

Privatizzazione senza liberalizzazione? Lo strano caso delle ferrovie italiane

di Alfredo Del Monte, Richard Price
07 luglio 2016

Il governo italiano sta procedendo alla privatizzazione delle Ferrovie dello Stato. In questo articolo si avanzano delle proposte, anche attraverso il confronto con l'esperienza della Gran Bretagna su come modifiche nella privatizzazione e nel processo di riforma proposto possono apportare sostanziali benefici agli utenti delle ferrovie ed ai contribuenti.

Il governo Italiano ha preparato nel 2015 un piano per la ristrutturazione e privatizzazione del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane (Gruppo FSI) (L'attuazione del Piano che prevedeva la quotazione in

borsa del Gruppo ristrutturato nella prima metà del 2016 ha subito un rallentamento in attesa di condizioni più favorevoli sul mercato borsistico).

Gli

obiettivi della privatizzazione sono stati indicati dal Ministro Padoan (Audizioni parlamentari del Ministro Prof. Pier Carlo Padoan, del 12 gennaio

2016 e dichiarazioni rese in

un'intervista a La Repubblica (12/1/2016). Vedi anche Senato della Repubblica: Dossier n. 267: Definizione dei criteri di privatizzazione e delle modalità di dismissione della partecipazione detenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze nel capitale di Ferrovie dello Stato italiane Spa - Atto del Governo 251) in:

- Sviluppo del gruppo e dei volumi del business e del servizio offerto;

- Creazione di un azionariato diffuso popolare tra dipendenti e risparmiatori;

- Disponibilità di risorse da destinare all'abbattimento del debito pubblico.

-

Per realizzare tali obiettivi, è

stata scelta una soluzione per la ristrutturazione, contenuta nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri,

Atto del Governo 251 del 14 dicembre 2015, che

prevede la separazione del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane in due società: la prima, Rete ferroviaria italiana S.p.A. (RFI), scorporata dal

Gruppo Ferrovie Italiane che rimarrà di

proprietà pubblica e la seconda, Gruppo

Ferrovie dello Stato (Holding), che invece sarà quotata in borsa, mantenendo lo

Stato una partecipazione al capitale non

inferiore al 60%. RFI che opera in base alla concessione quarantennale di cui

al decreto ministeriale n.138.7 del 31

Ottobre 2000, gestirà la rete

ferroviaria e sarà proprietaria della stessa.

Questa riforma permette di conseguire

una separazione verticale fra la proprietà e gestione della rete ferroviaria e

l'offerta di servizi ferroviari. In tal modo, tutti gli operatori sul mercato

del trasporto ferroviario, passeggeri e merci, potranno essere trattati in

egual modo per quanto riguarda i prezzi e le condizioni di accesso. Il problema

è che si tratta di una privatizzazione senza liberalizzazione. In gran parte

dei mercati, Trenitalia passerà da una situazione di impresa pubblica monopolista

ad una impresa monopolista parzialmente privata. Ciò pone un grosso ostacolo

alla crescita della concorrenza nel mercato ferroviario. Nel caso della Gran

Bretagna, la concorrenza è stata un importante elemento per lo sviluppo del

mercato ferroviario stimolando l'innovazione nelle attività operative, nei

servizi e nelle tariffe. A partire dalla privatizzazione degli anni '90 prevale il modello della concorrenza per il mercato (gli operatori competono per avere il diritto a servire un determinato mercato). Gli operatori concorrono, mediante aste competitive, per avere il diritto di offrire un gruppo di servizi, di questi alcuni realizzano profitti mentre altri necessitano di un sussidio statale, permettendo un incremento degli investimenti per aumentare la capacità. Queste pressioni concorrenziali sulle imprese del settore ferroviario della Gran Bretagna hanno portato ad un sostanziale miglioramento dello stesso. I principali risultati si sostanziano in un livello di sicurezza più elevato, un alto tasso di crescita del numero dei passeggeri, una crescita a livello record nel grado di soddisfazione del consumatore, una sostanziale riduzione del sussidio netto da parte dello stato. Differentemente da quanto atteso al momento della privatizzazione, l'industria ferroviaria inglese è passata da essere un settore in declino ad un'industria innovativa ed in rapida crescita sia per quanto riguarda il traffico locale che nazionale.

La riforma del sistema

ferroviario italiano proposta dal governo difficilmente potrà raggiungere risultati simili in quanto le riforme non vanno nella direzione di una sostanziale crescita della concorrenza. Trenitalia

è l'operatore dominante nel trasporto passeggeri, merci materiale rotabile. Per quanto riguarda il trasporto regionale predominano imprese di proprietà regionale (Tabella 1). In linea di principio è

possibile che la privatizzazione comporti tariffe più elevate. I prezzi dei biglietti in Italia sono fra i più bassi in Europa, per cui, in assenza di concorrenza, un monopolista privato ha un incentivo ad aumentare i prezzi e a migliorare la qualità solo per i servizi elastici rispetto a quest'ultima, come i servizi sulla lunga distanza. Se invece prevale la decisione politica di non aumentare le tariffe, in quale modo il gruppo FSI privatizzato potrebbe realizzare profitti per i suoi azionisti? I costi dei servizi ferroviari sono alti in particolare se si includono i costi delle infrastrutture ed appare difficile che le attività di trasporto commerciali siano in grado di sostenersi finanziariamente. I valori del ROI e del ROE della società Ferrovie dello Stato che si andrà a creare sono molto bassi, 2,8% per il ROI e 1,6% per il ROE, anche rispetto a società in precedenza privatizzate con la stessa logica come le Poste ed Enel. Il governo si è impegnato a che la Holding

continui a ricevere i ricavi derivanti da contratti di servizio che, nel 2014 ammontavano, in base a dati di Bilancio del Gruppo FSI, a 2267 milioni di euro, e cioè il 36% dei ricavi totali. Tali contratti sono relativi

a servizi che soddisfano gli obblighi del servizio universale. Anche in Gran Bretagna vengono concessi sussidi per soddisfare tale tipo di servizi ma il loro costo è compensato dai ricavi che lo stato riceve dalla vendita del franchising e dai profitti relativi ad

alcuni servizi in cui esso opera in proprio (Tabella 2). La creazione di un monopolio privato nei servizi ferroviari difficilmente produrrà una riduzione del livello dei sussidi ed un sostanziale miglioramento dei servizi e dell'efficienza. In realtà l'unico risultato che la riforma avrà è quello di ottenere ricavi dalla vendita di attività così da ridurre il debito pubblico. Il valore del capitale

investito dalla nuova Holding, di poco superiore a 11 miliardi di euro e il basso valore della redditività, fanno prevedere che la vendita del 40%

potrebbe portare ad un incasso fra i 4 miliardi e i 5 miliardi di euro, ma probabilmente una cifra più vicina ai quattro. Tuttavia, se si ritiene che l'aumento delle

tariffe sia politicamente inaccettabile, un approccio strategico più paziente, attraverso la ristrutturazione del Gruppo FSI potrebbe portare maggiori ricavi ed assicurare nel contempo i benefici di una maggiore concorrenza. Lo stato per conciliare l'aumento dei ricavi dalla vendita delle proprie attività ed ottenere i benefici di una maggiore liberalizzazione attraverso riforme strutturali potrebbe agire nel modo che segue. Trenitalia può essere divisa geograficamente e ciascuna unità venduta separatamente, così da servire al

meglio i mercati regionali. Inoltre si potrebbe operare una ulteriore separazione verticale fra materiale rotabile e operazione dei servizi. In tal modo i proprietari di materiale rotabile potrebbero aumentare l'efficienza, puntando sull'aumento di produttività delle loro attività, lasciando, al contempo, agli operatori ferroviari la possibilità di offrire servizi migliori ed a più elevato valore aggiunto. Una più radicale separazione della gestione delle attività dalla gestione dei servizi operativi, la creazione, attraverso il franchising, di compagnie su basi regionali e la piena privatizzazione di queste favorirebbe la concorrenza e l'innovazione. Le imprese si concentrerebbero nel servire i consumatori ed i bisogni delle regioni; tale approccio potrebbe apportare maggiori ricavi per lo stato, beneficiando l'industria nel suo complesso.

Tabella 1 Struttura di mercato del settore dei servizi ferroviari italiani

Tipo di servizio

offerto

Struttura di mercato

Quota percentuale
Trenitalia

Passeggeri km

Treni km

Fatturato

Trasporto nazionale passeggeri

Di cui

Alta Velocità

monopolio

Concorrenza nel mercato

98%

87,4%

85,4 %

86,1%

Materiale rotabile

monopolio

Settore merci

Concorrenza nel mercato

64%

Trasporto regionale

Concorrenza per il mercato(imprese prevalentemente pubbliche)

Fonte -Istat Rilevazione sul
trasporto su strada e sul trasporto ferroviario 2014;Rapporto Autorit  di
Regolamentazione dei Trasporti ,2015

Tabella 2 -Sussidi in conto capitale ed in conto esercizio nel sistema
ferroviario UK e italiano nel 2013 *

Network Rail

2013

Miliardi di sterline

Altri operatori

2013

Miliardi di
sterline Sterline

Gruppo ferrovie dello Stato Italiane

2013

Miliardi di euro

Altri operatori

2013

Miliardi di euro

Contributo

In conto capitale

4

4,2

Sussidi governativi

-

1,9

Ricavi dal franchising

-

-1,9

Ricavi da contratto di servizi

2,2

1,3

Ricavi Totali

6,6

8,4

6,6

Fonte : Bilancio consolidato 2013 Gruppo Ferrovie dello Stato ; Secondo rapporto annuale al parlamento ART; Richard Price: Regolamentazione delle ferrovie. L'esperienza Britannica, Rivista T_CESIT No 8, 2015.

* Nel 2014-2015 sono aumentati i ricavi dello stato in UK derivanti dalla vendita del franchising. Questi hanno superato il valore dei sussidi, generando un reddito netto di

0,7 milioni di sterline.