle dimensioni del mercato.

FIGURA 1
Il mercato passeggeri in Svezia

(pax km)

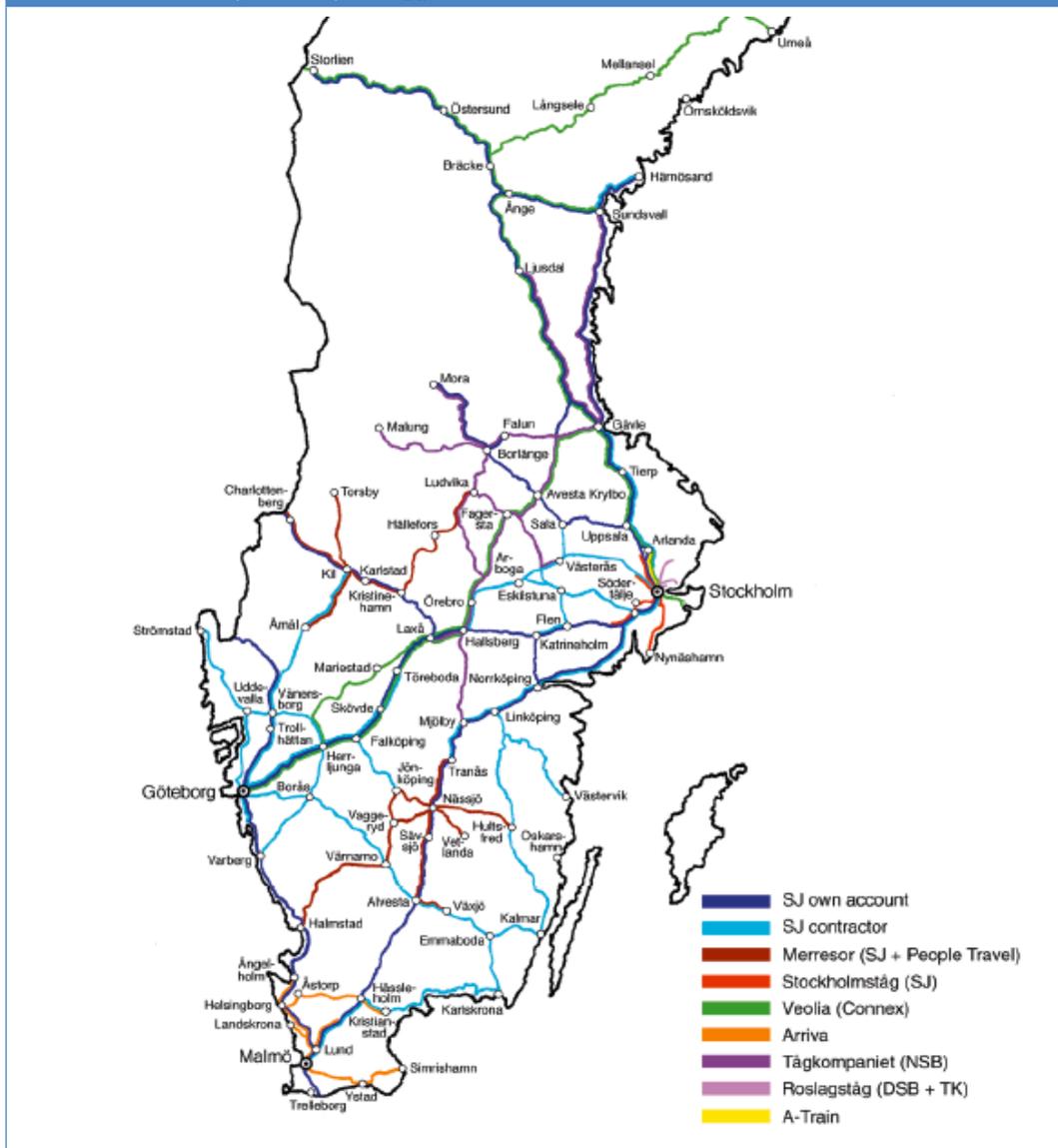


Fonte: elaborazioni su dati EU Commission, *Transport in figures 2011*, ed Eurostat.

Come risulta dalla Figura 1, il mercato passeggeri risultava stazionario negli anni Ottanta ma dal 1987, ultimo anno prima della riforma, al 2010 è cresciuto complessivamente del 75%, passando da 6,4 a 11,2 miliardi di passeggeri km annui. I 4,8 miliardi in più sono stati coperti per 3,6 miliardi, tre quarti dell'incremento totale, dai nuovi operatori sviluppatasi grazie alla liberalizzazione, e per 1,2 miliardi dall'operatore tradizionale SJ.

La miglior rappresentazione del mercato ferroviario passeggeri in Svezia è data dalla Figura 2 nella quale sono riportate le linee in esercizio nell'anno 2007 contrassegnate da colori differenti al fine di identificare i diversi operatori che le servivano. Come si può osservare, una pluralità di operatori, circa una decina, è entrata sul mercato vincendo gare per segmenti di trasporto regionale che sono stati progressivamente sottratti all'ex monopolista pubblico SJ. Nell'anno di riferimento della carta non era stata ancora realizzata la completa liberalizzazione ma ciò nonostante si può osservare come su diverse linee fosse già presente più di un operatore ferroviario.

FIGURA 2
Rete ferroviaria e operatori passeggeri in Svezia (2007)



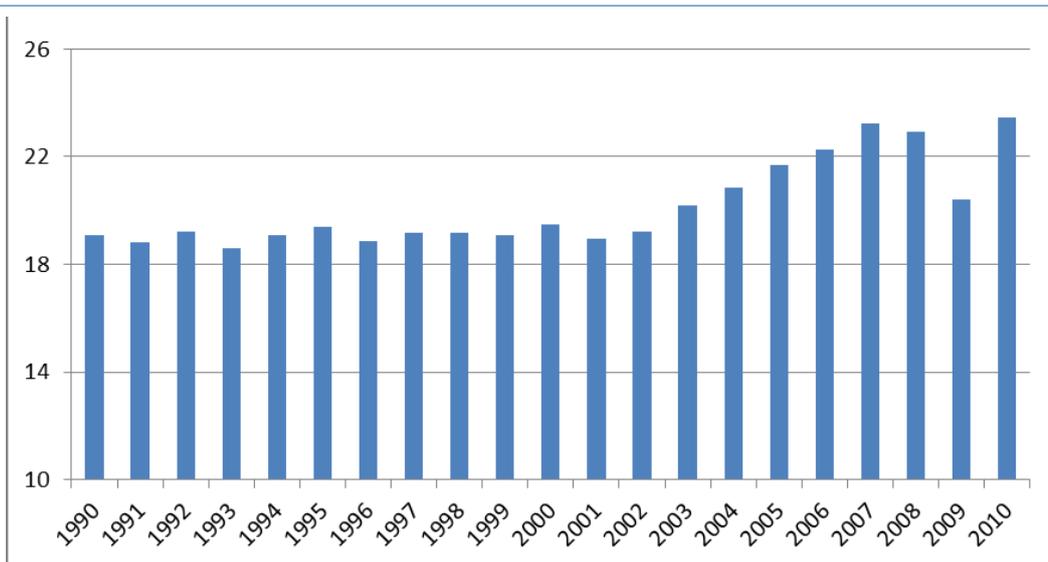
Fonte: G. Alexandersson, 2010, p. 320.

L'ultima fase di liberalizzazione, realizzata nelle due tappe del 2009 e del 2010, ha favorito l'arrivo di ulteriori operatori. Alla fine del 2011 le imprese ferroviarie operanti in Svezia nel mercato passeggeri avevano superato la dozzina e diversi nuovi operatori stavano svolgendo le procedure di autorizzazione per entrare sul mercato. Diverse imprese ferroviarie operanti in Svezia sono diretta emanazione di imprese nazionali estere o risultano comunque a proprietà straniera: DB (Germania), DSB (Danimarca), NSB (Norvegia), Veolia (Francia), Arriva (UK, acquisito nel 2010 da DB). La prima compagnia a sfruttare la possibilità di concorrenza sui binari è stata Veolia che già nell'ottobre 2010 ha aperto il collegamento quotidiano Malmö-Stoccolma, esteso a marzo 2012 a Uppsala. Questo è stato il primo caso europeo di concorrenza sui binari su linee nazionali di un paese, seguito solo un mese dopo dal debutto di Arenaways sulla linea Torino-Milano, esperimento purtroppo interrotto a neanche un anno dalla partenza a causa dei vincoli posti al gestore dalla regolazione italiana. L'entrata in servizio ad aprile 2012 di NTV sulla linea Milano-Roma-Napoli rappresenta invece la prima esperienza europea di concorrenza sui binari ad alta velocità.

Nel caso del trasporto merci, già storicamente molto sviluppato in Svezia, non si è invece assistito a incrementi di traffico lungo gli anni Novanta ma essi si sono verificati solo nell'ultimo decennio per poi trovare una fase d'arresto con la recessione del 2009. Nel segmento merci l'incremento complessivo dalla liberalizzazione, realizzata a partire dal 1996, è stato del 25% ed è risultato integralmente coperto dai nuovi operatori i quali hanno anche sottratto livelli di traffico all'*incumbent* per circa un terzo dei loro volumi totali.

FIGURA 3
Il mercato merci in Svezia

(miliardi di tonnellate km)



Fonte: elaborazioni su dati EU Commission, *Transport in figures 2011*, ed Eurostat.

I risultati della liberalizzazione svedese in termini di crescita del mercato e sviluppo dei nuovi operatori appaiono in conseguenza molto positivi; è inoltre evidente che la forte crescita della domanda ha permesso un incremento della produttività del lavoro dal lato del numeratore, salvaguardando i livelli occupazionali presenti al denominatore. Si tratta ora di verificare se la liberalizzazione è riuscita a conservare i precedenti livelli

TABELLA 1
Occupati nel trasporto ferroviario in Svezia (escluso gestore della rete)

(*) stima

Anno 1995		Anno 2010	
SJ divisione passeggeri	5.300	SJ (passeggeri)	5.400
SJ divisione merci	3.800	Green Cargo (merci)	3.200
SJ divisione immobiliare	250	Jehrnusen (stazioni)	250
SJ altre divisioni	4.850		
SJ totale (capogruppo)	14.200	Totale imprese pubb. trasp. ferr.	8.850
TGOJ (manutenzioni)	1.150	EuroMaint (manutenzioni)	1.500
SweMaint (manut. carri)	100	SweMaint (manut. carri)	250
SveLast (serv. terminal)	500	Ex TrafficCare (pulizie)	1.000
CombiTrans-RailCombi	260	Ex Unigrad (IT)	250
Altre controllate	220	Ex TrainTech Engineering	100
Aziende controllate da SJ	2.230	Totale az. privatizzate 2001	3.100
TrafikRestauranger (ristorazione)	1.020	Altri operatori passeggeri (*)	2.550
SweBus (autobus)	6.200	Altri operatori merci (*)	1.250
SweFerry (traghetti)	1.200	Altri operatori manutenzioni (*)	1.150
Aziende privatizzate da SJ (1995-2000)	8.420	Totale nuovi operatori	4.950
Totale gruppo SJ	24.850		
- al netto az. privat. 1995-2000	16.430	Totale imprese di trasp. ferrov. e servizi	16.900

Fonte: Japan Railway and Transport Review 1997 per i dati 1995, relazioni di bilancio e siti delle aziende per i dati 2010.

di impiego del lavoro o se essi si sono comunque ridotti. La risposta non è immediata dato che al posto delle tre aziende pubbliche preesistenti alla piena apertura del mercato (Banverket per la rete, SJ per i passeggeri e Green Cargo per le merci) ora abbiamo una molteplicità di aziende.

Lo studio Everis-NTU per la Commissione UE pubblicato nel 2010 segnalerebbe una riduzione dei dipendenti consistente e superiore al 25% dalla metà degli anni Novanta ad oggi: «Dacché il mercato ferroviario svedese è stato aperto alla concorrenza si è verificata una netta riduzione dell'occupazione diretta nel settore, anche se, negli ultimi anni, il numero di occupati si è stabilizzato. Verso la metà degli anni Novanta il numero di persone occupate direttamente nel settore ferroviario era pari a oltre 20 mila, mentre oggi il numero di occupati si aggira intorno alle 15 mila unità». ¹⁸ A un esame più dettagliato la riduzione sembrerebbe essere ancora più consistente se si considera che il solo gruppo SJ, l'operatore pubblico del trasporto, impiegava nel 1995 un totale di quasi 25 mila persone alle quali si sommano gli oltre 6 mila dipendenti del gestore di rete Banverket, per un totale di oltre 31 mila occupati nel settore del trasporto ferroviario. Sulla base dei dati della Tab. 1 si può tuttavia verificare che il calo occupazionale è solo apparente e deriva principalmente dal processo di progressiva separazione e successiva privatizzazione di segmenti di SJ. Nel 1995 il gruppo aveva quasi 25 mila dipendenti, tuttavia oltre un terzo di essi era impegnato in segmenti che sono stati

18 Studio Everis-NTU per la Commissione UE 2010, Annex 8, p. 7.

oggetto di privatizzazione nella seconda metà del decennio: trasporti su autobus, su traghetto e servizi di ristorazione sui treni e nelle stazioni. All'inizio del 2000 il residuo gruppo SJ, ridotto a poco più di 16 mila dipendenti, è stato tuttavia ulteriormente scisso in otto aziende ulteriori, delle quali cinque aziende di servizi sono state oggetto di privatizzazione, mentre il nome SJ è rimasto in capo all'azienda del trasporto passeggeri che ha ora solo 5.400 dipendenti, un quinto del loro livello del 1995.

Per effettuare correttamente il confronto tra gli occupati attuali nei servizi di trasporto ferroviario e quelli del 1995 bisogna tuttavia aggiungere ai circa 9 mila dipendenti delle tre aziende pubbliche rimaste anche i dipendenti delle aziende scorporate nel 2000 e poi privatizzate, pari a circa 3 mila unità, e gli occupati dei nuovi operatori che grazie alla liberalizzazione si sono inseriti nel trasporto passeggeri, in quello merci e nei servizi di manutenzione. Per essi si può ragionevolmente stimare che i dipendenti in rapporto alla quota di mercato siano identici a quelli degli operatori *incumbent* nei diversi segmenti. Si perviene in tal modo alla stima di ulteriori 5 mila occupati circa che porterebbe il totale del trasporto ferroviario svedese a 17 mila unità, un valore più elevato sia di quello indicato dallo studio Everis-NTU per la metà degli anni Novanta sia di quello ricostruito nella Tab. 1 per il 1995. Ad essi vanno inoltre aggiunti i 6.600 dipendenti del gestore della rete i quali portano il totale del settore ferroviario a 23.500 dipendenti. Riferiti a un paese come la Svezia di 9,3 milioni di abitanti essi equivalgono a più di 150 mila dipendenti ferroviari in un paese come l'Italia di oltre 60 milioni di abitanti. Si tratta di quasi 70 mila occupati in più rispetto a quelli effettivi del settore ferroviario in Italia.

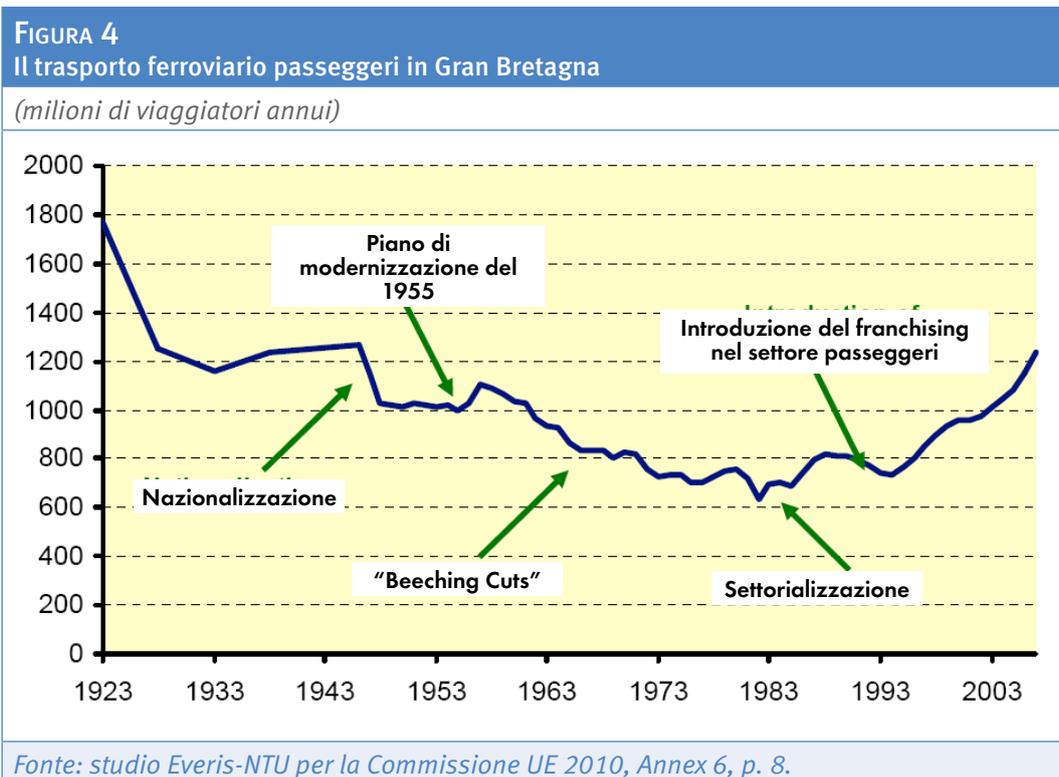
Le stime della Tab. 1 trovano conferma nei dati ufficiali Eurostat i quali registrano una crescita degli occupati totali delle "principali imprese ferroviarie" da 14.900 nel 2001 a 16.600 nel 2009.¹⁹ A seguito della liberalizzazione gli *incumbent* svedesi hanno perso occupati ma essi sono stati più che integralmente riassorbiti dai nuovi operatori ferroviari. Dimostrando che i livelli occupazionali non si riducono con le liberalizzazioni si smonta l'argomento principale tradizionalmente utilizzato dalle organizzazioni sindacali per opporsi a questi processi.

3. Riforma ferroviaria e separazione della rete in Gran Bretagna

Il trasporto ferroviario è nato e si è sviluppato nell'Ottocento in Gran Bretagna prima e più rapidamente rispetto agli altri paesi continentali e ha rappresentato per il paese uno dei principali fattori di sviluppo. Sino agli anni Venti del Novecento il servizio è stato esercitato da una molteplicità di imprese private poi concentrate, su iniziativa pubblica (Railways Act del 1921), in sole quattro grandi compagnie, rimaste tuttavia a proprietà privata. Sino al secondo dopoguerra, quando il governo laburista nazionalizzò il settore creando *British Railways* (BR), il trasporto ferroviario era quindi costituito da una pluralità di monopoli locali verticalmente integrati nei quali ogni compagnia era proprietaria delle proprie linee e vi esercitava in esclusiva i servizi di trasporto.

Con la nazionalizzazione del 1948 si realizzò anche l'integrazione orizzontale del settore creando l'impresa pubblica BR che avrebbe dovuto offrire anch'essa i suoi servizi secondo regole commerciali e perseguendo l'equilibrio di bilancio attraverso un completo recupero dei costi mediante i ricavi da traffico. Questi obiettivi non poterono tut-

tavia essere conseguiti per il progressivo declino della domanda di trasporto ferroviario (Figura 4) conseguente alla diffusione dell'automobile. Furono pertanto realizzati nel settore successivi interventi di riforma i quali non si rivelarono tuttavia risolutivi: piano di modernizzazione e rilancio a metà degli anni Cinquanta, piano Beeching con consistenti tagli nella parte di rete meno produttiva negli anni Sessanta, settorializzazione di BR nei primi anni Ottanta.



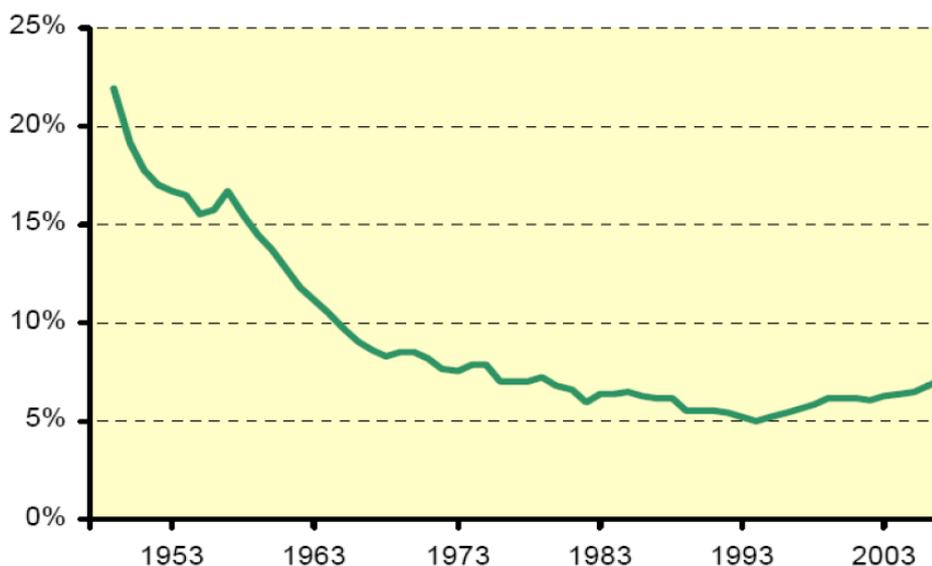
All'inizio degli anni Novanta la quota modale del trasporto ferroviario passeggeri si era ridotta a un modestissimo 5% rispetto al 22% dell'anno della nazionalizzazione e al 12% all'inizio degli anni Sessanta (Figura 5). Nel 1993, sulla scia delle radicali riforme pro mercato dell'amministrazione Thatcher, il governo conservatore di John Major realizzò attraverso il *Railways Act* il più radicale processo di riforma e privatizzazione che sia mai stato realizzato nella storia del trasporto ferroviario, basato sulla separazione sia verticale che orizzontale del monopolista BR e sulla sua scissione in un numero di aziende superiore al centinaio. Da allora, come si può vedere dalle Figure 4 e 5, il trasporto ferroviario ha interrotto il suo declino pluridecennale sia in termini di livelli di domanda che di quota modale e risulta nel tempo in continua crescita in relazione a entrambi gli aspetti.

Prima di esaminare caratteristiche, criticità e successi della riforma britannica è opportuno ricordare che la rete complessiva è di poco superiore a 16 mila km ed è la terza europea per estensione, dopo Germania e Francia, e precede di pochissimo quella italiana. La Gran Bretagna non dispone inoltre di linee ad alta velocità di prima categoria, costruite *ad hoc* come nel caso italiano. Rientra in tale classificazione solo il collegamento con la Francia rappresentato dall'Eurotunnel, in esercizio dal 1994, e il suo proseguimento in territorio britannico, l'High Speed 1 di 109 km, sino alla stazione di Londra St. Pancras. Vi sono invece tre linee a media-lunga percorrenza che sono state modernizzate e sulle quali è possibile far circolare treni sopra i 200 km/h. Esse risulta-

no pertanto linee ad alta velocità di seconda categoria secondo gli standard europei. Si tratta della West Coast Main Line e della East Coast Main Line, entrambe tra Londra e la Scozia, e la Londra-Bristol.

FIGURA 5
Quota modale del trasporto ferroviario passeggeri in Gran Bretagna

(passeggeri km ferroviari in % dei passeggeri km totali)



Fonte: studio Everis-NTU per la Commissione UE 2010, Annex 6, p. 9.

3.1 La riforma britannica degli anni Novanta

La riforma britannica degli anni Novanta, promossa dal governo Major, è stata condotta secondo cinque direttrici d'intervento principali:²⁰

- 1) La netta separazione tra proprietà e gestione dell'infrastruttura ferroviaria da un lato e l'esercizio del trasporto passeggeri e merci dall'altro, motivata dall'idea che la concorrenza fosse centrale per lo sviluppo del mercato e che essa sarebbe stata meglio garantita da un gestore di rete che non fosse anche impresa di trasporto ferroviario.
- 2) La separazione tra gli attori dei servizi di trasporto sulla base delle loro funzioni: prestatori di servizi passeggeri, di servizi merci, di servizi di manutenzione della rete, di manutenzione del materiale rotabile, di noleggio del medesimo.
- 3) Creazione, dalla scissione del monopolista pubblico, di una molteplicità di attori per ognuna delle precedenti funzioni in modo tale che essi fossero in grado di operare in condizioni di concorrenza.
- 4) Privatizzazione di tutti gli attori del sistema ferroviario, compreso il gestore della rete.
- 5) Mantenimento in ambito pubblico delle funzioni di regolazione tecnica del set-

²⁰ La riforma non si applicò all'Irlanda del Nord la cui azienda ferroviaria, di piccole dimensioni, è rimasta verticalmente integrata.

tore, di regolazione economica e di assegnazione su base competitiva dei servizi (*franchising*), sostenuta da sovvenzioni pubbliche in aree non ritenute remunerative dai concorrenti all'assegnazione. Il *Railways Act* del 1993 assegnava queste competenze a due dipartimenti governativi non ministeriali: l'*Office of the Rail Regulator* (ORR) per la regolazione e l'*Office of Passenger Rail Franchising* (OPRAF) per l'assegnazione dei servizi.

La riforma britannica è risultata più complessa e ambiziosa di quella svedese. La riforma svedese partì infatti nel 1988 con la sola adozione del primo dei cinque punti indicati, la separazione rete-servizi di trasporto, mentre il secondo, la separazione funzionale degli attori dei servizi, fu stabilito solo 12 anni dopo, nel 2000. Il terzo punto invece non è mai stato adottato: in Svezia non si è voluto creare rapidamente un sistema concorrenziale attraverso la scissione degli operatori nei diversi segmenti ma ci si è limitati a renderli contendibili, attendendo che nuovi operatori decidessero di affacciarsi nei medesimi. Neanche il quarto è stato realizzato, conservando operatori a proprietà pubblica anche nei diversi segmenti aperti alla concorrenza. La riforma svedese è stata graduale, passo dopo passo, aggiungendo tasselli successivi nell'arco di ben 22 anni, dalla separazione della rete nel 1988 alla piena liberalizzazione dell'accesso nel 2010. La riforma britannica è stata invece *one shot*, compiendo tuttavia un errore rilevante, quello della privatizzazione non sostenibile della rete, che ha dovuto essere corretto radicalmente pochi anni dopo. Al momento attuale inoltre essa non è ancora pervenuta, a differenza della Svezia, alla piena apertura dell'accesso.

3.2 Gli attori del trasporto ferroviario britannico dopo la riforma

Di seguito svolgiamo una breve analisi delle tipologie di attori presenti nell'industria del trasporto ferroviario britannico dopo la riforma.

Il gestore della rete (Railtrack 1994-2001, quindi Network Rail). Nel 1994 la nuova società pubblica *Railtrack* rilevava la proprietà e gestione della rete ferroviaria britannica e nel 1996 essa veniva privatizzata e quotata in borsa. Il suo compito principale era di garantire l'esercizio della rete permettendo l'accesso alle società private di trasporto passeggeri e merci abilitate. *Railtrack* era responsabile della sicurezza del *network*, della sua manutenzione e degli ammodernamenti. I suoi costi di funzionamento dovevano essere coperti dalle entrate proprie, principalmente i canoni di accesso versati dalle imprese ferroviarie utilizzatrici della rete, ed essa avrebbe dovuto essere gestita secondo criteri commerciali, senza sovvenzioni pubbliche dirette, e chiudere i bilanci in attivo e risultare in grado di remunerare gli azionisti. Purtroppo questa è la parte che non ha funzionato della riforma britannica dato che *Railtrack* andò rapidamente incontro a difficoltà di tipo finanziario e tecnico. La scarsità di fondi e l'eccessivo orientamento a obiettivi di conto economico del gestore furono all'origine di manutenzioni e investimenti insufficienti i quali, in congiunzione con una perdita di capacità tecniche a seguito della dispersione delle competenze di *British Rail*, causarono un notevole abbassamento qualitativo nelle *performance* e il crescente verificarsi di incidenti per interrompere i quali il governo Blair dovette riportare il gestore nell'ambito di una compagnia pubblica. Essa infatti fu posta nel 2001 in amministrazione controllata e obbligata a cedere la rete a una nuova compagnia pubblica, *Rail Network*. In sostanza si dimostrò insostenibile l'idea di coprire i costi dell'infrastruttura solo con le tariffe; negli anni 2000 i governi britannici sono ritornati a finanziare in maniera diretta e consistente i costi di ammodernamento e miglioramento della rete, riparando ad anni in cui essi

erano stati trascurati.

Gli operatori passeggeri. La riforma britannica ha generato dalla disgregazione del monopolista pubblico una pluralità di *Train Operating Companies* (TOCs), operanti su basi territoriali, che sono state oggetto di privatizzazione. Esse concorrono all'assegnazione dell'esercizio di gruppi di linee in *franchising* per un periodo di concessione predefinito. Nell'ambito della prima attuazione della riforma furono assegnate nel biennio 1996-97 complessivamente 25 gruppi di linee per una durata nella maggior parte dei casi compresa tra sette e otto anni e solo in un numero limitato di casi superiore a dieci. Le TOCs necessitano di licenza da parte del *Rail Regulator* e hanno come fonte principale di entrata i ricavi da traffico mentre le voci di costo maggiori sono rappresentate dai canoni d'uso della rete e delle stazioni, dal *leasing* del materiale rotabile e dal personale. I ricavi da traffico sono in genere integrati da sovvenzioni pubbliche, particolarmente importanti per le tratte a minore intensità di domanda, mentre se la tratta è valutata come profittevole sono le TOCs a dover offrire al concedente in sede di aggiudicazione un premio di concessione.

Gli operatori merci. Con la riforma il trasporto merci della vecchia azienda pubblica BR è stato integralmente privatizzato: i treni merci a pieno carico (*Treinload Freight*) e i servizi postali sono stati ceduti alla società *English, Welsh & Scottish Railways* (EWS) la quale ha anche acquistato la società *Railfreight Distribution*. Invece la compagnia *Freightliner*, specializzata nel trasporto dei container, è stata privatizzata in favore del suo personale.

Le aziende di noleggio del materiale rotabile. Nel 1994 sono state create in seno alla BR tre nuove società per il leasing di materiale rotabile, le ROSCOs (*Rolling stock leasing companies*), le quali hanno rilevato la quasi totalità dei treni di BR e avviato attività di noleggio a beneficio delle TOCs. Le ROSCOs, privatizzate nel 1995, garantiscono anche la manutenzione del materiale mentre altre società create con la riforma si occupano delle manutenzioni e della fornitura di servizi alla rete.

L'ORR, *Office of Rail Regulation*. Il regolatore indipendente del mercato è un'agenzia pubblica non ministeriale. Essa è responsabile dell'assegnazione delle licenze alle compagnie, del monitoraggio e promozione della concorrenza, della definizione delle regole di accesso alla rete e delle relative tariffe, del monitoraggio e approvazione dei contratti di accesso tra compagnie e gestore della rete.

L'OPRAF, *Office of Passengers Rail Franchising*, era l'agenzia pubblica non ministeriale responsabile dell'assegnazione dei servizi in *franchising* e delle connesse sovvenzioni pubbliche. Essa aveva il compito di monitorare i contratti di *franchising* e di verificare che gli operatori titolari rispettassero gli standard di servizio sottoscritti. L'OPRAF è stata sostituita nel 1999 dalla *Strategic Rail Authority* (SRA), incaricata oltre che dei compiti precedenti anche della pianificazione strategica del settore ferroviario. Nel 2004 la SRA è stata soppressa ed entrambe le funzioni sono state acquisite dal *Department for Transport*.

3.3 Le criticità della riforma britannica

Negli anni immediatamente successivi alla complessa riforma britannica è emersa una serie di criticità che ha fatto propendere molti commentatori verso giudizi radicalmente negativi sulla medesima. Tali giudizi sono spesso sopravvissuti nel tempo anche quan-

do smentiti dai fatti successivi e dalle correzioni di rotta che sono state presto adottate a fronte di alcune scelte discutibili della riforma, in primo luogo il fatto di aver voluto privatizzare anche la gestione della rete ferroviaria e non solo quella dell'esercizio dei servizi di trasporto.

Un esempio di giudizio negativo che si trascina nel tempo senza adeguate verifiche di cosa è nel frattempo cambiato può essere rappresentato da questo riferimento al caso britannico contenuto in un articolo di Massimo Mucchetti sul *Corriere della Sera* dello scorso 19 gennaio: «L'esempio delle ferrovie britanniche sta lì ad avvertire che la *deregulation* totale e la privatizzazione cieca hanno fatto un po' di faville alla City. Fuori, nel Regno Unito sono venuti l'aumento dei biglietti (per la BBC i pendolari inglesi pagano 10 volte gli italiani), il peggioramento del servizio (Bill Emmott, ex direttore dell'*Economist*, scrive che l'Alta velocità italiana è meglio), il declino del produttore nazionale di materiale ferroviario (Gec Alstom addio), l'impennata dei contributi pubblici (da 2 a 6,5 miliardi nel decennio 2000-2009, più 223%) e la diminuzione della sicurezza (parlano i film di Ken Loach, perché le ferrovie di Sua Maestà tacciono i dati sugli incidenti)».

A parte il fatto che la riforma britannica è stata tutt'altro che una "deregulation totale" e una "privatizzazione cieca", avendo richiesto la scrittura di molte regole per far funzionare il nuovo e assai complesso sistema, è evidente che su tutte le variabili citate (qualità, sicurezza, tariffe e trasferimenti pubblici) è possibile fare riferimento ai dati ufficiali disponibili per comprendere cosa è avvenuto sia nei primi anni successivi alla riforma che in quelli vicini a noi. È anzi doveroso far riferimento a essi per giudicare l'esperienza britannica, cosa che Mucchetti non fa, anziché limitarsi a tracciare delle pennellate di colore in grado di colpire il lettore ma non di informarlo. Nel caso esaminato i dati hanno anche il vantaggio di essere raccolti e diffusi dagli organismi pubblici di settore (ORR, SRA e *Department for Transport*) anziché lasciati all'autonoma diffusione da parte degli operatori ferroviari direttamente interessati; essi si caratterizzano in conseguenza per una ben più solida attendibilità e confrontabilità.

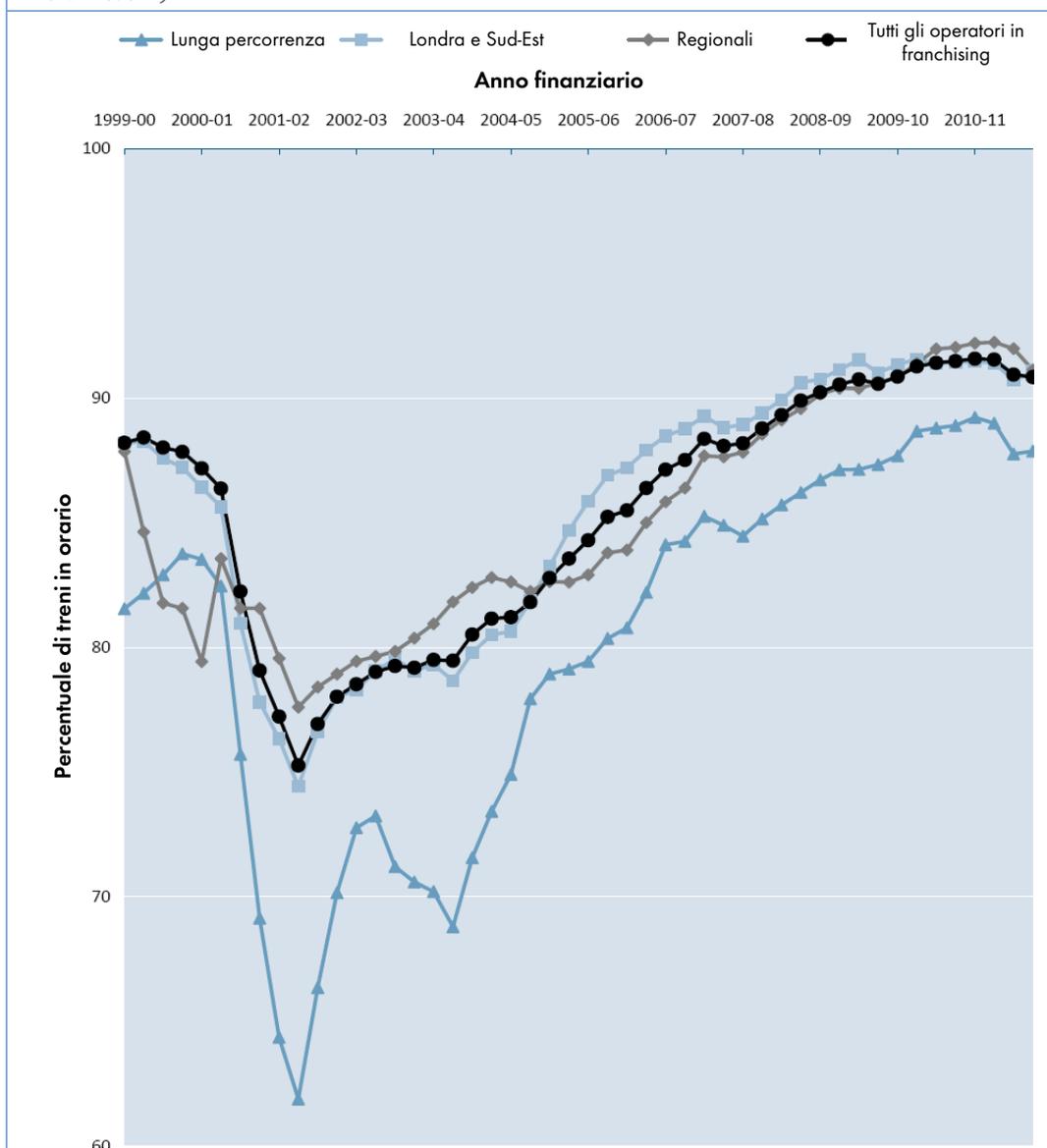
Nell'esaminarli conviene partire dalla qualità del trasporto ferroviario, intesa primariamente come puntualità, che è stata il cruccio maggiore dei riformatori ferroviari britannici. Poco tempo dopo l'attuazione della riforma il quotidiano francese *Le Monde* metteva infatti in prima pagina il 18 maggio 1998 un articolo intitolato "Les trains britanniques roulent moins vite qu'au temps de la vapeur", evidenziando come la compagnia *South West Trains* collegasse Portsmouth e Southampton a una velocità commerciale di 48 km/h, inferiore a quella della locomotiva a vapore *The Rocket* di Stephenson che percorse nel 1829 il tragitto Liverpool-Manchester a una media di 57 km/h. In quel periodo molte testate d'informazione, in primo luogo britanniche, denunciavano il peggioramento delle prestazioni e l'allungamento dei tempi di percorrenza di molte compagnie ferroviarie nella fase post privatizzazione.

Per spiegare il fenomeno occorre ricordare che al momento della riforma il trasporto ferroviario britannico non si trovava in condizioni organizzative adeguate, venendo da anni di investimenti insufficienti sia nella rete che nel materiale rotabile. Con le nuove gestioni privatistiche, necessariamente orientate al profitto, e in presenza di concessioni di servizio (contratti di *franchising*) di durata limitata non vi erano sufficienti incentivi ad accelerare gli investimenti mentre la possibilità di conseguire i profitti attesi dagli azionisti dipendeva principalmente dalla riduzione dei costi in presenza di ricavi non facilmente incrementabili. Da qui le insufficienti manutenzioni e i mancati rinnovi

su un parco rotabile vecchio, che si aggiungevano a problemi analoghi sulla rete, e il deterioramento conseguente nella qualità.

FIGURA 6
Quota di treni in orario in Gran Bretagna

(treni pervenuti a destinazione entro 5' se regionali ed entro 10' se a lunga distanza in % dei treni totali)



Fonte: ORR, National Rail Trends 2010-11, p. 32.

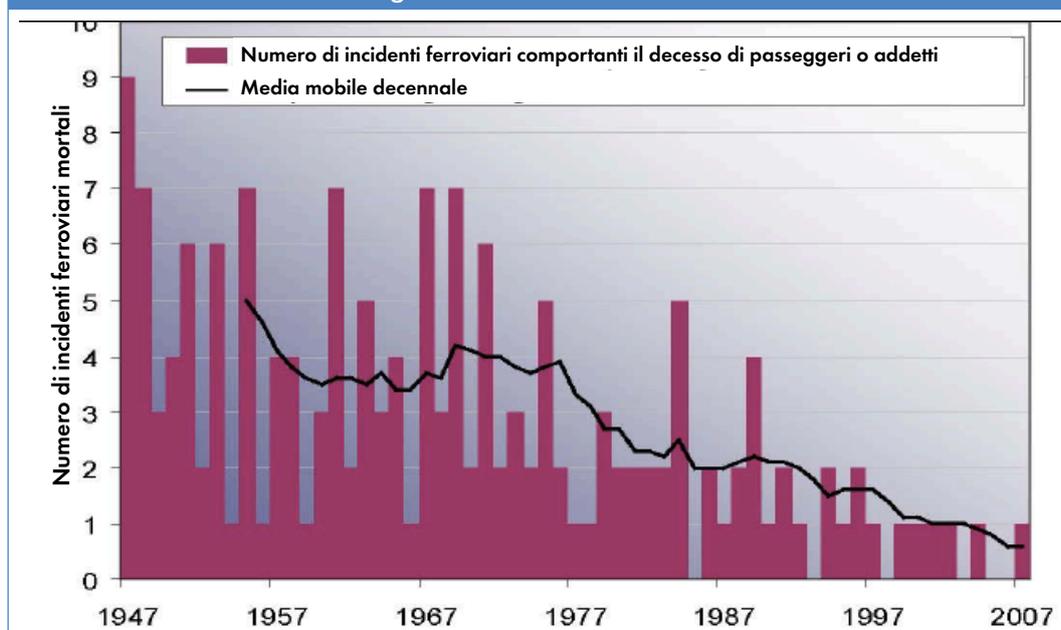
Alla fine degli anni Novanta le TOCs britanniche erano classificate sulla base della loro capacità di far arrivare puntuali il 95% dei treni e di registrare un indice di affidabilità (treni effettuati in rapporto ai treni previsti nell'orario) di almeno il 99,5%. Alla fine del 1999 tuttavia solo un'azienda su 25, peraltro quella con la rete più corta e per la quale risultava più facile rispettare la puntualità, era in regola con entrambi i parametri. Delle rimanenti 24 solo 5 rispettavano il parametro di affidabilità e nessuna quello di puntualità: 11 registravano una percentuale di treni in orario compresa tra il 90 e il 95%, 12

compresa tra l'85 e il 90% e una inferiore all'85%.²¹ È quindi possibile concludere che nei suoi primi anni di attuazione la privatizzazione abbia generato svantaggi qualitativi, anziché vantaggi. E in realtà tali svantaggi, a causa principalmente dei problemi della rete, si sono protratti e ulteriormente accentuati nei primi anni del decennio 2000 come è possibile constatare dall'andamento su base trimestrale dell'indicatore dei treni in orario rappresentato nella Figura 6.

Lo stesso grafico documenta tuttavia come con il passaggio di consegne tra il gestore privato della rete *Railtrack* e la nuova azienda pubblica *Network Rail*, operativa dal 2002, si sia verificata una netta inversione di tendenza nell'indicatore di puntualità che è risultato in continua crescita negli anni successivi sino a pervenire a livelli più che accettabili. Nella media dell'esercizio 2010-11 il 91% dei treni regionali e dell'area londinese è arrivato a destinazione entro 5' rispetto all'orario ufficiale indicato, mentre l'88% dei treni a lunga distanza è pervenuto entro 10'. Si tratta di dati ufficiali, certificati dal gestore di rete che, a differenza del caso italiano, non è operatore dei servizi ferroviari.

In Italia, al contrario, i dati sono forniti dallo stesso gruppo pubblico che offre i servizi e lo standard per definire in orario un treno è molto più blando: 15' tanto per i treni a lunga distanza che per i regionali e con esclusione dei ritardi dovuti a cause non imputabili a Trenitalia, quali scioperi, eventi naturali o causati da terzi, ecc. L'azienda pubblica ha dichiarato negli ultimi anni che il 90% dei treni a lunga distanza ha rispettato lo standard dei 15' così definito. È tuttavia palese che il risultato britannico dell'88%, riferito a uno standard più ristretto e privo di eccezioni per tipologie di ritardo, rappresenta un livello qualitativo decisamente superiore.

FIGURA 7
Incidenti ferroviari in Gran Bretagna



Fonte: studio Everis-NTU per la Commissione UE 2010, Annex 6, p. 12.

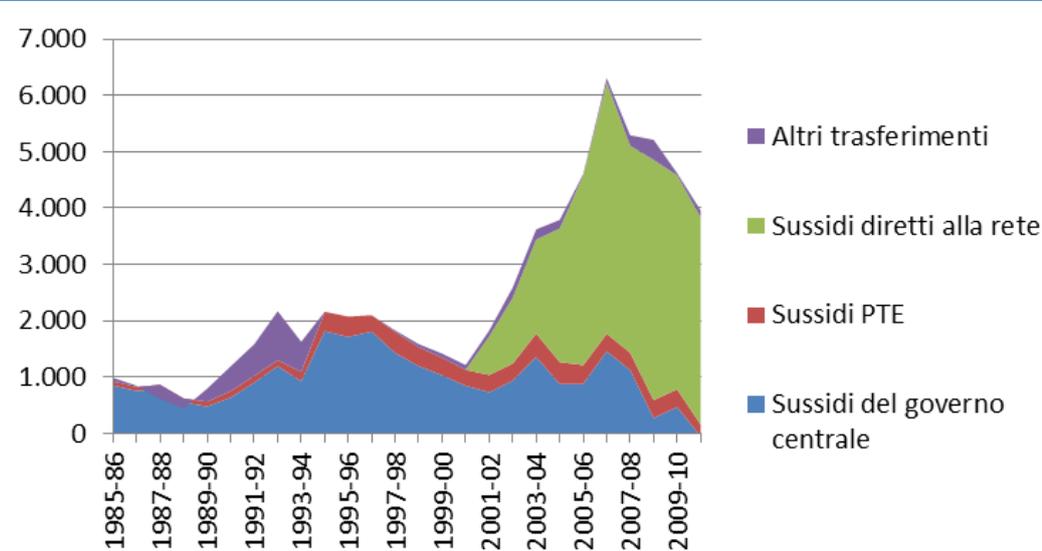
²¹ Ugo Arrigo - Massimo Beccarello, *Il trasporto ferroviario. La convergenza europea nel settore pubblico*, Milano, Franco Angeli, 2000, p. 187.

Un secondo aspetto che fa credere a un peggioramento della situazione britannica rispetto all'epoca del monopolio pubblico è quello degli incidenti ferroviari. In effetti nei pochi anni della problematica gestione privata dei binari vi furono diversi episodi, in particolare i tre incidenti più gravi del 1997, 1999 e 2000 (Southall, Ladbroke e Hatfield), che misero in serio dubbio la validità tecnica della gestione della rete e obbligarono ad adottare misure prudenziali quali l'abbassamento della velocità dei treni in molti tratti di rete che necessitavano di interventi. Tuttavia anche l'incidentalità ferroviaria, che non era bassa neppure nella gestione monopolistica pubblica precedente la privatizzazione, si è drasticamente ridotta nell'ultimo decennio come documentato dalla Figura 7.

Sull'aumento dei trasferimenti pubblici al sistema ferroviario ha ragione Mucchetti: esso si è drasticamente accresciuto negli anni 2000, sino a raggiungere il valore complessivo massimo di 6,3 miliardi di sterline nell'esercizio 2006-07. Tale cifra è tuttavia prevalentemente rappresentata da contributi pubblici in conto capitale finalizzati alle esigenze di ammodernamento della rete, prima ricordate, che erano state trascurate sia durante la gestione monopolistica pre riforma sia dal gestore privato della rete. Il sistema ferroviario britannico ha storicamente ricevuto scarsi finanziamenti pubblici: nella metà degli anni Novanta pre riforma essi non superavano i 2 miliardi annui e nel primo quinquennio dalla riforma si sono drasticamente ridotti sino a poco più di 1 miliardo. La scoperta a fine anni Novanta delle gravi carenze funzionali della rete ha portato alla decisione di interventi di miglioramento straordinari che ha giustificato un crescente sostegno finanziario pubblico, illustrato dalla Figura 8.

FIGURA 8
Trasferimenti pubblici al sistema ferroviario britannico

(milioni di sterline)



Fonte: ORR, Office of Rail Regulation, 2011.

Si è dunque verificato che mentre i trasferimenti pubblici verso gli operatori ferroviari passeggeri continuavano a diminuire dopo la riforma (nel grafico sono rappresentati in blu quelli del governo centrale, in rosso quelli locali²²), i trasferimenti governativi (in

verde) finalizzati a sostenere l'ammmodernamento della rete e programmi di manutenzione straordinaria e revisione hanno visto una crescita notevole nella prima metà del decennio scorso. Essi si sono tuttavia ridotti negli ultimi anni sino a stabilizzarsi su un livello di circa quattro miliardi di sterline.

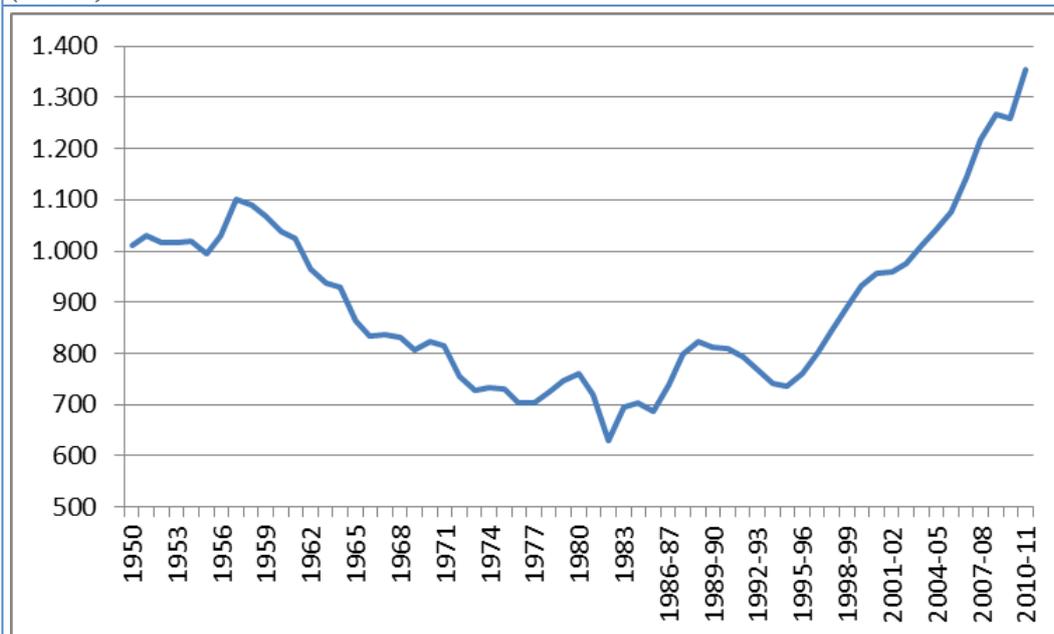
Si può sostenere, in sintesi, che nell'attuale fase del sistema britannico il servizio di trasporto passeggeri si regge completamente sui ricavi da mercato dato che le tratte che necessitano di sovvenzione pubblica sono finanziate pressoché integralmente dai proventi da *franchising* che il settore pubblico ottiene concedendo in esclusiva le tratte remunerative. Sono invece a carico del settore pubblico una parte dei costi di funzionamento della rete e, come è corretto che sia, i suoi costi di ammodernamento e adeguamento. Nel caso italiano, invece, siamo molto distanti da una situazione di questo tipo dato che il settore pubblico sostiene annualmente il bilancio del gruppo pubblico con aiuti in conto esercizio che negli ultimi dieci anni si sono mediamente attestati su 4 miliardi in media di euro all'anno. Ad essi si aggiunge il cospicuo sostegno alle politiche di investimento nella rete.

3.4 I successi della riforma britannica

Esaminati i precedenti punti della puntualità, dell'incidentalità e dei trasferimenti pubblici, le rimanenti variabili chiave debbono essere classificate nel rendiconto dei successi della riforma: costi unitari del trasporto, tariffe medie, livelli della domanda e tendenza della ripartizione modale del traffico sia passeggeri che merci. Osserviamoli brevemente partendo dalla domanda, quasi raddoppiata dalla riforma degli anni Novanta ad oggi a testimonianza incontestabile del successo del processo complessivo realizzato.

FIGURA 9
Passeggeri trasportati dalle ferrovie britanniche

(milioni)



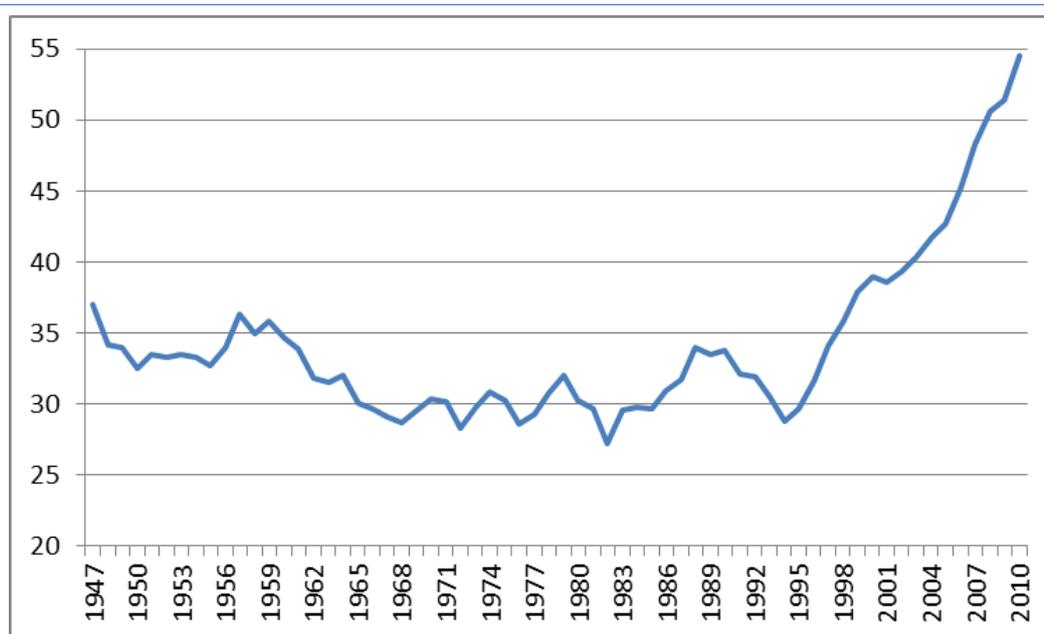
Fonte: Office of Rail Regulation, 2011.

Quando nei primi anni Novanta fu avviata la riforma, il trasporto passeggeri era in una fase di continuo declino che aveva portato al minimo storico di 630 milioni di passeggeri nel 1982 e, dopo una breve e transitoria risalita, un *nuovo minimo* di 735 milioni nell'esercizio 1994-95, ultimo della vecchia gestione monopolistica di BR (Figura 9). Da allora la domanda è invece risultata continuamente in crescita sino ad arrivare a 1,36 miliardi nell'esercizio 2010-11, con un aumento complessivo di quasi l'85% rispetto al 1994-95 e più che un raddoppio rispetto al 1982. Un numero così elevato di passeggeri sulle ferrovie britanniche non si vedeva dalla metà degli anni Venti del secolo scorso.

L'incremento della domanda risulta altrettanto elevato se si considerano i passeggeri km al posto dei passeggeri totali, tenendo quindi in considerazione anche il loro percorso medio. Come si evidenzia dalla Figura 13 il bilancio complessivo della riforma è un incremento dai 28,8 miliardi di passeggeri km del 1994 ai quasi 55 del 2010, corrispondenti a una crescita complessiva dell'89% e media annua del 4,1%. Si tratta di valori che non trovano corrispondenza negli altri paesi europei dato che nell'UE-15 la domanda è aumentata nello stesso periodo solo di un terzo rispetto a quella britannica e nella Svezia, il secondo miglior paese, di due terzi.

FIGURA 10
Passeggeri km trasportati dalle ferrovie britanniche

(miliardi)



Fonte: Office of Rail Regulation, 2011.

Risultati simili a quelli del trasporto passeggeri si ritrovano anche nel trasporto merci. All'epoca della riforma Major anche i traffici merci risultavano in continuo declino da molto tempo e nel 1994 erano scesi a 13 miliardi di tonnellate km annue. Dalla riforma in avanti, che per il settore merci ha significato la totale privatizzazione degli operatori e la completa liberalizzazione dell'accesso alla rete, la domanda è risultata in continua crescita sino agli anni più recenti di recessione, che per il settore è risultata particolarmente dura. Nel 2007 si è raggiunto il massimo livello di trasporto con quasi 22 miliardi di tonnellate km, corrispondenti a un incremento complessivo del 68% nei dodici anni compresi tra il 1994 e il 2007 e medio annuo del 4,4%. Nei successivi anni di recessio-

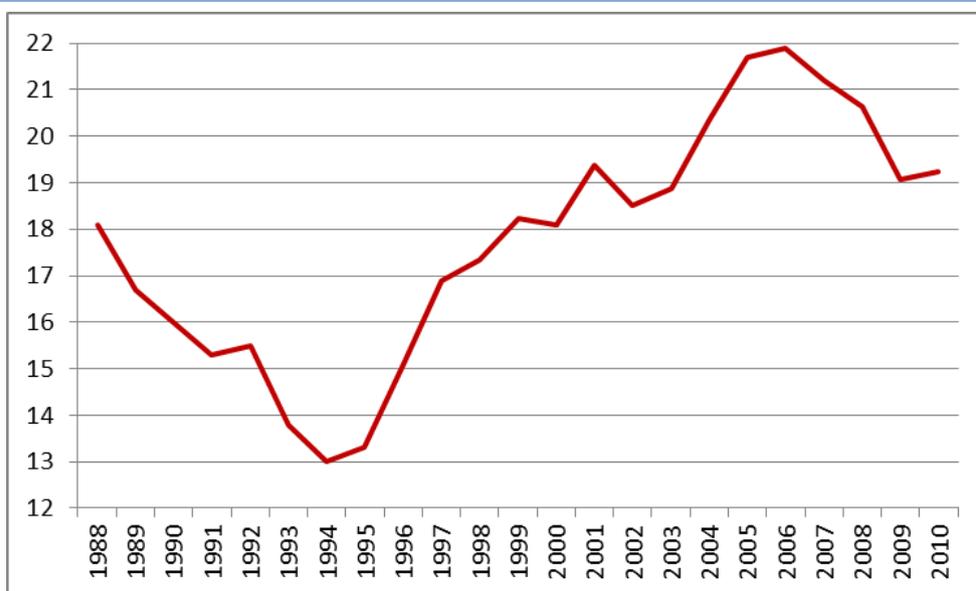
ne il trasporto merci ha tuttavia perso 3 miliardi di tonnellate km, corrispondenti a un -12%.

I dati precedenti, relativi all'inversione nella tendenza pluridecennale alla caduta della domanda sia passeggeri che merci e alla sua consistente ripresa, sono la migliore testimonianza del successo della riforma ferroviaria britannica:

- 1) Il numero di passeggeri annui è ritornato agli stessi livelli della metà degli anni Venti del Novecento.
- 2) I passeggeri km sono cresciuti di quasi il 90% dalla riforma allo scorso anno.
- 3) Le tonnellate km di merci sono cresciute di quasi il 70% dalla riforma all'ultimo anno precedente la recessione.

FIGURA 11
Tonnellate km trasportate dalle ferrovie britanniche

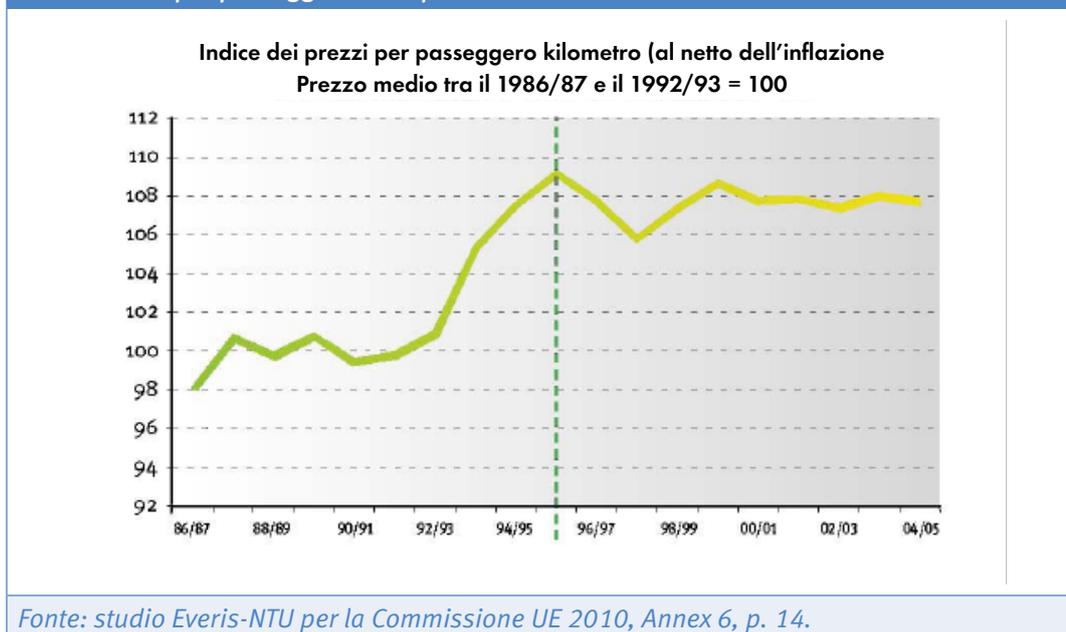
(miliardi)



Fonte: Office of Rail Regulation, 2011.

Anche in relazione alle dinamiche tariffarie non vi sono elementi per dare un giudizio negativo. Le tariffe ferroviarie britanniche sono mediamente alte se raffrontate a quelle italiane ma non in conseguenza della riforma degli anni Novanta. Si tratta invece di una caratteristica storica dovuta al fatto che anche il monopolista pubblico *British Rail* aveva l'obiettivo di recuperare i suoi costi operativi con i ricavi da mercato nel quadro di una gestione quasi puramente commerciale dell'azienda. Se osserviamo l'indice relativo alla tariffa media per passeggero miglio nel tempo, espresso in rapporto all'indice generale dei prezzi, notiamo dalla Figura 12 che esso è cresciuto solo negli ultimi anni di proprietà pubblica del settore, compresi quelli di attuazione della riforma, mentre nel periodo le tariffe ferroviarie sono cresciute, anche per effetto della regolazione pubblica di una parte di esse esattamente come l'indice generale dei prezzi al consumo.

FIGURA 12
Tariffa media per passeggero km a prezzi costanti



Solo negli ultimi anni, non presenti nella Figura 12 ma riportati nel successivo Figura 13, la politica pubblica è stata quella di permettere alle tariffe regolate di crescere di un punto percentuale sopra l'inflazione al consumo con l'obiettivo di ridurre il sostegno pubblico alle aziende di trasporto ferroviario. Esso si è drasticamente ridotto nel tempo sino quasi ad azzerarsi nell'esercizio 2009-10 e a divenire negativo in quello successivo.

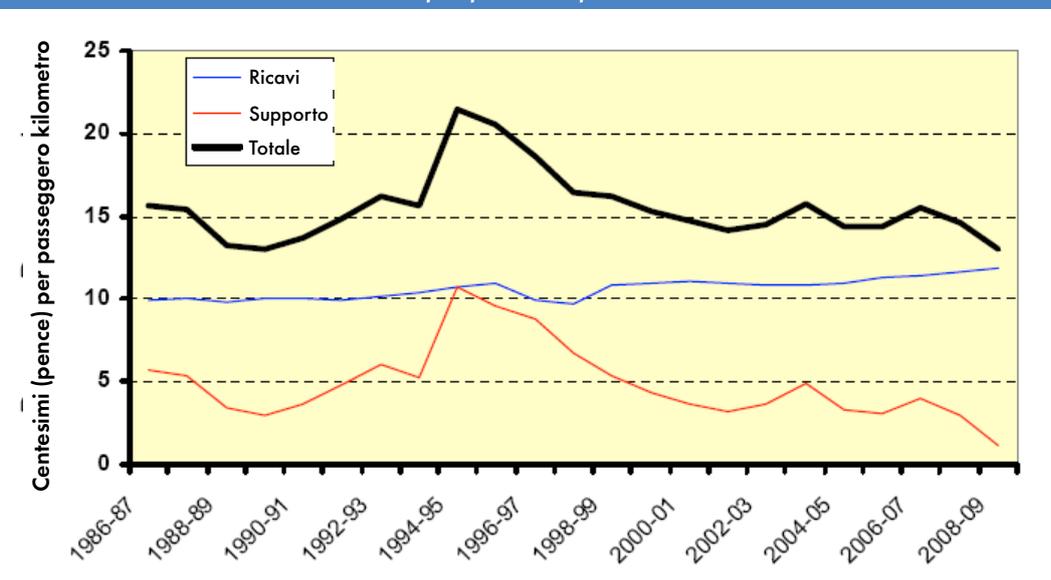
Come risulta evidente dalla Figura 13, a metà degli anni Novanta e prima dell'attuazione della riforma, metà delle entrate del trasporto ferroviario pervenivano da sovvenzioni pubbliche e metà dalle tariffe pagate dai passeggeri. A prezzi costanti 2009 si trattava nell'esercizio 1994-95 di 11 pence per passeggero km versate dai passeggeri e altrettante dal settore pubblico per un totale di quasi 22 pence per passeggero km. Grazie alla riforma e all'incremento di efficienza delle imprese di trasporto, fortemente sostenuto dalla crescita della domanda, il livello tariffario medio al km per i passeggeri è rimasto stabile in termini reali, risultando pari nel 2009 a 12 pence, mentre il sostegno pubblico è praticamente scomparso, limitandosi a 1,1 pence per passeggero km nell'esercizio 2009-10 rispetto agli 11 pence del 1995, con un abbattimento in termini reali del 90%.

Nel 2010-11 il sostegno pubblico netto alle 17 TOCs in attività è addirittura divenuto negativo dato che le somme versate all'organismo concedente dalle TOCs che hanno pagato un onere di concessione per ottenere il servizio è stato più che sufficiente a compensare le TOCs che hanno invece conseguito una sovvenzione in sede di gara. In rapporto ai passeggeri km il sistema del *franchising* risulta aver apportato nell'anno introiti netti pari a due pence.

Risulta in conseguenza che nell'ultimo esercizio il settore pubblico ha esclusivamente contribuito al finanziamento del gestore della rete mentre l'intero sistema del servizio di trasporto passeggeri si è integralmente retto su ricavi da mercato, seppure con l'utilizzo di sovvenzioni incrociate tra TOCs contribuenti e TOCs contribuite.

FIGURA 13

Ricavi tariffari e sovvenzione media per pax km a prezzi costanti 2009



Fonte: studio Everis-NTU per la Commissione UE 2010, Annex 6, p. 17.

L'incremento di efficienza delle imprese ferroviarie appena evidenziato trova riscontro in miglioramenti comparabili anche nel nuovo gestore pubblico della rete, *Network Rail*. Anche in questo caso grazie principalmente all'incremento del traffico ferroviario si è ottenuta una notevole riduzione dei costi operativi per treno miglio circolante sulla rete. Come si evince dal suo ultimo bilancio: «I costi operativi, comprensivi delle spese di manutenzione, si sono ridotti in maniera significativa in termini reali negli ultimi sette anni mentre nello stesso tempo essa [la rete] è divenuta più occupata. Come risultato i costi per treno miglio si sono ridotti da 11,64 sterline a 7,61 sterline per treno miglio». ²³ La riduzione complessiva in sette esercizi risulta del 34,6% e quella media annua del 5,9%.

Rimangono in ultimo da considerare gli effetti della riforma britannica sui livelli occupazionali del settore anche se è evidente che un robusto incremento della domanda è il miglior difensore dei medesimi, come si è già visto nel caso svedese, in quanto permette di aumentare la produttività del lavoro principalmente o esclusivamente attraverso l'incremento del numeratore anziché la riduzione del denominatore.

Nel caso britannico è molto più complesso rispetto alla Svezia ricostruire i livelli occupazionali data la grande numerosità di operatori ferroviari e di imprese fornitrici di servizi ai medesimi che sono state scorporate. Lo studio Everis-NTU per la Commissione UE del 2010 evidenzia una limitata riduzione del personale nel primo decennio della riforma: nel 1994 quando il servizio era ancora esercitato dal monopolista *British Rail* gli occupati totali sarebbero stati 117 mila mentre dieci anni dopo, nel 2004, gli occupati totali del settore risulterebbero 112 mila. ²⁴ I dati Eurostat relativi all'occupazione nelle "principali imprese ferroviarie", che si interrompono con la realizzazione della riforma, indicano invece un numero totale di occupati lievemente inferiore alle 112 mila unità

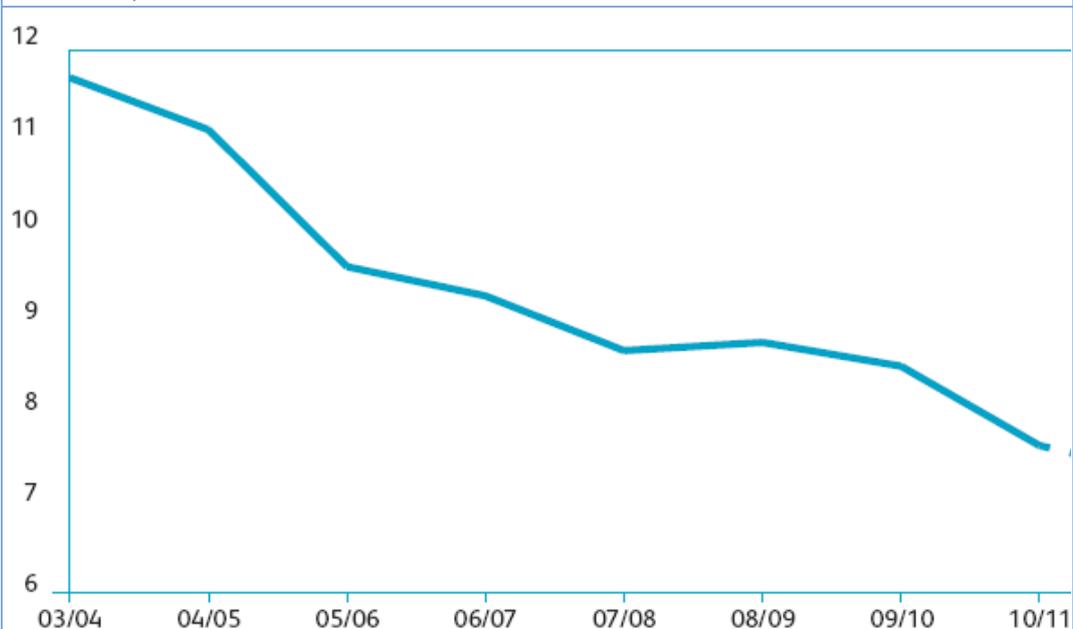
²³ Corrispondenti a 4,7 sterline e 5,5 euro per treno km.

²⁴ Everis-NTU 2010, Annex 6, p. 15.

già nel 1994.²⁵ Esso non si sarebbe pertanto ulteriormente ridotto, stando allo studio Everis-NTU, nel decennio post riforma. Poiché l'aumento nei livelli di produzione dopo il 2004 è stato ancora più consistente di quello intercorso tra la riforma e tale anno è probabile che gli attuali livelli di impiego del lavoro siano maggiori rispetto al 2004.

FIGURA 14
Costi operativi reali per treno miglio

(sterline a prezzi costanti 2010-11)



Fonte: Network Rail Infrastructure Limited, Annual Report and Accounts 2011, p. 9.

Almeno in un segmento dell'industria britannica del trasporto ferroviario siamo tuttora in grado di dimostrare che l'occupazione si è accresciuta: le TOCs, le compagnie di trasporto passeggeri operanti in regime di concessione, risultavano dar lavoro nel 2004 secondo lo studio Everis-NTU a 46.200 persone mentre nel 2011 secondo i dati dell'ORR-Office of Rail Regulation essi erano divenuti 49.200, tremila in più. Ad essi vanno aggiunti 35.600 dipendenti del gestore della rete, sempre secondo i dati del regolatore, e circa altri 11 mila occupati tra compagnie di trasporto merci, compagnie di trasporto passeggeri in regime di open access, il vettore Eurostar che esercita il servizio sull'Eurotunnel e le aziende di noleggio del materiale rotabile e dei servizi di ristorazione a bordo. Il totale di queste tre componenti ammonta a 93 mila persone alle quale debbono aggiungersi ancora i dipendenti della società di manutenzione che furono scorporate all'epoca della riforma Major e che sono ora di difficile quantificazione.

È in ogni caso dimostrato che la ripresa del settore dopo la riforma Major, a differenza di quanto avvenuto in Italia, è riuscita almeno a interrompere il precedente pluridecennale declino dell'occupazione (i lavoratori totali erano ancora 180 mila a metà anni

²⁵ http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=rail_ec_emplo_a&lang=en. Le statistiche dell'UIC (Union Internationale des Chemins de fer) indicano una cifra ancora inferiore: meno di 102 mila dipendenti nell'anno 1995 (Cfr. Arrigo - Beccarello, *Il trasporto ferroviario*, p. 264).

Ottanta²⁶).

3.5 Differenze e analogie tra riforma svedese e britannica

Come abbiamo visto nei precedenti paragrafi le due riforme ferroviarie della Svezia e della Gran Bretagna presentano differenze notevoli:

- 1) La riforma svedese è stata molto graduale e si è affidata a tappe successive attuate in più di un ventennio, quella britannica è stata invece realizzata in una sola tappa, salvo la necessità di successivi provvedimenti per correggere aspetti rivelatisi problematici.
- 2) La liberalizzazione complessiva della Svezia risulta al momento attuale più avanzata di quella britannica, essendo affidata alla “concorrenza sul mercato” mentre la “concorrenza per il mercato” è utilizzata solo per i servizi che necessitano di sovvenzioni pubbliche; in Gran Bretagna, invece, la riforma optò per la seconda forma quale strumento generale di affidamento del trasporto passeggeri ed essa è rimasta invariata nel tempo.
- 3) La Gran Bretagna ha scelto di privatizzare l'intero settore dopo aver provveduto alla sua separazione sia verticale che orizzontale, salvo poi ricondurre in mano pubblica la gestione della rete. La Svezia ha scelto invece di non privatizzare e ha conservato la proprietà pubblica della rete e delle due principali aziende passeggeri e cargo; ha tuttavia realizzato una liberalizzazione effettiva del mercato evitando di proteggere dalla concorrenza le imprese ferroviarie a controllo pubblico.

Accanto alle differenze è tuttavia opportuno ricordare quattro scelte comuni ai due percorsi di riforma:

- 1) L'aver affidato il compito di regolare il mercato ad organismi pubblici indipendenti: l'ORR la Gran Bretagna e *Transportyrelsen* la Svezia.
- 2) La separazione massima possibile, quindi anche dal punto di vista proprietario, tra gestore di rete e operatori del trasporto ferroviario.
- 3) Una disgregazione estesa, principalmente basata sulle differenti specializzazioni funzionali, delle attività svolte dal precedente monopolista verticalmente e orizzontalmente integrato.
- 4) Il ricorso alla “concorrenza per il mercato” nell'assegnare, attraverso gara, tutti i servizi che necessitano di sovvenzioni pubbliche.

Grazie a queste scelte comuni i due paesi hanno conseguito esiti positivi molto simili dei due processi di riforma:

- 1) Si è assistito a un notevole incremento nella domanda di trasporto passeggeri: +90% circa in Gran Bretagna e +75% circa in Svezia dalle rispettive riforme ad oggi.
- 2) Anche il trasporto merci si è notevolmente accresciuto: +70% in Gran Bretagna dalla riforma all'inizio della recessione; +25% in Svezia, nonostante i preesistenti altissimi livelli di traffico.
- 3) La quota modale del trasporto su ferro, come si vedrà nell'ultimo paragrafo del presente lavoro, si è accresciuta di parecchi punti in entrambi i paesi, interrom-

²⁶ Cfr, Arrigo - Beccarello, *Il trasporto ferroviario*, p. 264.

pendo una tendenza al declino che perdurava da diversi decenni.

- 4) L'occupazione nel trasporto ferroviario si è (almeno) stabilizzata in entrambi i paesi, interrompendo anche in questo caso un declino pluridecennale.
- 5) I proventi tariffari unitari sono rimasti stabili in termini reali e la qualità dei servizi è continuamente cresciuta dopo il completamento della riforma (Gran Bretagna).

E l'Italia?

4. Riforme ferroviarie tentate e incomplete in Italia

In estrema sintesi si può sostenere che l'Italia:

- 1) Non ha sinora attuato nessuno dei provvedimenti indicati nel paragrafo precedente come comuni alle due riforme, svedese e britannica.
- 2) Non ha, in conseguenza, beneficiato di nessuno dei vantaggi che hanno interessato in questi anni i due paesi *benchmark*.

Bisogna tuttavia ricordare che a metà degli anni Novanta il nostro paese ha avviato processi di riforma del settore ferroviario che andavano nella stessa direzione di Svezia e Gran Bretagna ma che queste riforme o non sono pervenute all'approvazione oppure sono state interrotte e vanificate prima che potessero manifestare i loro effetti:

- 1) Introduzione di Autorità indipendenti di regolazione in Italia ma non per il settore dei trasporti. Questa grave mancanza è stata colmata solo con l'art. 37 della legge sulle liberalizzazioni del marzo 2012.
- 2) Introduzione della "competizione per il mercato" nell'assegnazione del trasporto pubblico locale su gomma e ferro e successiva rinuncia alla medesima.
- 3) Direttiva Prodi del 1997 per la separazione societaria del monopolista FS ma rapido accantonamento della medesima a seguito delle rilevanti proteste sindacali.

È utile ricordare brevemente queste tre riforme interrotte che avrebbero radicalmente mutato, se fossero giunte in porto, caratteristiche e prospettive del nostro trasporto ferroviario, rendendole molto simili a quelle di Svezia e Gran Bretagna.

4.1 La riforma italiana della regolazione delle utilities impiega 17 anni per arrivare al settore dei trasporti

L'Italia ha adottato un modello simile a quello britannico di regolazione dei servizi di pubblica utilità 17 anni fa, durante il governo tecnico di Lamberto Dini. Con la legge 481 del 14 novembre 1995 è stata infatti introdotta una regolazione delle *utilities* basata sull'assegnazione delle funzioni ad Autorità amministrative indipendenti costituite per i differenti settori. Essa intendeva superare il precedente modello di regolazione ministeriale, i cui risultati erano stati deludenti, e introdurre una nuova regolazione, fondata su basi esclusivamente tecnico-economiche e impermeabile sia a obiettivi impropri di politica economica (quali ad esempio comprimere le tariffe dei servizi pubblici per mantenere sotto controllo l'inflazione o usare le *utilities* come ammortizzatore della disoccupazione) che alle possibili interferenze della sfera politica.

La riforma del 1995 fu accelerata dalle esigenze derivanti dai processi di privatizzazione, destinati a interessare anche le *utilities*, e dalla necessità di governare i processi

di liberalizzazione che l'Unione Europea si apprestava a richiedere agli Stati. La connessione della riforma della regolazione con i processi di privatizzazione è stabilita dall'art. 1 bis della legge n. 474/1994 "Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli Enti pubblici in società per azioni" il quale stabiliva che le dismissioni di partecipazioni azionarie pubbliche fossero subordinate alla creazione di organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico.

È dunque in attuazione di tale norma che la legge 481 riformava la regolazione affidandone i compiti ad Autorità appositamente costituite. Nel suo disegno originale essa prevedeva l'istituzione di quattro differenti Autorità di settore: per l'energia elettrica e il gas, per le comunicazioni, per i trasporti, per i servizi idrici. Tuttavia nelle successive fasi di discussione del provvedimento, l'esigenza di pervenire a una rapida approvazione della legge portò al sacrificio delle Autorità meno urgenti, quelle riferite a settori per i quali non era pensabile l'avvio di processi di privatizzazione delle relative aziende pubbliche a causa dei loro rilevanti problemi gestionali.²⁷ Delle quattro Autorità originariamente previste ne veniva così compiutamente istituita solo una, quella per l'Energia elettrica e il gas, mentre l'Autorità per le comunicazioni, pur formalmente istituita dalla legge, rendeva necessario per la sua operatività un successivo provvedimento normativo.

Per effetto di questa strategia di *second best*, la riforma della regolazione attuata dalla legge n. 481/1995 risultava parziale, richiedendo successive tappe di completamento nei settori lasciati scoperti. Essa aveva tuttavia il vantaggio di definire un preciso modello di Autorità, che avrebbe notevolmente facilitato il lavoro del legislatore successivo dato che sarebbe bastato replicare il medesimo per i restanti settori. Purtroppo tale strada non è stata coerentemente e compiutamente percorsa negli anni seguenti. L'Autorità per le comunicazioni veniva infatti costituita solo un paio d'anni dopo, deviando tuttavia dal modello originario (in particolare per l'assorbimento nell'Autorità del Garante per l'editoria e della conseguente assegnazione di funzioni di garanzia anche in tema di servizi e contenuti che si affiancavano a quelle di regolazione delle reti). L'Autorità per i trasporti, che avrebbe avuto competenza per il settore ferroviario, non vedeva invece la luce, nonostante diversi progetti legislativi presentati in Parlamento nelle successive legislature. In maniera analoga rimanevano privi di una regolazione indipendente anche i servizi idrici, nonostante la loro riforma dell'autunno 2009, mentre i servizi postali venivano assoggettati in occasione del recepimento nel 2011 (tramite il d.l. n. 58) della terza direttiva europea di settore, che completava il processo di liberalizzazione, a una neonata Autorità di settore molto distante dal modello della legge n. 481/1995.

Non sembra un caso che si siano dovuti attendere ben 17 anni e l'arrivo di un nuovo governo tecnico, quello di Monti, per completare il disegno di riforma della regolazione tracciato dal governo Dini nel lontano 1995. Il nuovo governo ha preso sul tema in poco tempo alcune decisioni importanti e pienamente condivisibili:

- 1) Con l'art. 21 del d.l. 201 del 6 dicembre 2011, convertito nella l. 22 dicembre 2011, n. 214, i compiti di regolazione e controllo dei servizi idrici sono stati assegnati all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

²⁷ Questa caratteristica testimonia come la nuova regolazione fosse almeno altrettanto urgente per favorire il ritorno su sentieri di efficienza delle imprese allora non privatizzabili.

- 2) Con la medesima norma l'Autorità per la regolazione dei servizi postali è stata incorporata nell'Autorità per la garanzie nelle comunicazioni.
- 3) Con la legge sulle liberalizzazioni, approvata a marzo 2012, è stata finalmente istituita, in maniera coerente con la legge 481 del 1995, l'Autorità per la regolazione dei trasporti, colmando in tal modo un vuoto regolatorio che perdurava da 17 anni.

Si tratta di una novità fondamentale per il trasporto ferroviario. L'Autorità ha il compito di «garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali [...]»; essa regola tariffe, canoni e pedaggi se richiesto dalle condizioni di (insufficiente) concorrenza nei diversi mercati dei trasporti; stabilisce le «condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico»; stabilisce i diritti minimi degli utenti, anche di tipo risarcitorio, in relazione ai diversi servizi e reti; definisce «gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici».

In relazione allo specifico settore ferroviario, «con riferimento al trasporto ferroviario regionale, l'Autorità verifica che nei relativi bandi di gara non sussistano condizioni discriminatorie o che impediscano l'accesso al mercato a concorrenti potenziali e specificamente che la disponibilità del materiale rotabile già al momento della gara non costituisca un requisito per la partecipazione ovvero un fattore di discriminazione tra le imprese partecipanti». Essa inoltre è chiamata a svolgere, in relazione all'accesso all'infrastruttura ferroviaria, «tutte le funzioni di organismo di regolazione di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, e, in particolare, a definire i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità e a vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura».

Si tratta di funzioni fondamentali per un adeguato sviluppo su basi non discriminatorie di processi concorrenziali, sia “nel mercato” che “per il mercato” dei trasporti ferroviari e va dato merito al governo di aver accelerato la costituzione della nuova Autorità, evitando di dover ricorrere a un successivo provvedimento, come previsto in origine dal decreto legge sulle liberalizzazioni.

Con l'Autorità indipendente per i trasporti si realizza una delle condizioni fondamentali che hanno permesso il successo della riforma ferroviaria in Svezia e in Gran Bretagna. Per vederne gli effetti bisognerà tuttavia attendere che essa divenga pienamente operativa. È evidente che sarebbe stato preferibile istituirla già nel 1995, con pochissimo ritardo rispetto alla sua consorella britannica.

4.2 Chi ha visto le gare per il trasporto ferroviario regionale?

Abbiamo appena visto che l'Italia avrebbe potuto dotarsi di un'Autorità indipendente di regolazione dei trasporti già nel lontano 1995. Se il legislatore non avesse vanificato un'altra importante riforma della seconda metà degli anni Novanta, quella del trasporto pubblico locale (TPL), avremmo potuto trarre vantaggio dalla concorrenza per il mercato anche nel settore del trasporto ferroviario regionale, il secondo importante

tassello della riforma svedese e britannica, già da una decina d'anni.

La normativa italiana del TPL, ivi compreso il trasporto ferroviario regionale, è stata riformata a partire dalla metà degli anni Novanta a seguito delle insufficienti *performance* del settore: continua riduzione della domanda e della produttività e oneri crescenti per la finanza pubblica. La riforma è stata avviata tramite deleghe legislative al governo nel 1996 e nel 1997 ed è stata attuata con i due d.l. n. 422/97 e 400/99. Essa intendeva modificare la forma di mercato con cui era organizzato il settore, prevedendo un passaggio in più tappe dai preesistenti monopoli territoriali coperti da imprese pubbliche a una forma di concorrenza amministrata basata sulla selezione con procedure a evidenza pubblica dell'operatore che avrebbe acquisito il diritto di prestare il servizio per un periodo prestabilito. Si introduceva in sostanza l'obbligo delle gare per i servizi sussidiati al fine di realizzare la "concorrenza per il mercato" e aprire il medesimo.

I due provvedimenti ricordati avviavano un periodo transitorio che richiedeva un processo di adeguamento, svoltosi con grande lentezza e concluso nel 2002, delle legislazioni regionali di settore. Esso permetteva una prima tornata sperimentale di gare in vista dell'andata a regime del nuovo sistema, prevista per la fine del 2003. A pochi mesi dalla scadenza del periodo transitorio l'art. 14 del d.l. n. 269/03, stabilendo regole di carattere generale per tutti i servizi pubblici locali, interrompeva la riforma del TPL ripristinando la possibilità di affidamento diretto alle imprese controllate dagli stessi enti concedenti il servizio.²⁸ In aggiunta il d.l. 355 del 24 dicembre 2003 prorogava di due anni il regime transitorio in scadenza il successivo 31 dicembre. Il completamento della riforma era quindi rinviato nel tempo e la sua parte di maggior rilievo, quella delle gare, risultava di fatto cancellata dato che gli enti locali avrebbero utilizzato in massa lo strumento degli affidamenti diretti.

I progetti di modifiche normative successivi al 2003 sono tutti riassumibili nel tira e molla tra tentativi di reintrodurre l'obbligo delle gare e tentativi di mantenerne il carattere facoltativo o di posporre i termini di attivazione obbligatoria. Alla fine del 2004 il legislatore rimuoveva la controriforma del 2003,²⁹ ripristinando in conseguenza per il TPL l'obbligo delle gare, ma ovviamente la finestra della precedente norma era già stata utilizzata per riaffidare direttamente il servizio. L'anno successivo, inoltre, in prossimità della nuova scadenza del regime transitorio prevista per il 31 dicembre 2005, essa veniva nuovamente prorogata di un anno dalla l. 266 del 23 dicembre 2005 e altrettanto si verificava l'anno successivo con il d.l. 28 dicembre 2006 n. 300. È evidente come il legislatore italiano non avesse nessuna fretta di prevedere sul serio lo svolgimento obbligatorio di gare per l'assegnazione del TPL.

Bisogna inoltre ricordare che anche nei pochi casi in cui le gare sono state effettuate esse hanno assunto generalmente carattere solo formale a causa della coincidenza tra soggetto che affidava il servizio e proprietario dell'azienda che lo aveva svolto sino a quel momento (per le imprese locali di TPL, prevalentemente su gomma). L'esito delle

28 L'affidamento diretto era permesso in favore di «società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano».

29 Con l'art. 1, comma 48, lettera a) della legge n. 308/2004, "collegato ambientale" il TPL veniva escluso dalla disciplina generale dell'art. 113 del Testo Unico Enti Locali e ricondotto all'esclusiva disciplina di settore, stabilita con la riforma del 1997.

gare è stato infatti, salvo rarissime eccezioni, di riaffidare il servizio ai gestori uscenti o ad associazioni d'impresе saldamente dominate dai gestori uscenti.

Nel caso delle pochissime gare svolte in relazione al trasporto ferroviario regionale non vi sono state neppure eccezioni: su otto gare totali avviate in cinque regioni nell'arco di sette anni, quattro sono state infatti vinte dal gestore uscente (che in tre casi era Trenitalia mentre la quarta gara riguardava una linea minore, la Genova-Casella) o da cordate da esso guidate. Le rimanenti non sono invece mai giunte ad assegnazione in quanto sospese o annullate. In sintesi, un utilizzo ben diverso dello strumento della 'competizione per il mercato' rispetto a quello realizzato nel caso svedese che abbiamo esaminato in precedenza.³⁰

Nel caso specifico del trasporto ferroviario regionale si sono inoltre aggiunte negli anni recenti diverse norme in favore del mantenimento dello *status quo* e del rinvio delle procedure in grado di introdurre effettivamente "concorrenza per il mercato":

- 1) Con la legge n. 2/2009 lo Stato ha stanziato 480 milioni di euro all'anno per un triennio per finanziare «la stipula dei nuovi contratti di servizio dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario con Trenitalia s.p.a.», in questo modo favorendo l'*incumbent* e disincentivando le Regioni dallo svolgere le gare dato che in quel caso non avrebbero avuto accesso al contributo.
- 2) Con la legge n. 33/2009 è stata introdotta nel provvedimento di riforma del TPL del 1997 una durata minima obbligatoria di sei anni per i contratti di servizio di trasporto pubblico ferroviario, rinnovabile di altri sei anni. Anche questo provvedimento è in favore dell'*incumbent* e di ostacolo a effettivi processi concorrenziali; inoltre, considerandone l'effetto in congiunzione con la norma di cui al punto precedente, si può osservare come esso abbia finito col bloccare per lungo tempo i mercati delle realtà regionali che hanno tratto vantaggio dalla maggior assegnazione di fondi per chi rinnovava i contratti con Trenitalia.
- 3) Col decreto sviluppo del luglio 2009 è stato stabilito all'art. 59 che nel caso di servizi ferroviari nazionali offerti in condizioni di libero mercato l'Agenzia di regolazione ferroviaria³¹ può porre limitazioni all'offerta nel caso in cui «il loro esercizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico». In sostanza se un operatore ferroviario privato serve la tratta tra la città X e la città Y, il regolatore gli può vietare di servire le stazioni intermedie tra X e Y se esse sono già servite da un operatore sovvenzionato in regime di servizio pubblico. In sostanza se un operatore è in grado di servire una linea senza contributi pubblici, e così facendo dimostra che non sono necessari, il legislatore ritiene di dover limitare l'attività di questo operatore (sino eventualmente a determinarne la chiusura, come nel caso di Arenaways), al fine di non mettere in difficoltà chi per svolgere lo stesso servizio ha invece bisogno delle sovvenzioni pubbliche.

Questo quadro molto deludente è destinato a cambiare con l'operatività della nuova Autorità di regolazione dei trasporti, appena istituita dalla legge n. 27/2012. Per ora

³⁰Cfr. Bentivogli C. e Panicara E., "Regolazione decentrata e servizio concentrato: le ferrovie regionali viaggiano su un binario stretto?", in Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, 2011.

³¹ Ora destinata a confluire nella nuova Autorità di regolazione dei trasporti.

tuttavia non resta che prendere atto del fatto che a distanza di oltre 15 anni dall'avvio durante il governo Prodi della riforma del TPL nessuna effettiva introduzione di strumenti di competizione per il mercato è stata realizzata.

4.3 Lo “spezzatino ferroviario” previsto dalla Direttiva Prodi del 1997 e subito accantonato

Non resta a questo punto che trattare il tema della scissione delle imprese ferroviarie pubbliche monopoliste, finalizzata a incrementare l'efficienza e a favorire la concorrenza. Abbiamo visto come la riforma britannica abbia, in maniera molto complessa, estratto dal vecchio monopolista *British Rail* oltre un centinaio di aziende, un quarto delle quali relative al trasporto ferroviario passeggeri, e le abbia tutte privatizzate (salvo il ritorno al settore pubblico del gestore di rete). La riforma svedese è stata invece molto meno drastica e molto più graduale. Dal vecchio monopolista pubblico ante riforma sono sorte più di una dozzina di aziende differenti, delle quali la maggiore ha appena un quinto dei dipendenti che lavoravano per la vecchia azienda statale al momento dell'avvio della riforma. La Svezia, inoltre, non ha privatizzato nessuno dei principali segmenti ottenuti con la scissione e ha conservato la proprietà pubblica tanto del gestore della rete, ora unificato col gestore del sistema stradale (*Trafikverket*), quanto dei due operatori del trasporto passeggeri (S) e del trasporto merci (*Green Cargo*). Tuttavia ha eliminato ogni legame societario tra i tre soggetti, realizzandone una piena separazione anche in senso proprietario, e ha realizzato una liberalizzazione effettiva del mercato, la maggiore in Europa.

All'interno di questi grandi processi di scorporo entrambi i paesi hanno realizzato la scissione minima necessaria per un adeguato funzionamento concorrenziale del sistema, quello tra la gestione della rete e l'offerta dei servizi di trasporto ferroviario. L'integrazione verticale tra i due rappresenta infatti un problema rilevante se si considera che un gestore puro della rete, alla pari dei gestori aeroportuali, trae vantaggio dal maggior utilizzo possibile della medesima, garantito da una pluralità di vettori, mentre un gestore che è anche operatore del trasporto ferroviario ha invece interesse a un uso limitato, anche se ciò comporta un sottoutilizzo, a condizione che esso avvenga a proprio vantaggio come operatore ferroviario.

In relazione alla separazione proprietaria dell'operatore ferroviario pubblico è poco noto che essa era stata avviata anche in Italia nel 1997 attraverso una direttiva del Presidente del Consiglio. La Direttiva Prodi, dal titolo “Linee guida per il risanamento delle Ferrovie dello Stato”,³² era basata su una decisione fondamentale molto semplice, più altre importanti ma complementari, quella di dividere il monopolista FS in quattro aziende separate: il gestore dell'infrastruttura; il servizio passeggeri a lunga distanza; il servizio di trasporto regionale; il trasporto delle merci. La scissione in quattro realtà distinte era condizione necessaria per due passaggi successivi che allora non venivano esplicitati ma che essa rendeva possibili: (i) la liberalizzazione del mercato con l'effettiva apertura della rete alla concorrenza; (ii) la privatizzazione almeno dei segmenti che avrebbero dovuto reggersi sul mercato senza alcun onere per il contribuente: il trasporto passeggeri sulle lunghe distanze e le merci. La direttiva era dettata dalla constatazione che occorresse dar corso in forma estesa alla normativa comunitaria,

³² Direttiva emanata il 31 gennaio 1997 dal Presidente del Consiglio, sentiti i Ministri del Tesoro e dei Trasporti, in base alla legge n. 400/88 di riforma della Presidenza del Consiglio.

realizzando un'effettiva separazione tra gestione della rete e fornitura dei servizi di trasporto.³³ Essa avviava pertanto l'applicazione della normativa comunitaria, prevedendo una separazione anche istituzionale tra gestione della rete e gestione dei servizi di trasporto, a loro volto divisi per segmento di attività.³⁴

Accolta favorevolmente da esperti, economisti e media, la direttiva subì tuttavia una radicale contestazione da parte delle organizzazioni sindacali. Dopo uno sciopero generale delle ferrovie al quale aderì il 90% dei lavoratori e che fermò l'Italia, il Ministro dei Trasporti sottoscrisse un protocollo d'intesa con i sindacati col quale si impegnavano di fatto a non applicare i contenuti più innovativi della direttiva e in particolare a conservare l'unitarietà dell'azienda, attuando la direttiva comunitaria nella sola forma della separazione contabile tra rete e servizi di trasporto. Nella parte successiva del 1997 la Direttiva Prodi cadeva pertanto in disapplicazione presso il Ministero dei Trasporti mentre il Ministero del Tesoro continuava a fare riferimento alla medesima per gli atti di sua competenza, ponendola alla base dell'approvazione del piano d'impresa presentato dall'azienda.

A un anno di distanza dalla Direttiva Prodi, il 27 marzo 1998 il Consiglio dei Ministri approvava uno schema di regolamento che recepiva con grande ritardo e con le modalità minime possibili la Direttiva comunitaria di settore n. 440 del 1991,³⁵ rinviando invece il recepimento delle successive Direttive n. 18 e 19 del 1995 che erano state varate a complemento della precedente per rafforzare il processo europeo di riforma e i cui termini di recepimento erano anch'essi scaduti. La separazione tra gestione della rete ed esercizio del servizio di trasporto risultava nel provvedimento solo di tipo contabile e non, come stabilito dalla Direttiva Prodi dell'anno precedente, anche societaria.

Il provvedimento assegnava inoltre la competenza per il rilascio delle licenze di operatore ferroviario al Ministero dei Trasporti anziché, come preferibile, a un organismo indipendente, e, soprattutto, non definiva requisiti oggettivi per tale rilascio.³⁶ Esso stabiliva inoltre che l'accesso all'infrastruttura fosse subordinato alla stipula di appositi accordi tra gli operatori del trasporto e il gestore della rete, apparentemente affidando il compito di ripartire la capacità delle linee al gestore medesimo che, nel regime prescelto di separazione debole, risultava anche competitore dei richiedenti l'accesso. Per quanto riguarda, infine, la definizione delle tariffe di utilizzo della rete il provvedimento ne assegnava la competenza al Ministero dei Trasporti senza peraltro stabilire principi e criteri dettagliati di definizione e lasciando in conseguenza ampi margini di

33 Tale separazione, date le elevate inefficienze che caratterizzavano l'azienda, non poteva evidentemente limitarsi alla sola separazione contabile, requisito minimo richiesto dalla direttiva n. 440/91 dell'UE.

34 La direttiva prevedeva che la scissione societaria di FS avrebbe dovuto realizzarsi entro la fine del 1997.

35 Regolamento successivamente approvato con D.P.R. 8 luglio 1998, n. 277.

36 Il provvedimento assegnava inoltre al gestore dell'infrastruttura il compito di rilasciare agli operatori del trasporto il certificato di sicurezza. Tale previsione, correttamente finalizzata a restringere l'accesso ai soli operatori caratterizzati da adeguata capacità tecnica, non poteva tuttavia risultare compatibile con i principi di concorrenza dato che il titolare dell'infrastruttura, a cui era assegnato il compito di accertare la capacità, era anche, in assenza di una separazione istituzionale tra rete e servizi, competitore dei medesimi in quanto esercente servizi di trasporto.

discrezionalità in capo al medesimo, che ai tempi oltre a regolare il settore partecipava anche all'esercizio dei poteri dell'azionista pubblico sull'azienda FS.

Molti miglioramenti si sono indubbiamente realizzati da allora tra i quali vanno ricordati: il recepimento dei successivi pacchetti ferroviari dell'UE e la progressiva liberalizzazione da essi disposta;³⁷ la creazione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, operativa dal 2008, per la regolazione degli aspetti tecnici e il rilascio delle licenze e dei certificati di sicurezza; l'ingresso di nuovi operatori in concorrenza anche sui servizi passeggeri a lunga distanza che ha reso possibile il progetto aziendale di NTV e che ci pone, su questo singolo segmento, all'avanguardia in Europa assieme alla Svezia per apertura del mercato. Ma in relazione alla separazione aziendale dell'*incumbent* non si sono fatti passi in avanti dal 2000-01, quando i servizi di trasporto furono assegnati a Trenitalia e la rete a RFI, aziende simbiotiche totalmente partecipate dalla holding FS.³⁸

Nel 1997 i sindacati giustificarono la loro contrarietà alla Direttiva Prodi in generale e alla scissione aziendale in particolare con la difesa dell'occupazione, trascurando il dettaglio che la miglior difesa dell'occupazione è sempre realizzata dalla domanda, dalla disponibilità a pagare dei consumatori. Il rappresentante di categoria di uno dei maggiori sindacati disse allora che l'applicazione della direttiva avrebbe rischiato di ridurre i dipendenti FS di 30-35 mila unità. Considerando che allora erano 126 mila vi era il rischio che si riducessero con la direttiva a 91-96 mila (senza peraltro tener conto degli occupati prevedibili in nuove aziende ferroviarie); invece con la disapplicazione della direttiva i dipendenti FS si sono ridotti a 82 mila (44 mila unità in meno e senza compensazioni di rilievo da parte di occupati in nuove aziende ferroviarie).

Il 1° febbraio 1997 il compianto Prof. Claudio Demattè, che in seguito sarebbe anche stato presidente di FS, così commentava la direttiva sulle colonne del *Corriere della Sera* in un commento intitolato "Passi indispensabili per la liberalizzazione": «Le direttive del governo sono di una semplicità disarmante. Ricalcano ciò che le grandi imprese private integrate e diversificate hanno fatto da anni per essere efficienti e ciò che negli altri paesi sviluppati è già stato applicato anche alle imprese pubbliche: separare l'attività che è la ragione del monopolio naturale per gestirla con regime speciale; scindere le altre attività in nuclei omogenei per competenze richieste e per funzionalità, facendone imprese distinte; aprirle alla concorrenza, dismettere, ancora prima della

37 Il riferimento è in particolare al decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, di attuazione delle direttive comunitarie n. 12, 13 e 14 del 2001, il quale disciplina in particolare l'utilizzo e la gestione dell'infrastruttura ferroviaria, il rilascio delle licenze alle imprese ferroviarie, il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria per le imprese ferroviarie e loro associazioni internazionali e la determinazione dei canoni di utilizzo. A seguito di questa normativa sono sorti nuovi operatori ferroviari, inizialmente presenti nel solo trasporto delle merci, che hanno iniziato a utilizzare la rete nazionale.

38 Anziché applicare la Direttiva Prodi e scindere il monopolista ferroviario in quattro aziende proprietariamente separate, fu attuata solamente un'articolazione per divisioni all'interno di FS: nel luglio 1998 fu creata la Divisione Infrastruttura, assegnandole il ruolo di gestore dell'infrastruttura ferroviaria e nel maggio 1999 le tre Divisioni del Trasporto Passeggeri, Regionale e Merci. Nel giugno 2000 è stata costituita la società Trenitalia che ha raggruppato le tre divisioni di trasporto (oltre alla Divisione Unità Tecnologie Materiale Rotabile) e nel luglio 2001 è stata costituita la società RFI-Rete Ferroviaria Italiana per la gestione dell'infrastruttura.

privatizzazione del resto, ciò che è estraneo all'attività fondamentale; concentrare su questa le risorse e gli investimenti; fissare standard di qualità dei servizi; disboscare le agevolazioni di favore; privatizzare i vari pezzi per creare concorrenza e aprire prospettive dinamiche di sviluppo. Direttive semplici che in qualsiasi scuola di *management* verrebbero classificate come l'ABC della buona gestione». Ma che evidentemente non erano in grado di essere comprese dal settore pubblico italiano.

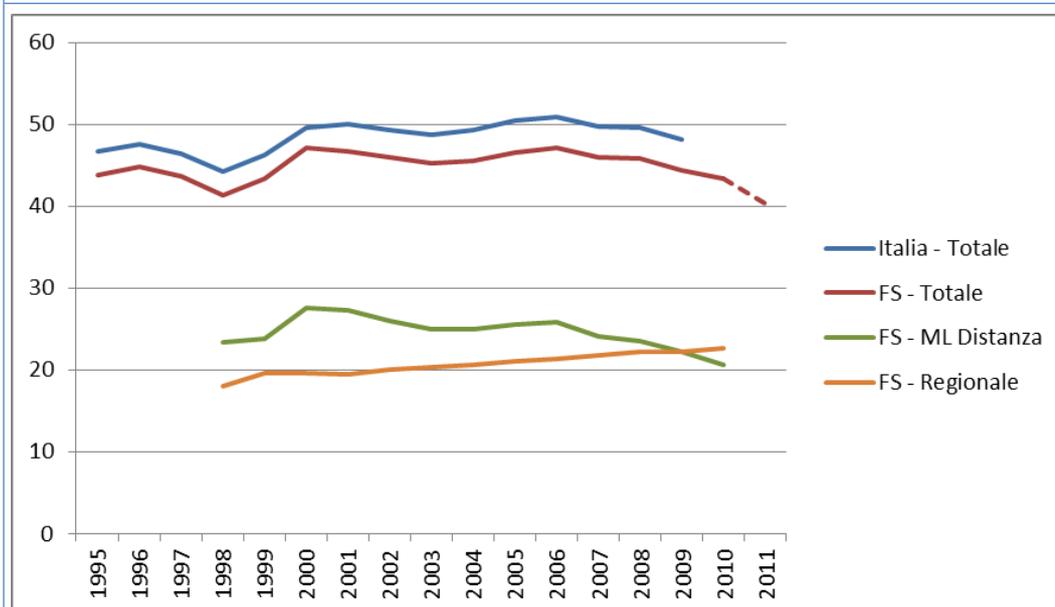
Tre anni esatti dopo l'accantonata Direttiva Prodi la Svezia avrebbe realizzato nel 2000 un'altra tappa della sua lunga riforma ferroviaria, scindendo il monopolista pubblico scandinavo esattamente negli stessi segmenti che erano stati previsti e non attuati dalla Direttiva Prodi per il monopolista italiano.

4.4 Senza riforme in Italia la domanda è declinata

L'Italia, che non ha proseguito su nessuno dei percorsi di riforma seguiti da Svezia e Gran Bretagna, avendoli interrotti sul nascere, non ha potuto avvantaggiarsi della consistente crescita della domanda di trasporto e del mercato che si è invece verificata nei due paesi di riferimento. In Italia la domanda di trasporto passeggeri è risultata in lieve crescita negli ultimi anni Novanta, quelli dell'avvio e successiva interruzione delle riforme, ma è rimasta stagnante nella prima metà del decennio successivo, come si può osservare nella Figura 15, ed è decisamente declinata nella seconda metà nonostante il vantaggio derivante dall'entrata in esercizio delle nuove tratte ad alta velocità.

FIGURA 15
Il trasporto ferroviario passeggeri in Italia

(miliardi di passeggeri km)



Fonte: Commissione UE per l'intero mercato, Eurostat e Conto nazionale dei trasporti per i dati FS.

Per il 2011 i dati Eurostat, riferiti per l'Italia alla sola azienda FS, non riportano ancora il quarto trimestre ma sul secondo e terzo il tasso di variazione tendenziale risulta negativo e prossimo al -10%. Sulla base dei tre trimestri disponibili si può ragionevolmente stimare che Trenitalia abbia chiuso l'anno con un traffico compreso tra i 40 e i 41 mi-

liardi di passeggeri km. Erano stati più di 47 miliardi tanto nel 2006 quanto nel 2000 e 43,6 miliardi nel 1997, l'anno della Direttiva Prodi. Si evidenzia quindi come il traffico passeggeri del 2011 risulti, nonostante i consistenti investimenti nell'alta velocità, inferiore tra il 13 e il 15% rispetto al dato del 2006 e più basso tra il 6 e l'8% rispetto al dato del 1997. Dalla Figura 15 è inoltre evidente la quasi coincidenza tra il traffico di Trenitalia e quello dell'intero mercato ferroviario: nel 2009, ultimo anno disponibile, Trenitalia pesava per il 92,1% sul traffico passeggeri totale, una quota molto simile al 93,2% del 2002, ultimo anno prima del recepimento delle direttive europee che avviavano il percorso di liberalizzazione. La quota non FS è inoltre da imputarsi per la quasi totalità a imprese ferroviarie regionali in concessione, che sono a proprietà pubblica, e non a imprese private operanti con la sola licenza ferroviaria.

Nel caso FS, infine, è da rilevare come il declino della domanda sia totalmente da imputarsi alla riduzione relativa al traffico a media e lunga distanza il quale passa dai 27,5 miliardi di passeggeri km dell'anno 2000 ai 20,6 del 2010, con un calo di ben il 25%. Nello stesso periodo il trasporto regionale sale dai 19,6 ai 22,7 miliardi di passeggeri km, con un aumento complessivo del 16%.³⁹ Si può sostenere pertanto, in sintesi, come almeno sino all'anno corrente l'alta velocità italiana non sia riuscita a interrompere il declino del trasporto ferroviario e a contrastare la concorrenza del trasporto aereo, che ha goduto di un processo ben più ampio e anticipato di liberalizzazione e ha tratto vantaggio notevole dallo sviluppo dei vettori *low cost*.

Anche i dati relativi al trasporto ferroviario merci sono di elevato interesse. In primo luogo occorre ricordare che ai tempi della Direttiva Prodi la domanda era in declino come quota modale ma non in valore assoluto. In termini di tonnellate km trasportate,⁴⁰ come si può osservare dalla Figura 16, essa era stagnante ma comunque ai livelli assoluti più elevati mai raggiunti dalle ferrovie italiane. Nel decennio 2000 si osservano invece tendenze molto differenti in due sottoperiodi distinti:

- 1) Sino al 2007, ultimo anno prima della fase recessiva, si assiste a una rapida crescita del traffico delle nuove imprese ferroviarie, entrate nel mercato con licenza a seguito della liberalizzazione. Un dato molto positivo è che esse non sottraggono traffico a FS ma soddisfano domanda nuova che fa crescere le dimensioni del mercato sino a superare i 25 miliardi di tonnellate km nel 2007, dato record nella storia secolare delle ferrovie italiane.
- 2) Nel biennio recessivo 2008-09, le nuove imprese ferroviarie soddisfano una domanda stazionaria, pari a 4 miliardi di tonnellate km, mentre crolla quella servita da FS: dai 21,2 miliardi di tonnellate km del 2007 ai 13,6 del 2009, con una riduzione record del 36%. L'intero mercato si riduce in conseguenza dello stesso ammontare assoluto di FS, corrispondente a un -30%.
- 3) Per l'anno 2010 non si hanno i dati dell'intero mercato mentre risulta essere proseguito il declino del trasporto merci di FS che si collocherebbe ora solo a poco più della metà rispetto all'epoca della Direttiva Prodi. L'obiettivo della Direttiva era di societarizzare il trasporto merci e poi di privatizzarlo, dato che risponde a obiettivi di mercato e non di servizio pubblico. Come sarebbe andata la doman-

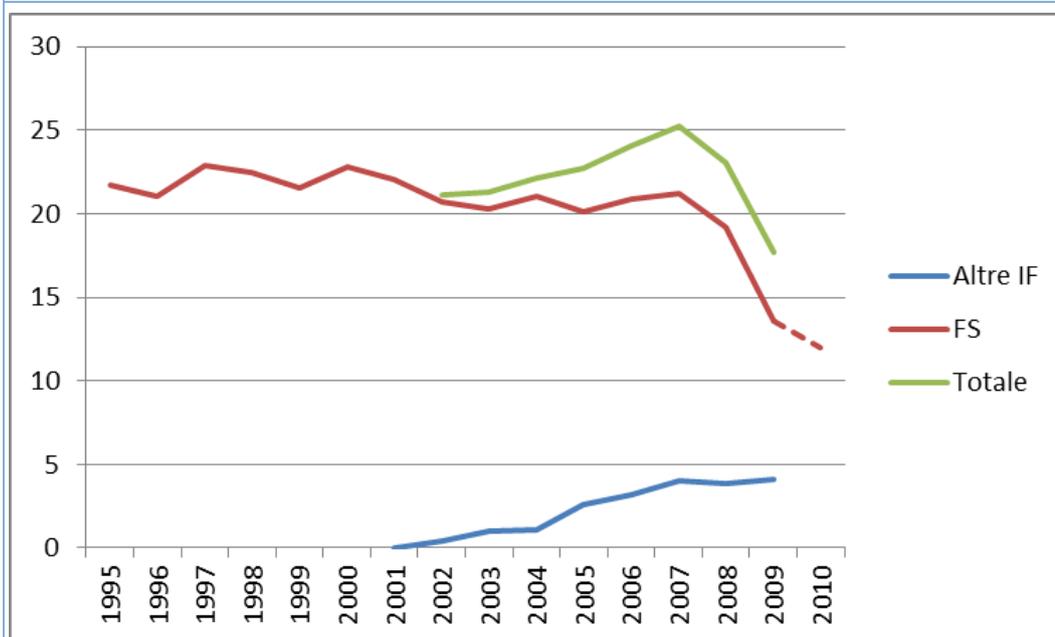
³⁹ La distinzione tra traffico regionale e a ML distanza non è nota prima del 1998, anno della creazione delle relative Divisioni FS.

⁴⁰ Conformemente alla metodologia adottata in sede UE i dati si riferiscono alle merci trasportate per il mercato, esclusi quindi i trasporti di servizio, al netto dei carri privati vuoti.

da se quel progetto fosse andato in porto e si fosse conseguentemente liberalizzato con più anticipo rispetto agli anni della recessione?

FIGURA 16
Il trasporto ferroviario merci in Italia

(miliardi di tonnellate km)



Fonte: Commissione UE per l'intero mercato, Conto nazionale dei trasporti per i dati FS e altre IF.

5. Un quadro di sintesi degli effetti delle riforme ferroviarie (riuscite) in Svezia e Gran Bretagna e (mancate) in Italia

A conclusione dell'esame dei tre paesi e dopo aver già illustrato per ognuno di essi gli effetti dei processi di riforma attuati è utile un breve confronto riepilogativo dei principali risultati. Dalla Figura 17 risulta evidente per il trasporto passeggeri la grande crescita della domanda in Gran Bretagna nell'epoca successiva alla riforma rispetto alla stazionarietà e al successivo declino della domanda in Italia.

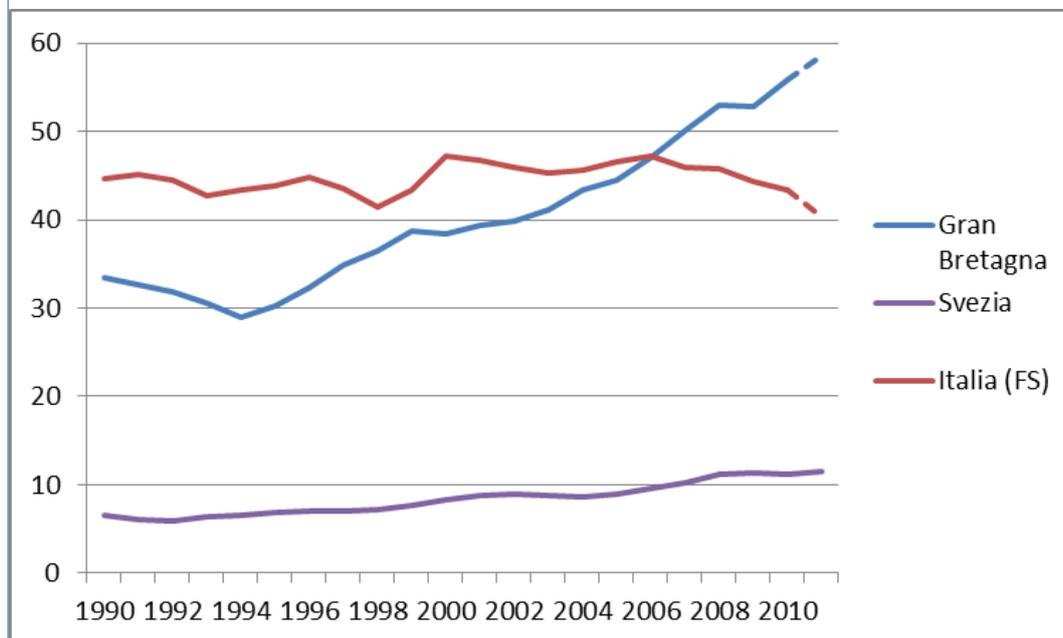
A metà degli anni Novanta, periodo della riforma Major e della tentata riforma italiana, il nostro mercato del trasporto passeggeri risultava più grande della metà di quello britannico, con 47 miliardi di passeggeri km all'anno contro poco più di 30.⁴¹ Da allora la domanda oltre Manica è all'incirca raddoppiata mentre in Italia è scesa. Il risultato è che nel 2011 il mercato britannico passeggeri è diventato quasi una volta e mezzo quello italiano (con circa 60 miliardi di passeggeri km contro poco più di 40), esattamente la situazione opposta rispetto alla metà degli anni Novanta.

Nella Figura 17 è visibile anche la crescita svedese che è riferita a un mercato molto più piccolo dei due precedenti, riguardando un paese di soli 9,3 milioni di abitanti. Tale crescita può essere apprezzata maggiormente nella Figura 18, il quale riporta i dati del traffico passeggeri sotto forma di numeri indice con base 1994=100 e oltre ai tre paesi del presente lavoro include anche due aggregazioni ulteriori:

⁴¹ Le due reti ferroviarie, britannica e italiana, hanno quasi identica lunghezza.

FIGURA 17
Il trasporto ferroviario passeggeri in Svezia, Gran Bretagna e Italia

(miliardi di passeggeri km)



Fonte: Commissione UE per la Svezia, ORR per l'UK e Conto nazionale dei trasporti per l'Italia.

- 1) Gli altri paesi dell'UE-15 che, non avendo effettuato estese liberalizzazioni, hanno invece realizzato importanti investimenti nell'alta velocità ferroviaria: Francia, Germania e Spagna;
- 2) I restanti paesi dell'UE-15, i quali non hanno realizzato grandi progetti AV e hanno in genere limitato le liberalizzazioni a quanto previsto dalle direttive comunitarie.

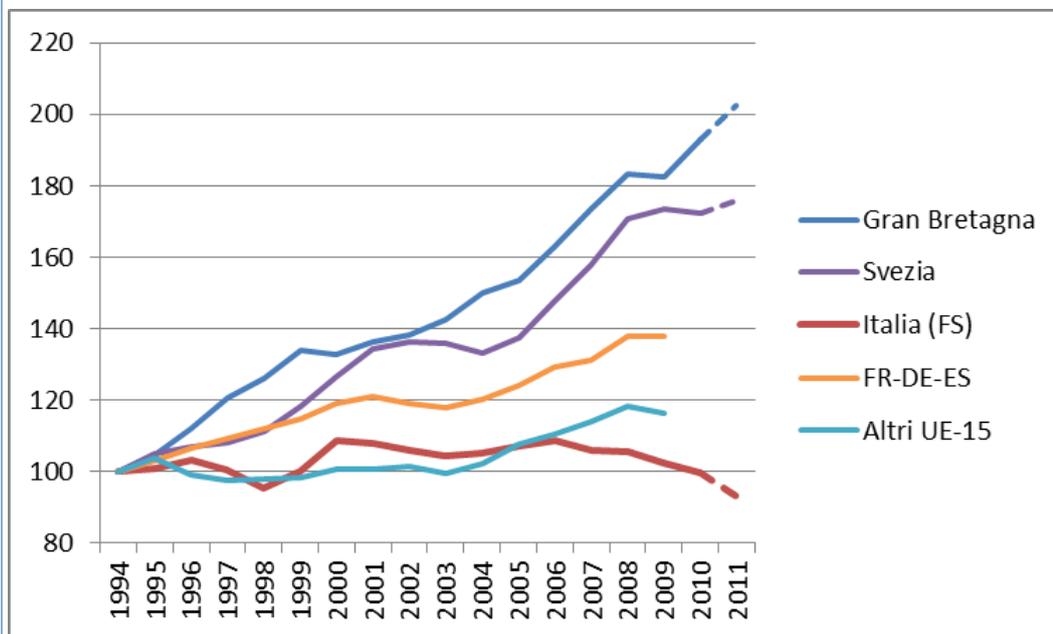
L'incremento di traffico dalla metà degli anni Novanta all'ultimo anno disponibile risulta pari a: circa il 20% per i paesi dell'ultimo gruppo, quelli senza liberalizzazioni estese e senza AV; circa il 40% per il penultimo gruppo, quello dei paesi senza liberalizzazioni estese ma con AV; di quasi l'80% per Svezia e di oltre 100% per Gran Bretagna, paesi senza AV ma con liberalizzazioni molto estese.⁴² In questo contesto il declino della domanda in Italia appare anomalo, non trovando corrispondenza in nessuno degli altri casi considerati.⁴³

⁴² Per questi paesi si considerano i dati sino al 2011.

⁴³ Analizzando singolarmente i paesi dei due aggregati si scopre che oltre all'Italia gli unici altri due Stati dell'UE-15 ad aver realizzato variazioni negative della domanda passeggeri risultano il Portogallo e la Grecia.

FIGURA 18
IL TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI NELL'UE-15

(numeri indice 1994=100)



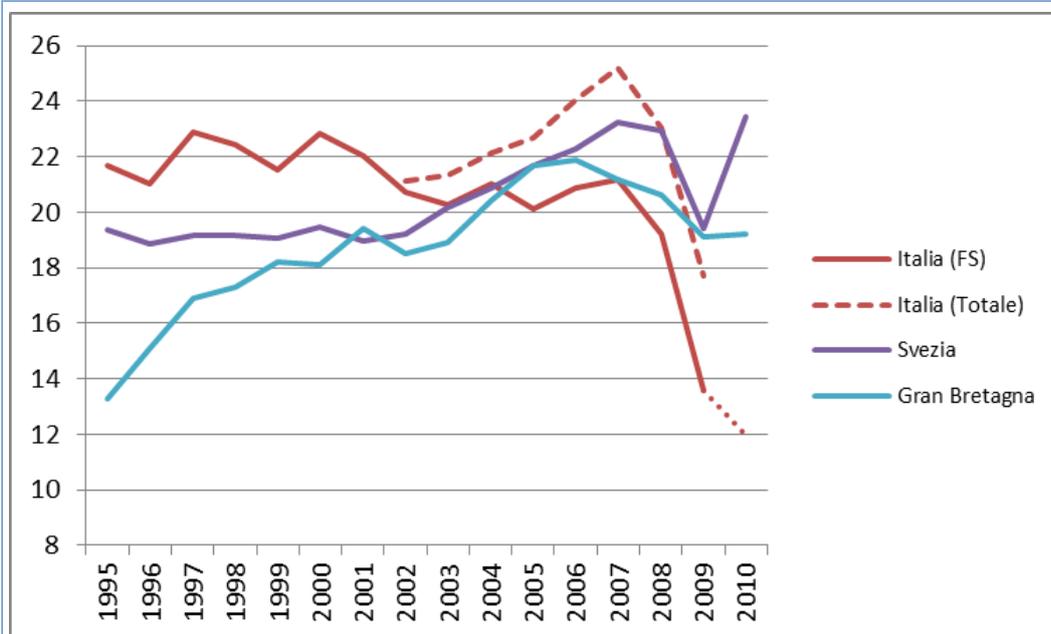
Fonte: elaborazioni su dati Commissione UE

Anche i dati relativi al trasporto merci sono di elevato interesse. Come risulta dalla Figura 19, a metà degli anni Novanta il mercato ferroviario cargo più sviluppato risultava quello italiano con circa 22 miliardi di tonnellate km trasportate, seguito da quello svedese con poco meno di 19 miliardi, un livello elevatissimo se si considerano le dimensioni economiche del paese, molto sviluppato ma con pochi abitanti. In Gran Bretagna, invece, in conseguenza del declino del settore che perdurava da diversi decenni, non si raggiungevano i 14 miliardi. La riforma britannica è riuscita a innescare su questi dati di partenza limitati un processo consistente di crescita che è perdurato sino all'inizio della recessione economica, portando i traffici totali sino a un massimo di 22 miliardi di tonnellate km, un livello più elevato di quasi il 70% rispetto all'anno della riforma. L'effetto della liberalizzazione britannica sul segmento merci è dunque paragonabile a quello che ha interessato il trasporto passeggeri.

In relazione a Italia e Svezia si evidenzia invece nella seconda metà degli anni Novanta una stazionarietà della domanda che in Italia diventa declino nei primi anni 2000. Negli anni successivi tuttavia la domanda complessiva riprende a crescere tanto in Svezia, paese che ha visto in quel periodo il completamento della liberalizzazione e la scissione delle merci dall'operatore ferroviario pubblico preesistente, quanto in Italia ma per effetto esclusivo dei nuovi operatori che si sono affacciati sul mercato. È solo grazie a loro che l'Italia ha mantenuto sino alla recessione il primato del trasporto merci tra i tre paesi. La crisi si è tuttavia rivelata più pesante nel nostro paese soprattutto per la debolezza nelle merci dell'operatore ferroviario pubblico, che ha perduto in pochi anni quasi la metà dei traffici. Non sarebbe stato meglio scorporare il trasporto merci, come fatto in Svezia e Gran Bretagna, e privatizzarlo, come fatto in Gran Bretagna, seguendo le linee della Direttiva Prodi del 1997?

FIGURA 19
Il trasporto ferroviario merci in Svezia, Gran Bretagna e Italia

(miliardi di tonnellate km)



Fonte: Commissione UE per la Svezia, ORR per l'UK e Conto nazionale dei trasporti per l'Italia.

Le dinamiche favorevoli della domanda nei due paesi ad ampia liberalizzazione sono riuscite ad invertire la tendenza alla riduzione della quota modale del trasporto ferroviario che perdurava da diversi decenni:

- 1) Nel 1990 7 km ogni 100 percorsi con modalità terrestri dai passeggeri dell'UE-15 erano effettuati in treno.⁴⁴ In quell'anno dei tre paesi oggetto del presente studio solo l'Italia risultava in linea con la media europea mentre i dati della Svezia e della Gran Bretagna risultavano inferiori: 6,5 nel primo caso, 5,2 nel secondo. Nel 1994, anno della riforma, il dato britannico era sceso al 4,2%.
- 2) Nell'ultimo anno disponibile il dato medio dell'UE-15 è stato di 7,2 km ogni 100, quello britannico risulta in linea col dato medio europeo, il dato svedese è sensibilmente superiore (9,3) e quello italiano sensibilmente inferiore (5,6).
- 3) La quota modale del trasporto ferroviario merci in Svezia è stabile da molti anni su valori elevatissimi, pari a circa il 35%. In Gran Bretagna essa era scesa sino al 7,5% a metà anni degli anni Novanta ma nell'ultimo anno disponibile che è il 2009 risulta risalita sopra il 13%. In Italia era invece pari al 13% all'inizio degli anni Novanta ma ora è scesa al 9% e un quarto di tale valore è attribuibile ai nuovi operatori entrati sul mercato a seguito della liberalizzazione.

I vantaggi di estesi programmi di liberalizzazione e riforma del mercato ferroviario nei termini dell'incremento della domanda, in valore assoluto e come quota modale, sono così dimostrati e risultano indiscutibili. L'Italia è andata incontro a molte conseguenze negative dal non aver proseguito nelle riforme ferroviarie che aveva iniziato alla metà degli anni Novanta.

⁴⁴ La fonte dei dati sulle quote modali delle ferrovie è Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/transport/data/database>.

6. La correlazione tra grado di liberalizzazione e grado di sviluppo del mercato del trasporto ferroviario

Il presente lavoro ha confrontato il percorso di riforma e il grado di sviluppo del mercato italiano del trasporto ferroviario con quello dei due paesi europei che hanno realizzato nel tempo i percorsi di riforma più impegnativi e radicali. Non vi era ovviamente spazio per poter prendere in considerazione in maniera dettagliata i percorsi di riforma e i risultati conseguiti anche da tutti gli altri, o almeno da tutti i principali paesi dell'UE-15. In sede di conclusioni è tuttavia utile allargare l'orizzonte dell'analisi anche agli altri paesi, mostrando una semplice correlazione tra un indicatore sintetico del grado di liberalizzazione del mercato e un indicatore sintetico del suo grado di sviluppo.

La Figura 20 mostra il risultato ottenuto per i paesi dell'UE-15 in relazione al trasporto ferroviario passeggeri per l'anno più recente disponibile. L'indicatore utilizzato per misurare il grado di sviluppo del mercato è la quota modale del trasporto passeggeri, determinata da quanti chilometri risultano percorsi in treno ogni 100 totali. L'indicatore sintetico del grado di liberalizzazione è invece tratto dal recente studio *IBM Rail Liberalisation Index 2011*.⁴⁵

Il Rail Liberalisation Index misura il grado relativo di apertura del mercato ferroviario nei 27 paesi dell'Unione Europea più la Svizzera e la Norvegia. Esso si compone di due sottoindici, il Lex Sub-Index, che misura le barriere legali che si frappongono a un potenziale nuovo entrante nel mercato, e l'Access Sub-Index, che misura invece gli ostacoli effettivi all'entrata (barriere amministrative, operative, informative) nonché l'area di reale apertura e le sue eventuali restrizioni e limitazioni. Nella costruzione del Lib Index generale il Lex Index pesa per il 20% e l'Access Index per il restante 80%, segnalando la maggiore rilevanza degli ostacoli effettivi all'entrata sul mercato nei casi in cui, come quello ferroviario, le barriere legali sono destinate progressivamente a ridursi per l'avvio di processi di liberalizzazione.⁴⁶

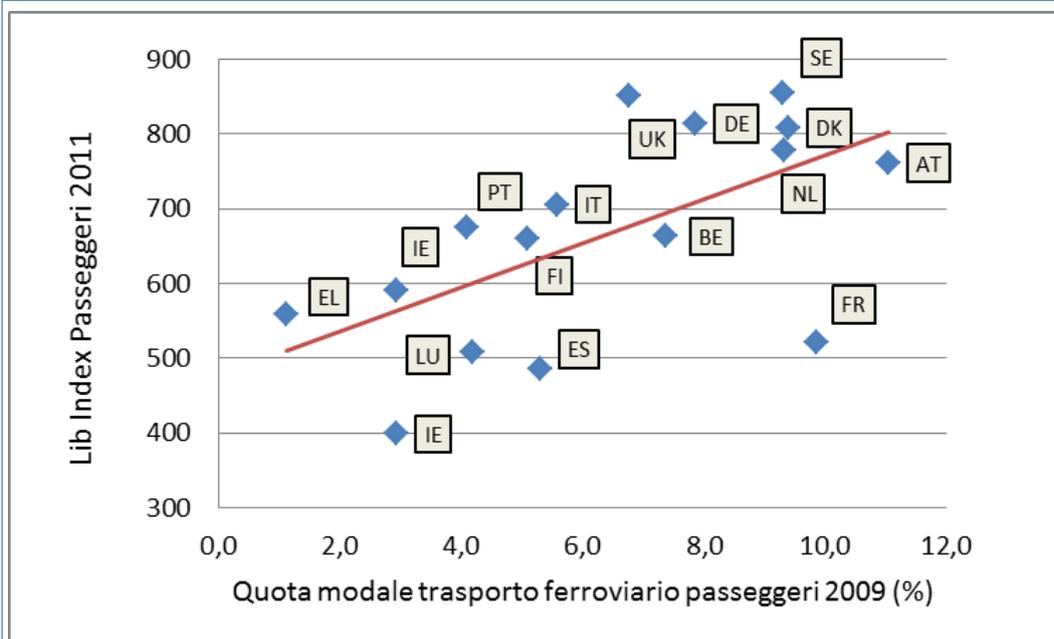
La graduatoria del Lib Index generale 2011 riferita al trasporto passeggeri vede al primo posto la Svezia con 855 punti su mille massimi conseguibili, seguita dalla Gran Bretagna con 852 punti. L'Italia riporta invece una valutazione di 706 punti. La correlazione con la quota modale del segmento passeggeri è illustrata nella Figura 20 dalla linea di tendenza e appare netta: il peso del trasporto ferroviario nel mercato complessivo del trasporto passeggeri risulta tanto maggiore quanto maggiore è il grado di liberalizzazione misurato dal Lib Index.

45 Lo studio è elaborato con cadenza triennale da IBM Global Business Services in collaborazione col Prof. C. Kirchner dell'Università von Humboldt di Berlino per conto di Deutsche Bahn. Le precedenti edizioni sono state pubblicate nel 2001, nel 2004 e nel 2007. Lo studio integrale al quale si rimanda per la metodologia e per il dettaglio dei risultati è disponibile, così come quelli precedenti, sul sito di Deutsche Bahn: <http://www.deutschebahn.com/>.

46 Il Lex Index considera i seguenti aspetti: regolazione dell'accesso al mercato, poteri dell'autorità di regolazione, struttura organizzativa dell'operatore *incumbent*. L'Access Index misura invece le condizioni effettive di accesso, valutando: barriere informative, barriere amministrative (concessione delle licenze, rilascio dei certificati di sicurezza, processi di omologazione del materiale rotabile), barriere operative (condizioni di accesso alla rete, sistemi tariffari per l'accesso e uso della rete, utilizzo di *facilities* complementari e relative condizioni), area del mercato effettivamente accessibile, relative condizioni ed eventuali restrizioni.

FIGURA 20

Correlazione tra il grado di liberalizzazione del trasporto ferroviario passeggeri e la sua quota modale



(Lib Index espresso in millesimi; quota modale espressa in % dei passeggeri km totali)

Fonte: elaborazioni su dati IBM Rail Liberalisation Index ed Eurostat

Si dimostra in tal modo come i mercati sviluppati coincidano con i mercati liberalizzati e come le liberalizzazioni, realizzate non solo sulla carta dei provvedimenti normativi ma attraverso effettivi e seri programmi di riforma, quali quelli di Svezia e Gran Bretagna illustrati nel presente lavoro, siano fondamentali per la crescita del trasporto ferroviario e per almeno un minimo riequilibrio, dettato da ragioni di compatibilità ambientale, risparmio energetico e attenuazione della congestione stradale, tra le differenti modalità di trasporto.

Postilla degli autori

Gli scienziati della natura godono di diversi vantaggi rispetto agli studiosi dei fenomeni sociali. Uno di essi consiste indubbiamente nell'essere separati e disinteressati dai fenomeni oggetto dell'analisi. È dunque indifferente sapere se la famosa mela che ispirò a Isaac Newton l'idea della teoria della gravità cadde o meno da un albero di sua proprietà. Nella seconda tipologia di ricerca, invece, gli studiosi possono aver avuto a che fare con ciò che è oggetto dell'analisi ed è in tal caso opportuno che ne informino i lettori. Nel caso delle ferrovie uno di noi (Ugo Arrigo) ha curato lo scorso anno su incarico di NTV la ricerca sui pedaggi ferroviari in Europa, pubblicata nei Quaderni dell'Ufficio Studi del nuovo operatore ferroviario. Molti anni prima, inoltre, ha curato in qualità di esperto presso il Dipartimento Affari Economici della Presidenza del Consiglio, allora diretto dal Dott. Stefano Parisi, la Direttiva Prodi "Linee guida per il risanamento dell'azienda FS" del 31 gennaio 1997.

Bibliografia

- Alexandersson G., *The Accidental Deregulation*, EFI-The Economic Research Institute, Stockholm School of Economics, 2010.
- Arrigo U. e Beccarello M., *Il trasporto ferroviario. La convergenza europea nel settore pubblico*, Franco Angeli, Milano, 2000.
- Arrigo U. (a cura di), “Il pedaggio delle reti ferroviarie in Europa”, *I quaderni dell’Ufficio Studi NTV*, n. 2, ottobre 2011.
- Banverket, *Annual Report 2009*.
- Banverket, *Sector Report 2008*.
- Bentivogli C. e Panicara E., “Regolazione decentrata e servizio concentrato: le ferrovie regionali viaggiano su un binario stretto?”, in Banca d’Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, 2011.
- CER, *The Railways in an Enlarged Europe*, Brussels, 2004.
- EU Commission, *EU Transport in Figures, Statistical Pocketbook 2000*.
- EU Commission, *EU Energy and Transport in Figures, Statistical Pocketbook 2010*.
- EU Commission, *Transport in Figures, Statistical Pocketbook 2011*.
- Eurostat, *Transport Statistics Database. Rail Statistics*.
- Eurostat, *Eurostat Yearbook 2010, Europe in Figures*.
- Everis–NTU, *Study on Regulatory Options on Further Market Opening in Rail Passenger Transport*, Studio per la Direzione Generale Mobilità e Trasporti della Commissione UE, 2010.
- IBM Global Business Service, *Rail Liberalization Index 2011. Market Opening: Comparison of the Rail Markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway*.
- MIT–Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti* (vari anni).
- Network Rail, *Annual Report and Accounts 2010*.
- ORR–Office of Rail Regulation, *Annual Efficiency and Finance Assessment of Network Rail 2009-10*.
- ORR–Office of Rail Regulation, *Annual Report and Resource Accounts 2009-10*.
- ORR–Office of Rail Regulation, *National Rail Trends* (vari anni).
- Trafikverket, *Annual Report 2010*.
- Trafikverket, *Pocket Facts 2010*.

IBL Special Report

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.