

LUISS



“UNBUNDLING E PERDITA DI ECONOMIE DI SCALA. IL CASO DEL SETTORE FERROVIARIO INGLESE”

Luiss - Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli.
Dipartimento di Impresa e Management. Corso di Laurea Triennale in Economia
e Management

Tesi in Economia e gestione dei servizi di pubblica utilità.

Relatore: Professor Roberto Dandi

Candidato: Riccardo Neri

Anno accademico 2018/2019

INDICE

INTRODUZIONE.....	2
CAPITOLO PRIMO.....	3
<i>Unbundling e competitività dei mercati: il trasporto ferroviario</i>	<i>3</i>
1.1 Integrazione verticale e apertura dei mercati: la ricerca di concorrenzialità come <i>driver</i> del valore.....	3
1.2 I processi di liberalizzazione dei servizi pubblici e la centralità dell' <i>unbundling</i> nella ricerca di efficienza nella gestione delle infrastrutture	11
1.3 <i>Unbundling</i> nella gestione dell'infrastruttura e delle operazioni di trasporto ferroviario: la situazione europea.....	16
CAPITOLO SECONDO.....	24
<i>Unbundling nel settore ferroviario in Europa</i>	<i>24</i>
2.1 Overview e statistiche del settore ferroviario in Europa	24
2.2 Il caso Inglese.....	29
2.3 Il caso Francese	35
2.4 Il caso Italiano.....	38
CAPITOLO TERZO.....	40
<i>I risultati del processo di privatizzazione: il caso dei trasporti pubblici nel Regno Unito</i>	<i>40</i>
3.1 La privatizzazione della rete ferroviaria e il problema della frammentazione	40
3.2 Gli effetti della privatizzazione del sistema ferroviario britannico sul costo dei biglietti e in altri settori pubblici.	49
3.3 L'aumento dei livelli tariffari e il problema della sicurezza della rete.....	54
CONCLUSIONI.....	60

BIBLIOGRAFIA E RINGRAZIAMENTI

INTRODUZIONE

Questa analisi verte sulle conseguenze del processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto ferroviario avviatosi negli anni Novanta, con particolare riguardo al caso del Regno Unito. Viene approfondito preliminarmente il nesso tra *Unbundling* e competitività dei mercati in relazione soprattutto al comparto del trasporto ferroviario, illustrando il rapporto tra integrazione verticale e apertura dei mercati e il ruolo della ricerca di concorrenzialità come driver della produzione di valore in questo settore. Si approfondisce quindi la natura dei processi di liberalizzazione dei servizi pubblici e la centralità dell'*unbundling* nella ricerca di efficienza nella gestione delle infrastrutture, e il carattere specifico dell'*unbundling* nella gestione dell'infrastruttura e delle operazioni di trasporto ferroviario, con riguardo alla situazione europea ed extraeuropea.

Si analizza quindi in modo più diretto il settore ferroviario inglese e la sua regolazione, a partire da una illustrazione del processo di privatizzazione delle ferrovie inglesi, dei diversi soggetti coinvolti e del ruolo delle Autorità di Regolazione in quella complessa fase storica, fino al fallimento delle società concessionarie e all'intervento dello Stato. Da ultimo si analizzano i risultati del processo di privatizzazione nel caso britannico: il clamoroso e progressivo peggioramento del servizio a discapito dei viaggiatori britannici, l'aumento del costo dei biglietti, la questione sicurezza, ed il progressivo fallimento dei gestori delle tratte.

CAPITOLO PRIMO

Unbundling e competitività dei mercati: il trasporto ferroviario

1.1 Integrazione verticale e apertura dei mercati: la ricerca di concorrenzialità come *driver* del valore

Come è noto, il processo di integrazione europea ha di fatto coinciso, nel corso della sua storia quasi secolare e con una forte accelerazione a partire in particolare dagli anni Novanta, con l'applicazione di politiche volte a favorire processi di integrazione verticale e di apertura dei mercati. In concomitanza di ciò, nella gran parte dei paesi europei, si è assistito al progressivo smantellamento di vaste aree dell'economia nazionale un tempo saldamente gestite in modo più o meno diretto dai soggetti pubblici e dallo Stato¹. Ciononostante, in alcuni paesi, alcuni servizi essenziali (energia, telecomunicazioni, trasporti, approvvigionamento idrico e posta) rimangono sotto il controllo pubblico e non sono stati privatizzati². L'integrazione europea, per sua natura, ha rappresentato un processo volto a incoraggiare i governi ad aprire questi servizi alla concorrenza,

¹Cfr. STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusetts, 15-17 giugno 2009

²Cfr. VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009, pp. 32 e ss. PRICE R., "The incentive regulation of Britain's rail infrastructure", Second economic conference of the Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF): Incentive regulation in network industries, Paris, 26 May, 2014, pp. 18 e ss.

liberalizzando i cosiddetti “servizi di interesse economico generale”. L'obiettivo di questa visione del funzionamento del mercato, è come noto, che i consumatori paghino prezzi più equi per servizi di migliore qualità, garantendo al contempo la disponibilità universale di questi servizi anche in settori in cui essi non sono necessariamente redditizi. Ad oggi, i paesi dell'UE in molti casi scelgono di affidare determinate funzioni di servizio pubblico a una società privata, a cui attribuiscono obblighi, diritti specifici e compensazione finanziaria che devono essere compatibili con le norme sugli aiuti di Stato³. Esiste inoltre nella maggior parte dei casi la possibilità di distinguere tra la parte di un servizio che può essere aperta alla concorrenza (ad esempio, l'accesso a Internet) e la parte che costituisce una rete (ad esempio il cablaggio)⁴. Ogni rete è unica in un determinato territorio e deve essere condivisa equamente dalle società concorrenti che la utilizzano. Nell'orizzonte di una sempre maggiore liberalizzazione dei mercati in direzione della sempre più completa unificazione di essi a livello continentale, vengono in evidenza alcuni importanti vantaggi della politica di liberalizzazione fin qui intrapresa, anche se essa, come è ovvio, è stata nel corso dei decenni tutt'altro che indenne da critiche talvolta avanzate anche da osservatori “neutrali” ed estranei ai dibattiti politici o accademici. Di fatto, nella maggior parte dei paesi e nell'ambito di un gran numero di aree di mercato, i

³ Cfr. MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti, Franco Angeli, 2012.

⁴ Cfr. STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusetts, 15-17 giugno 2009, pp. 26 e ss.

consumatori possono oggi scegliere tra una più ampia gamma di prodotti e fornitori di servizi rispetto al passato. I cittadini beneficiano cioè di prezzi più bassi e di nuovi servizi, che sono generalmente più efficienti e accessibili al consumatore, mentre le economie guadagnano in competitività e in efficienza⁵.

A fronte di questi processi che hanno investito e rivoluzionato il rapporto tra Stato ed economia negli ultimi trenta o quaranta anni, spesso viene sollevato l'interrogativo se "tutti" i servizi pubblici possono essere adeguatamente forniti in un mercato competitivo. La risposta che si fornisce da un punto di vista della teoria economica è affermativa, ma a condizione che esista un regolamento per garantire che i servizi pubblici continuino a essere forniti e che gli interessi dei consumatori non siano danneggiati. Gli organi comunitari, ad esempio, hanno da sempre tenuto ampiamente conto degli obblighi speciali che incombono sulle entità che godono di "diritti di monopolio" con l'obiettivo di garantire l'esistenza di una concorrenza leale, senza svantaggi per il fornitore obbligato a fornire servizi di interesse pubblico anche se non redditizi⁶.

Molti settori dell'economia godono pertanto ad oggi di una maggiore libertà per quanti scelgono di operare e produrre al loro interno, e che corrisponde in massima parte con una accresciuta "libertà di scelta" a vantaggio del consumatore. Con riguardo in particolare al

⁵MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti, Franco Angeli, 2012, pp. 32 e ss.

⁶VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009.

tema del rapporto tra offerta in mercato concorrenziale e gestione delle reti, va rilevato che, in conseguenza dei processi appena richiamati, a livello europeo, nel settore ferroviario, del gas e dell'elettricità, gli operatori devono ora consentire un accesso equo dei concorrenti alle loro reti. In questi settori, è essenziale monitorare un accesso equo alla rete da parte di tutti i fornitori, in modo che i consumatori possano scegliere il fornitore che offre le migliori condizioni⁷.

La liberalizzazione ha evidentemente un impatto diretto sui consumatori e sulle loro abitudini di interazione con il mercato. Si pensi ai due mercati che sono stati inizialmente liberalizzati (trasporto aereo e telecomunicazioni): in entrambi i prezzi medi sono notevolmente diminuiti. D'altro canto, nei mercati che si sono aperti successivamente alla concorrenza o che non sono stati del tutto liberalizzati (elettricità, gas, trasporto ferroviario e servizi postali) i prezzi non sono cambiati o sono in alcuni casi addirittura aumentati⁸. Questa situazione può essere dovuta a specifici fattori relativi ai settori presi in considerazione (ad esempio, il prezzo del gas è strettamente legato a quello del petrolio). In ogni caso, sembra essere confermato che è più probabile che i consumatori paghino prezzi migliori in settori più aperti alla concorrenza⁹.

⁷STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., *The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies*, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusetts, 15-17 giugno 2009

⁸GLAISTER, S., "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

⁹STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., *The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies*, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge,

A ciò corrisponde evidentemente un aumento della innovatività da parte delle aziende con l'obiettivo di contenere i costi e migliorare contemporaneamente la qualità del servizio. Appare pertanto che la concorrenza rappresenti un importante driver della creazione di valore, anche in alcuni importanti settori dell'economia un tempo ad appannaggio esclusivo dell'intervento pubblico. Pertanto va rilevato che la politica di concorrenza, in particolare in Europa, rappresenta una parte vitale del funzionamento del mercato interno. Il suo obiettivo è fornire a tutti in Europa beni e servizi di migliore qualità a prezzi più bassi. La politica di concorrenza riguarda l'applicazione di regole per garantire che le aziende competano equamente l'una con l'altra. Ciò, come si è detto, può effettivamente incoraggiare l'impresa e l'efficienza, crea una scelta più ampia per i consumatori e aiuta a ridurre i prezzi e migliorare la qualità. Questi sono i motivi per cui l'UE da sempre e quasi per "sua natura" limita il comportamento "anticoncorrenziale", vigila sulle fusioni e sugli aiuti di Stato e incoraggia la liberalizzazione¹⁰.

In particolare, negli ultimi anni, la Commissione Europea ha mobilitato gli strumenti della politica di concorrenza e le competenze del mercato in modo da contribuire all'agenda dell'Unione e all'agenda della crescita e degli investimenti, intervenendo anche in settori quali il mercato unico digitale, l'unione dell'energia, i servizi

Massachusetts, 15-17 giugno 2009, pp. 28 e ss. Cfr PRICE R., "The incentive regulation of Britain's rail infrastructure", Second economic conference of the Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF): Incentive regulation in network industries, Paris, 26 May, 2014, pp. 10 e ss..

¹⁰ VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009.

finanziari, la politica industriale e la lotta all'evasione fiscale¹¹. Nel corso degli ultimi decenni è stata perseguita un'efficace applicazione delle regole di concorrenza nei settori dell'antitrust e dei cartelli, delle fusioni e degli aiuti di Stato, mantenendo gli strumenti di concorrenza in linea con gli sviluppi del mercato e promuovendo in generale l'affermazione di una "cultura della concorrenza" in ambito europeo, riservando ai competenti organi dell'Unione un approccio economico e giuridico per la valutazione delle questioni relative alla concorrenza¹².

La Commissione ha inoltre in numerose occasioni presentato misure per migliorare il diritto dei consumatori e delle imprese di ottenere un risarcimento dei danni quando sono vittime di comportamenti anticoncorrenziali e ha rafforzato e semplificato le procedure di indagine sugli aiuti di Stato. A fronte di ciò, continua ad essere importante favorire e promuovere una politica europea di concorrenza, con l'obiettivo, tra gli altri di garantire prezzi bassi per tutti: il modo più semplice per un'azienda di ottenere una quota di mercato elevata è offrire un prezzo migliore. In un mercato aperto competitivo, i prezzi sono generalmente inferiori rispetto ai mercati chiusi. Ciò non è positivo solo per i consumatori: quando più persone possono permettersi di acquistare prodotti, le aziende sono incoraggiate a produrre e questo promuove l'economia in generale¹³.

¹¹MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti, Franco Angeli, 2012, pp. 18 e ss.

¹²Cfr.GLAISTER, S., "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

¹³STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., *The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies*, paper submitted to the Second

E' possibile accedere inoltre, in media, ad un più elevato livello di qualità: la concorrenza incoraggia infatti le imprese ad intensificare la qualità dei beni e dei servizi che vendono, per attirare più clienti ed espandere la quota di mercato. La qualità può significare varie cose: prodotti che durano più a lungo o funzionano meglio, un migliore supporto post-vendita o tecnico o un servizio più cordiale e migliore. In un mercato competitivo, inoltre, le aziende cercheranno di rendere i loro prodotti diversi dagli altri¹⁴. Ciò comporta una scelta più ampia, in modo che i consumatori possano selezionare il prodotto che offre il giusto equilibrio tra prezzo e qualità. E per offrire questa scelta ed offrire beni/servizi migliori, le aziende devono essere innovative nei loro concetti di prodotto, design, tecniche di produzione, servizi, ecc¹⁵.

A volte le violazioni delle regole di concorrenza si verificano in un solo paese, quindi un'autorità nazionale garante della concorrenza spesso si incarica autonomamente di gestire il caso. Ma con la crescita del mercato interno e la globalizzazione, gli effetti di comportamenti illegali, come la gestione di un cartello, sono spesso contemporaneamente avvertiti in molti paesi dell'UE e oltre. Ad oggi, la Commissione verifica se le società violano o potrebbero violare le regole di concorrenza. Ciò significa che può agire prima o dopo la

International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusetts, 15-17 giugno 2009, pp. 26 e ss.

¹⁴VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009.

¹⁵MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti, Franco Angeli, 2012, pp. 30 e ss.

violazione delle regole, al fine di salvaguardare un mercato competitivo. A seguito delle sue indagini la Commissione, può decidere di vietare un determinato comportamento, richiedere azioni correttive o imporre un'ammenda, a seconda della situazione. Pertanto la Commissione agisce sia per prevenire che per punire le violazioni della concorrenza entro i confini degli Stati Membri. Le leggi sulla concorrenza dell'UE sono direttamente applicabili in tutti i paesi dell'UE, e le autorità nazionali garanti della concorrenza applicano le norme dell'UE e quelle "domestiche" in materia di concorrenza¹⁶.

¹⁶GLAISTER, S., "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

1.2 I processi di liberalizzazione dei servizi pubblici e la centralità dell'*unbundling* nella ricerca di efficienza nella gestione delle infrastrutture

Come accennato, nei processi di liberalizzazione, cioè di apertura dei mercati alla concorrenza, emergono necessariamente dei soggetti che risultano “vincitori” ed altri che risultano in qualche modo “perdenti”, e quindi appare abbastanza normale che negli ultimi anni sia emersa una forte critica a tutto ciò che comporta consentire l'ingresso di nuovi concorrenti che diminuiscono la posizione dominante di un'azienda o la quota di mercato gestita direttamente dallo Stato. Molti che godevano di privilegi attraverso l'intervento della mano legislativa hanno evidentemente subito delle limitazioni in seguito ai processi di liberalizzazione¹⁷.

Ora, più che mai, stiamo peraltro assistendo a una vera liberalizzazione nell'economia, poiché le nuove tecnologie consentono l'emergere della concorrenza nei settori tradizionali o sostituiscono perfettamente beni / servizi, portando a una vera rivoluzione. Come è noto, i processi di liberalizzazione degli scambi si riferiscono a riduzioni delle restrizioni o degli ostacoli per promuovere il libero scambio di beni e servizi. Ciò implica ad esempio l'eliminazione o la riduzione drastica del livello delle tariffe supportate da un settore e delle attuali misure tariffarie come quelle relative all'ottenimento delle licenze, all'eliminazione di quote o altri

¹⁷STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusetts, 15-17 giugno 2009, pp. 26 e ss.

requisiti¹⁸.

La liberalizzazione di un servizio offre vari vantaggi a un gruppo specifico, i consumatori, a scapito di un altro gruppo che in precedenza era stato privilegiato dalla legislazione, una società o un gruppo di società. Grazie alla liberalizzazione e all'ingresso dei concorrenti, i consumatori possono scegliere il fornitore che offre le migliori condizioni di servizio. La concorrenza implica generalmente, come si è detto, e più o meno direttamente, prezzi e servizi più bassi che, in generale, tendono ad essere più convenienti dal punto di vista del consumatore¹⁹. In un mercato che integra un gran numero di operatori, i consumatori hanno la libertà di discriminare l'opzione meno efficiente in base ai loro criteri e al livello della loro soddisfazione. Questo processo porta alle migliori opzioni di business di ottenere benefici e alle peggiori perdite che consumeranno il loro capitale e, nel caso in cui non ristrutturino la loro attività per renderla competitiva, la prospettiva di essere espulsi dal mercato²⁰.

Che i prezzi di un determinato settore diminuiscano, ha un altro impatto che tende ad essere poco menzionato nei dibattiti pubblici

¹⁸Cfr. VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009, pp. 28 e ss.

¹⁹Cfr. GLAISTER, S., "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

²⁰VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009, pp. 18 e ss. Cfr. MERKERT R., NASH C., SMITH A., *Looking beyond separation - A comparative analysis of British, German and Swedish railways from a new institutional perspective*, Leeds, 2008, pp. 22 e ss.

sull'argomento, ovvero lo sviluppo di nuove opportunità. Prima del processo di liberalizzazione, le stesse quantità di risorse erano destinate a un settore costoso e inefficiente. Liberalizzando un settore, i consumatori ottengono risparmi e prezzi più bassi, che possono essere utilizzati per l'acquisto di beni di consumo o per il risparmio e la creazione di beni capitali, che guidano nuove aree di *business*²¹.

E' pertanto necessario evitare a tutti i costi la concentrazione degli operatori in un determinato servizio. Uno degli obiettivi più importanti di un processo di liberalizzazione è cioè evitare la concentrazione degli operatori in modo che non si verificano inefficienze o prezzi concordati. Lo Stato non può costringere nessuno ad entrare in un mercato, ma può modificare i requisiti, eliminare quote e divieti per incoraggiare l'espansione dell'offerta²².

Esistono evidentemente dei problemi anche profondi connessi all'applicazione di politiche favorevoli all'apertura dei mercati e all'aumento dei tassi di concorrenza: problemi che investono come è ovvio il tema della coesione sociale e territoriale. Questa dimensione chiama in causa tra le altre cose in modo diretto il nesso tra gestione delle infrastrutture e offerta di servizi pubblici essenziali che interessa in modo diretto il nostro studio. Il rapporto tra investimenti pubblici nelle infrastrutture e crescita economica è stato ampiamente dimostrato sia attraverso lo studio di serie storiche che analisi

²¹MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti, Franco Angeli, 2012, pp. 40 e ss.

²²STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusettes, 15-17 giugno 2009, pp. 36 e ss

teoriche di portata più generale²³.

Le infrastrutture rappresentano un elemento di base che determina le possibilità di sviluppo regionale. In un ambiente economico la posizione dell'area geografica, la struttura settoriale e la viabilità rappresentano ad esempio elementi critici in termini di effetti che possono avere sui costi di trasporto; la comunicazione e la fornitura di infrastrutture (trasporti, comunicazione, energia) diventano essenziali per garantire lo sviluppo economico. Il rapporto sulla coesione sociale e territoriale nell'Unione europea sottolinea ad esempio l'importanza delle disposizioni normative relative alle infrastrutture come elemento chiave per le prospettive di sviluppo a lungo termine delle regioni più svantaggiate²⁴.

Nell'ambito delle politiche relative al rafforzamento dei fattori strutturali di competitività, le infrastrutture sono considerate particolarmente rilevanti in quanto esse coinvolgono direttamente le cause che generano squilibri regionali e rafforzano i fattori che formano la base della crescita. La loro importanza, tuttavia, è determinata dall'essere uno degli strumenti che possono essere soggetti ad azioni politiche dirette. Le condizioni indispensabili per lo sviluppo economico coincidono con la presenza di sufficienti infrastrutture fisiche di alta qualità. All'interno dell'Unione, sebbene

²³PRICE R., "The incentive regulation of Britain's rail infrastructure", Second economic conference of the Autorité de régulation des activités ferroviaries (ARAF): Incentive regulation in network industries, Paris, 26 May, 2014, pp. 60 e ss. Cfr. MERKERT R., NASH C., SMITH A., Looking beyond separation - A comparative analysis of British, German and Swedish railways from a new institutional perspective, Leeds, 2008, pp. 18 e ss.

²⁴MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti, Franco Angeli, 2012, pp. 16 e ss.

le disparità regionali in taluni settori come le telecomunicazioni e i trasporti su strada siano molto diminuite, c'è ancora molto da fare in questo ambito, soprattutto nella maggior parte delle regioni meno progredite²⁵. L'importanza delle infrastrutture e dei servizi connessi ne ha tradizionalmente riservato la gestione al settore pubblico, dato il loro innegabile carattere di "risorsa di base", da cui è derivata la necessità di mantenere un intervento pubblico in qualche modo incisivo anche quando si sono prodotte le relative liberalizzazioni. Le prestazioni da parte delle autorità pubbliche dei servizi devono essere sostituite da regolamenti che cercano di limitare i possibili effetti contrari agli interessi sociali derivanti dall'attività di agenti privati²⁶. I processi di *unbundling* e di separazione, identificando diversi responsabili per ambiti diversi della fornitura di un servizio - ovvero ad esempio, nel caso del settore ferroviario, la gestione delle reti e il servizio viaggiatori- ha inteso precisamente offrire un modello di integrazione dei diversi interessi coinvolti nell'ambito della dinamica di apertura dei mercati un tempo dominati dal settore pubblico, garantendo contemporaneamente opportuni sistemi di regolamentazione²⁷. Si può dire che l'Unione Europea rappresenti in questo senso un importante modello a livello globale.

²⁵Cfr. GLAISTER, S., "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

²⁶STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., *The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies*, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusetts, 15-17 giugno 2009, pp. 28 e ss. Cfr. MERKERT R., NASH C., SMITH A., *Looking beyond separation - A comparative analysis of British, German and Swedish railways from a new institutional perspective*, Leeds, 2008, pp. 16 e ss.

²⁷PRICE R., "The incentive regulation of Britain's rail infrastructure", Second economic conference of the Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF): Incentive regulation in network industries, Paris, 26 May, 2014

1.3 *Unbundling* nella gestione dell'infrastruttura e delle operazioni di trasporto ferroviario: la situazione europea

Nell'ambito dell'Unione Europea la liberalizzazione dei servizi di rete (telecomunicazioni, energia, mercati finanziari, ecc...), e la sua regolamentazione è stata storicamente legata alla creazione delle cosiddette Commissioni Regolatori indipendenti (CRI)²⁸.

A partire dall'ultimo quarto del XIX secolo, si è optato anche negli Stati Uniti per la fornitura di servizi di rete in mercati aperti alla competizione, e il Congresso degli Stati Uniti ha stabilito che l'imposizione di regole e condizioni alle società operanti in tali mercati sarebbe dovuto essere affidata alle Commissioni nella cui nomina intervengono sia il potere esecutivo che quello legislativo dello stato in questione. Esse pertanto non dipendevano direttamente da nessuno di questi e si sono viste attribuire importanti poteri regolamentari, esecutivi e di risoluzione dei conflitti tra operatori.

Quando ha avuto luogo la liberalizzazione dei servizi pubblici in rete in Europa, oltre cento anni dopo, il percorso seguito è stato lo stesso anche se esso ha presentato senza dubbio alcune importanti peculiarità. L'esempio americano e le decisioni di avviare processi di separazione all'interno delle vecchie società pubbliche per la gestione e la regolamentazione dei servizi di rete ha portato alla creazione

²⁸Cfr. VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009, pp. 30 e ss. Cfr. MERKERT R., NASH C., SMITH A., Looking beyond separation - A comparative analysis of British, German and Swedish railways from a new institutional perspective, Leeds, 2008, pp.42 e ss.

progressiva di mercati liberalizzati per tali servizi di rete²⁹.

In questo panorama, e come già evidenziato, negli ultimi anni abbiamo assistito a un processo di crescente liberalizzazione dei servizi pubblici, il che ha significato restituire al mercato attività economiche che ne erano state per lungo tempo escluse. Benché questo processo sia stato minore a livello locale, ci sono stati casi assai significativi di liberalizzazione anche dei servizi pubblici locali in numerosi contesti d' Europa³⁰. In sostanza, sin dall'inizio dei processi di liberalizzazione, è stato suggerito che alcune delle attività delle tradizionali società di fornitura, in particolare di elettricità e gas, sarebbero dovute continuare ad essere regolate in base alle loro caratteristiche intrinseche. In effetti, lo sviluppo e lo sfruttamento di reti fisiche di cavi e condutture è soggetto a significative economie di scala, il che le rende un monopolio naturale. Pertanto, le società di rete non possono e non dovrebbero competere tra loro duplicando in modo inefficiente le strutture nella stessa area, poiché ciò significherebbe un aumento forte e ingiustificato dei costi regolamentati per il consumatore³¹.

Ad esempio, oggi a livello europeo, il trasporto, la distribuzione e il funzionamento del sistema sono le attività del settore elettrico che

²⁹MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti, Franco Angeli, 2012, pp. 42 e ss.

³⁰STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusetts, 15-17 giugno 2009, pp. 38 e ss

³¹Cfr. GLAISTER, S., "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. Cfr. MERKERT R., NASH C., SMITH A., *Looking beyond separation - A comparative analysis of British, German and Swedish railways from a new institutional perspective*, Leeds, 2008, pp. 18 e ss.

rimangono regolate. Per questi motivi, per consentire la liberalizzazione (ovvero concorrenza nella generazione e commercializzazione), deve essere garantito il libero accesso alle reti. Ciò significa che, pagando le tariffe di accesso (trasparenti e non discriminatorie, ossia sostanzialmente “pedaggi” e oneri di accesso), qualsiasi generatore, consumatore o operatore del mercato può utilizzare le reti per trasportare l'energia generata, consumata o venduta. Le diverse direttive europee sono state recepite nelle legislazioni nazionali modificando il quadro d'azione in cui si svolge l'attività³².

Le separazioni contabili e legali hanno lo scopo di evitare l'esistenza di “sovvenzioni incrociate” che potrebbero falsare la ripartizione dei costi tra i due tipi di attività, ciò potrebbe influire sia sulla concorrenza nella liberalizzazione sia sulla remunerazione nella regolamentazione. Da parte sua, la separazione funzionale cerca una gestione indipendente delle risorse di rete, rispetto al resto del gruppo integrato verticalmente. I suoi obiettivi principali sono:

- Che le attività regolamentate abbiano piena indipendenza nella loro gestione nei confronti del resto del gruppo, comprese risorse sufficienti (tecniche, economiche, umane, ecc.).
- Che i gestori di attività regolamentate non partecipino a strutture di gruppo correlate alla gestione quotidiana delle attività liberalizzate.

³²PRICE R., “The incentive regulation of Britain’s rail infrastructure”, Second economic conference of the Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF): Incentive regulation in network industries, Paris, 26 May, 2014, pp. 12 e ss

- Che sia garantita la riservatezza delle informazioni commercialmente sensibili delle attività regolamentate³³.

Al fine di dare attuazione a questi obiettivi, nel dicembre del 2016 il Parlamento Europeo ha approvato l'apertura del mercato ferroviario europeo a nuove compagnie e a nuovi operatori. E' stato infatti approvato dall'Unione Europea un insieme di direttive e regolamenti che formano il cosiddetto "quarto pacchetto ferroviario" e ciò comporterà un'importante modifica nell'attuale regolamento ferroviario a livello nazionale.

La Commissione dell'Unione Europea, di fronte alla necessità di affrontare fundamentalmente il problema economico e la graduale perdita di traffico dal settore ferroviario in Europa, principalmente nel settore del trasporto merci, ha presentato già nel lontano 1990 una comunicazione, senza carattere legislativo, intitolata *Politica ferroviaria comunitaria*³⁴. Questo documento è stato la base per la progettazione dell'attuale sistema ferroviario comune, che è stato poi ripreso e specificato, sia proprio nel principio della *unbundling*, nel senso di separazione economica, legale o commerciale delle aree infrastrutturali da quelle di gestione del servizio, sia nello sviluppo di processi di liberalizzazione e di apertura del mercato caratterizzato dall'incorporazione di nuovi operatori. Questi cambiamenti hanno avuto il loro importante riflesso sulle

³³Cfr. VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009, pp. 10 e ss.

³⁴STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusetts, 15-17 giugno 2009, pp. 38 e ss.

trasformazioni, che dal punto di vista organizzativo, sono avvenute in tutte le compagnie ferroviarie pubbliche³⁵.

Le proposte di questa comunicazione sono state sviluppate in diverse direttive, già con carattere legislativo, che sono raggruppate nei cosiddetti “pacchetti ferroviari” e che sono poi state ampliate da altre norme e proposte, da citare a tal proposito sull’ argomento è il documento *Libro bianco* del 2001, che è attualmente in fase di revisione.

La ricezione, l’incorporazione e l’adattamento di questa legislazione comunitaria all’interno della giurisdizione nazionale hanno corso esclusivamente per ciascuno Stato. Queste direttive sono state integrate nella legislazione dei diversi paesi dell’UE a un ritmo molto irregolare, non rispettando in alcuni casi le date di recepimento pianificate, e anche quando l’adattamento si è verificato, la sua applicazione spesso non è stata esaustiva.

Nonostante ciò, questa legislazione ha permesso un ripensamento delle strutture e delle organizzazioni delle compagnie ferroviarie nazionali, costringendole a processi di separazione istituzionale delle infrastrutture e delle offerte dei servizi, che sono stati in genere seguiti da un’importante ristrutturazione organizzativa interna e anche da cambiamenti di proprietà, come quello avvenuto nel Regno Unito di Gran Bretagna. Tuttavia, c’è ancora molta strada da fare in molti paesi in termini di processi di liberalizzazione di questo settore. In particolare, la menzionata approvazione del “quarto pacchetto” nel 2016 comporta rispetto al passato modifiche in due gruppi di

³⁵Cfr. GLAISTER, S., “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

norme:

- Quelle note come pilastro tecnico, che regolano la sicurezza, interoperabilità e l'Agencia ferroviaria dell'Unione Europea.
- Quelle che si riferiscono all'organizzazione del mercato del servizio di trasporto di passeggeri su ferrovia³⁶.

A partire dall'introduzione delle nuove norme, i paesi europei hanno pertanto dovuto adattare le loro leggi ad un mercato sempre più competitivo. Sono pertanto incisivi i cambiamenti che l'applicazione della nuova direttiva europea ha comportato nel settore: si tratta di una direttiva promossa dalla Commissione nel gennaio 2013 e che contiene sei proposte legislative per "rivitalizzare" il settore ferroviario nell'UE³⁷. Essa mira a migliorare la qualità del servizio ferroviario e ad ampliare l'offerta rivolta agli utenti. A tal fine, e in generale, la direttiva prevede una riduzione delle spese conferendo all'Agencia ferroviaria europea (AFE) la competenza esclusiva nel rilascio delle autorizzazioni dei veicoli e dei certificati di sicurezza per gli operatori. Inoltre, il quarto pacchetto rafforza il ruolo dei gestori dell'infrastruttura - che gestiscono in sostanza i binari e gli

³⁶Cfr. VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009, pp. 42 e ss. Cfr. MERKERT R., NASH C., SMITH A., Looking beyond separation - A comparative analysis of British, German and Swedish railways from a new institutional perspective, Leeds, 2008, pp.26 e ss.

³⁷MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti, Franco Angeli, 2012.

annessi - in relazione agli operatori ferroviari³⁸.

Si apre in tal modo il mercato ferroviario a nuovi partecipanti e nuovi servizi e si incoraggia l'uso di una forza lavoro qualificata e motivata definendo "strategico" il settore delle comunicazioni fisiche³⁹.

Quali sono stati i principali vantaggi delle norme contenute all'interno di questo "pacchetto ferroviario", voluto fortemente dalla Commissione europea? Il governo della Unione ha sostenuto che con questa nuova proposta di fatto "vinceranno tutti" gli operatori del settore. Il diritto di tutti gli operatori europei di poter entrare nel mercato in questo settore è uno dei principali conseguimenti della normativa. Bruxelles garantisce inoltre una maggiore trasparenza finanziaria e norme più chiare in materia di "obblighi di servizio pubblico". Questo pacchetto ferroviario ha in sostanza liberalizzato gradualmente il mercato del settore. Le stesse società specializzate dovranno essere più efficienti per poter essere performanti in un mercato con sempre più concorrenti. Ciò, a sua volta, promuoverà un miglioramento della qualità del servizio.

Le compagnie ferroviarie saranno quindi costrette a investire nell'innovazione e non solo nella tecnologia e nella digitalizzazione, ma anche nell'esperienza di nuovi modelli di business. Cosa guadagnerà "l'utente finale", ovvero il viaggiatore? Il servizio si

³⁸Cfr. STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., *The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies*, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusetts, 15-17 giugno 2009, pp. 18 e ss. Cfr. MERKERT R., NASH C., SMITH A., *Looking beyond separation - A comparative analysis of British, German and Swedish railways from a new institutional perspective*, Leeds, 2008, pp. 10 e ss.

³⁹Cfr. GLAISTER, S., "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

renderà più efficiente ed economico, secondo la Commissione europea. I cittadini avranno più opzioni in termini di mobilità poiché ci saranno più rotte e più treni; i nuovi modelli di business come quelli *low cost* avranno il loro posto anche nel mercato ferroviario. Questo nuovo pacchetto ferroviario consentirà inoltre agli Stati Membri di adottare il miglior servizio offerto attraverso concorsi pubblici internazionali a quali possono partecipare più concorrenti. Una volta approvato il pacchetto nel dicembre 2016, gli Stati membri hanno avuto a disposizione una certa quantità di tempo per recepire la legge e convertirla in legislazione nazionale. Certo, il tempo non sarà breve perché, come previsto dall'esecutivo comunitario, i contratti potrebbero iniziare nel 2023⁴⁰.

⁴⁰Cfr. MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti, Franco Angeli, 2012.

CAPITOLO SECONDO

Unbundling nel settore ferroviario in Europa

2.1 Overview e statistiche del settore ferroviario in Europa

Secondo i dati pubblicati dall'Unione Europea e da quello che si evince anche da quanto fatto dalla Commissione Europea in riferimento al mercato ferroviario, il numero dei passeggeri su treno sul totale dei trasporti terrestri in Austria e Paesi Bassi è oltre ad un decimo, mentre la percentuale rimane molto bassa in Estonia, Grecia e Lituania. La Commissione Europea⁴¹ indica come dato di riferimento 401 miliardi (inclusi i dati del 2015 per la Danimarca e i dati del 2014 per l'Ungheria ed esclusi i dati per Belgio e Paesi Bassi). La cifra è stata decisamente più alta rispetto ai 22 miliardi di passeggeri-km per-

⁴¹ CANTOS P., PASTOR J.M., AND SERRANO L., Vertical and horizontal separation in the European railway sector and its effects on productivity, *Journal of Transport Economics and Policy*, n. 44, 2010

corsi in viaggi internazionali (il confronto si basa sulla stessa disponibilità di dati).

Tabella 1. Milioni di passeggeri per km. Fonte Eurostat, 2018

Paese	2015	2016
Spain	25.829	26.349
Denmark	6.099	-
Germany	86.196	90.766
Estonia	276	297
Greece	1.256	1.190
Italy	50.499	51.132
Austria	10.998	11.598
Uk	64.701	66.173
France	80.400	79.514

La regolazione del mercato e del trasporto ferroviario dipende, in Europa, dalla Direttiva 2001/14 che ha imposto agli Stati Membri di dotarsi di specifici meccanismi ed enti di regolazione che possano garantire indipendenza e operare nel rispetto dei principi comunitari riguardo concorrenza e servizi pubblici. Ogni Stato Membro ha poi avuto un approccio singolo alla tematica e quindi organizzato dei meccanismi che hanno subito rilevanti modifiche nella struttura organizzativa, nel ruolo, e nelle funzioni attribuite. Il 2011 è stato poi l'anno della classificazione degli organismi europei in base al loro grado di indipendenza rispetto agli organi governativi competenti ed ai principali operatori del settore. Il trasporto veniva regolato in Italia

Polonia, Romania, Austria, Slovenia con enti ad hoc. In altri casi come per esempio in Germania la regolazione avviene attraverso un ente centrale che non si occupa solamente di ferrovie. In Germania, tuttavia, il trasporto ferroviario rimane saldamente in mano pubblica e deriva direttamente dalla fusione degli operatori statali che erano in servizio nella Germania dell'Est e dell'Ovest. Il processo di unbundling viene avviato alla fine degli anni Novanta ed in particolare nel 1999 quando la Deutsche Bahn Aktien Gesellschaft è stata trasformata in un gruppo industriale verticalmente integrato che è stata sottoposta ad un processo di societizzazione delle sue principali divisioni operative⁴².

Gli Stati con reti ferroviarie considerevoli e quindi con alti volumi di passeggeri sono i quattro maggiori stati europei e quindi Germania, Francia, Regno Unito ed Italia. Questo spiega anche la costante ricerca di efficienza per un settore che risulta essere molto importante ed in grado di assorbire, se pubblico, tante risorse. Alla base dei processi di privatizzazione si trova la ricerca di efficienza e di sostenibilità dei costi di mantenimento e di gestione. In Italia dove lo stato è praticamente molto presente nella gestione della rete e nel suo mantenimento i costi sono decisamente molto elevati. La stessa determinazione dei costi totali di produzione è un esercizio molto complicato in quanto la determinazione del costo unitario di produzione sostenuto in un certo intervallo di tempo è di difficile stima. E su tale base si possono spiegare anche i fallimenti delle privatizzazioni che hanno caratterizzato la Gran Bretagna. I treni in funzione per km rappre-

⁴² CANTOS P., PASTOR J.M., AND SERRANO L., Vertical and horizontal separation in the European railway sector and its effects on productivity, *Journal of Transport Economics and Policy*, n. 44, 2010

sentano una variabile che è molto debolmente influenzata dalle scelte del gestore di rete, essi dipendono essenzialmente dal livello della domanda di trasporto ferroviario, merci e passeggeri, effettivamente soddisfatta dall'offerta di trasporto delle imprese ferroviarie. Tale tipologia di previsioni risultano essere difficilmente stimabili o gestibili ed incidono molto sulla struttura finanziaria della stessa azienda⁴³. Occorre poi sottolineare che il gestore controlla i costi totali, ed invece il modo in cui gli stessi costi si traducono in costi per treno-km dipende invece essenzialmente dalla produttività della rete, dalla sua intensità d'uso, fattore che è determinato dalla domanda di transiti sulla rete da parte delle imprese di trasporto ferroviario ma non, salvo il caso di reti congestionate, dai comportamenti del gestore di rete. Ecco perché la privatizzazione porta direttamente alla compressione di tali costi che però non possono essere ridotti senza rinunciare ad elementi importanti e tipici del trasporto ferroviario. Ci riferiamo alla sicurezza, ed al continuo aggiornamento dei sistemi di gestione del traffico. A questi costi devono poi sommarsi i costi relativi agli ammortamenti degli investimenti e i costi del finanziamento stesso degli investimenti. Se il traffico passeggeri non è elevato e non è elevato per ogni tratta che passa alla gestione del privato, i bilanci ed in particolare i conti economici dei gestori sono da considerare pesantemente gravati dai costi di gestione delle risorse finanziarie. I sei paesi considerati nello studio si classificano in maniera molto differente riguardo a tali aspetti: Spagna, Francia, Germania e Italia hanno realizzato consistenti investimenti nell'alta velocità, Gran Bretagna e

⁴³ ARRIGO U., DI FOGGIA G., Produzione, costi e performance delle principali reti ferroviarie dell'Unione Europea, Università degli studi di Milano Bicocca, 2013, p. 12 e ss.

Svezia no⁴⁴. La Gran Bretagna ha invece dovuto negli ultimi dodici anni realizzare importanti investimenti in rinnovi di rete e manutenzione straordinaria avendo sperimentato come essa fosse divenuta obsoleta e inadeguata ad ospitare i crescenti traffici sviluppatisi a seguito della riforma e liberalizzazione del settore.

Network Rail Ltd è invece in Inghilterra il proprietario e gestore con la controllata Network Rail Infrastructure Ltd della rete ferroviaria della Gran Bretagna. Sono 16 mila km sul territorio di Inghilterra, Scozia e Galles. Si tratta di un ente di diritto privato non profit e privo di azionisti. Soggetto agli indirizzi pubblici e obbligato a rispettare una determinata politica in termini di utili, ovvero spenderli per remunerare investimenti di natura istituzionale. Sono poi i gestori privati a gestire le stazioni e le componenti della infrastruttura ferroviaria, come ad esempio le gallerie i ponti e i passaggi a livello. I gestori sono impegnati anche nella direzione delle stazioni che in totale sono 2500. Le principali stazioni sono però in mano a Network Rail con evidenti perdite di ricavi dovuti allo sfruttamento commerciale di solo una parte delle stazioni.

⁴⁴ ARRIGO U., DI FOGGIA G., Produzione, costi e performance delle principali reti ferroviarie dell'Unione Europea, Università degli studi di Milano Bicocca, 2013, p. 12 e ss.

2.2 Il caso Inglese

La Gran Bretagna è il Paese europeo con una maggiore articolazione e complicazione a livello gestionale del sistema ferroviario, interamente affidato alla gestione privata. L'infrastruttura è stata anche questa interessata da importanti processi di privatizzazione. Attualmente il soggetto principale nella gestione dell'infrastruttura è la Network Rail, società pubblica di gestione della rete anche se in passato ad intervenire all'interno del mercato sono stati soggetti privati differenti. Il grosso delle privatizzazioni in Inghilterra avvenne nel 1990 quando si affidò la gestione dell'intera rete alla società Rail-track. Questa società appaltava i lavori di manutenzione e di modernizzazione della rete a società private andando così a perdere la possibilità di immagazzinare al suo interno il bagaglio di conoscenze tecniche di tipo specialistico necessarie alla creazione di un modello di business capace di garantire nel tempo il mantenimento dell'efficacia ed efficienza delle operazioni gestionali. La crisi della società di gestione si materializzò nel 2000 successivamente ad un incidente ferroviario avvenuto ad Hatfield in seguito al quale la società affrontò un momento di crisi molto importante a causa di carenze in materia di sicurezza della rete stessa. Occorre dire che a seguito degli incidenti furono eseguiti diversi interventi di manutenzione che costrinsero il gestore a pesanti investimenti vicini al milione di sterline. Da qui il peggioramento della situazione economico finanziaria con perdite in bilancio di 534 milioni di sterline per il 2001. Tali squilibri condussero la società al fallimento ed all'avanzamento della proposta di una nuova nazionalizzazione dell'infrastruttura per il 2002. In

effetti attualmente la gestione dell'infrastruttura è affidata a Network Rail che è una società pubblica. Se la rete è saldamente amministrata con tali meccanismi si contano, invece, una trentina di società di gestione del servizio e quindi che si occupano della vendita dei biglietti e del servizio di trasporto nella sua totalità. Le aziende sono legate in associazione commerciale attraverso la sigla ATOC, Association of Train Operating Companies, che si è formata proprio dopo il Railways Act del 1993 che ha compiuto un processo di ristrutturazione dell'assetto ferroviario, aprendo le porte ai privati. Anche il trasporto merci è gestito da privati che operano sulla rete ed anche in tale branca di questo settore le aziende operanti sono numerose. Il bilancio delle privatizzazioni ad oggi è fallimentare. L'affidamento dell'infrastruttura al privato ha generato immediatamente problemi di sicurezza importantissimi. Le società private costrette da vincoli di bilancio molto stretti e gravate dalla gestione di un servizio costosissimo, molto spesso non assegnarono budget adeguati per la sicurezza esponendo a possibili rischi i viaggiatori. Con riferimento alla Gran Bretagna occorre dire che la rete ospita circa 540 milioni di treni annui che trasportano passeggeri e merci con un totale di 82.9 miliardi di tonnellate di traffico, dovuti appunto alla somma tra trasporto merci e trasporto passeggeri⁴⁵.

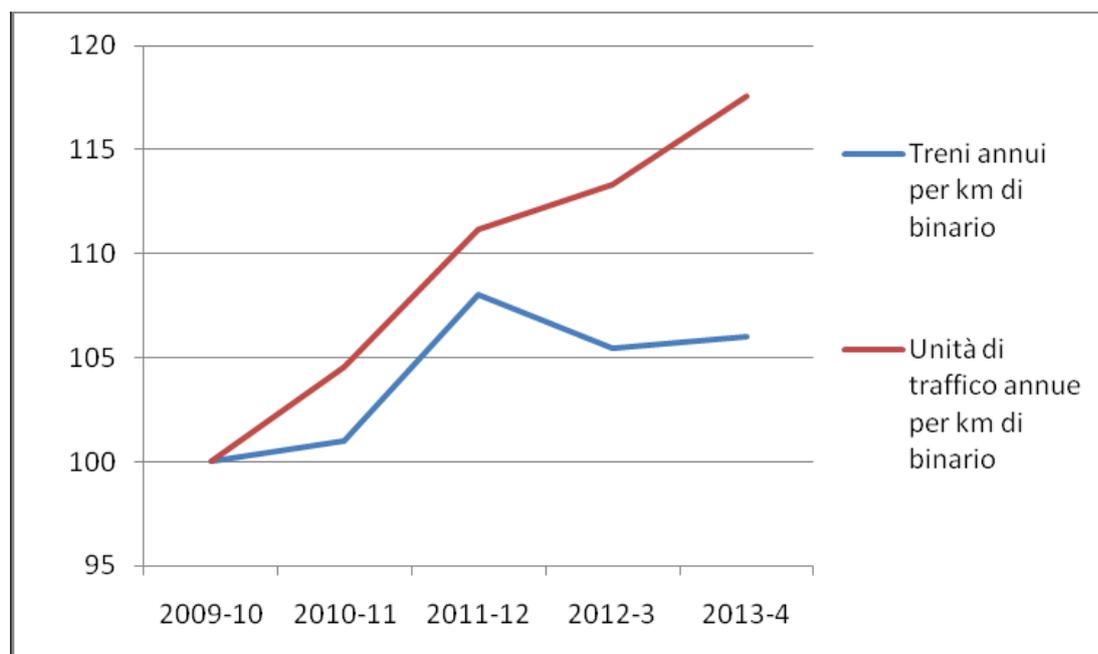
⁴⁵ ARRIGO U., DI FOGGIA G., Produzione, costi e performance delle principali reti ferroviarie dell'Unione Europea, Università degli studi di Milano Bicocca, 2013, p. 12 e ss.

Tabella 2. Dati traffico, Fonte Arrigo et al, 2011

DATI RETE	2012/2013	2013/2014
Lunghezza rete (migliaia di km)	15,8	15,8
TRAFFICO (milioni)		
Treni / Km	497,4	500,6
Passeggeri medi (Unità)		
Passeggeri medi per treno	117	120
Produttività (Migliaia)		
Treni annui per km	34,1	34,2

In generale l'andamento del trasporto passeggeri ha visto in relazione agli investimenti e al traffico sulle linee un incremento costante nell'ultimo decennio dei passeggeri trasportati per km di binario.

Grafico 1. Produttività Network Rail. Fonte Arrico et al 2013



Network Rail conta all'attivo i pedaggi che vengono versati dalle imprese ferroviarie, e i contributi pubblici senza i quali non potrebbe di fatto mantenere la gestione della rete visti i pesanti costi. In effetti, rispetto alla gestione di Railtrack, il precedente gestore, si nota come i contributi pubblici rappresentino una voce importante delle entrate. In caso di affidamento totale al privato della gestione della rete, come avveniva in precedenza, o a quest'ultimo veniva in esclusiva affidata anche la possibilità di gestire commercialmente tutte quante le stazioni e quindi incrementare i pedaggi oltre che trarre profitto anche dalla fornitura dei servizi ai viaggiatori, oppure una gestione in positivo non era materialmente possibile. Si evince dall'analisi dei costi

che i costi operativi sono in crescente aumento anno dopo anno e assorbono la maggior parte delle risorse, situazione davvero impraticabile per un gestore privato che deve forzatamente tagliare anche sulla manutenzione e sull'aggiornamento continuo dei sistemi di sicurezza. Sebbene la produttività della rete sia in aumento i ricavi dei pedaggi non possono in nessun modo andare a compensare né i costi di gestione né i costi degli investimenti necessari.

Tabella 3. Conto economico Network Rail. Fonte Department of Transport 2018. Milioni di sterline

Ricavi Operativi	2012-2013	2013-2014
Pedaggi	2.161	2.262
Contributi pubblici	3.780	3.810
Costi esterni e manuten	-653	-739
Ammortamenti	1.410	1.521
COSTI OPERATIVI	3.990	4.332
Oneri Finanziari	1.687	1.632

Il peso degli ammortamenti e il costo dei finanziamenti si fa sentire molto in quanto all'interno del bilancio sono conteggiati sia gli ammortamenti degli investimenti sia gli interessi sul denaro che lo Stato trasferisce alla società. Nel caso italiano questa voce di costo non è presente all'interno del conto economico del gestore della rete in

quanto il livello del debito così come i costi di investimento vengono direttamente imputati nel bilancio dello Stato e non gravano sul gestore. In sostanza sia in un modo che nell'altro la gestione della rete non si copre con i pedaggi.

Ecco che risulta positivo aprire magari a privati che possano, ove non utilizzata e con adeguate regole, sfruttare la rete e pagare dei pedaggi andando ad aumentare la produttività complessiva della gestione. Risulta evidente quindi che per mantenere l'equilibrio finanziario è necessario l'intervento statale⁴⁶.

⁴⁶ ARRIGO U., DI FOGGIA G., Produzione, costi e performance delle principali reti ferroviarie dell'Unione Europea, Università degli studi di Milano Bicocca, 2013, p. 12 e ss.

2.3 Il caso Francese

L'ente proprietario dal 1997 della rete ferroviaria francese è RFF, *Reseau Ferré de France*. Secondo la Legge n. 135/1997 la rete è cosa diversa dagli operatori che impegnano la stessa. L'operatore nazionale SNCF è sia verticalmente integrato sia titolare della gestione dell'impresa ferroviaria nazionale, e responsabile del servizio di trasporto passeggeri nazionali e regionali. RFF è, a differenza di Network Rail, un ente pubblico economico, un preciso tipo di ente creato all'interno della legislazione francese e titolare dell'infrastruttura. Si occupa anche delle costosissime manutenzioni e degli investimenti che sono però decisi dall'operatore che si occupa anche di mantenere l'unitarietà del personale. I km di binari si attestano intorno a 50 mila posizionandosi al secondo posto in Europa dopo la Germania. Non gestisce tutte le linee in quanto l'Eurotunnel non rientra sotto la sua competenza così come la linea che parte da Perpignan dell'alta velocità, inoltre la Corsica non è gestita dalla rete francese. I pedaggi rappresentano, come intuibile, la fonte di entrata principale e sono corrisposti quasi integralmente da SNCF che è il più grande cliente e il principale fornitore di servizi sulla rete stessa. I trasferimenti pubblici vengono erogati in conto capitale e sono tutti quanti vincolati alla realizzazione di investimenti oltre che ad ammortizzare i costi del debito che la società paga per la costruzione di nuove linee ferroviarie. I trasferimenti in parte corrente sono legati al trasporto merci e vengono sostenuti anche da operatori regionali che oltre delle merci si occupano anche del trasporto regionale stesso. Il mutamento importante nella gestione è avvenuto nel 2015 anche se non è cambiato

molto in termini di deverticalizzazione e unbundling, adottando il sistema italiano con la creazione di una holding. SNCF ha praticamente assorbito RFF ed è divenuta capogruppo. Praticamente una gestione statale completa per quanto riguarda il trasporto ferroviario.

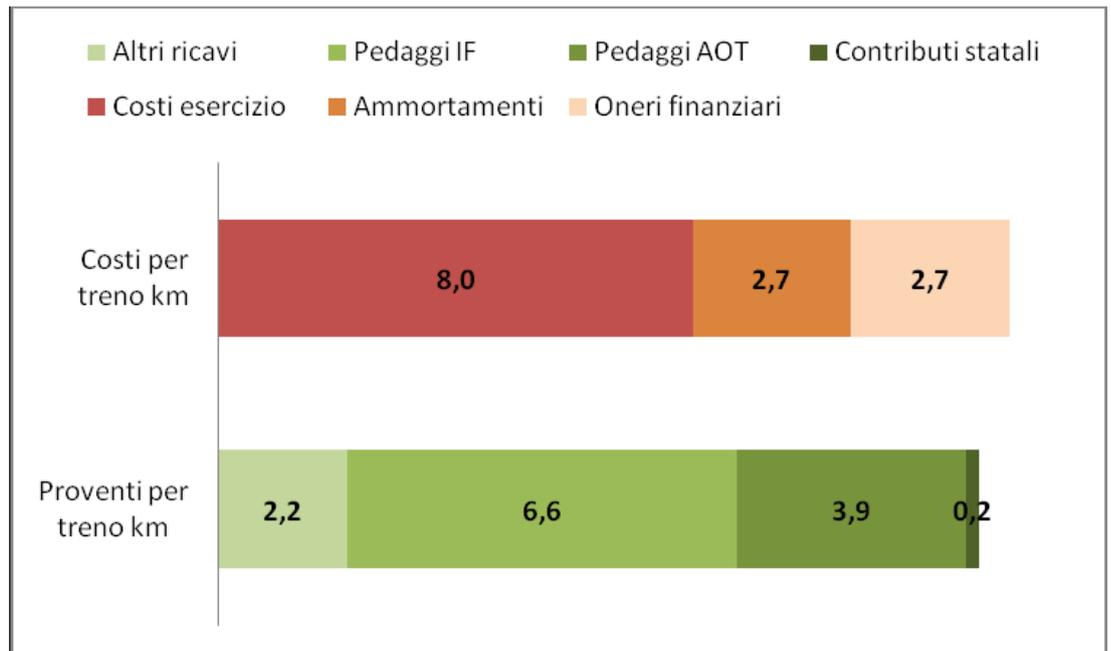
Tabella 4. Conto economico RFF. Comptes des Transports, 2017 Milioni di sterline

Ricavi Operativi	2012-2013	2013-2014
Pedaggi	5.085	5.228
Contributi pubblici	280	111
Costi esterni e manuten	3.082	3.093
Ammortamenti	1.258	1.332
Costi Operativi	3.892	4.010
Oneri Finanziari	1.362	1.347

I ricavi di RFF sono rappresentati dai pedaggi riscossi per l'utilizzo dell'infrastruttura da parte del gestore del servizio. SNCF ne versa direttamente 3,3 miliardi per la circolazione dei treni passeggeri nazionali e internazionali e dei treni merci. Fanno parte dei ricavi di RFF anche i pedaggi relativi alla circolazione dei treni regionali in regime di contratto con le AOT. Anche lo Stato poi versa direttamen-

te dei contributi per incentivare il trasporto merci direttamente su ferro. Le voci principali dei costi sono: il compenso del gestore dell'infrastruttura, e gli ammortamenti degli investimenti nelle infrastrutture. Il grafico che segue indica la relazione tra costi e ricavi per RFF

Grafico 2. Andamento costi e ricavi, anno 2013 Rff. Fonte (Euro)



2.4 Il caso Italiano

Ferrovie dello Stato nasce il primo luglio 1905 a seguito della decisione di unificare, sotto la guida statale, le tre società presenti su territorio italiano. Nel 1999 inizia un processo di “divisione e specializzazione” che porta le tre aeree (passeggeri, trasporto regionale e cargo) a diventare Trenitalia, ovvero, l’impresa ferroviaria vera e propria. Insieme ad RFI (il gestore dell’infrastruttura) Trenitalia è ancora interamente controllata da Ferrovie dello Stato, quindi di fatto è posseduta dal Ministero del Tesoro.

Per quanto riguarda RFI, essa è una società partecipata al 100 per cento dalla holding pubblica FSI che dal 2001 è gestore e proprietaria della rete ferroviaria. La sua istituzione fu realizzata a completamento del processo di societizzazione del Gruppo Fs così uniformandosi al trend europeo. La holding con una capogruppo che controlla sia il gestore della rete che il gestore del servizio è il modello scelto dall’Italia, in accordo anche con quanto è avvenuto in Francia, ma non in UK con l’affidamento ai privati, almeno nelle fasi iniziali del processo di privatizzazione, di tutta la rete compresi i servizi⁴⁷. RFI ha, nei fatti, la concessione di gestione della rete ed è responsabile delle manutenzioni e degli investimenti relativi ai rinnovi e miglioramenti di linee come la costruzione e la messa in esercizio di nuove tratte. I binari gestiti sono circa 25 mila km con diverse reti minori regionali che sono gestite autonomamente. RFI si occupa di quasi il 90 per cento delle linee italiane con quasi il 100 per

⁴⁷ ARRIGO U., DI FOGGIA G., Produzione, costi e performance delle principali reti ferroviarie dell’Unione Europea, Università degli studi di Milano Bicocca, 2013, p. 12 e ss.

cento di traffico totale gestito in termini di treni. Si parla di 332 milioni di treni di cui 266 milioni prodotti da Trenitalia. Anche la struttura dei costi e dei ricavi del gestore della rete italiana presenta poi le stesse caratteristiche di quella francese e inglese. Alta incidenza dei costi operativi per i servizi di rete con ricavi che vengono dai pedaggi e senza dubbio dai finanziamenti e contributi statali per la manutenzione della rete.

Tabella 5 Conto economico RFI Relazioni di bilancio diversi anni Milioni di euro

Ricavi Operativi	2012-2013	2013-2014
Pedaggi	3.3	3.3
Contributi pubblici	3.5	3.2
Costi esterni e manuten	105	98
Ammortamenti	0.4	0.4
Costi Operativi	7.8	7.1
Oneri Finanziari	0.2	0.2

CAPITOLO TERZO

I risultati del processo di privatizzazione: il caso dei trasporti pubblici nel Regno Unito

3.1 La privatizzazione della rete ferroviaria e il problema della frammentazione

Ad alcuni è sembrato che le vicende delle privatizzazioni del sistema ferroviario britannico nel corso degli anni Novanta si prestassero ad un paragone irriverente, in cui la rete ferroviaria sarebbe accostabile ad una ricca torta, divisa in 28 succulente porzioni assegnate ad un gruppo di "lupi famelici"; tale divisione fu attuata principalmente da John Major, primo ministro britannico negli anni '90 (1990-1997). I lupi sarebbero evidentemente le compagnie private ansiose di mettere le mani sulle risorse di un sistema un tempo fiorente e ammirato⁴⁸. Alcuni anni prima di questa ideale "spartizione della torta", Margaret Thatcher era stata incaricata di preparare le prime privatizzazioni di vari servizi pubblici e anni dopo, ad opera del suo discepolo e successore Major, anche la British Rail sarebbe stata inclusa nella partita. Inizialmente alcuni consideravano queste privatizzazioni una facile fonte di entrate per il governo, per altri era l'avvio di una vera e propria rovina. Attualmente 28 aziende godono

⁴⁸Cfr. VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009 pp. 26 e ss. Cfr. CANTOS P. - PASTOR J.M. - SERRANO L., Vertical and horizontal separation in the European railway sector and its effect on productivity, in Journal of Transport Economics and Policy, Volume 44, Part 2, May 2010, pp. 139-160

degli esiti di quella spartizione della “torta” compiuta dai conservatori. Oggi il risultato è che le tariffe applicate nel sistema ferroviario inglese sono sproporzionate, le più alte in Europa, e il servizio è solo “abbastanza regolare”⁴⁹.

Quello delle ferrovie rappresenta come si è detto soltanto uno, forse il più vistoso, degli esiti del processo di privatizzazione che investì il Regno Unito a partire dalla metà degli anni Ottanta. Il Railways Act del 1993, attuato nel 1994, ristrutturò il British Rail Service e, da allora, esso poté essere offerto in franchising al settore privato. Il governo britannico stabilì gli standard che le stesse compagnie dovevano rispettare per operare sulla rete ferroviaria, stabilendo regole sulle prestazioni, come orari delle corse o frequenza dei treni. Il servizio e la sua gestione vennero dunque messi all'asta e le società private proposero le loro offerte per gestire ciascuna una parte del sistema in regime di franchising. Il governo scelse le aziende che offrivano le migliori condizioni tecniche ed economiche e furono firmati contratti per un determinato numero di anni⁵⁰.

La gestione della British Rail fu distribuita tra 28 compagnie. Le società assegnatarie hanno pagato costi fissi quali l'accesso alla rete, l'uso dell'infrastruttura o il noleggio delle stazioni. Inoltre, ogni franchising è gestito in base alla propria normativa specifica (approvata dal regolatore ferroviario), ed alle sue norme di sicurezza

⁴⁹Cfr. MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti, Franco Angeli, 2012. Cfr. GLAISTER, S., “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

⁵⁰Cfr. CANTOS P. - PASTOR J.M. - SERRANO L., Vertical and horizontal separation in the European railway sector and its effect on productivity, in *Journal of Transport Economics and Policy*, Volume 44, Part 2, May 2010, pp. 139-160

(riviste dal comitato per la salute e sicurezza) relative all'accesso alla rete stessa (approvato dal regolatore)⁵¹.

L'organizzazione "Action for Rail" è responsabile della battaglia nell'opinione pubblica britannica per il ritorno al controllo del servizio ferroviario da parte dello Stato. Il suo motto è "le persone prima dei benefici", e sul loro sito web presentano alternative alla privatizzazione, nonché rapporti che dimostrano che questi servizi sono attualmente abbastanza o gravemente carenti. Nell'ultimo rapporto, pubblicato di recente, gli attivisti smantellano i quattro miti sui presunti benefici del trasferimento dei servizi ferroviari alle compagnie private in tutto il continente⁵².

In primo luogo, essi contestano l'idea che la privatizzazione sia del tutto interpretabile come sinonimo di qualità. Mettere in connessione l'aumento dei passeggeri con l'aumento della qualità dei servizi causato dalla privatizzazione non è evidentemente un passaggio automatico⁵³. Le cifre mostrano che l'aumento dei viaggiatori è legato all'aumento del PIL. Se le persone non hanno soldi da spendere, non investono in biglietti del treno per usufruire dei servizi.

Secondo gli attivisti, inoltre, sono i vantaggi ad essere oggetto delle privatizzazioni, non i costi. Lo studio pubblicato da Action for Rail mostra che il 90 per cento dei nuovi miglioramenti introdotti nel

⁵¹Cfr.VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009.

⁵²Cfr.MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti, Franco Angeli, 2012.

⁵³CANTOS P. - PASTOR J.M. - SERRANO L., Vertical and horizontal separation in the European railway sector and its effect on productivity, in Journal of Transport Economics and Policy, Volume 44, Part 2, May 2010, pp. 139-160

servizio ferroviario britannico è stato finanziato da Network Rail (entità pubblica) e dalle tasse dei cittadini. Non è vero inoltre che ad un prezzo più elevato corrisponda necessariamente un servizio migliore. Il Regno Unito ha il trasporto ferroviario più costoso in Europa e dal 1995 al 2015 i biglietti hanno subito un aumento del 17%. Il fatto che i treni siano più costosi non significa che siano più puntuali, in effetti i treni pubblici erano per il 3% più puntuali⁵⁴.

Ci si chiede inoltre se questi servizi privatizzati risultino meno costosi per lo stato. A quanto pare no, almeno per ora. Il costo di gestione della rete ferroviaria è raddoppiato in termini reali a partire dalla fase della privatizzazione. Le sovvenzioni che gli operatori del settore ferroviario ricevono nel Regno Unito sono superiori ai benefici che essi generano. Inoltre, i benefici sono generalmente destinati in gran parte ai paesi di origine delle società. Lo studio di Action for Rail può essere supportato dalle dichiarazioni dell'attuale leader dell'opposizione al parlamento britannico, il Laburista Jeremy Corbyn. Durante la conferenza annuale del Partito Laburista, tenutasi a Brighton lo scorso settembre, il controverso leader ha annunciato che la nazionalizzazione del sistema ferroviario era una questione urgente. Corbyn disse che se fosse stato eletto, nel 2025, anno che sarebbe stato l'ultimo di un suo eventuale mandato, un terzo della rete ferroviaria sarebbe diventato di proprietà pubblica⁵⁵. Come si vede, diversi sono i punti deboli del modello di

⁵⁴VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009.

⁵⁵GLAISTER, S., "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

privatizzazione delle ferrovie adottato nel contesto britannico. Secondo i critici della privatizzazione la gestione degli affidatari si è rivelata in tutto e per tutto controproducente. L'eccessivo aumento dei prezzi dei treni nel Regno Unito induce i passeggeri a cercare altre opzioni come autobus economici con una delle numerose compagnie (Megabus, National Express, EasyBus, Terravision) che, nonostante non siano molto comodi, offrono un servizio a prezzi ragionevoli. Questo fatto significa che proliferano più aziende private nel settore del trasporto su gomma, mentre i monopoli privati vengono mantenuti nelle reti ferroviarie⁵⁶. In effetti, la prima serie di dubbi sul modello di privatizzazione delle ferrovie britanniche potrebbe sorgere analizzando il caso di un ipotetico passeggero del treno Virgin Rail da Londra a Liverpool presso la biglietteria della stazione di Euston (Londra). Il costo del viaggio di andata e ritorno (286 km) in classe economica è di 60 sterline in media (Roma-Napoli 378 km andata ritorno 40/50 euro) quindi di fatto superiore agli analoghi europei, la differenza di prezzo diventa sempre più importante quando si opta per scelte di viaggio più confortevoli (prima classe, ritorno libero, ecc...) dove i prezzi per questa tratta toccano addirittura le 290 sterline (346 euro), ben al di sopra degli standard europei per viaggi di analoga durata in classi non economy. Il secondo dubbio viene quando si sale a bordo del treno: un forte odore proveniente dai bagni invade l'aria in quasi tutti i vagoni. È, a quanto pare, un problema frequente sui treni della costa occidentale. Quando il governo conservatore di John Major ha privatizzato la rete

⁵⁶Cfr. MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti, Franco Angeli, 2012.

ferroviaria, come si è detto, nel 1994, ha insistito sul fatto che il mercato e la libera concorrenza avrebbero garantito miglioramenti in tutti i servizi ferroviari statali. Alcuni miglioramenti sono stati peraltro effettivamente raggiunti. Virgin, uno dei 14 operatori che utilizzano la rete, ad esempio ha ridotto la durata del viaggio Londra-Liverpool da due ore e 45 minuti a poco più di due ore. Inoltre si sta assistendo, seppur a rilento, da parte delle compagnie ferroviarie, ad una adozione di strategie di concorrenza più aggressive e tipiche di un mercato aperto. Infatti sempre la Virgin ha iniziato a preoccuparsi di creare una migliore immagine di sé stessa agli occhi dei propri clienti, anche in servizi aggiuntivi che potrebbero risultare di poca importanza per un servizio di trasporto, sfruttando la cattiva reputazione di cui godono i suoi competitor diretti. Ad esempio c'è chi dice che i panini BLT (pancetta, lattuga e pomodoro) di Virgin sono migliori di quelli di pancetta frita e margarina della British Rail, la compagnia statale. Tra l'altro è da notare che porsi come obiettivo di business la creazione di una migliore immagine di se stessi nella mente dei consumatori, e sfruttare a proprio vantaggio la cattiva reputazione del competitor anche nei servizi aggiuntivi a quello principale di trasporto, è un "modus operandi" che in Italia abbiamo già visto essere adottato da una società privata nei confronti della controparte pubblica nella competizione tra Italo e Trenitalia. Comunque anche assistendo a questi piccoli miglioramenti competitivi alcune criticità sono emerse con evidenza nella gran parte delle analisi condotte⁵⁷. Il riferimento

⁵⁷VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger,

alla concorrenza appare quanto meno inappropriato quando un'azienda come Virgin acquisisce il franchising di una linea come quella che collega Londra, Manchester, Liverpool e Glasgow per un periodo di 15 anni (1997-2012). All'inizio del 2013 scorso, la società First One si aggiudicò il contratto per i successivi 15 anni. Ma Virgin denunciò che l'offerta della rivale era incredibilmente generosa. E poiché Virgin, oltre a poter contare sull'appoggio del magnate multinazionale Richard Branson, è l'unica azienda a sapere quanto costa gestire il servizio, il contratto con First One è stato annullato e alcuni alti funzionari sono stati licenziati per incompetenza. Dopo aver ottenuto una proroga provvisoria per due anni, Virgin è stata da subito tra le favorite della successiva asta. Questa è la prova che il servizio ferroviario tende a un monopolio naturale che, secondo i manuali di economia, è molto meglio che si trovi nelle mani dello Stato⁵⁸. Nel frattempo, c'è un oligopolio nella gestione dell'intera rete britannica (gestita dalla società no profit Network Rail). Tre società detengono da sole quasi il 50% delle quote di franchising ferroviario. Quindi oltre a complicare la vita al passeggero che vorrebbe viaggiare con un unico biglietto, la frammentazione e il franchising dei servizi ferroviari hanno creato una concorrenza molto ridotta⁵⁹. Come detto, ad oggi nel Regno Unito operano 28 aziende che gestiscono il trasporto ferroviario. Si tratta dei seguenti gruppi: *Arriva Trains Wales, C2C Rail Limited, Chiltern Railways, CrossCountry*

Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009.

⁵⁸CANTOS P. - PASTOR J.M. - SERRANO L., Vertical and horizontal separation in the European railway sector and its effect on productivity, in *Journal of Transport Economics and Policy*, Volume 44, Part 2, May 2010, pp. 139-160

⁵⁹GLAISTER, S., "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

*Trains, Docklands Light Railway, East Coast, East Midlands Trains, First Capital Connect, First Great Western Trains, Gatwick Express, Grand Central, Heathrow Connect, Heathrow Express, London Overground, London Underground, Merseyrail, National Express East Anglia, Northern Rail, South West Trains, Southeastern Trains, Southern, Stansted Express, First ScotRail, First TransPennine Express, Virgin Trains, Wrexham & Shropshire, London Midland*⁶⁰. La verità è che parlare di ferrovie nel Regno Unito significa parlare del sistema ferroviario più antico del mondo, che iniziò a funzionare all'inizio del 1800 e forse è per questo che esiste una società pubblica chiamata Network Rail che è responsabile della regolamentazione del servizio ferroviario nel paese ⁶¹ e fondamentalmente proprietaria e gestore di tutte le infrastrutture ferroviarie del paese. Contrariamente a quanto si pensava, la privatizzazione del settore in Gran Bretagna ha creato il trasporto ferroviario più costoso nell'Unione europea, ottenendo un aumento dei prezzi di circa il 17% e una riduzione della puntualità del 3%. Riguardo a quest'ultimo punto, Network Rail deve affrontare una possibile sanzione per i continui ritardi di circa 2,8 milioni di euro, come riportato dall'ORR (UK Office of Trains and Roads, <http://orr.gov.uk/>), che funge da entità di controllo indipendente. Se da un lato abbiamo la componente pubblica del settore che affronta le problematiche sopra citate, dall'altro abbiamo una delle società private che, pur presentando le stesse criticità delle altre per quanto riguarda i prezzi alti e la tematica della sicurezza, sta riuscendo ad

⁶⁰Cfr. VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009.

⁶¹Cfr. <http://www.networkrail.co.uk/>, consultazione settembre 2019

emergere tra i suoi competitor, ovvero la Virgin. Il gruppo Virgin Rail è stato creato dal gruppo Virgin per ottenere franchigie o concessioni ferroviarie a seguito del processo di privatizzazione delle ferrovie britanniche terminato nel 1997. Il gruppo Virgin Rail, attraverso Virgin Cross Country and Virgin East Coast si è rivelato essere uno dei 14 operatori che hanno iniziato a commercializzare la rete ferroviaria del paese. La multinazionale Virgin, come tutti sanno, è un gruppo che è nato dall'industria discografica negli anni '70 e ha gradualmente ampliato le sue attività in diverse aree, in particolare quelle dedicate alle attività del tempo libero (palestre e società di organizzazione di concerti), case editrici, trasporto passeggeri (compagnie aeree, crociere e ferrovie), hotel, tour operator, ecc. ecc. Concentrandosi sulla distribuzione ferroviaria in Gran Bretagna, l'impegno assunto da Virgin Trains è stato il contratto più ambizioso mai firmato nel settore ferroviario nel suo paese e uno dei più importanti al mondo. Si basava sull'acquisto del materiale rotabile necessario - treni pendolari completi in grado di circolare a 225 chilometri all'ora - per sfruttare, mantenere e commercializzare la linea più emblematica delle isole, la cosiddetta linea trasversale, che attraversava la costa orientale, collegando Londra con la Scozia⁶².

⁶²Cfr. MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti, Franco Angeli, 2012, pp. 18 e ss..

3.2 Gli effetti della privatizzazione del sistema ferroviario britannico sul costo dei biglietti e in altri settori pubblici.

Il Regno Unito è il paese che ha portato più lontano l'esperimento della privatizzazione delle ferrovie. Non solo si sosteneva allora che la concorrenza privata avrebbe migliorato i servizi, ma anche che avrebbe comportato enormi riduzioni dei costi (e, quindi, dei prezzi dei biglietti). Ma il risultato è esattamente l'opposto. Il sistema di franchising privato include una serie di sussidi pubblici per garantire il servizio su linee gravate da costi crescenti che quindi è quasi impossibile rendere redditizie, inoltre un altro costo assai incisivo è la remunerazione dei dirigenti delle aziende concessionarie, compreso tra 645.000 e 1,3 milioni di sterline⁶³.

Quindi, anche selezionando i dati più favorevoli per il sistema privatizzato, secondo alcune analisi la spesa pubblica per la gestione delle ferrovie private britanniche raddoppia rispetto al costo del vecchio sistema pubblico. Tra il 1990-1994 il sistema è costato circa 2.400 milioni di sterline (2.900 milioni di euro). Tra il 2008 e il 2013 è costato 5.400 milioni di sterline (6.500 milioni di euro). Cioè, la privatizzazione costa al contribuente 1,2 miliardi di euro all'anno.

Questo sembra essere attribuibile principalmente al maggior costo dell'amministrazione e dei dirigenti, che è aumentato del 56% dagli anni della British Rail.

⁶³CANTOS P. - PASTOR J.M. - SERRANO L., Vertical and horizontal separation in the European railway sector and its effect on productivity, in *Journal of Transport Economics and Policy*, Volume 44, Part 2, May 2010, pp. 139-160. Cfr .STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusetts, 15-17 giugno 2009. pp. 28 e ss.

Il Regno Unito è come si è detto, di gran lunga il paese con il costo più elevato per viaggiare in treno per il passeggero abituale, alcuni biglietti sono talmente costosi che è abitudine, come con i voli, di acquistare il biglietto con mesi in anticipo per avere la possibilità di viaggiare in qualsiasi momento⁶⁴.

Il costo medio del viaggio in treno è aumentato del 17% dalla privatizzazione. Un biglietto di andata e ritorno di sola andata costa 31 centesimi di euro al chilometro nel Regno Unito, 20 in Germania e tra 10 e 11 in Spagna e Francia. Inoltre, un biglietto interurbano nel Regno Unito costa 60 centesimi per chilometro rispetto a 29 in Spagna e 18 in Francia. Ciò ha una spiegazione: mentre ad esempio in Spagna o in Francia lo Stato ha assunto il costo dell'investimento per l'ammodernamento della rete ferroviaria, secondo il modello di privatizzazione britannico la società cerca semplicemente di recuperare il costo dell'investimento nel prezzo dei biglietti.

Come è stato anticipato nel capitolo precedente i disagi per i viaggiatori non si fermano ad un elevato costo del biglietto. Infatti a causa della profonda frammentazione di questo settore spesso capita di dover acquistare più biglietti su più tratte per raggiungere la propria meta.

Ad esempio dopo essere arrivati alla stazione di Lime Street a Liverpool, un viaggiatore potrebbe aver bisogno di prendere un treno gestito dalla Northern Rail sulla linea che attraversa la contea di Lancashire per Manchester. Questo passeggero può verificare che le promesse della privatizzazione ovvero la maggiore

⁶⁴GLAISTER, S., "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

modernizzazione e gli abbondanti investimenti non hanno portato i frutti sperati. I disagi per il viaggiatore continuano, infatti, anche a bordo del treno, ad esempio per l'assenza di riscaldamento, la ristrettezza dei sedili e la spazzatura ammucchiata sui tavoli, ma anche perché la maggior parte dei treni parte con un rumore che ricorda più un vecchio autobus che un treno moderno. E, in effetti, il servizio tra le due città icona della rivoluzione industriale è trainato da una vecchia locomotiva diesel⁶⁵.

La linea Liverpool-Manchester non è, evidentemente, redditizia per la compagnia privata che la gestisce. Pertanto, la Northern Rail riceve sovvenzioni dallo Stato britannico per la gestione dei treni. Questo aiuta la società operativa a registrare benefici nelle sue operazioni inglesi. Questo è forse il paradosso più strano del surreale e bizantino modello di privatizzazione britannico, poiché il principale azionista di Northern Rail è Spoorwegen, la compagnia statale delle ferrovie olandesi.

In Inghilterra la privatizzazione del settore ferroviario ha portato ad un aumento dei costi per le ragioni sopra esposte, ma essendo stata presa come modello base per successive privatizzazioni anche in altri settori pubblici ha di fatto portato alla creazione di paradossi come quello della società olandese anche in altri settori.

Infatti dopo il successo della privatizzazione della rete ferroviaria e la vendita della banca Northern Rock, nazionalizzata nel 2009, Virgin

⁶⁵Cfr. VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009. Cfr. PRICE R., "The incentive regulation of Britain's rail infrastructure", Second economic conference of the Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF): Incentive regulation in network industries, Paris, 26 May, 2014, pp. 38 e ss.

non ha perso la successiva opportunità offertale dal governo britannico: la privatizzazione della sanità pubblica. La società di Richard Branson gestisce già una ventina di fornitori di servizi precedentemente forniti dal National Health Service (NHS) in settori quali dermatologia, fisioterapia e reumatologia. Virgin Care ha invitato i medici di famiglia a diventare partner delle sue aziende, un'idea innovativa che ha dovuto essere abbandonata quando è stata approvata la nuova legge sulla salute che rende i medici di famiglia i principali responsabili della gestione degli acquisti del NHS assumendo servizi esterni⁶⁶. Virgin è una delle 37 società private che hanno firmato contratti per 262 milioni di sterline (294,31 milioni di euro) per fornire servizi precedentemente offerti dalla sanità pubblica. È la prima fase di un piano per espandere notevolmente il ruolo del mercato privato nel NHS. Eliminando così l'obbligo dello Stato di fornire una vasta gamma di servizi sanitari per tutti i cittadini.

Oltre a Virgin Care, aziende come Harmoni, The Practice e Circle guidano l'assalto del settore privato al servizio sanitario nazionale. Harmoni, il cui primo azionista è un fondo di private equity, è stata coinvolta in una inchiesta a seguito della morte a novembre di un bambino in un centro sanitario notturno che gestisce⁶⁷.

Un'altra società, la Circle, finanziata da due hedge fund della City di

⁶⁶GLAISTER, S., "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

⁶⁷CANTOS P. - PASTOR J.M. - SERRANO L., Vertical and horizontal separation in the European railway sector and its effect on productivity, in *Journal of Transport Economics and Policy*, Volume 44, Part 2, May 2010, pp. 139-160; cfr. PRICE R., "The incentive regulation of Britain's rail infrastructure", Second economic conference of the Autorité de régulation des activités ferroviaries (ARAF): Incentive regulation in network industries, Paris, 26 May, 2014, pp. 22 e ss.

Londra, ha assunto la direzione dell'ospedale pubblico di Hinchingsbrooke nel novembre 2011. Circle, il cui CEO è un ex dirigente della banca di Wall Street Goldman Sachs, riceverà 1.000 milioni di sterline (1.200 milioni di euro) per la gestione dell'ospedale nell'arco di dieci anni. Mira a generare benefici attraverso riduzioni dei costi e una gestione più efficiente. Come si è visto nel caso di Virgin e Circle, la maggior parte delle aziende coinvolte nelle pratiche di *outsourcing* non sono fornitori specializzati ma grossi gruppi finanziari abili nell'ottenere i contratti pubblici. Ciò richiede ampi poteri di *lobbying*. E' noto ad esempio che Circle ha donato oltre 900 milioni di euro al Partito conservatore negli ultimi anni⁶⁸.

Infine tornando a parlare del costo dei biglietti ferroviari è notizia recente di un nuovo futuro rialzo nei prezzi dovuto all'annuncio di un ulteriore aumento delle tariffe ferroviarie britanniche (fino al 5,5%). Questo fatto è stato ampiamente considerato come un ulteriore esempio del fallimento del processo di privatizzazione del settore ferroviario del paese. Alla luce di ciò il fallimento della privatizzazione è ancora più evidente, poiché, ricordiamo, la base fondamentale della privatizzazione delle ferrovie britanniche era di gestire un migliore rapporto qualità-prezzo per l'utente futuro delle ferrovie dell'isola⁶⁹.

⁶⁸Cfr. VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009.

⁶⁹Cfr. STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusetts, 15-17 giugno 2009. pp. 36 e ss.

3.3 L'aumento dei livelli tariffari e il problema della sicurezza della rete

Nel 1992 un apposito “Libro bianco” fu presentato dal governo britannico. In quel documento è stata annunciata la divisione e la privatizzazione della rete ferroviaria statale che si sarebbe realizzata, come si è detto a partire dagli anni immediatamente successivi. Quel documento oggi è considerato molto promettente ma molto irrealistico dal momento che una migliore valutazione del rapporto qualità-prezzo non è stata riscontrata dalla stragrande maggioranza dei passeggeri stessi.

Fin dal primo momento, i problemi relativi alla regolamentazione delle tariffe si sono dimostrati molto gravi. I passeggeri che utilizzano i servizi ferroviari su base giornaliera sono un mercato vincolato, in quanto non trovano alternative migliori per il loro trasporto: ciò ha rappresentato sin da subito un problema complesso che ha reso necessario l'imposizione di regole severe sui prezzi e sulle modalità di gestione del servizio. Pertanto, sono stati stabiliti sia i servizi per i pendolari entro determinate distanze regolamentate per limitare le capacità degli operatori privati di aumentare le tariffe, e tuttavia è stata lasciata aperta la possibilità di tranche di mercato non regolamentate nelle quali gli operatori applicheranno le tariffe che il mercato è disposto ad assumere o sopportare.

Teoricamente, quanto sopra avrebbe dovuto comportare un mercato con un livello più elevato di rotte regolamentate e quindi un maggiore controllo sulla tariffa, eppure non è stato così. La maggior parte delle tariffe ferroviarie non ha alcun tipo di regolamentazione,

si stima che all'interno delle entrate del settore ferroviario, due terzi provengano da tariffe non regolamentate⁷⁰.

Ma oltre a ciò, anche in presenza di tariffe regolamentate, gli operatori privati sono sempre più in grado di applicare restrizioni sulla disponibilità dei treni per limitare l'uso di biglietti economici.

L'ulteriore passo avanti nell'aumento dei prezzi delle tariffe del trasporto ferroviario, ovviamente ha poco a che fare con l'iniziativa di privatizzazione iniziale. L'aumento del costo delle tariffe non regolamentate non ha fatto diminuire significativamente il numero di utenti dei treni, non essendo presenti molte alternative praticabili al trasporto ferroviario. Si ritiene inoltre che negli ultimi 10 anni i costi dei biglietti del treno siano cresciuti ben al di sopra del 17,5% in termini reali, con molti tassi non regolamentati in crescita al di sopra di questa cifra⁷¹.

La previsione che il processo di privatizzazione sarebbe stato perseguito attraverso una competizione professionale al ribasso sui livelli tariffari, si è rivelata sbagliata: l'industria delle ferrovie a partire dalla sua privatizzazione e frammentazione (con la comparsa di più di 100 settori diversi) è diventata un *business* ad alto costo e con grandi tassi di disfunzionalità. Come è noto, le ferrovie hanno solo due fonti di reddito: il passeggero o il contribuente. Nel caso del

⁷⁰ Cfr. PRICE R., "The incentive regulation of Britain's rail infrastructure", Second economic conference of the Autorité de régulation des activités ferroviaries (ARAF): Incentive regulation in network industries, Paris, 26 May, 2014, pp. 16 e ss.

⁷¹ CANTOS P. - PASTOR J.M. - SERRANO L., Vertical and horizontal separation in the European railway sector and its effect on productivity, in Journal of Transport Economics and Policy, Volume 44, Part 2, May 2010, pp. 139-160. Cfr. STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusetts, 15-17 giugno 2009. pp. 36 e ss.

Regno Unito, la riduzione dei sussidi ferroviari statali indirizza direttamente ai passeggeri l'onere dei costi del settore, cosa che ovviamente non era prevista in questo modo nella prima fase della privatizzazione, si consideri inoltre che nel 2008 questa spesa era ancora condivisa quasi per il 50% tra i due, mentre la tendenza indica che nei prossimi anni sarà il passeggero a sostenere non meno del 75% di essa⁷².

La privatizzazione del 1993-1996, a cui i membri laburisti del parlamento si opposero ai loro tempi, ma che essi stessi, una volta al governo, non furono in grado di incanalare verso percorsi "più sensati", divise l'intero sistema tra non meno di 70 aziende. Questo ha rappresentato secondo molti il determinarsi di una situazione dominata dal caos⁷³.

L'infrastruttura, 11.000 miglia di posa, 2.500 stazioni, 1.000 tunnel e 90.000 ponti, passò in quella fase a Railtrack Plc., una mega società unica senza concorrenza sussidiaria della Railtrack Group. L'operazione del servizio passeggeri è stata assegnata a 26 compagnie operanti in determinate regioni e / o rotte. Inoltre, sono state create altre società per il trasporto di merci che mantengono locomotive e carri e svolgono anche servizi mediante affitto a società

⁷²GLAISTER, S., "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

⁷³Cfr. VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., *Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands*, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009, pp. 18 e ss. Cfr. PRICE R., "The incentive regulation of Britain's rail infrastructure", Second economic conference of the Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF): Incentive regulation in network industries, Paris, 26 May, 2014, pp. 40 e ss.

di trasporto locali⁷⁴.

Tutto ciò sembrava sin dall'inizio non poter davvero funzionare e in effetti, secondo la gran parte delle analisi, non ha funzionato. Nel caso di Railtrack Plc., nel 1996 le azioni vengono messe in vendita, con un prezzo di 3,8 sterline l'una. Si presumeva che sarebbero state sottoscritte da alcuni grandi investitori istituzionali e da circa 250.000 persone, tra cui gran parte del personale ferroviario. Tuttavia, come si è visto, le cose non sarebbero andate molto bene sin dall'inizio. Ciò che gli azionisti di Railtrack Plc. avevano comprato era in realtà una rete fortemente obsoleta per decenni di abbandono, ma sulla cui ristrutturazione e aggiornamento non c'era chiarezza. Lo stato delle ferrovie divenne chiaro quando si verificò un incidente rimasto noto a Southall poco più di un anno dopo la privatizzazione, e in cui morirono 7 persone. Ciò non ha impedito alle azioni Railtrack di salire nel 1998 a 17 sterline. Da questo miglioramento è possibile dedurre enormi benefici speculativi per alcuni azionisti, ma anche un'assoluta fiducia nel fatto che i dividendi sarebbero continuati a crescere e che i fondi per il ripristino della rete sarebbero continuati a provenire dal bilancio pubblico⁷⁵.

Nell'ottobre 1999, si verificò l'incidente di Ladbroke Grove, in cui morirono 31 persone e ciò fu dovuto a uno sfortunato e obsoleto

⁷⁴Cfr. CANTOS P. - PASTOR J.M. - SERRANO L., Vertical and horizontal separation in the European railway sector and its effect on productivity, in *Journal of Transport Economics and Policy*, Volume 44, Part 2, May 2010, pp. 139-160

⁷⁵Cfr. MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in *Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti*, Franco Angeli, 2012, pp 24 e ss. Cfr. PRICE R., "The incentive regulation of Britain's rail infrastructure", Second economic conference of the Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF): Incentive regulation in network industries, Paris, 26 May, 2014, pp. 32 e ss.

sistema di segnali che Railtrack non aveva nemmeno intenzione di modernizzare. Con un'incredibile mancanza di sensibilità e con l'ovvia intenzione di mantenere il valore del mercato azionario dell'azienda, solo due settimane dopo questo incidente Railtrack ha annunciato benefici annuali per centinaia di migliaia di sterline, un incasso record destinato in gran parte a pagare dividendi.

Un anno dopo avvenne l'incidente di Hatfield, dove morirono quattro persone e la cui causa fu il terribile stato delle rotaie. La pressione dell'opinione pubblica e il governo hanno costretto Railtrack a procedere al rinnovo dei percorsi più critici, che si sono rivelati presenti per quasi la metà della linea complessiva. Ciò ha portato a gravi perdite nel bilancio della società presentato nel maggio di quell'anno.

Con un debito cumulativo di diversi miliardi e un buco già previsto per il 2006, Railtrack si trovava in uno stato di fallimento tecnico. Se fosse stata una società normale, i suoi azionisti non avrebbero ricevuto praticamente nulla per le loro azioni. Ci si chiese al tempo se essi avrebbero dovuto ricevere un trattamento migliore perché si occupavano di un servizio pubblico. Molti media risposero in modo affermativo e fecero pressioni con forza sul Ministro Byers da numerose angolazioni. Ma l'umore della "gente comune" sembrava essere contrario a questa tendenza e quasi il 75% della popolazione pensava che gli azionisti di Railtrack non avrebbero dovuto essere risovvenzionati. Naturalmente, la decisione del ministro ebbe in un caso del genere una componente politica molto forte. In un recente piano di fattibilità presentato dalla società, il progetto *Rainbow*, al governo sono state chieste nuove sovvenzioni sostanziali e

praticamente nessun limite di tempo per realizzare piani di ammodernamento⁷⁶.

In realtà, questi investimenti dovranno essere fatti in qualche modo ma, da un punto di vista politico, è più facile spiegare ai cittadini che si investe per salvare un bene nazionale piuttosto che mantenere a galla un'azienda la cui gestione in questi anni è stata sfortunata, sia economicamente che in termini di sicurezza e qualità del servizio.

A lungo termine, lo Stato deve confrontarsi con una rete molto deteriorata e che necessita urgentemente di essere riammodernata se il paese desidera continuare a funzionare. Il percorso per questo finanziamento non può essere altro che obbligazioni garantite dallo Stato. Questa prospettiva potrebbe non sembrare molto invitante per la *City*, ma almeno introdurrà un po' di chiarezza in un processo di ricostruzione che richiede, soprattutto, la comprensione da parte dei contribuenti.

⁷⁶Cfr. PRICE R., "The incentive regulation of Britain's rail infrastructure", Second economic conference of the Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF): Incentive regulation in network industries, Paris, 26 May, 2014, pp. 26 e ss.

CONCLUSIONI

Come si è visto la rinazionalizzazione dell'East Coast Railways, attualmente nelle mani del consorzio costituito da Virgin e Stagecoach, è apparsa una delle soluzioni percorribili, già nel 2005, all'insorgere di problemi di natura finanziaria che avevano al tempo reso necessario un cambio spasmodico di concessionari. La scelta del governo ha dunque posto fine ad una fase di lunga sofferenza della società. Tra le cause che hanno reso indifferibile la determinazione del governo, vi sono i gravi errori di valutazione compiuti dal consorzio sui volumi di traffico della tratta gestita. La continua crescita degli utenti che era stata prevista dopo l'acquisto, non si è di fatto concretizzata, il che ha messo la società in una condizione di forte sofferenza che ha indotto il governo britannico a procedere ad una messa in discussione della concessione. Si è trattato in realtà di una vera e propria rinazionalizzazione, per quanto momentanea e transitoria secondo le promesse del governo. Il caso britannico è evidentemente il favorito dei detrattori della liberalizzazione delle ferrovie e i dati sembrano dare loro ragione. I risultati non sono stati quelli previsti, e nel 2013, uno studio delle università di Manchester e Londra, concluse che la privatizzazione aveva raddoppiato la spesa pubblica sulla ferrovia con sussidi che aumentarono i profitti privati delle compagnie, ma che non influirono sulla modernizzazione delle infrastrutture o sul prezzo dei biglietti, divenuto il più alto in Europa. Il rapporto esortava il governo "dopo 20 anni di prove del fallimento" delle politiche di liberalizzazione, a porre fine alla privatizzazione in un modo che non sarebbe costato nulla al contribuente, peraltro, alla scadenza del contratto di franchising.

Quello che ci insegna il caso inglese è che la stessa complessità tecnica della ferrovia rende molto difficile introdurre la concorrenza tra le imprese. Il forte contenuto sociale della ferrovia richiede un accentuato livello di regolamentazione da parte delle autorità pubbliche. In ogni caso, deve essere reso possibile il controllo statale dei livelli del servizio. Come ha scritto un autore riferendosi proprio al caso britannico, “la privatizzazione non fa miracoli”, e i problemi posti dalla liberalizzazione dei servizi ferroviari sono molti. In primo luogo, a causa della probabile esistenza di economie di scala nella fornitura di servizi ferroviari, l’esistenza di numerose società per uno stesso mercato ferroviario le porta a non essere efficienti. In secondo luogo, il problema di assegnare l’uso della infrastruttura quando più concorrenti desiderano utilizzarla nello stesso spazio e tempo rappresenta spesso un grave ostacolo. In terzo luogo, verrebbero persi i vantaggi di cui un viaggiatore gode quando il servizio è fornito da un operatore nazionale. Infine, vi sono importanti ostacoli all’ingresso nel mercato, che impedirebbero l’apertura massiccia di esso a nuovi concorrenti.

In termini generali, inoltre, non è ancora possibile effettuare una ricerca empirica che “dimostrì” la superiorità di una compagnia ferroviaria privata rispetto a una società pubblica, né ne esistono sulla superiorità della proprietà privata specificatamente nell’attività ferroviaria.

Sebbene possano sempre essere proposte soluzioni tecniche per il coordinamento di società private ed economiche per il servizio, non sembra certo che siano più efficienti di una rete statale e di un singolo operatore. La diversità dei modelli che vengono applicati in

diversi paesi europei mostra la complessità della situazione. Peraltro, alcuni dei problemi esistenti sembrano avere un peso superiore rispetto ad altri. Ad esempio, la commissione imposta agli operatori per recuperare gli investimenti effettuati nelle infrastrutture, e che potrebbe comportare la mancata redditività di alcuni servizi, porterebbe di nuovo lo Stato a sovvenzionare tali servizi nel caso in cui ritenuto necessario per motivi di equità sociale e territoriale. In pratica, la libera prestazione di servizi ferroviari può spesso diventare una misura di difficile applicazione, soprattutto quando la proprietà dell'infrastruttura e la prestazione di servizi corrispondono a istituzioni diverse.

RINGRAZIAMENTI

Alle persone che leggono domando scusa in anticipo se risulterà strano e diverso all'occhio questo mio "ultimo" modo di esprimermi rispetto allo stile dello scritto appena presentato, ma è il mio e non potrei concludere in altro modo questo percorso.

Grazie professor Dandi. È sempre stato molto chiaro e incredibilmente veloce nelle spiegazioni per la tesi, basta ricordare che è riuscito a darmi un'idea dell'intera struttura di questo elaborato nel giro di qualche minuto la prima volta che le ho domandato se potevo essere un suo tesista.

Al fratello che mi è capitato. Tanto questa sarà l'unica frase che leggerai della mia tesi mascalzone, mi hai aiutato in un modo in cui gli altri non potevano. Aspetto con ansia di fare lo stesso e faccio il tifo per te.

A mamma che sei il motivo per il quale ho messo i ringraziamenti alla fine. Tra me e te abbiamo riletto queste pagine centinaia di volte, spero che queste ultime frasi saranno una sorpresa. La conclusione di questo percorso è un traguardo mio tanto quanto tuo.

BIBLIOGRAFIA

BATISSE F, Restructuring of Railways in France: A Pending Process, in *Japan Railway and Transport Review*, n. 34/Marzo 2003

CANTOS P. - PASTOR J.M. - SERRANO L., Vertical and horizontal separation in the European railway sector and its effect on productivity, in *Journal of Transport Economics and Policy*, Volume 44, Part 2, May 2010, pp. 139-160

FRIEBEL, G., IVALDI, M., VIBES, C., Railway (De)Regulation: A European Efficiency Comparison, IDEI Report #3 on Passenger Rail Transport, Institut d'Economie Industrielle, Università di Toulouse, 2003

FRIGNANI A., L'Autorità dei trasporti fra tutela della concorrenza e regolazione: troppe competenze o troppo pochi poteri?, in *Italian Antitrust Review*, n. 2/2014

GLAISTER, S., "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

KNIPPING, O., *The Liberalisation of European Railway Markets – Laissez-faire versus Interventionism*, tesi di PhD, University College London, 2002

MERKERT R., NASH C., SMITH A., Looking beyond separation - A comparative analysis of British, German and Swedish railways from a new institutional perspective, Leeds, 2008

MORETTI M., La liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario. Il reale impatto delle scelte, pp.66-69, in MORANDI F., ZENO ZENCHOVIC V., La liberalizzazione dei servizi ferroviari, in Rivista Italiana di Diritto del turismo, Politica dei trasporti, Franco Angeli, 2012.

POLIMANTI P., La liberalizzazione del trasporto ferroviario, in Rivista "Amministrazione in Cammino", 2010

PFUND C, The Separation of Railway Infrastructure and Operations Constitutes a Fundamental Mistake, in: Public Transport International 3/2003, pag. 32

PRICE R., "The incentive regulation of Britain's rail infrastructure", Second economic conference of the Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF): Incentive regulation in network industries, Paris, 26 May, 2014

SCARPA C., Dieci anni di riforme dei grandi settori a rete. Tanto rumore per cosa?, in Mercato, Concorrenza e Regole, n. 1/2009, vol. 10, p. 42

SMITH A, - WHEAT P., Evaluating alternative policy responses to franchise failure: Evidence from the passenger rail sector, in Britain Journal of Transport Economics and Policy, 2012

STEENHUISEN B., DE BRUIJNE M., The Brittleness of Unbundled Train Systems: Crumbling Operational Coping Strategies, paper submitted to the Second International Symposium on Engineering Systems MIT, Cambridge, Massachusetts, 15-17 giugno 2009

VAN DE VELDE D., JACOBS J., STEFANSKI M., Development of railway contracting for the National passenger rail services in the Netherlands, paper submitted to the 11th Conference on competition and ownership in land passenger, Delft University of Technology (The Netherlands) 20-25 settembre 2009.