



Munich Personal RePEc Archive

Privitisation without liberalisation? The strange case of Italian railways, and how adjustments to the government's reforms could achieve gains for rail users and taxpayers

Del Monte, Alfredo and Price, Richard

Professor of Industrial Economics and Policy, Università di Napoli Federico II, Facoltà di Economia, ex-Chair, UK Regulators' Network, and ex-Chief Executive, Office of Rail and Road

15 July 2016

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/90341/>
MPRA Paper No. 90341, posted 09 Dec 2018 14:54 UTC

Privatizzazione senza liberalizzazione?

Lo strano caso delle ferrovie italiane

Alfredo Del Monte¹, Richard Price²

luglio 2016

Sinossi

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.

1 Le proposte del governo italiano

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;

¹ Professor of Industrial Economics and Policy, Università di Napoli Federico II, Facoltà di Economia.

² Chief Executive Officer 2011-2016, di Office of Rail and Road, (ORR); ex-presidente, UK Regulators' Network. E-mail: richard.price@larpnet.com

Siamo molto grati per i commenti e i consigli di Luisa Affuso e Pietro Infante; Bethan Stokes e Ronan Devaney per il loro aiuto in precedenti analisi a cui abbiamo fatto riferimento qui. Eventuali errori sono di nostra responsabilità. Una versione di questo articolo è stata pubblicata su Nel Merito, 7 giugno 2016.

- 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 più 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 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	monopolio	98%		
Di cui				
Alta Velocità	Concorrenza nel mercato	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 Autorità 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.

References

Luisa Affuso and D.M.G. Newbery (2000), Investment, Reprocurment and Franchise Contract Length in the British Railway Industry, CEPR Discussion Paper 2619, Centre for Economic Policy Research, London.

Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (2016), Budget Economico Annuale – Esercizio 2015.

Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (2016), Budget Economico Pluriennale 2015-2017.

Fabio Bogo (2016), 'Armani e la fusione Anas Ferrovie: "Tre tappe per arrivare sul mercato"' // *Sole 24 Ore*, 4.

Competition and Markets Authority (2016), Competition in passenger rail services in Great Britain, March.

Department for Transport (2016), Passenger Services Franchise Competition Guide, January, London.

European Commission (2008), Road infrastructure cost and revenue in Europe, Bruxelles.

European Commission (2013), Europeans' satisfaction with rail services, Eurobarometer report 382a, Bruxelles.

European Commission (2014) Rail Market Monitoring Study report, Bruxelles.

Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane (2014), Bilancio consolidato 2013

Istituto Nazionale Di Statistica (ISTAT), Rilevazioni sul trasporto su strada e sul trasporto ferroviario, 2014. <http://www.istat.it/it/archivio/178014>

Office of Rail and Road (2016), GB Rail industry 2014-15 Financial information, March, London.

Pier Carlo Padoan(2016), Interview in *La Repubblica*, 12 January.

Richard Price (2015), Regolamentazione delle ferrovie. L'esperienza Britannica, *Rivista T_CESIT*, No 8.

RSSB (2016), Annual Safety Performance Report 2014-15, London.

Nicola Shaw (2016), The Shaw Report: The future shape and financing of Network Rail, March, London.

The Economist (2013), 'Coming round the bend: How Britain developed a truly competitive rail freight market', 22 June.

Transport Focus (2016), National Rail Passenger Survey, Autumn 2015, January, London.