

## La bomba sua la macchina a vapore

Fisiologia e patologia del monopolio ferroviario italiano: il caso Arenaways  
Lucia Quaglino

### Introduzione

Il caso Arenaways, la società ferroviaria fallita nel 2011 che nel 2008 chiese di poter operare sulla tratta Torino-Milano, rappresenta un esempio emblematico di come la proprietà pubblica e la mancata separazione proprietaria delle reti, in un contesto normativo molto incerto, siano fonte di inevitabili conflitti di interesse a danno della competizione (nonostante le direttive comunitarie in materia) che impediscono al settore di crescere e svilupparsi. L'Antitrust ha recentemente condannato il gruppo Ferrovie dello Stato Italiane (FSI) per abuso di posizione dominante in seguito al comportamento tenuto nei confronti della società alessandrina. La decisione arriva troppo tardi per cambiare la storia ed è sotto molti punti di vista discutibile, ma quanto meno ha il merito di richiamare l'attenzione pubblica su un tema, oggi, di prioritaria importanza.

L'Istituto Bruno Leoni da anni, nell'*Indice delle Liberalizzazioni*<sup>1</sup> prima di tutto e in numerosi altri articoli e paper,<sup>2</sup> evidenzia come in Italia, a causa della struttura monopolistica del settore, finora non sia stato possibile godere dei benefici – tra cui, ad esempio, l'aumento di domanda, la riduzione dei costi operativi, l'interruzione del trend occupazionale decrescente – riscontrati in Paesi più liberalizzati come la Svezia e l'Inghilterra che hanno fatto ricorso all'*unbundling*. Nonostante i vantaggi garantiti dalla separazione proprietaria e della competizione, il quadro normativo italiano continua a non mostrare miglioramenti.

Partendo dalla ricostruzione dei fatti così come emergono dalla delibera dell'Autorità per la concorrenza e per il mercato (Agcm) del 25 luglio 2012, obiettivo del presente Briefing Paper è evidenziare come l'attuale assetto del settore non abbia impedito al gruppo FS di abusare della sua posizione dominante adottando una condotta scorretta: con comportamenti immotivatamente dilatori e tendenti a indurre in errore il regolatore, è riuscita prima a ritarda-

### KEY FINDINGS

- L'Antitrust ha condannato per abuso di posizione dominante il gruppo Ferrovie dello Stato Italiane (FSI) che, con comportamenti immotivatamente dilatori e tendenti a indurre in errore il regolatore, è riuscita prima a ritardare l'ingresso di un nuovo potenziale concorrente di un paio d'anni, poi a consentirne l'entrata a condizioni fortemente penalizzanti, portandolo così al fallimento.
- L'ammontare della sanzione imposta dal regolatore ex post è tuttavia talmente irrisorio (300.000 euro) che difficilmente potrà disincentivare condotte analoghe in futuro.
- In Italia il quadro normativo e regolatorio nel settore ferroviario continua a essere poco chiaro. In un simile contesto, la proprietà pubblica e la mancata separazione proprietaria delle reti generano conflitti di interesse che ostacolano la concorrenza, come dimostra il caso Arenaways.
- È quindi auspicabile un *unbundling* per separare il gestore della rete dall'operatore dei servizi di trasporto, e dividere in quattro le Ferrovie dello Stato: trasporto passeggeri, merci, treni regionali, rete (i binari), privatizzando tutto e affidando la regolazione del mercato a organismi pubblici indipendenti.

*Lucia Quaglino è fellow dell'Istituto Bruno Leoni.*

1 Istituto Bruno Leoni (2011), *Indice delle liberalizzazioni 2011*, Torino, IBL Libri.

2 Arrigo U., Ferri V. (2012), *La separazione delle reti ferroviarie. Insegnamenti per l'Italia dalle riforme di Svezia e Gran Bretagna*, IBL Special Report, [http://194.185.200.102/Regolazione1/TRASPORTI/Studi-ric/Arrigo\\_Ferri\\_IBL-Special\\_Report-Ferrovie.pdf](http://194.185.200.102/Regolazione1/TRASPORTI/Studi-ric/Arrigo_Ferri_IBL-Special_Report-Ferrovie.pdf); Bozzi A. (2006), *Uscire dal binario morto. Come salvare le Ferrovie dallo Stato*, IBL Briefing Paper no. 37, [http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL\\_BP\\_37\\_Ferrovie.pdf](http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_37_Ferrovie.pdf); Brenna C. (2009), *Ferrovie zero sussidi. Ecco perché il mercato può renderle efficienti, pulite e meno costose*, IBL Focus no. 152, [http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/Focus/IBL\\_Focus\\_152\\_Brenna.pdf](http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/Focus/IBL_Focus_152_Brenna.pdf); Giuricin A. (2008), *Ferrovie dello Stato: l'illusione del risanamento*, IBL Briefing Paper no. 57, [http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/BP/IBL\\_BP\\_57\\_Ferrovie.pdf](http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/BP/IBL_BP_57_Ferrovie.pdf).

re l'ingresso di un nuovo potenziale concorrente di un paio d'anni, poi a consentirne l'entrata a condizioni fortemente penalizzanti, portandolo così inevitabilmente al fallimento e riuscendo dunque a ostacolare la concorrenza. Nonostante ciò, l'ammontare della sanzione imposta dal regolatore *ex post* è talmente irrisorio (300.000 euro) che difficilmente potrà disincentivare condotte analoghe in futuro.

### **Premessa sul quadro normativo-giuridico:**

Il settore ferroviario è interessato da un processo di liberalizzazione avviato a livello comunitario: il primo intervento normativo in materia è rappresentato dalla Direttiva 91/440/CE, seguita dalle Direttive 95/18/CE e 95/19/CE. Con il "primo pacchetto ferroviario" (approvato il 26 febbraio 2001 e poi seguito dal secondo e terzo pacchetto ferroviario, approvati rispettivamente il 29 aprile 2004 e il 23 ottobre 2007) si incentivava l'apertura del mercato alla concorrenza e si intendeva garantire un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture.

In recepimento della normativa comunitaria, in Italia i primi interventi normativi per liberalizzare il settore sono rappresentati dai D.P.R. n. 277/98 e n. 146/99. È quindi seguito il Decreto Legislativo n. 188/03, successivamente modificato ed integrato: l'ultima versione è costituita dal D. Lgs. n. 15/10 che regola l'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario, incluso il trasporto passeggeri. All'art. 2, lettera d) si stabilisce che l'accesso al mercato del trasporto di passeggeri è libero e deve essere consentito a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, al fine di garantire lo sviluppo della concorrenza.<sup>3</sup> RFI, in quanto gestore, è quindi tenuto a concedere, alle imprese che lo richiedano, l'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura.

Tuttavia, dopo 17 anni il quadro normativo è ancora poco chiaro: si è provveduto, con il decreto legge denominato "Salva Italia" nel dicembre del 2011, solo ad istituire un soggetto regolatore che, sebbene sarebbe dovuto diventare attivo entro sei mesi, tuttavia ancora oggi non si è insediato, lasciando il settore privo di un'autorità di regolazione indipendente in grado di promuovere e tutelare la concorrenza.

Di particolare interesse per il caso Arenaways è inoltre la normativa vigente all'epoca dei fatti sul trasporto regionale, che è un comparto particolarmente chiuso alla concorrenza: il "ddl sviluppo" del 2009, infatti, in sostanza impedisce l'ingresso di nuovi operatori in grado di offrire un servizio tra città della stessa regione. In virtù della legge 33 del 2009, inoltre, i contratti di servizio pubblico con le regioni,<sup>4</sup> che durano sei anni, possono essere rinnovati per altri sei: questo implica che, a condizioni normative immutate, l'accesso al mercato regionale molto probabilmente potrebbe restare bloccato per i prossimi dodici anni.<sup>5</sup>

Con il decreto liberalizzazioni (DL 1/2012) si è intervenuti anche in questo comparto: se l'Autorità di regolazione dovesse diventare operativa, potrebbe essere introdotta la concorrenza anche nei servizi di trasporto regionale, che dovranno essere assegnati tramite gara. Tuttavia per questo bisognerà attendere il 2015, proprio a causa della precedente normativa (legge 33 del 2009), che prevedeva una scadenza a lungo termine per i bandi.

3 Il Decreto prevede inoltre che, in caso di tracce configgenti tra i diversi operatori, il gestore indisca una procedura di coordinamento tra le parti adottando rapidamente una decisione. In caso di contrasti, è compito dell'URSF intervenire per risolverli.

4 Trenitalia li ha rinnovati quasi tutti, anche grazie ai nuovi sussidi statali previsti dalla legge 2 del 2009.

5 Istituto Bruno Leoni (2011), *Indice delle liberalizzazioni 2011*, Torino, IBL Libri.

## Le parti coinvolte

Il caso presentato vede Arenaways con Altroconsumo<sup>6</sup> e Codacons<sup>7</sup> unite in un procedimento istruttorio contro il gruppo Ferrovie dello Stato (FS), che ha abusato del suo potere monopolistico per ostacolare l'ingresso sul mercato ferroviario a un potenziale concorrente fino a indurlo al fallimento.

Da un lato, quindi, una potenziale nuova impresa ferroviaria nel trasporto passeggeri, Arenaways, nata nel 2006, che intendeva entrare in concorrenza con il servizio di trasporto passeggeri di Trenitalia lungo la tratta Torino-Milano-Alessandria-Torino. Dall'altro lato FS, il cui capitale sociale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia, al vertice del gruppo che gestisce ed eroga i servizi di trasporto ferroviario costituito dalle società RFI e Trenitalia: la prima gestisce l'infrastruttura ferroviaria, la seconda è la principale impresa ferroviaria nazionale, operante nel trasporto ferroviario passeggeri a media e lunga percorrenza, nel trasporto metropolitano e regionale e nel trasporto merci. Queste ultime due società svolgono funzioni operative, mentre FS ha un ruolo di coordinamento e indirizzo e, detenendo interamente il capitale sociale delle controllate, ne beneficia dei risultati ottenuti. In proposito, risulta molto chiaro il parere dell'Agcm: "Ciò spiega l'interesse attivo di FS nelle fasi principali che hanno contribuito a delineare il contesto normativo di riferimento, caratterizzate da una "partecipazione" alla redazione del testo di alcune norme, come risulta ad esempio nel caso delle modifiche alla normativa sul trasporto ferroviario che hanno portato all'emanazione dell'art. 59 della legge n. 99/2009".

La nuova società alessandrina intendeva offrire dei servizi extra a bordo (presa di corrente sotto ogni sedile, carrello ristoro, numerosi monitor, possibilità di acquistare quotidiani, lucidascarpe)<sup>8</sup> con l'obiettivo di intercettare, oltre ai passeggeri che già si muovevano su tale tratta, la domanda di utenti che utilizzavano mezzi di trasporto differenti per i loro spostamenti su tale territorio. L'arrivo a destinazione, con una serie di fermate intermedie, era previsto in 1 ora e 35 minuti; il servizio passeggeri era offerto con cadenza oraria 7 giorni a settimana, ad un prezzo variabile a seconda della lunghezza del percorso.<sup>9</sup>

Si consideri che la tratta in questione è quella caratterizzata dai flussi di mobilità più elevati della penisola (solo nelle aree urbane si concentra l'80% della domanda); Torino (con 200.000 viaggiatori al giorno) e Milano (che rappresenta la principale destinazione di chi si muove in Lombardia, dove sono oltre 560.000 le persone che si spostano quotidianamente per lavoro o studio), sono inoltre i due nodi fondamentali del sistema ferroviario nazionale. Per altro solo su Milano la dotazione infrastrutturale è adeguata, mentre al di fuori i treni non sono sufficienti per adeguare l'offerta alla domanda e alla potenzialità della rete. Il nuovo entrante era quindi evidentemente interessato a un territorio in cui c'erano spazi di crescita anche per un potenziale concorrente, senza che

6 Un'associazione indipendente di consumatori.

7 Un'associazione a cui aderiscono diverse associazioni operanti per la tutela degli utenti di numerosi Servizi.

8 [http://www.arenaways.com/page/25/Altri\\_servizi](http://www.arenaways.com/page/25/Altri_servizi)

9 Per il primo anno di attività, pari a 19 euro per una tratta lunga (circa 150 Km), 17 euro per una tratta media (circa 110 Km) e 10,5 euro per una tratta breve (circa 80 Km). Sulle medesime tratte Trenitalia varia considerevolmente il prezzo del servizio a seconda del tipo di treno utilizzato e della classe in cui si viaggia: ad esempio, 10 euro in seconda classe su un treno regionale veloce sulla Torino Milano, 45 euro per la prima classe dell'Alta Velocità, che per la medesima classe scendono a 30 euro sull'Eurostar city (Frecciabianca). Il prezzo medio tra prima e seconda classe degli Intercity era maggiore di quello fissato da Arenaways per un percorso analogo.

questo potesse erodere in modo consistente l'interesse economico dell'*incumbent*; anzi, oltre al capoluogo lombardo l'offerta esistente non era neanche adeguata a soddisfare le esigenze dei passeggeri.

Peraltro Arenaways intendeva offrire il servizio senza richiedere nessun sussidio su una tratta che, seppur ad alta frequentazione, è considerata servizio universale, per cui Trenitalia riceve un sussidio pubblico pari a un milione di euro (0,47 euro chilometro). Questo è possibile in virtù della legge 2 del 2009, che prevedeva che le regioni che avessero firmato il contratto con Trenitalia avrebbero ottenuto 480 milioni di euro, stabilendo così, a priori e in modo altamente anti-competitivo, il beneficiario del sussidio e obbligando lo Stato a pagare anche quando il servizio non necessita di sussidi pubblici.<sup>10</sup>

Tuttavia, dopo aver fatto richiesta per le tracce nel 2008, Arenaways ha potuto iniziare a operare solo nel 2010, senza fermate intermedie, con due coppie di treni giornalieri, scesi a una coppia di treni settimanale nell'aprile del 2011. Dopo pochi mesi, prevedibilmente, è seguita la dichiarazione di fallimento da parte del tribunale di Torino il 1° agosto 2011.

## Gli eventi

L'11 aprile del 2008 Arenaways inviò a RFI una richiesta di 51 tracce per poter erogare il servizio di trasporto passeggeri nell'anno 2008-2009: dal momento che la richiesta non aveva avuto esito, nell'aprile del 2009 veniva ripetuta. La società, tuttavia, non ottenne le tracce che a novembre 2010, non alle condizioni richieste ma, per decisione assunta dall'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (URSF) nel novembre 2010,<sup>11</sup> solo per la tratta Torino-Milano, senza possibilità di fare fermate intermedie e impiegando 15 minuti in più del monopolista che, invece, faceva sei fermate.

Nel novembre 2010, intanto, Altroconsumo e CODACONS denunciavano l'esistenza di barriere all'ingresso di natura normativa-regolamentare nel mercato del trasporto ferroviario passeggeri.

A dicembre 2010 l'Agcm ha quindi avviato un procedimento istruttorio nei confronti di FS e RFI per verificare l'esistenza di eventuali comportamenti restrittivi alla concorrenza, in particolare l'abuso di posizione dominante,<sup>12</sup> volti a impedire l'ingresso di Arenaways e privando così gli utenti del servizio della possibilità di usufruire di un servizio alternativo a quello dell'*incumbent*. Lo stesso procedimento istruttorio nel settembre 2011 è stato poi esteso anche a Trenitalia in quanto ha partecipato attivamente alla strategia volta a escludere il nuovo potenziale concorrente.

I documenti analizzati evidenziano come FS, tramite RFI, abbia adottato "comportamenti ingiustificatamente dilatori", nonostante i continui solleciti da parte della Direzione Generale per il Trasporto Ferroviario del Ministero dei Trasporti (MIT-DGTF) e URSF, ostacolando di conseguenza l'ingresso di Arenaways nel mercato ferroviario. In particolare, FS avrebbe usato una "procedura di consultazione" avviata da RFI che coinvolgeva le Regioni Piemonte e Lombardia, i MIT-DGTF e l'URSF in modo strumentale, ossia per sollevare dei dubbi – relativi in particolare alla natura dei servizi, al sistema tariffario

10 Istituto Bruno Leoni (2011), *Indice delle liberalizzazioni 2011*, Torino, IBL Libri.

11 Ai sensi dell'art. 59 della legge n. 99/2009, secondo cui sono possibili limitazioni ai servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale nel caso in cui il loro esercizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico in termini di redditività di tutti i servizi coperti da tale contratto.

12 In violazione dell'art. 102 del TFUE Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

di Arenaways e all'impatto dei nuovi servizi sui Contratti di Servizio<sup>13</sup> - che erano già state affrontati e, per la maggior parte, risolti dal MIT-DGTF anche prima che Arenaways facesse la sua richiesta.<sup>14</sup> Le stesse Regioni coinvolte, inoltre, avevano dichiarato ancora prima che non esistevano motivi validi per non assegnare le tracce alla società alessandrina.

Eppure questi stratagemmi hanno permesso al gruppo FS di ritardare in modo piuttosto significativo l'ingresso del nuovo concorrente: dal momento della richiesta ad aprile 2008, Arenaways non ha ottenuto l'assegnazione delle tracce che a novembre 2010.

Trenitalia ha partecipato attivamente alla strategia di esclusione in almeno tre modi: innanzitutto, ha consapevolmente rappresentato i fatti in modo non corretto, ma tale da indurre in errore l'URSF nel valutare l'impatto che l'ingresso del nuovo operatore avrebbe avuto sui suoi contratti di servizio pubblico; quindi, durante il riesame dell'URSF relativamente alla decisione del novembre 2010, ha cercato di influenzare i soggetti coinvolti; infine, ha utilizzato in modo strumentale i propri treni commerciali e, dal 2010, quelli sussidiati, nelle stesse tratte e orari di interesse per Arenaways, con l'intento di toglierle potenziali quote di mercato.

In particolare, sebbene già il 2 ottobre 2008 sia la Regione Piemonte che la Lombardia avessero concesso l'ingresso ad Arenaways, RFI coinvolge il MIT-DGTF, che pure il 10 novembre del 2008 conferma l'inesistenza di motivi per non assegnare le tracce al nuovo operatore.

A questo punto RFI continua a rinviare l'ingresso del concorrente con il pretesto di volere un parere concorde da parte delle Regioni e del MIT (11 dicembre 2008): sia il 15 gennaio 2009, sia tra fine aprile e inizio maggio 2009 a fronte di una seconda richiesta da parte di RFI, tutti i soggetti coinvolti ribadiscono le loro posizioni a favore della nuova società.

Si noti come, in contrasto con la normativa, durante tutto questo periodo non sia mai stata coinvolta Arenaways, che nel frattempo il 30 aprile 2009 scrive al MIT-DGTF per lamentare il mancato e ingiustificato rilascio delle tracce.

Il 20 maggio 2009, considerata la situazione di stallo, interviene il MIT-DGTF che richiede all'URSF di prendere provvedimenti "per le valutazioni di competenza ai sensi dell'art. 37 Dlgs n. 188/03". Solo a questo punto, si richiede l'intervento anche di Arenaways. RFI giustifica i suoi ritardi facendo appello al "quadro regolatorio incerto e lacunoso" e ribadendo tutte le precedenti argomentazioni (natura del servizio, tariffe, royalty), sebbene fossero già state risolte. Ovviamente il 24 luglio 2009 l'URSF

<sup>13</sup> L'ipotesi di una possibile compromissione dell'equilibrio economico di Trenitalia è piuttosto irrealistica: a livello di linea/bacino, per dimezzare l'utile di Trenitalia – anche assumendo ipotesi molto favorevoli all'*incumbent* nel calcolare gli oneri finanziari - Arenaways avrebbe dovuto superare soglie di riempimento del 75 e 85%, eventualità alquanto improbabile. A livello di intero contratto, invece, si evidenzia un margine talmente ampio per l'ingresso di nuovi operatori che Arenaways non avrebbe potuto colmarlo neanche se avesse riempito i treni al 100%. Tuttavia l'URSF è stata indotta in errore da Trenitalia, che ha fornito una rappresentazione dei fatti fuorviante, oltre a rafforzare la propria posizione, con nuovi treni e orari, sulle medesime tratte di interesse del nuovo operatore.

<sup>14</sup> Già nel 10 gennaio 2008, il MIT-DGTF aveva inviato una lettera al Capo di Gabinetto dell'allora Ministro dei Trasporti dove scriveva che "non sussistono motivi ostativi ai fini dell'accesso all'infrastruttura nazionale per la società Arenaways". Inoltre "dall'esame del business plan presentato, si deduce che trattasi di un volume di servizi destinato ad avere un impatto di carattere marginale nell'ambito del settore e delle tipologie di trasporto espletate" (sottolineature aggiunte). Infine, il MIT-DGTF avvisava che ai fini dell'ingresso della società sul mercato sarebbe stata "sufficiente l'aggiunta, nel dispositivo del decreto di estensione dell'attività all'infrastruttura nazionale, di una riserva che testualmente disponga che la Società è tenuta alla copertura degli oneri dei contratti di servizio relativi ai servizi universali".

conferma nuovamente la posizione favorevole all'ingresso di Arenaways del MIT-DGTF. Nonostante ciò, RFI non assegna comunque le tracce ad Arenaways fino alla metà del mese di maggio 2010: nel frattempo, sono passati più di due anni dalla richiesta del nuovo operatore.

Intanto RFI continua ad addurre nuovi pretesti per ostacolare l'operato della società alessandrina: il 13 maggio 2010 RFI richiede all'URSF di comunicarle se, relativamente agli orari, i servizi Arenaways potessero compromettere l'equilibrio economico dei contratti di servizio interessati (Piemonte, Lombardia e Toscana) e "a quali limitazioni detta attività dovrà ritenersi eventualmente assoggettata". Questa richiesta fa appello all'art. 59 della legge n. 99/2009 (cfr. nota 11) che sancisce il principio per cui è possibile porre limitazioni ai servizi ferroviari passeggeri nel caso in cui, di fatto, i concorrenti facciano troppa concorrenza al monopolista,<sup>15</sup> nello specifico "nel caso in cui il loro esercizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico in termini di redditività di tutti i servizi coperti da tale contratto". In questo caso, nella tratta in questione Arenaways avrebbe compromesso l'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico in termini di redditività dell'impresa ferroviaria Trenitalia, titolare dei contratti di servizio con le Regioni Piemonte e Lombardia. Il 9 novembre 2010 l'URSF impedisce quindi ad Arenaways di effettuare le fermate intermedie.

Si sottolinea come, anche durante questo arco di tempo, RFI abbia continuato a rinviare l'assegnazione delle tracce alla chiusura di tale procedimento, nonostante il parere contrario ed i solleciti espressi dalla DGTF-MIT e dall'URSF. Solo il 15 novembre 2010 Arenaways ha quindi potuto cominciare la sua attività alle condizioni previste dall'URSF, ossia collegando direttamente Milano e Torino.

Negli stessi anni la strategia escludente viene posta in atto anche da Trenitalia, che presenta al gestore ripetute richieste integrative, la maggior parte delle quali riguardanti le stesse tratte e orari di interesse di Arenaways, per i propri treni commerciali e, dal 2010, anche per quelli sussidiati. Trenitalia ha ottenuto tutte le modifiche richieste, in termini di nuova capacità e diversi orari, nei tempi previsti dalla normativa di riferimento: in tali occasioni RFI non ha infatti mai sollevato problemi relativi alla compromissione dei Contratti di Servizio con le regioni interessate, adottando quindi una condotta totalmente differente a seconda che la richiesta fosse avanzata da Arenaways o da Trenitalia.

Tra gli altri comportamenti scorretti di RFI, ad esempio, la richiesta ad Arenaways di requisiti tecnici onerosi (tra cui l'uso esclusivo di materiale bidirezionale, ossia due locomotive per treno, una in testa ed una in coda). Inoltre, le ha assegnato tracce più ampie del necessario: nonostante l'impossibilità di effettuare fermate intermedie, il tempo consentito per andare da da Torino P. S. a Milano P.G. era di 1 ora e 58 minuti, ben 15 minuti in più del tempo impiegato dal treno interregionale di Trenitalia che effettua 6 fermate intermedie.

Quando, dunque, due anni dopo la richiesta, Arenaways ha finalmente potuto iniziare ad operare, le condizioni previste erano talmente sfavorevoli rispetto a quelle dell'*incumbent* che il fallimento sarebbe stato inevitabile.

### La strategia escludente del gruppo FS

Il gruppo FS ha quindi adottato molteplici stratagemmi – sfruttando un quadro normativo talvolta confuso, talvolta orientato a tutelare il monopolista a scapito della concor-

<sup>15</sup> Quaglino L. (2012), *Il caso Arenaways: che figuraccia Trenitalia*, <http://www.chicago-blog.it/2011/10/11/il-caso-arenaways-che-figuraccia-trenitalia/>



renza - per ritardare e ostacolare l'ingresso della società concorrente. Innanzitutto, RFI si è servita di comportamenti ingiustificatamente dilatori di oltre 18 mesi rispetto alla richiesta di accesso a un'infrastruttura essenziale avanzata da Arenaways, assumendo però comportamenti opposti quando le richieste arrivavano dall'*incumbent*. Trenitalia, poi, ha influenzato l'URSF tramite una rappresentazione dei fatti non corretta, inducendolo in errore. Ha inoltre cercato di influenzare gli altri soggetti istituzionali coinvolti a proprio vantaggio sostenendo la natura regionale dei servizi offerti da Arenaways per poterne ostacolare l'ingresso al mercato del trasporto regionale di passeggeri. Trenitalia, infine, ha approfittato dei forti vantaggi competitivi di cui gode, tra cui l'esistenza di convenzioni che legano, almeno in parte, i ricavi ottenuti dai treni commerciali alla domanda espressa dagli utenti dei treni sussidiati: ha così sottratto potenziale domanda ad Arenaways aumentando la propria offerta, sia di servizi commerciali che sussidiati, sulla stessa traccia di interesse del nuovo operatore.

La strumentalità di tali condotte è inevitabile e non certo sorprendente dato che, per legge,<sup>16</sup> il gestore risulta autonomo e indipendente solo rispetto alle imprese operanti nel settore dei trasporti, non rispetto alla *holding* FS. Nonostante poi RFI sia soggetta a controllo per garantire la correttezza e terzietà delle sue decisioni (cfr. nota 17), il gruppo intero appartiene a un solo azionista che ovviamente è interessato che il comportamento di tutti i soggetti coinvolti sia armonizzato.

Del resto, l'indipendenza di FS rispetto al gestore della rete era già stata messa in dubbio dalla Commissione Europea: con un ricorso del 12 luglio 2011, chiese alla Corte di Giustizia di verificare la non corretta attuazione del primo pacchetto ferroviario. Tra i motivi addotti, in particolare: "Anzitutto, il regime che regola l'esercizio da parte del gestore dell'infrastruttura delle funzioni in materia di accesso all'infrastruttura non fornirebbe garanzie sufficienti che detto gestore operi in modo indipendente dalla *holding* del gruppo di cui fa parte, il quale comprende anche la principale impresa ferroviaria sul mercato".

## L'unbundling

L'indipendenza di FS sarebbe possibile solo in regime unbundling, sull'esempio di Svezia e Inghilterra che hanno separato, anche dal punto di vista proprietario, il gestore della rete dall'operatore dei servizi di trasporto, oltre a suddividere il vecchio monopolista pubblico in una pluralità di aziende per i servizi di trasporto e per la fornitura di servizi a monte delle medesime. In modo simile, sarebbe necessario dividere in quattro le Ferrovie dello Stato, con altrettanti consigli d'amministrazione: trasporto passeggeri, merci, treni regionali, rete (i binari), privatizzando tutto e affidando la regolazione del mercato a organismi pubblici indipendenti. Teoricamente un organismo indipendente per la regolazione trasportistica è stato introdotto dal decreto Salva Italia, ma l'Autorità - la cui sede avrebbe dovuto essere individuata entro il 30 aprile 2012 e il cui consiglio avrebbe dovuto insediarsi entro la fine del mese successivo - appare ancora in alto mare.<sup>17</sup>

16 Si fa riferimento, in particolare, al Decreto Legislativo n. 188/03, che stabilisce l'autonomia e l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura, e all'Atto di concessione, che obbliga RFI a "conformarsi ai principi di trasparenza, equità e non discriminazione" e pone l'esercizio delle sue funzioni sotto lo stringente controllo dello Stato (Ministero dei Trasporti e URSF), senza attribuire ad FS alcun potere di direzione e coordinamento.

17 Quaglini L., Stagnaro S. (2012), "Due nodi per la nuova Autorità Trasporti: competenze e indipendenza", *Il Sole 24 ore*, <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=11337>; Stagnaro S., "La nuova Authority dia il segnale di svolta", *Il Sole 24 ore*, <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=11474>

Grazie all'apertura dei mercati i due Paesi citati hanno visto aumentare, dalla metà degli anni '90, la domanda di quasi l'80% in Svezia e più del 100% in Gran Bretagna; nello stesso periodo l'Italia, dove invece la liberalizzazione non è stata attuata, ha subito una contrazione del numero di passeggeri.<sup>18</sup> Non è quindi stato possibile beneficiare del calo dei costi operativi degli operatori del trasporto ferroviario per passeggero km, che ha invece consentito di eliminare la sovvenzione netta agli operatori nei paesi liberalizzati, rendendo così il trasporto passeggeri finanziariamente autosufficiente.

Svezia e Gran Bretagna hanno inoltre registrato una crescita della quota modale del trasporto su ferro (anch'essa in calo nel nostro Paese). Nel complesso, il maggior numero di treni circolanti ha consentito di ridurre del 35% in termini reali i costi operativi del gestore di rete per treno km negli anni 2003-04 fino al 2010-11. Ulteriori benefici si sono riscontrati nell'occupazione, che si è stabilizzata quando non è addirittura aumentata, mentre FS ha ridotto di circa un terzo i dipendenti dal 1997 (anno con cui la direttiva Prodi, recependo le direttive comunitarie, prevedeva l'apertura del settore alle regole concorrenziali) ad oggi.

Il ritardo dell'Italia nell'aprire il settore alla concorrenza ha quindi impedito sia uno sviluppo dell'offerta, sia un incremento della domanda anche in assenza di contributi statali rilevanti.<sup>19</sup> La struttura del settore, senza un intervento normativo, pone il gruppo FS in una tale posizione di dominanza da rendere improbabile quanto difficile l'ingresso di qualsiasi nuovo concorrente.

L'esperienza con Arenaways dimostra in modo visibile e certificato dall'Antitrust come la natura verticalmente integrata del gruppo Ferrovie dello Stato possa essere agevolmente utilizzata a fini anti-concorrenziali.

### L'ammontare della sanzione

La strategia escludente del gruppo FS rappresenta quindi un abuso di posizione dominante, in violazione della disciplina Antitrust, a danno dei consumatori, che non hanno potuto godere dei vantaggi connessi all'ingresso di un nuovo concorrente sul mercato ferroviario, legati al miglioramento, ampliamento e diversificazione dell'offerta, oltre che ad una diminuzione dei prezzi, sebbene l'utenza avesse spesso manifestato la propria insoddisfazione rispetto alla qualità e quantità dell'attuale servizio. Trenitalia resta così monopolista del settore, pregiudicando ogni potenziale vantaggio offerto dalla normativa vigente sulla liberalizzazione del trasporto ferroviario passeggeri.

Tuttavia, nonostante l'evidente scorrettezza dell'*incumbent* e i significativi danni ai consumatori, è irrisorio l'importo della sanzione, che dovrebbe tenere in considerazione anche la capacità economica delle parti, in grado di influenzare e pregiudicare in modo significativo il gioco concorrenziale. Eppure secondo l'Agcm il "carattere di novità alla condotta contestata" costituisce "motivo sufficiente per irrogare una sanzione minima alle parti della procedura istruttoria in corso, limitata a 100.000 euro, con riferimento alla condotta posta in essere da FS, per il tramite della propria controllata RFI, e a 200.000 euro, con riferimento alla condotta posta in essere da FS, per il tramite della propria controllata Trenitalia".

<sup>18</sup> In Italia è aumentata del 16% la domanda del trasporto merci, ossia in un comparto liberalizzato anche nel nostro Paese.

<sup>19</sup> In Italia, anzi, continuano ad aumentare i contributi pubblici, in particolare nel trasporto regionale. Arrigo U., Ferri V. (2012), *La separazione delle reti ferroviarie. Insegnamenti per l'Italia dalle riforme di Svezia e Gran Bretagna*, IBL Special Report, [http://194.185.200.102/Regolazione1/TRASPORTI/Studio-ric/Arrigo\\_Ferri\\_IBL-Special\\_Report-Ferrovie.pdf](http://194.185.200.102/Regolazione1/TRASPORTI/Studio-ric/Arrigo_Ferri_IBL-Special_Report-Ferrovie.pdf)



Il “carattere di novità” può giustificare il comportamento di un gruppo dominante nel settore fino al punto da riuscire a mantenere la struttura monopolistica nonostante le normative del settore e nonostante offra un servizio insoddisfacente sulla tratta in questione? Basta analizzare i buoni risultati e l’ammontare del fatturato del gruppo per capire come l’entità della sanzione non sia commisurata alla gravità del comportamento adottato. Il gruppo risulta infatti in crescita, ma sui risultati positivi ha giocato un ruolo importante anche l’aumento dei sussidi: nel 2011 il risultato netto è stato pari a 285 milioni di euro; i profitti sono più che raddoppiati (+121%) rispetto al 2010, registrando un utile per il quarto anno consecutivo.<sup>20</sup> Segno che, a dispetto delle continue lamentele del *management* sui “tagli” e a dispetto dei suoi costi operativi, il gruppo percepisce sufficienti contributi da poter risultare formalmente in attivo. Dal 2006, infatti, i sussidi hanno continuato ad aumentare, anche nel settore del trasporto regionale,<sup>21</sup> nonostante la domanda di trasporto ferroviario abbia subito una contrazione e l’offerta non sia aumentata di pari passo con i contributi.<sup>22</sup>

## Conclusioni

Il caso Arenaways dimostra come l’integrazione verticale e l’assenza di un regolatore forte e credibile impediscano la nascita di un contesto concorrenziale, anche quando non sussistono valide motivazioni per ostacolare l’ingresso di un nuovo *competitor*. Sono infatti inevitabili sia i conflitti di interesse tra gestore e operatore della rete, tutti pubblici e tutti facenti parte dello stesso gruppo, sia i comportamenti collusivi a danno degli altri soggetti coinvolti, oltre che di potenziali nuovi entranti (si pensi alla presentazione fuorviante dei fatti che Trenitalia ha esposto all’URSF).

In Italia, invece, il mercato non è stato liberalizzato nonostante le direttive comunitarie e i tentativi intrapresi a metà degli anni ‘90. L’unica separazione è stata quella tra i servizi, assegnati a Trenitalia, e la rete, di competenza di RFI: tuttavia si tratta di uno scorporo solo simbolico dato che entrambe sono partecipate dalla *holding* FS. È invece auspicabile la piena separazione proprietaria tra il gestore della rete e l’operatore dei servizi di trasporto, affidando la regolazione del mercato a organismi pubblici indipendenti, così com’è stato fatto in Svezia e Inghilterra con buoni risultati in termini di miglioramento del servizio.

Il caso della società alessandrina conferma quindi che, senza separazione proprietaria dell’infrastruttura e in assenza di un regolatore indipendente, è virtualmente impossibile introdurre concorrenza nel mercato. Il tutto avviene in presenza di un contesto normativo chiaramente orientato a tutelare l’*incumbent* e rendere la vita difficile ai nuovi entranti. Tuttavia, la vicenda Arenaways mostra anche come la situazione di un mercato *fisiologicamente* anticoncorrenziale è aggravata dai comportamenti *patologici* dell’operatore dominante, pubblico e verticalmente integrato.

20 Ferrovie italiane dello Stato (2012), *Bilancio consolidato e bilancio di esercizio 2011*, <http://www.fsitaliane.it/cms/v/index.jsp?vgnextoid=30d8ade4726ba110VgnVCM1000003f16f90aRCRD>

21 Dal 2006 al 2010 i sussidi sono aumentati del 44%, sebbene l’offerta sia cresciuta di solo il 2%. Biccotti A. (2012), *Ferrovie: ci vuole più concorrenza, non più sussidi*, Libertiamo, <http://www.libertiamo.it/2012/06/12/ferrovie-ci-vuole-piu-concorrenza-non-piu-sussidi/>

22 Istituto Bruno Leoni (2011), *Indice delle liberalizzazioni 2011*, Torino, IBL Libri.

## IBL Briefing Paper

### 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 PAPER

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).