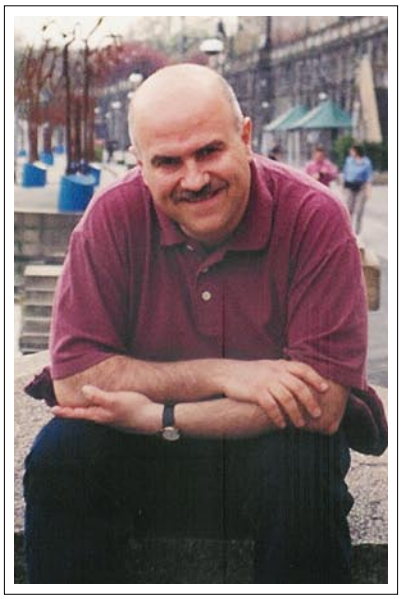
La liberalizzazione del servizio ferroviario impone atteggiamenti e decisioni ineludibili

La Brescia-Iseo-Edolo richiede scelte chiare e decise

di Carlo Scarpa

L'esperienza di venire ringraziati "per avere scelto Trenitalia" è comune a tanti, nonché oggetto di giuste ironie. Ma in parte ha un suo senso. Ancora non ce ne siamo veramente accorti, ma in Italia il servizio di trasporto su ferrovia è da qualche anno "in corso di liberalizzazione".
La storia delle liberalizzazioni ferroviarie italiane è una storia di riforme "a traino" di decisioni europee. La prima Direttiva fondamentale del 1991 ha introdotto il principio secondo cui della rete di trasporto possono servirsi anche soggetti "terzi" ovvero diversi dal proprietario, tanto che allo stesso tempo si è introdotta la separazione (almeno contabile) tra gestione della infrastruttura e gestione dei servizi di trasporto (*unbundling*).
In questo senso, l'assetto del settore in Italia – a partire dalla fine degli anni Novanta, con un cospicuo ritardo rispetto all'Europa – assomiglia a quello che si presenta nella maggior parte dei Paesi europei, ove l'elemento di monopolio (la rete) è separato in qualche modo da quello che almeno potenzialmente è competitivo (il servizio di trasporto). E a quello che si presenta in altri settori a rete (si pensi all'energia elettrica, alla telefonia o al gas).
Si noti come – ancora più che negli altri settori – il coordinamento almeno tecnico tra monopolista e operatori del servizio di trasporto deve essere estremamente stretto quanto a standard operativi, di sicurezza, ecc.

In particolare, in aggiunta a quanto avviene in altri settori quali quello energetico o delle telecomunicazioni, il coordinamento tra fornitori del servizio di trasporto deve essere particolarmente stretto con riferimento ad alcune fondamentali dimensioni del servizio prestato (si pensi agli



Carlo Scarpa

orari, e quindi al tema della puntualità, ovvero agli investimenti in sicurezza, che richiedono che la rete possa "colloquiare" con i treni), con evidenti esternalità tra operatori. Il problema della separazione tra gestore della rete e fornitore del servizio si presenta quindi con particolare complessità: da una parte la stessa demarcazione tra i due segmenti risulta meno ovvia che in altri settori, mentre, dall'altra, la assoluta indipendenza tra gestore della rete e fornitori del servizio è ancora più cruciale per garantire un equo gioco concorrenziale tra i fornitori del servizio di trasporto.
Per la rete, che resta (e resterà) in monopolio, si pone il problema della regolazione, che in Italia è stato per ora affrontato con la semplice creazione di un ufficio all'interno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, così che il Governo resta il vero dominus dell'intero settore, sia in termini proprietari del maggiore operatore, sia in termini di capacità di regolare le regole.
Quanto al servizio di trasporto, al di là del principio generale di apertura alla concorrenza, quello su lunga distanza è gestito da Trenitalia in regime di sostanziale monopolio. La presenza di concorrenti (quali Cisalpino su alcune tratte al nord) pare più ornamentale che espressione di effettiva concorrenza (si noti che Cisalpino è per 50% di Trenitalia...).
Il trasporto regionale – di responsabilità delle Regioni – è anch'esso gestito come monopolio sulla base di una concessione dalle Regioni al gestore. Questa concessione dovrebbe essere assegnata sulla base di una gara[1]. Alcune di queste gare sono state già espletate, anche se con risultati non entusiasmanti.

1. *La normativa del settore ha vissuto fasi di riforma e di controriforma con alternanza di pochi mesi. Per i dettagli si rinvia al libro di T. Boeri et al (2005),* Oltre il declino, *edito da Il Mulino.*

Il treno della Valcamonica attraversa l'Oglio sul ponte ferroviario in pietra

A livello nazionale il maggiore operatore resta la FS SpA, suddivisa ora tra Rete Ferroviaria Italiana (che gestisce la rete) e Trenitalia (che gestisce il trasporto). Per altro, si deve sottolineare come le imprese diverse da quella dominante hanno un ruolo per nulla marginale.

L'Italia dispone di una rete ferroviaria complessiva di circa 19.500 km, dei quali 16.000 sono gestiti da RFI, mentre il restante (circa 18%) da un elevato numero di società ferroviarie regionali indipendenti da FS. La qualità della rete stessa appare tuttora problematica, poiché solamente un terzo della rete complessiva opera a doppio binario mentre ben 37-38% della rete risulta tuttora non elettrificata. La situazione a riguardo sta migliorando, ma con estrema lentezza. Considerazioni analoghe valgono per la porzione di rete dotata di strumenti di blocco automatico.

Quando poi consideriamo il traffico su queste reti, il dato regionale diventa ancora più pesante. Da un lato, se si considera la distinzione (anche all'interno di Trenitalia) tra trasporto a lunga percorrenza e trasporto regionale, vediamo come il primo riguardi meno del 10% del totale dei passeggeri che utilizzano la ferrovia. Se si considera invece il dato (di interpretazione meno ovvia, ma convenzionalmente accettato come significativo) del prodotto passeggeri x km percorsi, il trasporto passeggeri a lunga percorrenza interessa ancora circa metà del totale nazionale, ma si tratta di una quota in rapida diminuzione.

Se poi ci si concentra sulle ferrovie regionali in concessione, diverse da Trenitalia, si vede come queste, lungi dal costituire un aspetto marginale del sistema trasporti nazionale, interessano quasi il 30% del totale dei passeggeri. Questo sta diventando sempre più vero negli ultimi anni, se si pensa che lo stesso dato nel 2001 era di circa il 25%: le abitudini di viaggio degli italiani stanno cambiando, e con una velocità del tutto sorprendente.

Il regime sotto il quale operano le ferrovie regionali (incluso il trasporto regionale gestito da Trenitalia) è leggermente differente da quello del trasporto a lunga distanza. In primo luogo, quello a lunga distanza ha come interlocutore lo Stato, mentre quello regionale dipende dalle Regioni. E questo ha introdotto una interessante varietà di comportamenti tra alcune Regioni che si sono limitate a riprodurre il contratto di servizio precedente (e a stanziare la medesima somma) e altre (tra le quali ci piace ricordare la Lombardia) che hanno preteso standard di servizio più elevati e hanno scritto un contratto più articolato a fronte anche di un impegno finanziario previsto maggiore di quello "storico".

In secondo luogo, il trasporto a lunga distanza avverrà in prospettiva in concorrenza, mentre quello regionale avviene (e avverrà) in regime di concessione, anche se ormai la concessione viene assegnata sulla base di gare. Quanto è efficace lo strumento della gara come sostituto della concorrenza vera e propria? Non tanto, diciamolo, in quanto il sistema di gare viene spesso neutralizzato da due "dettagli".

In primo luogo, chi organizza la gara è la Regione, che molto spesso è l'azionista di controllo della principale impresa partecipante. Questa commistione tra concedente e aspirante concessionario conduce a distorsioni preoccupanti. Ad esempio, in alcuni casi (Lombardia occidentale) questo ha condotto alla partecipazione alla gara di Associazioni Temporanee di Imprese tra le principali imprese di trasporto su ferro della Regione (Ferrovie Nord e ATM Milano) e da Trenitalia. Questo accorpamento ha fatto sì che la concorrenza svanisse dalla gara e che le imprese locali si garantissero una quota dell'appalto al di fuori di dinamiche concorrenziali. In alcuni casi invece (Veneto) sono stati esclusi dalla gara regionale concorrenti esteri con motivazioni che è difficile distinguere da meri pretesti[2].

In secondo luogo, e questo è probabilmente il fattore strutturale che maggiormente limita la capacità di queste procedure competitive di risultare efficaci, si noti che a Trenitalia è stata conferita la proprietà esclusiva di tutto il materiale rotabile, e che altre imprese che vogliano competere per le concessioni regionali devono dimostrare di avere la disponibilità del materiale rotabile stesso, tipicamente entro tempi rapidissimi dal bando.

Il rifiuto del legislatore di enucleare da Trenitalia una società che avesse al proprio interno il materiale rotabile, con il dovere – sull'esempio delle "Rosco" britanniche – di affittarlo a chi si aggiudichi la concessione, costituisce un ostacolo gravissimo verso la liberalizzazione del trasporto regionale. Chi vuole competere per queste concessioni deve dotarsi del materiale rotabile (locomotori e carrozze) e l'esperienza ligure, che ha visto una sola offerta concorrente a quella di Trenitalia ma ad un prezzo provocatoriamente più che doppio a quello che formava la base d'asta, è a riguardo del tutto emblematica.

In questo quadro, che futuro può avere la linea Brescia-Iseo-Edolo? Come è noto, dopo l'estate si dovrebbe espletare la gara per assegnare la concessione del servizio, attualmente gestito dalle Ferrovie Nord. Il servizio migliorerà? O i costi potranno diminuire?

Prima cosa da notare: la gara è gestita dalla Regione Lombardia, che controlla le Ferrovie Nord. E su questo – senza volere "pensar male" – abbiamo già sottolineato quanto si può temere... quanto meno, ogni sospetto circa il disegno della gara e la sua gestione indeboliranno la concorrenza potenziale che potrebbe venire dall'esterno rispetto a Ferrovie Nord.

In secondo luogo, ci sono problemi "strutturali" relativi a questa linea che aspettano una soluzione. Dal 2000 al 2005:

- il numero di passeggeri trasportati è diminuito del 18% (oltre 200.000 passeggeri/anno in meno); curiosamente, questa perdita è avvenuta di fatto interamente in un anno (il 2003) dopo il quale la ferrovia non è più stata in grado di recuperare;
- questo avviene nonostante il numero di posti offerto sia aumentato nel frattempo di circa il 20%;
- a questo si associa un netto calo dei ricavi tariffari (- 23%).

Perché? E' difficile non associare questa dinamica al contestuale miglioramento della viabilità stradale parallela alla Brescia-Edolo. Gli investimenti che favoriscono il trasporto privato ovviamente penalizzano il mezzo pubblico, lo rendono meno competitivo. Questo significa che la gestione del servizio è meno remunerativa, nonché più onerosa per la comunità che è chiamata a sanare le inevitabili perdite (a livello nazionale, circa il 50% dei ricavi di Trenitalia derivano da contributi pubblici). Non sorprende il fatto che l'età del materiale rotabile sia in netto aumento...

In altri termini, non abbiamo esattamente un contesto nel quale un'impresa preoccupata del profitto potrebbe tranquillamente partecipare alla gara con velleità particolarmente aggressive. Con questa dinamica della domanda, in totale controtendenza rispetto al Paese, mantenere a galla il servizio richiederà già un impegno non banale.

La Brescia-Iseo-Edolo serve ogni anno oltre 1.000.000 di viaggiatori, ovvero circa 2.000 in ciascuna direzione in ciascun giorno feriale (oltre alle merci). Non si tratta di un servizio "marginale" – ma occorre decidere se nel nostro territorio si vuole investire sulla ferrovia o piuttosto se si vuole favorire il trasporto su gomma, deviando magari anche quel flusso di traffico sulle strade; senza una scelta di fondo, consapevole dei costi economici, sociali e ambientali di una opzione nell'una o nell'altra direzione, non c'è liberalizzazione che tenga. Le scelte a favore della concorrenza servono a sostenere le scelte infrastrutturali di fondo; se queste ultime non sono chiare, è vano preoccuparsi di come sarà gestita la gara per la concessione del servizio...

Carlo Scarpa
Professore Ordinario di Economia industriale
Università di Brescia

2. *L'argomentazione ufficiale è quella della reciprocità, ovvero della apertura del Paese di origine a procedure concorrenziali simili; in realtà tale clausola, che dovrebbe essere riferita solo a imprese concessionarie esclusive nel loro paese di origine, per altro è stata talora interpretata in senso piuttosto ampio.*