

## KEY FINDINGS

- Il fallimento della holding FS, che comprende non solo il gestore dei trasporti, ma la stessa rete ferroviaria, priverebbe il nostro Paese del trasporti su rotaia.
- La UE ha posto le basi per una interoperabilità internazionale, che potrebbe trasferire sul vettore ferroviario una cospicua parte delle merci destinate all'estero
- Il gestore della Rete va scorporato da Trenitalia, per stimolare la concorrenza.
- Per migliorare il servizio, bisognerebbe avere gare per i trasporti sia locali che a lunga percorrenza, con una valutazione attenta del servizio che viene reso da tutti gli operatori presenti alla gara.

Andrea Bozzi ha recentemente conseguito, con il massimo dei voti, una laurea specialistica in Giurisprudenza (università di Siena) sotto la guida del professor Giovanni Così e discutendo una tesi sull'ODR, Online Dispute Resolution.

## Uscire dal binario morto

### Come salvare le Ferrovie dallo Stato

di Andrea Bozzi

#### *La crisi del Gruppo FS e il panorama europeo*

*Novembre 2006. Il nuovo amministratore delegato delle Ferrovie dello Stato, Mario Moretti, lancia l'allarme: il Gruppo Ferrovie dello Stato è in crisi, mentre mancano i fondi per la manutenzione dei convogli e per il mantenimento di alcuni servizi su tutta la rete nazionale.*

Il buco di bilancio viene quantificato in 2 miliardi di euro. Il colosso Ferrovie dello Stato, dunque, sta risentendo di decenni di politiche sbagliate (basate su massicci aiuti statali) e cattiva amministrazione, che producono oggi enormi passivi.

Ma cosa avverrebbe se fallissero le Ferrovie dello Stato?

Molti potrebbero pensare che in caso di fallimento della holding FS l'esercizio dei treni potrebbe essere preso in carico da altre amministrazioni ferroviarie, ma purtroppo il gruppo Ferrovie dello Stato è una Spa che comprende non solo il gestore dei trasporti su ferro, bensì anche l'organismo preposto alla gestione della rete stessa. L'Italia, dunque, diverrebbe una nazione senza ferrovie.

Occorre, quindi, una riforma di questo sistema "malato": tale riforma deve passare per una autentica liberalizzazione del settore e la privatizzazione degli attori in gioco. D'altra parte, anche il Ministro dei Trasporti, Antonio Di Pietro, si è detto contrario alla presenza di un'unica holding e si è espresso

a favore di una riforma delle ferrovie nella quale i gestori della rete siano separati da quelli dei convogli che vi transitano.<sup>1</sup>

Prima di entrare nel merito della riforma, è utile fare un passo indietro nel tempo e dare uno sguardo alla situazione europea: da quattro decenni, infatti, anche a causa dello sviluppo del mezzo di trasporto privato, il sistema ferroviario ha assunto in Italia un ruolo soltanto marginale nella mobilità del Paese. Da simbolo di libertà, quale era in passato, il treno ora è diventato sinonimo di lentezza e disagi,<sup>2</sup> oltre che un costo rilevante per l'intera collettività.

Nel panorama europeo, invece, negli ultimi vent'anni il vettore su rotaie ha

1: Tali dichiarazioni sono state rese in data 25 novembre 2006 nel corso della trasmissione *Otto e mezzo*, condotta da Ritanna Armeni e Giuliano Ferrara, sulla rete televisiva "La Sette".

2: Si pensi che in Italia è stata aperta, nel 1977, la prima linea ad alta velocità europea, il primo tratto della Direttissima Firenze-Roma, cosa che ci poneva all'avanguardia rispetto a Paesi come la Germania, che hanno una tradizione ferroviaria nettamente più spiccata della nostra. Soltanto negli anni scorsi ci si è resi conto che le ferrovie meritano un ruolo di primissimo piano nella mobilità nazionale.

conosciuto una crescita sia in termini di passeggeri trasportati, sia per quanto concerne la qualità delle infrastrutture.<sup>3</sup> In questo periodo, infatti, le linee ad alta velocità hanno consentito un miglioramento dei tempi di percorrenza sulle medie distanze, tagliando però fuori il trasporto locale da questi vantaggi.<sup>4</sup>

Per quanto riguarda il trasporto merci, dopo il drastico calo subito negli anni Novanta esso sta acquisendo nuovamente vigore, soprattutto in Europa: questo ha avuto luogo grazie ad una serie di interventi comunitari avvenuti negli ultimi tre lustri, che prendono le mosse da un'importante direttiva che si è preposta di liberalizzare la circolazione ferroviaria e aprire la porta a nuovi operatori, scindendo il gestore della rete dalle compagnie che curano la gestione dei transiti dei treni.<sup>5</sup> Il quantitativo di merci trasportate su ferro può considerarsi stabile dal 2000 ad oggi nel territorio dell'Unione Europea, nonostante le innovazioni tecnologiche come le Autostrade viaggianti, e in Italia ha subito negli ultimi 5 anni un calo piuttosto consistente.<sup>6</sup>

L'impianto normativo comunitario prende le mosse da un atto programmatico del 1991, ovvero dalla Direttiva 91/440.<sup>7</sup>

Essa ha richiesto ai gestori monopolisti, allora presenti su tutto il territorio comunitario, di rilasciare,

*Negli ultimi vent'anni in Europa il trasporto ferroviario è cresciuto sia in termini di passeggeri trasportati, sia per la qualità delle infrastrutture*

tramite appositi organismi, le licenze di trasporto anche ad operatori non legati alla rete che percorrono. Questa direttiva è stata applicata solo parzialmente nel nostro Paese, con ripercussioni negative sui servizi offerti all'utenza.

Quello ferroviario è un settore che trarrebbe una serie di importanti benefici da una totale liberalizzazione del servizio, sia per quanto riguarda il trasporto di passeggeri che quello delle merci. Se in quest'ultimo settore sono stati fatti passi avanti, soprattutto a livello di interoperabilità internazionale,<sup>8</sup> nel trasporto passeggeri stiamo assistendo ad una costante diminuzione della qualità dei servizi offerti.

Il rilancio del trasporto merci su ferro, inoltre, potrebbe portare enormi vantaggi anche agli utenti del vettore proprio stradale, togliendo dalle nostre arterie asfaltate un alto numero di camion e consentendo alle imprese di diminuire i costi di trasporto.

## *La Direttiva Comunitaria 91/440 e i suoi obiettivi.*

L'esigenza di liberalizzare i trasporti trae le proprie origini dal trattato di Roma del 1957. La Comunità europea, infatti, ha come primo pilastro la libera circolazione delle merci tra gli Stati membri. In questo quadro si inserisce una necessità di interoperabilità nei trasporti internazionali che già all'epoca erano sviluppati sia nel settore delle vie ferrate che in quelle stradali.

Già nel 1991, la Comunità europea si era resa conto che "il futuro sviluppo ed una efficiente gestione della rete ferroviaria possono essere facilitati mediante una distinzione tra l'esercizio dei servizi di trasporto e la gestione dell'infrastruttura".<sup>9</sup>

La Direttiva 91/440, si proponeva, appunto, di riformare gradualmente in senso concorrenziale il settore dei treni, con un graduale distacco delle imprese

3: In tutto il Vecchio Continente sono nate nuove forme di trasporto, come quello intermodale camion-treno, che stanno soppiantando le tradizionali forme di trasporto merci. Inoltre, la presenza capillare di infrastrutture ad alta velocità e capacità sta rendendo questo vettore concorrenziale con l'aereo anche sulle medie percorrenze. Per una mappatura completa delle linee ad alta velocità europee si consiglia di consultare il sito [www.railfaneurope.net](http://www.railfaneurope.net) nella sua interezza.

4: In Italia, infatti, circolano mezzi di vecchia fattura, rinforzati solo nell'ultimo anno da nuove macchine diesel ed elettriche. I turni che Trenitalia impone a questi mezzi, tuttavia, sono massacranti e non consentono, in certi depositi, il rispetto degli intervalli di manutenzione programmata previsti dal CESIFER (e scaricabili da [www.cesifer.it](http://www.cesifer.it)).

5: In Italia il gestore dell'infrastruttura ferroviaria è denominato Rete Ferroviaria Italiana, [www.rfi.it](http://www.rfi.it); a tale proposito si veda il §3 di questo scritto.

6: Si veda in proposito il sito della Direzione Generale Energia e Trasporti della Commissione Europea, [http://ec.europa.eu/transport/rail/market/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/rail/market/index_en.htm).

7: Direttiva 91/440, del 29 marzo 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, scaricabile da [www.rfi.it](http://www.rfi.it) sezione *Quadro normativo - Legislazione Comunitaria*.

8: Sono stati introdotti nuovi tipi di locomotive che consentono la trazione di treni sotto più sistemi di tensione, eliminando le barriere costituite dai confini nazionali, dove fino ad oggi era necessario il cambio della locomotiva, ai fini della prosecuzione della marcia dei convogli.

9: Direttiva 91/440, *Preambolo*, quarto considerando.

ferroviarie<sup>10</sup> dalle strutture pubbliche da cui hanno dipeso in precedenza. Questa norma programmatica, infatti, è volta al miglioramento delle ferrovie comunitarie in tutti i loro aspetti, con particolare riferimento al mercato unico.

Infatti, la Comunità è orientata anche all'espansione dei trasporti transfrontalieri, come realizzazione del principio della libera circolazione delle merci e delle persone, presenti nel primo pilastro del Trattato di Roma del 1957.

C'è da sottolineare che le reti ferroviarie dei vari Paesi europei si sono sviluppate seguendo percorsi diversi per quanto attiene la gestione, sia per la tecnica ferroviaria. In particolare è diverso il voltaggio tra le varie reti di alimentazione elettrica utilizzate come linfa vitale per i convogli più importanti.<sup>11</sup>

L'impatto che questa norma ha avuto nel riassetto delle comunicazioni ferroviarie nella Comunità europea è stato, in effetti, veramente rivoluzionario. Possiamo affermare che questa rivoluzione sia stata "strisciante", in quanto in quanto i suoi effetti si sono fatti palesi nel corso di più di un decennio dall'emanazione della norma programmatica madre.<sup>12</sup>

Effettivamente, la suddetta Direttiva costituisce un punto di rottura rispetto a quanto avveniva in precedenza nelle ferrovie pubbliche: nell'art. 6 secondo paragrafo, infatti, essa codifica a chiare lettere la separazione tra il gestore della rete ferroviaria e le

imprese ferroviarie che l'utilizzano. Esso recita: "Gli Stati membri possono inoltre prevedere che detta separazione comporti sezioni organiche distinte all'interno di una stessa impresa o che la gestione dell'infrastruttura sia esercitata da un ente distinto".

Come riuscire ad attuare questa liberalizzazione in ambito comunitario?

L'obiettivo a lungo termine, come confermato dalla Direttiva 2004/51, che ha emendato la 91/440, dovrebbe essere quello di avere associazioni internazionali di imprese ferroviarie che gestiscono il traffico transfrontaliero in regime concorrenziale, al riparo da eventuali cartelli, grazie alla necessaria trasparenza che deve essere utilizzata nella redazione dei con-

tratti tra di esse ed il gestore dell'infrastruttura.<sup>13</sup>

Gli Stati, quindi, devono adottare "tutte le misure necessarie per garantire, sul piano della contabilità, la separazione delle attività relative all'esercizio dei servizi di trasporto da quel-

le relative alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria. L'aiuto concesso ad una di queste due attività non può essere trasferito all'altra".<sup>14</sup> In questa maniera viene posta la direttrice verso una completa interoperabilità internazionale.

Tuttavia, una liberalizzazione del settore ferroviario sarebbe opportuna soprattutto all'interno del territorio nazionale, dato che essa porterebbe ad un servizio qualitativamente superiore per gli utenti del mezzo su ferro. Questa esigenza, tra l'altro, viene spesso avanzata anche all'interno dei forum di discussione animati da pendolari e appassionati di ferrovie, nei quali si fanno presenti i problemi del sistema ferroviario.<sup>15</sup>

10: Esse sono definite nella stessa Direttiva al primo punto dell'art. 4 come "qualsiasi impresa a statuto privato o pubblico la cui attività principale è rappresentata dalla fornitura di prestazioni di trasporto ferroviario di merci e/o persone e che garantisce obbligatoriamente la trazione".

11: Ad esempio, in Italia viene utilizzata da 10.800km di rete su 16.000, l'alimentazione a corrente continua alla tensione di 3000V, mentre Austria, Germania e Svizzera, e Francia alimentano i propri treni con corrente alternata monofase a 15000V o 25000V, rendendo incompatibili le locomotive tra i vari sistemi. Ulteriori delucidazioni in merito si possono trovare sul rarissimo volume di I. Briano, *Storia delle ferrovie in Italia*, Cavallotti Milano, vol. I p. 137 e ss.

12: Il ritardo nell'applicazione degli effetti positivi di questa norma è dovuto alla continua riluttanza che gli Stati europei, in primis il nostro, hanno da sempre nel recepire le Direttive Comunitarie. Il D.P.R. 188/2003 è l'atto con cui in Italia sono stati formalizzati alcuni positivi effetti di questa norma.

13: Ciò lo deduciamo dal nuovo §6 dell'art. 10 della Direttiva 91/440, che afferma che i raccordi ferroviari sono "forniti a tutte le imprese in maniera non discriminatoria e trasparente e le richieste delle imprese ferroviarie possono essere soggette a restrizioni soltanto se esistono alternative valide per ferrovia, a condizioni di mercato".

14: Inoltre, per il secondo comma dell'art. 6, "I conti relativi a queste due attività sono tenuti in modo tale da riflettere tale divieto". Si noti come la Direttiva utilizzi lo strumento dei conti per controllare la fattiva separazione tra gli organismi di gestione della rete e gli operatori dei convogli.

15: Uno tra questi, di portata nazionale è il forum di [www.ferrovie.it/phpBB2/index.htm](http://www.ferrovie.it/phpBB2/index.htm), con una community che riunisce migliaia di

## *La Ferrovie dello Stato: continui cambiamenti affinché non cambi nulla.*

Le Ferrovie dello Stato vennero istituite il 1° luglio 1905, quando si decise di riportare sotto un'unica gestione statale le tre reti in cui, negli ultimi due decenni dell'Ottocento, erano state suddivise le ferrovie italiane.

Esse hanno preso vita da una serie di unificazioni di amministrazioni ferroviarie tra loro indipendenti,<sup>16</sup> a loro volta nate nel 1885 dall'aggregazione di altri operatori in cui, nel 1865, a seguito dell'Unità d'Italia erano stati inglobati tutti i piccoli operatori dei vari Stati che punteggiavano all'epoca la penisola. Le FS sono dunque nate da una volontà accentratrice, motivata dal fatto che a fine Ottocento il sistema ferroviario italiano versava in condizioni disastrose.

In quel contesto, a partire dal 1872, in special modo nel periodo in cui ricopriva la carica di Consigliere Municipale a San Giovanni Valdarno, anche Vilfredo Pareto scrive sull'opportunità della gestione privata e concorrenziale del sistema ferroviario.<sup>17</sup> Nei dibattiti che avevano luogo alla Società Adamo Smith di Firenze, infatti, Pareto vedeva la migliore soluzione nel modello inglese concorrenziale,<sup>18</sup> nel quale quanti esercitavano i trasporti erano pure proprietari del binario su cui passano i treni. In Italia, allora come oggi, le ferrovie erano "concesse" dallo Stato in esercizio agli operatori. Il

*Le FS sono nate da una volontà accentratrice, motivata dal fatto che a fine Ottocento il sistema ferroviario italiano versava in condizioni disastrose*

noto economista sottolineava, infatti, come l'esercizio accentrato sotto l'egida statale sarebbe stato fonte di sprechi di denaro pubblico e sarebbe stato inopportuno per l'allora nuovo Stato italiano.

Tornando ai nostri giorni, la denominazione Trenitalia, nata nell'estate del 2000, comincia ad essere conosciuta anche dal grande pubblico: chi si avvicina ora a un treno italiano sa che la società che "lo fa viaggiare" si chiama appunto Trenitalia. Sicuramente meno nota è Rete Ferroviaria Italiana (RFI), vale a dire il gestore dell'infrastruttura. Tuttavia, il cammino per arrivare allo stato attuale è stato complesso e movimentato, specie se si pensa che tutte le trasformazioni si sono succedute in un periodo inferiore ai vent'anni, periodo che seguiva ottant'anni esatti durante i quali la forma societaria delle FS era rimasta immutata.<sup>19</sup>

Dal 1985 si sono avute molte riforme, tra le quali vale la pena di ricordare: la trasformazione da Azienda Autonoma a Ente FS nel 1985<sup>20</sup>; la divisione in sei Dipartimenti (Produzione, Promozione e vendita, Potenziamento e sviluppo, Organizzazione, Finanza e patrimonio, Controllo di gestione), suddivisi in Direzioni Centrali nel 1986; l'abolizione nel 1989 di questa ripartizione a favore della nascita di nove divisioni; la creazione delle Aree, ottenuta abolendo le Divisioni nel 1994, nelle quali, in ottemperanza alla Direttiva 91/440, compare per la prima volta la Rete, sancendo una embrionale divisione tra Infrastruttura e Impresa Ferroviaria.

## *Le trasformazioni compiute a seguito della Direttiva 91/440: nascono TRENITALIA e RFI.*

Nel 1995 le FS diventano una società per azioni, ristrutturata di nuovo nel 1996 in quattro Divisioni: Passeggeri, Trasporto Regionale, Cargo e Infrastruttura. Le prime tre divisioni hanno dato origine nel 2000 a Trenitalia, mentre dalle ceneri della Divisione Infra-

pendolari, appassionati del settore e professionisti.

16: Si pensi che la Rete Mediterranea e la Rete Adriatica, principali gestori, assieme alla Rete Sicula, del panorama ferroviario italiano dal 1885 al 1905, avevano addirittura degli uffici di progettazione delle proprie locomotive totalmente separati, uno con sede a Firenze e l'altro con Sede a Torino, che letteralmente facevano a gara per produrre soluzioni innovative, grazie alle quali l'industria ferroviaria italiana del tempo si poneva all'avanguardia in campo internazionale.

17: Pareto fu consigliere comunale a San Giovanni Valdarno dal 1877, ma già dal 1872 si occupa di scritti sul riscatto delle ferrovie. Ulteriori informazioni sulla vita di questo illustre studioso si possono trovare in [http://www.popsi.it/bps\\_suisse97/1996/vilfredo.html](http://www.popsi.it/bps_suisse97/1996/vilfredo.html).

18: Così V. Pareto, *Il riscatto delle ferrovie*, in *L'economista* del 14 febbraio 1876, 20 febbraio 1876, 19 marzo 1876, 9 aprile 1876, nelle dispute tenute presso la Società Adamo Smith di Firenze sulla convenienza per lo Stato di riscattare l'esercizio ferroviario dai concessionari.

19: Così G. Stagni, *La riforma delle ferrovie*, leggibile in [www.miol.it/stagniweb](http://www.miol.it/stagniweb).

20: A seguito della legge 210/85, dal 1° gennaio 1986 le FS sono divenute Ente Pubblico.

struttura è nata RFI, organismo che si prepone una serie di obiettivi di gestione dell'infrastruttura ferroviaria, al fine di accrescerne l'efficienza e l'efficacia, società «chiamata a gestire la circolazione dei treni e le infrastrutture ferroviarie».

RFI, infatti, è stata costituita il primo luglio 2001 a conclusione del processo di riorganizzazione del Gruppo Ferrovie dello Stato. Dal 2001, abbiamo assistito ad una certa stabilità per 5 anni, anche se recentemente un ulteriore rimpasto è stato fatto.

RFI gestisce l'infrastruttura in modo unitario (anche se le linee sono classificate secondo vari livelli di importanza). La responsabilità programmatica è di RFI, che, d'intesa con lo Stato, decide quali priorità infrastrutturali assumersi. La responsabilità economica resta dello Stato, in quanto RFI non ha il vincolo di coprire integralmente i propri costi, cioè, in altre parole, l'infrastruttura ferroviaria resta sussidiata. Per inciso, questa è la maggiore differenza rispetto alla "liberalizzazione" condotta in Gran Bretagna, in cui anche l'infrastruttura, al pari delle società di gestione del servizio, è stata chiamata a produrre utili. A detta di molti questa scelta si è tradotta in un fallimento a causa del completo decadimento della sicurezza che si ebbe in conseguenza ai tagli delle spese.<sup>21</sup> In realtà, però, la liberalizzazione sembra aver fallito nel contesto inglese a causa dell'imposizione di un quadro normativo confuso e invasivo, che ha creato una sovrapposizione di competenze e una sostanziale impossibilità per gli attori del settore di seguire logiche puramente economiche.<sup>22</sup>

Per delineare ancora di più il ruolo del Gestore della rete, dobbiamo capire che l'infrastruttura ferroviaria dovrebbe essere come una strada, che non è percorsa solo da automobili dello stesso proprietario. La novità introdotta nel 2001 in Italia ha apportato un notevole

cambiamento teorico: più treni di diversi proprietari (le IF<sup>23</sup>) possono percorrere lo stesso binario.

Di conseguenza, si sono affacciati sulla scena ferroviaria numerosi operatori che hanno rilevato, soprattutto nel settore delle merci, alcune tracce d'orario importanti sia all'interno del territorio nazionale, che dei treni merci internazionali. Essi sono gestiti sia da associazioni di imprese sia da concessionari di linee ferroviarie locali, che hanno ottenuto l'autorizzazione a circolare sulla rete RFI.<sup>24</sup>

La rete RFI, seguendo il dettato del D.P.R. 188/2003, affida talune tracce d'orario alle IF che fanno richiesta di percorrere un determinato tratto di linea. Già adesso, all'interno della rete nazionale, quasi esclusi-

sivamente sui binari del Nord, circolano mezzi che hanno acquisito da RFI una traccia d'orario per l'effettuazione di un treno, in special modo nel comparto merci.

Queste associazioni internazionali possono anche esercitare un servizio passeggeri, cosa innovativa nel nostro Paese,

come avviene con la società italo-svizzera Cisalpino, che svolge servizio passeggeri internazionale tra Italia, Svizzera e Germania,<sup>25</sup> oppure prestare servizio viaggiatori interno, come fa la società Ferrovia Centrale Umbra, con numerosi e confortevoli treni che fanno rotta giornaliera da Perugia a Roma.

Il transito sui binari RFI è consentito alle IF dietro pagamento del cosiddetto pedaggio all'infrastruttura, ovvero un canone per percorrere i binari del gestore. Il prezzo di tale tariffa è stabilito da RFI ed è commisurato alla tipologia di linea percorsa, alla distanza chilometrica e ai servizi accessori che RFI dovrebbe offrire alle IF. In ogni caso, la stessa Trenitalia paga il canone richiesto, che tuttavia ritorna "in famiglia", in

*RFI gestisce l'infrastruttura in modo unitario. La responsabilità programmatica è di RFI, mentre la responsabilità economica resta dello Stato*

21: Così G. Stagni, *op. cit.*, §2, leggibile in [www.miol.it/stagniweb](http://www.miol.it/stagniweb).

22: Si veda O. Knipping, "La privatizzazione delle ferrovie nel Regno Unito", IBL Briefing Paper, no.33, 15 settembre 2006, [http://brunoleoni.servingfreedom.net/BP/IBL\\_BP\\_33\\_British\\_Rail.pdf](http://brunoleoni.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_33_British_Rail.pdf).

23: IF è acronimo di Impresa Ferroviaria.

24: Tra di essi possiamo citare *Ferrovie Nord Cargo*, concessionaria di 300km di linee in Lombardia e Piemonte, nelle quali effettua servizio prevalentemente suburbano, *Sistemi territoriali*, partecipata dalla Regione Veneto, *Del Fungo Giera*, organizzazione che effettua con modernissime locomotive servizi nazionali in partenza dai porti di Livorno e Savona, ed altre organizzazioni minori.

25: Essa utilizza prevalentemente elettrotreni di tipo Pendolino, con equipaggiamento policorrente per l'utilizzo sotto le tensioni estere.

quanto tale operatore ferroviario e il gestore dell'infrastruttura sono gestiti al 100% dal gruppo Ferrovie dello Stato.

Tutte le imprese ferroviarie che percorrono un tratto di linea RFI pagano un prezzo al chilometro simile in tutto e per tutto, e che quindi differisce soprattutto per i servizi accessori che il gestore fornisce (ad esempio, fornitura del gasolio per le locomotive, recupero convogli guasti, manovre, ecc).<sup>26</sup>

Ma, se negli altri Paesi la concessione dell'autorizzazione ad effettuare trasporti ferroviari sulla rete nazionale è facilmente ottenibile, in Italia chi volesse intraprendere tale attività si troverebbe di fronte a una serie di vincoli di natura amministrativa, particolarmente precisi sulle revisioni e sulla manutenzione dei rotabili.

Il principale ostacolo all'instaurazione di un regime concorrenziale nei trasporti è, nel nostro Paese, costituito dalla coincidenza di interessi tra RFI e Trenitalia, che sono rispettivamente il gestore della rete nazionale e il principale operatore di treni passeggeri e merci sul territorio nazionale. RFI, infatti, è controllata al 100% dal Gruppo Ferrovie dello Stato.

È proprio questo legame con il gruppo Ferrovie dello Stato che rende impossibile l'instaurazione di un regime basato sulla concorrenza anche nelle ferrovie italiane, poiché il distacco di RFI da Trenitalia, primo operatore di treni passeggeri e merci nel nostro Paese, è avvenuto di diritto ma non di fatto. In Italia, infatti, l'esercizio di una IF implica il rilascio da parte di un organismo appositamente preposto, il CESIFER, del Certificato di Sicurezza, ovvero l'autorizzazione a circolare nella rete RFI per i mezzi di una IF.

Vengono effettuate prove continue su tutti gli impianti e richiesti standard di sicurezza e di manutenzione elevatissimi. Questo organismo richiede di certificare i rotabili delle varie IF ogni volta che essi devono percorrere una nuova linea, con evidenti li-

miti all'ingresso sul mercato di nuovi operatori che avrebbero la possibilità di inserirsi.

### *Il tipo di modello concorrenziale che dovrebbe applicarsi al settore ferroviario.*

Da quando RFI è stata creata, si è dato vita ad una vera e propria liberalizzazione di diritto che, va sottolineato, riguarda i servizi, ma non l'infrastruttura.<sup>27</sup> Su questa infrastruttura, però, possono transitare treni di soggetti diversi che possono trovarsi in concorrenza tra loro o che effettuano servizi complementari o addirittura indipendenti.<sup>28</sup>

Vi sono due meccanismi di concorrenza possibili in ambito ferroviario:

- La concorrenza nel mercato, sulla falsariga di quanto è avvenuto ed avviene nel trasporto merci, e quanto avvenuto in Gran Bretagna. Essa dovrebbe essere l'obiettivo primario da raggiungere in questo settore, ma non lo può essere sicuramente a breve termine. Appartengono a questo sistema i trasporti a lunga percorrenza e merci, anche se di fatto quasi tutti in mano a Trenitalia.
- La concorrenza per il mercato, cioè quella che viene verificata precedentemente all'ingresso nel mercato stesso, tramite gare di appalto: è certamente il modello a cui dobbiamo puntare ad arrivare nell'immediato nel nostro Paese, da applicarsi subito al trasporto regionale.

Il trasporto a lunga percorrenza, sia interno sia internazionale, è almeno formalmente già liberalizzato, con un meccanismo di concorrenza nel mercato, anche se, di fatto, è ancora oggi quasi esclusivamente in carico a Trenitalia. Questa categoria di trasporti consente una concorrenza vera e propria, proprio in ragione della più lunga percorrenza e, nelle loro ca-

27: Così G. Stagni, *op. cit.*, §3.

28: Di *servizio complementare* possiamo parlare quando una IF effettua servizi su tratte secondarie rispetto a quelle gestite da un'altra IF. Un esempio può essere costituito dalla concessa SAD che effettua servizi in coincidenza con le FS a Merano, e servizi complementari sulla rete RFI fino a Bolzano.

26: In proposito si veda il D.P.R. 188/2003, nel quale sono sanciti i criteri di determinazione del canone per la percorrenza di tratti ferroviari.

ratteristiche, possono essere accomunati al trasporto aereo a corto raggio, nel quale vige, seppur con qualche eccezione, un vero e proprio regime concorrenziale tra gli operatori.

Nondimeno, manca una decisa attuazione delle norme sulla concorrenza in materia, che consenta di avere la certezza che il quasi monopolio di Trenitalia lasci spazio ad altri operatori privati. Gli Stati membri infatti, "devono garantire che alle imprese di trasporto ferroviario venga riconosciuto lo stato giuridico di esercenti autonomi che operano secondo criteri imprenditoriali e si adeguano alle necessità del mercato".<sup>29</sup>

La legge italiana prevede, poi, l'utilizzo delle gare di appalto solo nel campo del trasporto regionale. Anche in questo settore è auspicabile l'ingresso di più vettori in concorrenza tra loro, ma già un netto passo in avanti si potrebbe avere assegnando i servizi regionali a compagnie tramite gare di appalto. Nonostante in alcune regioni negli anni scorsi siano state bandite gare di appalto per il trasporto regionale, esse sono andate appannaggio di Trenitalia, in quanto le altre IF non avevano materiale sufficiente per espletare i servizi richiesti.

Dal reparto merci le notizie sono più incoraggianti: anche a causa della carenza di materiale rotabile di Trenitalia, su alcune linee si vedono transitare mezzi di diverse IF che gestiscono trasporti internazionali e treni in servizio interno.

A causa dei vincoli amministrativi imposti dal CESIFER, però, parecchie IF sono costrette a lunghe procedure di prove prima di poter ottenere certificati di sicurezza per le locomotive, mentre Trenitalia può offrire servizi anche scadenti, forte della sua posizione radicata e dominante. È opportuno ricordare che il CESIFER appartiene a RFI, e che, quindi, potrebbe anch'esso trovarsi a fare i conti con un conflitto di interessi.

In quest'ottica è inopportuno tenere chiusa la porta ai vettori ferroviari esteri che intendono calcare

la scena del nostro Paese, dato che è nell'interesse dei clienti italiani (passeggeri e imprese) che anche soggetti non italiani entrino in tale mercato e si sforzino di competere al meglio con le realtà già in campo. Non solo: un sistema ferroviario all'avanguardia consentirebbe anche di abbattere i costi nel settore dei trasporti in generale. In questo processo di modernizzazione, gli Stati possono anche vigilare sugli standard di manutenzione e di sicurezza in tutti i settori di trasporto, ma non devono certo elargire aiuti a determinati operatori, rischiando di falsare il gioco della concorrenza.

Un processo di apertura in tal senso è avvenuto in numerosi Paesi europei, come ad esempio la Germania, in cui la liberalizzazione in campo ferroviario ha

*Il trasporto a lunga percorrenza è almeno formalmente già liberalizzato, anche se, di fatto, è ancora oggi quasi esclusivamente in carico a Trenitalia*

consentito di instaurare sulla rete DB<sup>30</sup> un vero e proprio mercato concorrenziale, dove oltre duecento operatori si danno battaglia a colpi di treni moderni, tariffe ribassate e infrastrutture all'avanguardia.<sup>31</sup>

Tale progresso ha consentito un miglioramento qualitativo notevole in quel Paese, riuscendo a far riattivare anche alcune linee dismesse, in cui nuovi operatori ferroviari sono subentrati all'ex gestore statale, consentendo a sempre più viaggiatori e merci di abbandonare il mezzo gommato a favore della sempre viva alternativa su rotaia. Per converso, mantenere un sistema in costante crescita necessita di una notevole spinta da parte dello Stato, con aiuti proporzionali al quantitativo di merci e passeggeri trasportati per un primo periodo, per poi giungere ad una totale devoluzione del settore ferroviario al mercato concorrenziale.

30: Deutsche Bundesbahn, rete delle ferrovie tedesche, sulla quale circolano più di 200 operatori tra passeggeri e merci, dando origine ad un vero e proprio regime concorrenziale.

31: Per una completa lista di questi operatori si rimanda alla consultazione dell'aggiornatissimo sito [www.railfaneurope.net](http://www.railfaneurope.net) alla sezione Stock Lists, dove può essere anche ammirata la notevole varietà di mezzi delle varie amministrazioni ferroviarie.

## *Cisalpino e la ferrovia Merano - Malles: due esempi ben riusciti di apertura a nuovi soggetti.*

In Italia abbiamo due esempi importanti di come l'apertura del mercato possa consentire un miglioramento dei servizi su varie tratte. Cisalpino e SAD dimostrano come si possa entrare nel mercato in maniera concorrenziale, anche per quanto riguarda i treni passeggeri.

La prima è una associazione internazionale finalizzata al trasporto passeggeri transfrontaliero tra Italia, Svizzera e Germania,<sup>32</sup> utilizzando treni a lunga percorrenza compatibili con le specifiche tecniche compatibili con tutti i tre Paesi attraversati. Il servizio è iniziato nel 1997 con una flotta di Pendolino, con la tratta Milano-Zurigo-Stoccarda, e adesso questi servizi si sono ampliati, anche grazie a treni composti da carrozze ordinarie, su città come Venezia, Firenze, Genova, Roma, e all'estero su Basilea. Inutile sottolineare come questo vettore su rotaie, se potenziato, possa divenire una valida e più economica alternativa all'aereo nelle medie percorrenze.

Cisalpino fa parte di un modello di concorrenza pura, in cui ogni operatore, anche estero, può inserirsi.

Se il network di trasporti passeggeri seguisse l'esempio tedesco anche nel nostro Paese, i binari della rete RFI sarebbero percorsi da convogli vicinali e a lunga percorrenza di diverse amministrazioni. Questo avviene già attorno a un centro urbano come Milano, dove LeNord e Trenitalia, grazie anche a delle forme di integrazione tariffaria dei biglietti, percorrono in alcuni casi gli stessi binari, come quelli del Passante.<sup>33</sup>

Un esempio di un "ramo secco"<sup>34</sup> tornato a fiorire è quello che ci viene fatto palese dalla Ferrovia dell'al-

ta Val Venosta che va da Merano a Malles. Attualmente gestita dalla SAD,<sup>35</sup> essa offre un servizio ferroviario cadenzato con treni molto moderni di costruzione svizzera, e dalle sue stazioni si dirama una fitta rete di autoservizi che, in coincidenza con i treni, rendono possibile raggiungere in breve tempo e con una grande comodità molti paesi della Val Venosta e dell'Alto Adige - Südtirol. Tuttavia, questa linea, quando era sotto la gestione statale, era considerata un "ramo secco" e nel 1990 fu chiusa per fantomatici lavori di ammodernamento. Questi lavori sono stati conclusi dalla SAD, che nel 2004 ha fatto transitare il primo treno sulla "nuova" Merano-Malles e si sta aggiudicando anche molti servizi sulla rete statale, giungendo fino a Bolzano.

*L'attuale situazione necessiterebbe di essere riformata dalla base. Il sistema statale dirigista deve, di fatto, passare la mano all'iniziativa privata*

Sulla scia di quanto avvenuto in Alto Adige - Südtirol, il concetto di "ramo secco" viene a decadere in quanto le linee dismesse, se affidate all'iniziativa privata, potrebbero divenire vettori alternativi al mezzo privato.

## *Le possibili soluzioni al problema dell'inefficienza delle ferrovie in Italia.*

Per migliorare il campo dei trasporti pubblici locali, di cui le ferrovie costituiscono una spina dorsale, si è rivelata evidente l'utilità di un approccio volto alla sostituzione al monopolio della concorrenza, nella direzione di una frammentazione della rete ferroviaria, con una spiccata interoperabilità di servizi tra le varie amministrazioni.

L'attuale situazione necessiterebbe, quindi, di essere riformata dalla base. Il sistema statale dirigista deve, di fatto, passare la mano all'iniziativa privata: RFI deve staccarsi da Trenitalia in maniera totale, creando una serie di gestioni private della rete ferroviaria, frammentando la rete nazionale. Molto semplicemente sarebbe opportuna, come soluzione im-

32: Tale associazione internazionale è composta da Trenitalia e dalle SBB-CFF-FFS, le Ferrovie Federali Svizzere.

33: Il Passante Ferroviario Milanese è un tratto di linea sotterraneo, percorso da convogli diretti alle varie destinazioni suburbane, e può essere utilizzato come linea metropolitana alternativa, in quanto unisce nodi di interscambio tra i vari mezzi pubblici.

34: Rami secchi erano definite le linee a scarso rendimento, nella politica dei trasporti degli anni '80, tutta rivolta al mezzo privato. Tale linea politica culminò con le *potature* da parte del Ministro

Signorile, che al 31/12/1986 sopprimeva un gran numero di linee ferroviarie di minore interesse.

35: SAD, Società di Autoservizi per le Dolomiti [www.sad.it](http://www.sad.it), che gestisce una fitta ragnatela di autolinee all'interno della Provincia Autonoma di Bolzano. Con la riapertura della ferrovia Merano-Malles, essa è divenuta una delle spine dorsali dalle cui stazioni si diramano numerosi autoservizi in coincidenza con i treni.

diata ed intermedia, la creazione di gare di appalto per i trasporti sia locali che a lunga percorrenza, con una valutazione attenta del servizio che viene reso da tutti gli operatori presenti alla gara.

La soluzione, quindi, nel campo ferroviario è la liberalizzazione dei servizi: questo può contribuire a far nascere una rete di trasporti pubblici, non solo ferroviari, contraddistinti da una coordinazione ed efficienza mai vista nel nostro Paese. Il Gruppo Ferrovie dello Stato, quindi, deve essere scisso in società a totale capitale privato, in modo tale da massimizzarne l'efficienza.

In ogni caso è possibile pensare ad un ulteriore passaggio della riforma delle ferrovie: l'affidamento dei servizi regionali tramite gara d'appalto. Alcune gare sono già state effettuate dal 2004 in cinque regioni, tutte andate a favore di Trenitalia, per i motivi più disparati, ma fondamentalmente per l'impossibilità di trovare concorrenti con una flotta analoga a quella del maggiore operatore ferroviario nazionale. Per favorire l'instaurazione del mercato concorrenziale, Trenitalia dovrebbe essere frammentata in più società tra loro in concorrenza, ovviamente a seguito dello scorporo della Holding Ferrovie dello Stato. Si otterrebbero, così, ottime chances per l'ingresso di nuovi operatori ferroviari sul territorio nazionale, e ulteriori basi per l'espansione all'estero delle imprese italiane, già iniziata con l'acquisto di TXLogistics da parte di Trenitalia. Questa IF opera treni merci sui binari di Austria e Germania, in pieno regime di concorrenza con numerosi operatori presenti in quei Paesi.

L'opportunità di dividere Trenitalia in società di gestione acquistate da privati va colta al volo: giro di pochi anni potrebbe qualificare il servizio ferroviario italiano, rendendolo pari agli altri Paesi Europei.

Per quanto riguarda il servizio ferroviario a carattere regionale, è auspicabile che la concorrenza tramite gara di appalto si concretizzi al più presto, come primo passaggio per il raggiungimento del modello concorrenziale anche in questo campo. Occorre, quindi, mettere le IF in grado di possedere il materiale rota-

bile per espletare i servizi che prima erano in carico a Trenitalia.

Ciò può avvenire tramite lo scorporo di Trenitalia stessa, con la conseguente acquisizione del materiale più moderno da parte di altre imprese, oppure - come avviene in Paesi come il Regno Unito e la Germania - è anche possibile prevedere che le imprese si rivolgano ad apposite società di leasing di materiale ferroviario. Già alcuni operatori merci sul territorio italiano si servono di macchine prese in leasing da fabbriche tedesche come la Siemens.<sup>36</sup>

Ciò che in Italia è fino ad ora avvenuto solo di diritto ma non di fatto - ovvero lo scorporo di rete ed operatori - è il primo passo verso la creazione di un autentico "mercato" dei servizi ferroviari, con tutte le conseguenze positive che i mercati portano con sé.

*Il Gruppo Ferrovie dello Stato, quindi, deve essere scisso in società a totale capitale privato, in modo tale da massimizzarne l'efficienza*

36: Dispolok è un operatore di leasing ferroviario che la Siemens ha creato per affittare propri prodotti alle amministrazioni che ne hanno necessità, anche temporanea. Questa società dispone di una vastissima gamma di locomotive diesel ed elettriche da treni passeggeri e merci, con potenze variabili tra 2000 e 6400Kw. Ulteriori informazioni possono essere trovate su [www.dispolok.com](http://www.dispolok.com). Tra i clienti italiani possiamo citare Ferrovie Nord Cargo, SBB Cargo, Del Fungo Giera, Rail traction company e Railion Strade ferrate del mediterraneo.



### *CHI SIAMO*

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



### *COSA VOGLIAMO*

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



### *I BRIEFING PAPERS*

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