

## La privatizzazione delle ferrovie nel Regno Unito

### Un approccio di laissez-faire ad un fallimento interventista

di Oliver Knipping

*I politici e la gente comune sembrano condividere alcuni chiodi fissi sulle ferrovie, che tuttavia risultano del tutto slegati dalla realtà. Vi è da chiedersi se il ricordo del trenino che tutti abbiamo avuto da bambini non contribuisca al coinvolgimento emotivo nei confronti delle ferrovie. Chiunque rammenti il diluvio di emozioni irrazionali scatenato negli anni Sessanta dalla chiusura delle linee ferroviarie meno utilizzate può capire i problemi che dobbiamo affrontare (Hibbs, 2000: 47).*

#### Il fallimento delle ferrovie statali

A partire dagli anni Novanta i sistemi ferroviari in tutta Europa erano diventati un considerevole onere per le finanze pubbliche e il mondo della politica. In genere, i governanti europei avevano fatto ricorso al metodo della pianificazione centrale dei sistemi ferroviari o delle intere reti di trasporto, ma i risultati erano stati deludenti. In Europa, la pianificazione centrale del comparto ferroviario aveva prodotto una continua riduzione delle quote di mercato, sia per il trasporto di passeggeri, sia di quello delle merci: a dispetto delle considerevoli sovvenzioni concesse, le ferrovie europee continuavano ad accumulare debiti. Nonostante la protezione dalla concorrenza,

le ferrovie non erano risultate competitive con gli altri mezzi di trasporto.<sup>1</sup>

Fin dalla nascita delle ferrovie nel Regno Unito, i politici e la popolazione hanno avuto delle idee ben precise su come far funzionare una ferrovia, a prescindere dalla loro compatibilità con la redditività del sistema di trasporto ferroviario. La regolamentazione del settore, inizialmente limitata, ebbe inizio negli anni Quaranta del diciannovesimo secolo e guadagnò terreno negli anni Settanta. I programmi di nazionalizzazione nei paesi europei assegnarono alle aziende nazionalizzate l'esclusiva

1: Knipping (2002: 122-4). Anche trascurando le enormi sovvenzioni, in effetti il debito delle ferrovie era allarmante (le cifre sono in miliardi di ECU): ferrovie italiane 42,1 (1994), ferrovie tedesche 33,8 (1993), ferrovie francesi 28,7 ((1994), ferrovie britanniche 10,7 (1994), ferrovie spagnole 8,1 (1994) (Commissione Europea, 1996: Allegato I/2).

Questo paper è tratto dal volume *The Railways, the Market and the Government*, pubblicato nel 2006 dall'Institute of Economic Affairs. Il contributo è basato sulla tesi di PhD dell'autore all'University College di Londra, 2002. *The Liberalisation of European Railway Markets - Laissez-faire Versus Interventionism*. La traduzione è di Lorenzo Maggi.

#### KEY FINDINGS

- La gestione pubblica delle ferrovie in regime di monopolio si è dimostrata fallimentare
- La qualità del servizio è inaccettabile;
- I monopolisti ferroviari sono un crescente peso per le finanze pubbliche dei paesi europei;
- Occorre immaginare una strategia che faccia perno sulle liberalizzazioni e privatizzazioni;
- L'esperienza inglese mostra che un eccesso di regolamentazione può annullare i benefici delle riforme;
- Un modello di liberalizzazione basato sulla creazione di tre livelli di mercato (infrastrutture, gestione traffico e sicurezza, gestione convogli) può risolvere il problema;
- Una volta completata la transizione verso il mercato i vincoli all'integrazione possono essere rimossi.

Oliver Knipping è presidente dell'Institute for Free Enterprise, un think tank liberale tedesco. Nel 2002 ha conseguito un dottorato presso lo University College di Londra con una tesi sulla liberalizzazione delle ferrovie, dopo aver studiato alla Humboldt University di Berlino. Attualmente è consulente di una compagnia di telecomunicazioni in Croazia.

dell'offerta di sistemi di trasporto ferroviario pubblico o persino dell'intero servizio di trasporto. Nel Regno Unito, la legge sui trasporti del 1947 (*Transport Act*) nazionalizzò il sistema ferroviario britannico e stabilì che uno degli obiettivi principali della Commissione Britannica dei Trasporti consisteva nel «fornire, assicurare o promuovere l'offerta di un sistema di trasporto pubblico di passeggeri e merci efficiente, adeguato, economico e opportunamente integrato nell'entroterra e nelle strutture portuali della Gran Bretagna». <sup>2</sup> Benché i politici ed la popolazione dichiarassero di paventare i pericoli dei monopoli privati, in realtà stavano dimostrando di ignorare i pericoli derivanti dai monopoli pubblici o, quanto meno, stavano riponendo una notevole fiducia nella capacità di funzionamento delle imprese pubbliche.

In realtà, la nazionalizzazione delle ferrovie produsse l'unico tipo di monopolio che presenta insormontabili barriere all'entrata e che non può essere sfidato dai concorrenti. I governi hanno creato monopoli nazionali legalmente protetti e non contestabili e la concorrenza—tanto quella reale quanto quella potenziale—sono state estirpate dal mercato del trasporto ferroviario e più in generale dall'intero mercato dei trasporti. Nelle parole di Demsetz, “l'elemento chiave del potere di monopolio consiste nella capacità di un settore dell'economia di limitare o ritardare l'espansione e l'utilizzazione della capacità produttiva. Il governo può offrire a tale settore un potere di coercizione per raggiungere questo scopo molto più grande di quello che potrebbe essere esercitato grazie ai suoi soli sforzi” (Demsetz, 1989: 108). Anziché essere disciplinate dalle forze del mercato, le ferrovie statali erano soggette alla valutazione dei politici, ai *rent seekers* e ai vincoli di bilancio dei governi. Esse, tuttavia, hanno sottovalutato le dinamiche e il potenziale del mercato dei trasporti, come dimostrato dalla perdita di quote di mercato malgrado tutti gli sforzi miranti a tutelarle dalla concorrenza.

*Spesso si sostiene che la proprietà statale delle ferrovie possa essere giustificata sulla base di motivazioni non economiche*

Spesso si sostiene che la proprietà statale delle ferrovie possa essere giustificata sulla base di motivazioni non economiche, come il raggiungimento di obiettivi di politica sociale, ambientale, strutturale e industriale. Mentre l'offerta di servizi ferroviari come servizio sociale ha prodotto scarsi risultati in termini di qualità e prezzo, anche l'argomentazione ambientale è venuta meno con l'avvento di ferrovie altamente sovvenzionate e protette, che stavano perdendo costantemente quote di mercato nel trasporto di passeggeri e merci. Come notato da Nash e Preston, “il fallimento delle compagnie ferroviarie persino in quei settori in cui presentano un vantaggio comparato, come il traffico internazionale a lunga distanza di passeggeri e merci, insieme alle continue lamentele sul prezzo, sulla qualità del servizio e sull'assenza di flessibilità del trasporto ferroviario fanno dubitare che attualmente le ferrovie stiano funzionando in maniera efficiente” (Nash e Preston, 1994: 19).

Le ferrovie affrontano una notevole concorrenza intermodale nel mercato dei trasporti, avendo perso quote di mercato nei servizi passeggeri e merci durante le gli ultimi decenni, soprattutto rispetto al trasporto stradale. <sup>3</sup> Anche se molti operatori ferroviari statali hanno goduto di diritti esclusivi sulle loro reti ferroviarie nazionali, ciò nonostante non sono riusciti a rendersi conto che stavano operando nel più vasto mercato dei trasporti piuttosto che in un mercato ferroviario chiuso. Il potere delle ferrovie di sfruttare i consumatori era stato corrosivo a tal punto che si arrivò a sostenere che la nazionalizzazione era giustificata dalla necessità di proteggere le ferrovie. <sup>4</sup> Malgrado il protezionismo nel settore ferroviario, le sovvenzioni pubbliche, la regolamentazione della concorrenza e i monopoli ferroviari nazionali legalmente assegnati, la situazione delle ferrovie europee si è costantemente deteriorata.

La regolamentazione, la nazionalizzazione e il protezionismo ferroviari hanno contraddistinto il Ventesimo

2: *Public General Acts* (1947): *Transport Act* s3.

3: Knipping (2002: 123-24 e 197-9 per Europa, Germania e Regno Unito).

4: Schmitz (1997: 38) sostiene che le ferrovie britanniche sono state nazionalizzate a causa della concorrenza stradale.

secolo. Essendosi resi conto della situazione, nell'ultimo decennio del secolo scorso i politici proclamarono che sarebbero ricorsi a politiche di privatizzazione e di deregolamentazione. Di norma, tuttavia, questi tentativi sono sboccati in una nuova regolamentazione.

Le argomentazioni economiche per la privatizzazione e la deregolamentazione si incentrano spesso su un aumento nell'efficienza economica e su una maggiore indipendenza dal potere politico. L'aumento di efficienza è il risultato di costi inferiori e del ricorso a tariffe economicamente sensate, insieme alla pressione esercitata dalla concorrenza. Gli obiettivi dei governi per quanto riguarda la privatizzazione consistono spesso nella massimizzazione delle entrate derivanti dalla vendita dei beni statali e dalla riduzione delle sovvenzioni e del deficit (Ewers e Meyer, 1993: 5; Kirzner, 1985: 142).

Il controllo statale delle ferrovie è stato spesso giustificato dall'insoddisfazione nei confronti dei risultati del mercato e delle cosiddette "imperfezioni del mercato". La conseguenza della nazionalizzazione fu un settore dei trasporti monopolizzato e soggetto ai rent seekers. Queste opportunità di rent seeking possono essere limitate grazie al ricorso a politiche di deregolamentazione e privatizzazione in mercati aperti (Veljanovski, 1989: 36). L'apertura dei mercati, con la deregolamentazione e la privatizzazione che ne conseguono, favorisce la concorrenza reale e potenziale nei mercati ferroviari. Le pagine seguenti analizzeranno la privatizzazione delle ferrovie del Regno Unito. La conclusione è che la via del mercato, riducendo al minimo le possibilità di intervento politico e il controllo statale—per quanto ben architettato—è la via migliore poiché "è abbastanza plausibile ritenere che l'intervento del governo costituisca la minaccia principale ad un'economia competitiva. È importante che questa minaccia sia riconosciuta, perché la nostra opinione su questo punto influenza il modo in cui impieghiamo le risorse per assicurare che si instauri un regime di concorrenza. È dunque necessario un nuovo indirizzo per i nostri sforzi. L'intervento del governo che ha prodotto e sostenuto il monopolio dovrebbe

essere il nostro obiettivo primario" (Demsetz, 1989: 109).

### *Le ferrovie britanniche fra privatizzazione e ri-regolamentazione.*

Durante gli anni Ottanta il programma di privatizzazione dei Conservatori ha guadagnato terreno, e l'idea di applicarlo alla British Rail (BR) appariva sempre più attraente (Rees, 1994: 45). Il governo era convinto che il passaggio al settore privato avrebbe prodotto una maggiore innovazione. Inoltre, in tal modo si sarebbe interrotto quello stretto legame tra autorità politiche e ferrovie, che aveva costretto il Ministero del Tesoro a sovvenzionare questo comparto economico e a sobbarcarsene i rischi

d'impresa (Welsby, 1998: 235-6). Welsby evidenzia gli svantaggi della proprietà statale delle ferrovie britanniche, docuti alle situazioni di conflitto fra gli obiettivi prioritari della politica pubblica e della politica ferroviaria, mentre il governo aveva ulteriori obblighi verso

l'economia generale. "Il risultato è l'interferenza continua e contraddittoria nella gestione dell'azienda. Questi conflitti erano presenti anche nel caso di tutte le vecchie industrie nazionalizzate, ma la tentazione di intervenire sulle ferrovie è sempre stata più forte che in altri settori. Giocare con i trenini è sempre piaciuto ai politici" (*ibid.*: 236). In qualità di impresa di proprietà dello Stato, British Rail era in ampia misura esente dalle pressioni che gravano sugli imprenditori privati per operare proficuamente e secondo le preferenze dei loro clienti (Welsby e Nichols, 1999: 57). Ciò nonostante, dall'epoca dell'attuazione della gestione del settore nel 1982, British Rail aveva conquistato un chiaro ruolo di leader rispetto alle altre ferrovie europee. A quel punto i Conservatori volevano "permettere alle ferrovie di rispondere alle domande crescenti dei clienti e fornire la qualità di servizio che questi desideravano" (Freeman, 1992: 82).

Di conseguenza, il Libro Bianco del governo conservatore del 1992, *New Opportunities for Railways*, propose una separazione verticale fra una compagnia nazionale delle infrastrutture posseduta dallo Stato,

*Le argomentazioni economiche per la privatizzazione e la deregolamentazione si incentrano spesso su un aumento nell'efficienza economica*

Railtrack, più compagnie di trasporto passeggeri (TOC) e compagnie di trasporto merci (FOC). Le compagnie del trasporto passeggeri avrebbero posseduto soltanto alcuni dei beni necessari per le loro operazioni. I servizi passeggeri dovevano essere organizzati in 25 concessioni provvisorie, sulla falsariga di quelli che all'epoca erano centri di profitto della British Rail.<sup>5</sup> Le TOC avrebbero affittato i loro treni dalle aziende di leasing del materiale rotabile (ROSCO), alle quali dovevano essere trasferiti i treni posseduti dalla BR prima della privatizzazione. Railtrack doveva fornire le strade ferrate e le relative infrastrutture, come la fornitura di elettricità e la gestione dei depositi, delle stazioni e del sistema di segnalazione.

Il Libro Bianco propose di costituire Railtrack come un'autorità ferroviaria monopolistica posseduta dallo Stato e di privatizzare completamente le operazioni di trasporto e distribuzione delle merci. Temporaneamente, i servizi passeggeri della BR sarebbero diventati società operative sotto l'egida della BR fino a quando l'intera di trasporto passeggeri non fosse stato trasferito in concessione al settore privato. Il governo prefigurò un diritto di accesso alla rete ferroviaria per gli operatori privati del trasporto passeggeri o merci, a condizione che rispondessero a rigorosi standard ambientali e di sicurezza e che fossero sorvegliati da un nuovo regolatore (*Parliamentary Papers*, 1992: 4. 13-14). I servizi passeggeri attribuiti in concessione avrebbero poi fatto concorrenza agli operatori ferroviari di libero accesso sull'infrastruttura di proprietà pubblica. Altrettanto importante era l'obiettivo di lungo periodo del governo di "far sì che il settore privato possedesse quanto più possibile delle ferrovie. Saranno quindi presi provvedimenti per permettere la privatizzazione futura di tutti i binari e di tutte le operazioni della BR" (*ibid.*: 4). Inoltre, il Libro Bianco prefigurò una regolamentazione alquanto leggera per le ferrovie, assegnando un alto grado di libertà gestionale agli attori nel nuovo mercato ferroviario. La regolamentazione degli operatori del trasporto merci e le ROSCO doveva essere

## *Il Libro Bianco propose di privatizzare completamente le operazioni di trasporto e distribuzione delle merci*

pressoché inesistente e si ipotizzò che il mercato potesse controllare interamente anche le TOC, tranne i servizi di trasporto pendolari nell'area londinese. Zona di Londra a parte, la politica dei prezzi doveva essere lasciata agli operatori, mentre i concessionari avrebbero avuto una grande discrezionalità sui loro livelli di produzione, subordinati solamente al rispetto dei livelli di servizio minimo che erano sostanzialmente al di sotto dei parametri di riferimento della BR allora vigenti. Quindi, la regolamentazione avrebbe potuto in gran parte limitarsi al monopolio del settore pubblico nell'infrastruttura (Welsby, 1998: 236-7).

La legge sulle ferrovie del 1993 (*Railway Act*), tuttavia, attenuò considerevolmente le proposte del Libro Bianco per quanto riguarda il libero accesso al merca-

to, la vendita di tutti i binari e delle attività operative della BR e l'impegno ad attuare la regolamentazione con mano leggera. I requisiti minimi di servizio divennero Requisiti di Servizio Passeggeri più restrittivi e alcune tariffe furono soggette a regolamentazione. Questi cambiamenti, insieme alla clausola di libero accesso avrebbero avuto un effetto sfavorevole sulle richieste di concessioni, in quanto gli operatori di libero accesso avrebbero potuto fare concorrenza ai concessionari sulle loro tratte più redditizie. Naturalmente ciò ha fatto sì che ottenere una concessione per la gestione del servizio passeggeri diventasse meno allettante e al tempo ha fatto lievitare le sovvenzioni che i concessionari avrebbero richiesto in cambio degli oneri che avrebbero assunto. In definitiva, l'entrata in vigore della clausola di libero accesso venne rimandata, in modo da placare i timori dei concessionari; l'offerta finale prevedeva una regolamentazione più severa compensata da una protezione temporanea accordata alle imprese.

Il rinvio del libero accesso fece sì che la creazione delle ROSCO, concepite per ridurre le barriere all'entrata, diventasse quanto meno superflua. A quel punto, il materiale rotabile della BR avrebbe potuto essere assegnato direttamente ai concessionari. Per quanto l'idea che le aziende di leasing del materiale rotabile avrebbero facilitato la concorrenza in un mercato ferroviario aperto, grazie alla riduzione delle barriere all'entrata per i nuovi venuti, fosse certa-

5: Nash e Preston (1994: 24). Inizialmente il Ministro del Tesoro propose di creare più TOC, poiché si aspettava un aumento della concorrenza fra i partecipanti al processo di attribuzione delle concessioni.



mente lodevole, in un mercato ferroviario chiuso la sua ragion d'essere è venuta meno. La logica della riforma ferroviaria ha offerto alle aziende di leasing un reddito garantito per molti anni, poiché sono state messe in liquidazione dopo che erano stati firmati contratti di affitto a medio termine per pressoché l'intero parco del materiale rotabile. Di conseguenza, le TOC hanno sollevato le ROSCO dai rischi posti da variazioni della domanda nel mercato del prodotto finale. Il regime normativo applicato a Railtrack ebbe un effetto simile sulle TOC, poiché l'Autorità di regolamentazione ferroviaria (*Rail Regulator*), che nelle intenzioni del governo avrebbe dovuto essere l'unico regolatore economico delle ferrovie, fissò nelle sue revisioni quinquennali del regime di politica dei prezzi nel 1995 e nel 2000 il reddito di Railtrack derivante dalle tariffe di accesso: esse si sobbarcarono soltanto un piccolo importo dei costi variabili. Le TOC, tuttavia, avevano obblighi contrattuali per quanto riguarda il loro livello di produzione. La struttura contrattuale discriminò a favore di Railtrack e delle ROSCO, benché fossero queste, piuttosto che le TOC, a dare prova di un potere di mercato e nonostante fossero già protette dalla concorrenza in virtù degli intenti della normativa. Welsby critica il fatto che le TOC, "concepite per essere la punta di lancia della commercializzazione delle ferrovie e le figure rappresentative dell'industria privatizzata" fossero "le più pesantemente regolamentate". Come rimedio, egli ipotizzava una riduzione del potere di mercato delle ROSCO, una riforma del principio di addebito che portasse a una maggior quota delle spese variabili e una riforma della struttura degli incentivi nel sistema ferroviario istituzionalmente separato (*ibid.*: 9-10).

Benché l'allora governo Conservatore riconoscesse un potere di mercato esclusivamente nell'infrastruttura e nei servizi di trasporto pendolari nell'area londinese, esso perseguì la politica di ripristinare la regolamentazione del mercato ferroviario proprio nel settore in cui si presumeva non esistesse nessun considerevole potere di mercato, ossia nel trasporto passeggeri. Glaister ha notato questa tendenza: "la politica dei prezzi amministrati", "la moderazione

della concorrenza" sono politiche miranti, almeno nel breve periodo, ad annullare i segnali del mercato rendendoli irrilevanti" (Glaister, 1994: 133).

Nel loro Libro Bianco *New Opportunities*, i Conservatori affermarono che avrebbero introdotto la concorrenza e avrebbero aperto l'industria ferroviaria, muovendosi dalla pianificazione centrale governativa verso il controllo tramite il mercato. La riforma effettivamente attuata, tuttavia, anziché lanciare le ferrovie statali in un ambiente di libero mercato, compromise le "nuove opportunità". Nash sostiene che il disegno del sistema "ha lasciato al governo ampi poteri sul sistema ferroviario" (Nash, 2001). Welsby e Nichols aggiungono che sebbene "a parole la privatizzazione mirasse a liberalizzare la gestione, la legge sulle ferrovie del 1993 ha avuto l'effetto di garantire, che sotto numerosi aspetti, le aziende privatizzate fossero soggette a più regolamentazione di quanto non lo fosse mai stato il suo predecessore nazionalizzato" (Welsby e Nichols, 1999: 61).

L'Ufficio per le concessioni del servizio passeggeri, l'ente di finanziamento pubblico che ha assegnato le concessioni alle TOC ed all'Autorità di regolamentazione ferroviaria, ha dominato la struttura regolatrice, completata dal Segretario di Stato, dallo *Health & Safety Executive* (responsabile di Sanità e sicurezza) e dallo *Office of Fair Trading* (grosso modo, l'equivalente dell'antitrust). Benché l'Autorità di regolamentazione ferroviaria fosse legalmente esente dal controllo politico, poiché il governo Conservatore di allora era interessato alla disponibilità del settore privato ad investire nell'industria ferroviaria, l'Ufficio per le concessioni del servizio passeggeri "era chiaramente uno strumento della politica del governo, poiché mutuava i suoi obiettivi direttamente dal Segretario di Stato" (Nash, 2001).

Di fatto, la pianificazione centrale aveva prevalso sul mercato, al contrario degli obiettivi originali del governo. Welsby e Nichols rilevano che le aziende privatizzate risultarono soggette ad una regolamentazione ben più pesante di quella che aveva gravato sulla BR statale e Nash conferma che il piano del 1993 ha assegnato al governo ampi poteri normativi sul settore (Welsby e Nichols, 1999: 61; Nash, 2001).

*Di fatto, la pianificazione centrale aveva prevalso sul mercato, al contrario degli obiettivi originali del governo*

Questo mutato atteggiamento ebbe profonde ripercussioni sulla riforma. Gli incentivi delle aziende ferroviarie private e il loro comportamento sarebbero stati decisamente diversi se, fin dall'inizio della privatizzazione, avessero avuto la prospettiva di ottenere in futuro la completa proprietà delle concessioni provvisorie, oltre ad essere soggette alla forte concorrenza nel mercato ferroviario da parte dei nuovi concorrenti. Welsby nota che "gli effetti di questi cambiamenti sul regolare funzionamento della ferrovia privatizzata non vennero quasi presi in considerazione e in alcuni casi si può dubitare che le autorità si rendessero conto delle ripercussioni delle loro azioni - per esempio, la ferrovia concessionaria del servizio passeggeri finì con l'aver un grado di libertà gestionale minore di quello che aveva la BR sotto la proprietà statale" (Welsby, 1998: 237).

Se il Libro Bianco del 1992, in realtà, fosse stato rispettato, il metodo britannico alla privatizzazione avrebbe potuto essere contraddistinto da una normativa alquanto leggera. La regolamentazione avrebbe limitato il presunto potere di mercato nell'infrastruttura e nelle attività di trasporto dei pendolari nell'area londinese. I servizi passeggeri attribuiti in concessione avrebbero osservato i requisiti minimi di servizio anziché i Requisiti del servizio passeggeri, godendo in tal modo di maggiore flessibilità e facendo sì che gli standard venissero determinati dalle forze della concorrenza. I servizi attribuiti in concessione avrebbero fornito i servizi non redditizi previsti per motivi "sociali", ottenendo in cambio delle sovvenzioni. Gli operatori di libero accesso avrebbero avuto un effetto sulla miscela di prezzo e servizi delle TOC, oltre a cercare di strappare a queste ultime anche i servizi sovvenzionati. Il Libro Bianco del 1992 si fondava sul concetto di libertà di scelta, mentre la riforma successiva lo ha limitato. Mentre *New Opportunities* faceva sperare che i Conservatori si ponessero all'avanguardia in Europa per quanto concerne la riforma del trasporto ferroviario, lanciando British Rail in un ambiente contraddistinto dalla concorrenza, in realtà essi crearono un sistema ferroviario interventi-

sta in netto contrasto con le proposte tratteggiate nel Libro Bianco. L'obiettivo di deregolamentare l'industria per creare un mercato per i servizi ferroviari fu sacrificato sull'altare dell'interferenza regolatrice e alla superiore saggezza del Ministero. Tutto sommato, è difficile attribuire al modello britannico la qualifica di privatizzazione.

### *Verso un mercato ferroviario*

Nel nostro esame di un'ipotetica riforma futura partiremo dall'assunto che nel settore ferroviario i diritti di proprietà siano assegnati chiaramente e che le autorità esercitino tali diritti e gestiscano le imprese ferroviarie. Di conseguenza, gli accordi contrattuali

fra il governo e i potenziali operatori ferroviari privati possono essere negoziati durante la privatizzazione. Questi accordi possono includere una clausola non discriminatoria di libero accesso o l'obbligo di offrire il servizio ferroviario anche ai paesini più sperduti, con un volume di traffico pressoché nullo e ad un costo elevato. Di conseguenza tutti gli obblighi imposti dal governo, gli impegni contrattuali obbligatori,

le sovvenzioni, la struttura concorrenziale e così via devono essere stabiliti prima del processo di privatizzazione. Se si devono mietere i benefici dell'economia di mercato, le autorità devono lasciare libera l'industria e resistere alla tentazione di guidare fin nei dettagli il processo di privatizzazione.

La meticolosa pianificazione della privatizzazione opera a danno delle riforme basate sul mercato, poiché la struttura ottimale di un sistema ferroviario è a priori sconosciuta. Perciò, è necessario fare di tutto per concedere al sistema ferroviario privatizzato la libertà di adeguarsi liberamente al potenziale imprenditoriale, alla domanda del mercato, ai costi di contrattazione e alla disponibilità di fondi senza venire costretto in una camicia di forza dal governo. Pertanto, la proposta tratteggiata nelle pagine seguenti si fonda sull'assunto fondamentale che sia impossibile fare previsioni scientifiche nei processi del mercato,

*L'obiettivo di deregolamentare l'industria per creare un mercato per i servizi ferroviari fu sacrificato sull'altare dell'interferenza regolatrice e alla superiore saggezza del Ministero*

poiché la conoscenza è dispersa tra i diversi membri della società. Di conseguenza, la pianificazione individuale è superiore alla pianificazione centrale.<sup>6</sup> A seguito del processo di liberazione dell'impresa statale in un ambiente competitivo, la più efficiente regolamentazione nel mercato ferroviario è un'autoregolamentazione per il tramite delle forze del mercato in regime di concorrenza.

### I livelli del sistema ferroviario

Livello III	Operatori ferroviari (passeggeri e merci)
Livello II	Rete di controllo su traffico e sicurezza
Livello I	Infrastrutture fisiche e interconnessioni

I servizi ferroviari sono contraddistinti dal fatto di essere realizzati in rete. Una rete è "un grande sistema tecnico che consiste in differenti livelli di servizi di base vicendevolmente interconnessi, attraverso i quali viene creato il servizio finale per il consumatore" (Blankart, 1998: 1). I servizi di base sono interconnessi e la capacità di ogni livello coinvolto determina la capacità dell'intero sistema. La maggior parte delle analisi dei sistemi ferroviari suppone che, potenzialmente, sia la separazione in due livelli verticali, consistenti nelle reti infrastrutturali e nell'offerta di servizi ferroviari, in modo analogo alla separazione verticale che era stata prevista per la BR.

Nell'analisi qui presentata, si suppone l'esistenza di tre livelli di servizi ferroviari differenziati.<sup>7</sup> Semplificando, il primo livello dei sistemi ferroviari è la loro connessione fisica, cioè essenzialmente l'infrastruttura della strada ferrata, il secondo livello è la rete dei sistemi di controllo del traffico, mentre le attività di trasporto ferroviario vero e proprio costituiscono il terzo livello del sistema.

A causa del fatto che le operazioni di trasporto sono limitate dalla capacità massima che binari e rete di

controllo del traffico possono sostenere, ciascun livello impone delle limitazioni sugli altri. Di conseguenza, per realizzare un sistema ferroviario efficiente è essenziale che gli attori nel mercato ferroviario siano in grado di coordinarsi e di attuare gli aggiustamenti nei quali il tempo rappresenta un fattore critico. I servizi coinvolti nel prodotto finale esigono la cooperazione di tutte le parti in causa. Riguardo al prodotto finale, il "trasporto ferroviario dei passeggeri", sarebbe del tutto inutile offrire ai passeggeri un posto su un treno senza che questo avesse il diritto di passaggio su tutto il binario. Ed un'infrastruttura ferroviaria è del tutto inutile se sulla rete non vi sono trasporti ferroviari, una rete di semafori e misure di sicurezza che prevengano gli scontri tra i convogli. L'efficienza dell'intera rete dipende dall'efficienza dei servizi di ciascun livello.

Le modalità di coordinazione fra i vari livelli, tuttavia, non sono unanimemente condivise e solitamente sfociano in un dibattito tra i meriti del mercato e quelli della pianificazione. Blankart ricapitola i punti di vista dell'opinione prevalente sulla pianificazione notando che l'interconnessione dei livelli può essere affrontata "attraverso la pianificazione o i mercati, cioè tramite un ordine gerarchico o un accordo decentralizzato. Secondo l'opinione prevalente soltanto la pianificazione sarebbe efficiente in un grande sistema tecnico. I mercati condurrebbero a una sistemazione incompleta, in particolare rispetto agli standard. Si noti che nell'opinione prevalente sui grandi sistemi tecnici i mercati non hanno alcun ruolo" (*ibid.*: 2-3).

La liberalizzazione del mercato riconosce il dinamismo del mercato ferroviario, rendendosi conto che né il governo né la valutazione economica possono prevedere le innovazioni future o un esito efficiente del mercato. Esso, invece, deve evolversi grazie alle azioni dei singoli protagonisti, rispondendo alle preferenze individuali degli attori nel mercato dei trasporti.

Nella riforma ferroviaria qui proposta, gli attori del mercato devono prendere il maggior grado possibile di decisioni. I livelli saranno separati l'un l'altro all'inizio della riforma, e a loro volta saranno suddivisi orizzontalmente, permettendo inizialmente a ciascuna azienda di operare soltanto all'interno di un livello. Le aziende, pertanto, all'inizio, potrebbero operare soltanto nell'ambito di un livello orizzonta-

6: Si tratta in effetti della tesi centrale del discorso di accettazione del Premio Nobel pronunciato da Friedrich Hayek nel 1974 intitolato *The Pretence of Knowledge*. Si veda Hayek (1996: 14 *Die Anmaßung von Wissen*). Peraltro, Hall mette in discussione lo stesso fondamento logico di base della pianificazione (Hall, 1969, 1977).

7: Anche Knieps (1996) propone di separare verticalmente i sistemi ferroviari in tre livelli, piuttosto che in due.

le (per esempio, una concessione ferroviaria) e di un livello verticale (per esempio, uno dei livelli I, II o III nella figura). Per impedire sovvenzioni incrociate e garantire un comportamento non discriminatorio, a nessuna azienda che opera in qualsiasi livello sarebbe concessa la possibilità di avere una sussidiaria in un altro livello, almeno finché gli organismi pubblici sono ancora coinvolti nel disegno del mercato ferroviario. Una volta completato il processo di privatizzazione e i poteri discrezionali dello Stato sull'industria siano stati soppressi, l'industria ferroviaria potrebbe rispondere completamente alle forze del mercato. Di conseguenza, sarebbero consentite le fusioni orizzontali o verticali, le scalate, le società a capitale misto (*joint venture*) o altre forme di cooperazione volontaria, a patto che non precludano il libero accesso non discriminatorio. Perciò, è probabile che col tempo si verifichino concentrazioni inter- e intra-industriali, al fine di realizzare economie di scala o riduzioni dei costi di transazione e poter arrivare ad un'integrazione basata su regole di mercato fra gli operatori ferroviari e le imprese di autobus, linee aeree, servizi di traghetto, compagnie di taxi, imprese di trasporto stradale di merci o altre aziende.

A causa dell'assenza di costi pregressi (ossia costi non recuperabili) nel trasporto merci e passeggeri (livello III), il mercato del trasporto è contestabile e soggetto sia alla concorrenza potenziale, sia a quella intermodale. Questo è, evidentemente, un po' più difficile nel mercato per l'accesso ai binari (livello I), dove i costi pregressi possono condurre a quello che è spesso considerato un comportamento monopolistico naturale. Lo smantellamento iniziale dell'infrastruttura avrà come conseguenza reti più piccole gestite privatamente e parzialmente sovrapposte o parallele, come le linee ad alta velocità, regionali, le linee di trasporto merci o ad uso misto, con differenti aziende che gestiscono sistemi di binari in concorrenza nelle stazioni terminali. Avendo operatori del binario in concorrenza per servire le stesse stazioni o stazioni

alternative in una stessa conurbazione, si ottiene una riduzione degli ingorghi rimanenti. In virtù della concorrenza tra le reti, gli operatori ferroviari convoglierebbero i loro servizi sulle reti a seconda dei prezzi di accesso del binario, della qualità della rete, delle distanze e delle tratte. Comunque, oltre alla concorrenza per il trasporto passeggeri e merci, gli operatori del binario sono anche esposti a vincoli come la concorrenza sostitutiva. I segnali del mercato ricevuti dagli operatori del trasporto ferroviario si tradurrebbero immediatamente in redditi per gli operatori del binario. Gli operatori del trasporto ferroviario hanno perfino una possibilità di uscita a basso costo, preclusa agli operatori del binario dall'esistenza di costi pregressi.

*I servizi ferroviari sono contraddistinti dal fatto di essere realizzati in rete. I servizi di base sono interconnessi e la capacità di ogni livello coinvolto determina la capacità dell'intero sistema*

Il cuore della riforma ferroviaria è rappresentato dal livello intermedio delle compagnie di gestione della sicurezza (livello II). Tenendo conto delle caratteristiche nazionali, gli operatori della sicurezza acquisterebbero la segnaletica e l'infrastruttura ad essa collegata e assumerebbero il controllo della gestione della sicurezza e del traffico sulle reti ferroviarie come istituzioni che fungo-

no da cassa di compensazione per le tratte ferroviarie. Le preoccupazioni riguardo al numero di operatori del binario in regime di concorrenza sarebbero rese irrilevanti, poiché le loro reti e le intensità di traffico quotidiane degli operatori del trasporto ferroviario sarebbero coordinate dagli operatori della sicurezza.<sup>8</sup> Le compagnie del livello II, tuttavia, non potrebbero escludere o discriminare alcun operatore di binari o di servizi di trasporto ferroviario, a patto che essi si attenessero alle disposizioni di sicurezza precedentemente stabilite. Gli operatori della sicurezza coordinerebbero in modo imparziale le richieste attraverso un mercato interno e garantirebbero una pianificazione e una gestione quotidiana della sicurezza del traffico. Gli operatori del binario annuncierebbero i loro prezzi per le singole tratte alla compagnia di gestione

8: Gli operatori della sicurezza avrebbero un ruolo analogo a quello dei controllori del traffico aereo, mentre gli operatori del binario sarebbero l'equivalente dei proprietari degli aeroporti.



del traffico e della sicurezza, che offrirebbe le tratte disponibili ai prezzi stabiliti dagli operatori del binario senza avere alcun potere sui prezzi di accesso o sulle preferenze delle compagnie del binario per la ripartizione delle tratte alle compagnie del trasporto ferroviario. Gli operatori della sicurezza sarebbero gli unici responsabili dei flussi di traffico e gestirebbero le possibili emergenze direttamente all'interno della loro sfera di responsabilità. Di conseguenza, se l'azienda responsabile scoprisse che un operatore del trasporto ferroviario o un operatore del binario viola le regole consentite nella sua autorizzazione di sicurezza, assegnata da una compagnia del livello II, l'operatore della sicurezza potrebbe far cessare tutte le operazioni sul binario in questione o su quelli dell'operatore del trasporto ferroviario direttamente coinvolto, fino a quando i problemi non fossero risolti.

Le operazioni di sicurezza potrebbero essere distribuite fra più aziende operanti nell'ambito del livello II, analogamente a quanto avviene nel caso degli operatori del binario o del trasporto ferroviario negli altri livelli, oppure essere effettuate da una singola entità. Nel caso di entità multiple, le compagnie della sicurezza gestirebbero le reti vicine con l'obbligo di cedere il controllo del traffico una volta che esso attraversi i confini fra le zone di responsabilità.<sup>9</sup> Diversamente dalle altre funzioni del sistema, la gestione imparziale della sicurezza opererebbe su concessione governativa di lunga durata e con chiari ambiti di responsabilità. Anche in questo caso è prevedibile che, durante le gare di riattribuzione delle concessioni, si verifichi una concentrazione della gestione della sicurezza del settore, in virtù del fatto che gli operatori presenterebbero offerte per più regioni o paesi diversi, portando alla realizzazione di reti ferroviarie non più limitate alle frontiere nazionali.

Nel progetto di privatizzazione appena descritto, gli operatori privati del binario offrirebbero l'intera infrastruttura di binari della rete ferroviaria e concorrerebbero con altri operatori di binari per realizzare

maggiori volumi di traffico. Comunicerebbero i prezzi (non regolamentati) per le diverse tratte ferroviarie agli operatori della sicurezza, che sono le istituzioni che fungono da cassa di compensazione per le tratte ferroviarie e gli unici regolatori della sicurezza del sistema ferroviario. Per concludere, gli operatori del trasporto ferroviario competerebbero per il trasporto passeggeri e merci, ordinando le tratte dagli operatori della sicurezza e pagando i prezzi resi pubblici dai fornitori delle strade ferrate, includendo un margine di profitto per i servizi forniti dagli operatori della sicurezza della rete. Gli operatori della sicurezza fornirebbero un mercato interno per le tratte ferroviarie e gestirebbero le operazioni di sicurezza delle ferrovie e il libero accesso non discriminatorio come arbitri imparziali. Di conseguenza, i responsabili della rete della sicurezza sarebbero il cuore pulsante della privatizzazione ferroviaria qui proposta. Sulla base della premessa di Demsetz, secondo cui l'abolizione del processo di intervento del governo che ha generato e sostenuto il monopolio deve essere l'obiettivo principale della riforma, l'intervento statale si limiterebbe alla fornitura di un'autorizzazione agli operatori della sicurezza e a una generale supervisione dell'autorità di concorrenza, come avviene normalmente in altri mercati.

9: Le procedure tecniche di passaggio del controllo del traffico potrebbero essere attuate in un modo simile a quello dei mercati delle telecomunicazioni, quando gli operatori già presenti sul mercato garantiscono un accesso non discriminatorio alla rete ai nuovi entranti. Gli operatori delle telecomunicazioni potrebbero effettivamente offrirsi come operatori della rete segnaletica e di sicurezza nel livello II a causa delle sinergie offerte dalla possibilità di ospitare reti di telecomunicazione lungo l'infrastruttura ferroviaria.

## Bibliografia

- Blankart, C. B. (1998), *What Can Markets Do in Transport and Telecommunications?*, Paper presentato al Forum Engelberg del 1998: *The Future of Mobility and Transport in a Moving World*, Engelberg.
- Commissione Europea (1996), *A Strategy for Revitalising the Community's Railways*, Libro Bianco, disponibile all'indirizzo [www.europa.eu.int/eur-lex/en](http://www.europa.eu.int/eur-lex/en).
- Demsetz, H. (1989), *Efficiency, Competition, and Policy. The Organization of Economic Activity*, vol. II, Oxford and New York: Blackwell.
- Ewers, H.-J. e H. Meyer (1993), *Privatisierung und Deregulierung bei den Eisenbahnen - Das Beispiel der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn*, Münster: Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität.
- Freeman, R. (1992), *The UK Government Perspective*, Presentazione al Meeting Annuale Estivo PTRC, 14-18 Settembre, Università di Manchester.
- Glaister, S. (1994), "The Regulation of Britain's Privatised Railways", in M. E. Beesley (a cura di) *Regulating Utilities: The Way Forward*, Londra: IEA e London Business School, pp. 115-35.
- Hall, P. G. (1969), "Non-plan: an Experiment in Freedom", *New Society*, 20 Marzo, pp. 435-42.
- Hall, P. G. (1977), "Planning's Museum of Disasters", *New Society*, 22 Settembre, pp. 593-4.
- Hayek, F. A. (1996): "Die Anmaßung von Wissen", Nobel Memorial Prize Lecture, Stockholm, in W. Kerber (ed.), *Die Anmaßung von Wissen. Neue Freiburger Studien*, Tübingen: J. C. B. Mohr.
- Hibbs, J. (2000), *Transport Policy: The Myth of Integrated Planning*, Hobart Paper 140, Londra: Institute of Economic Affairs.
- Kirzner, I. M. (1985), *Discovery and the Capitalist Process*, Chicago, IL, e Londra: University of Chicago Press.
- Knieps, G. (1996), *Wettbewerb in Netzen. Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr*, Tübingen: J. C. B. Mohr.
- Knipping, O. (2002), *The Liberalisation of European Railway Markets - Laissez-faire versus Interventionism*, tesi di PhD, University College London.
- Nash, C. A. and J. M. Preston (1994), "Competition in rail transport: a new opportunity for railways?", in *Berichte aus dem Institut für Verkehrswissenschaften an der Universität Münster*, Ausgabe Nr. 7, Schwerpunktthema: Reform der Eisenbahnen, pp. 19-37.
- Nash, C. A. (2001), *Rail Regulation and Competition - Developments in Britain*, Paper presentato alla 7a International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Molde, Giugno.
- Parliamentary Papers (1992), *New Opportunities for the Railways: The Privatisation of British Railways*, Cm. 2012, Luglio.
- Public General Acts (1947), *Transport Act*, 10, 11 & 12 Geo. 6, vol. II, cap. 49
- Rees, R. (1994), "Economic aspects of privatisation in Britain", in V. Wright (ed.), *Privatisation in Western Europe*, Londra: Frank Cass, pp. 44-56.
- Schmitz, M. (1997), "Die Privatisierung der Eisenbahnen in Großbritannien", *Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaften an der Universität Münster*.
- Shaw, J. (2001), *The SRA's Refranchising Programme*, London: Transport Salaried Staffs' Association.
- Veljanovski, C. (1989), "Privatisation: monopoly money or competition", in C. Veljanovski (ed.), *Privatisation and Competition. A Market Prospectus*, Hobart Paper 28, London: Institute of Economic Affairs, pp. 26-51.
- Welsby, J. (1998), "What next in UK railways?", in M. E. Beesley (ed.), *Regulating Utilities: Understanding the Issues*, London: IEA and London Business School, pp. 231-59.
- Welsby, J. and A. Nichols (1999), "The privatisation of Britain's railways. An inside view", *Journal of Transport Economics and Policy*, 33(1): 55-76.





### *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.



### *I BRIEFING PAPERS*

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it).