

La concorrenza nel trasporto ferroviario passeggeri regionale: Un confronto tra il sistema italiano e tedesco

Di Antonio Carrarini

Sommario

Lo scopo di questo intervento è di fornire, tramite un confronto con il modello tedesco, spunti di riflessione sulla situazione attuale e sui possibili sviluppi del trasporto ferroviario regionale in Italia. Viene dapprima presentato brevemente lo sviluppo storico del mercato dei servizi regionali sussidiati in Germania, che, a differenza di quello italiano, è ormai largamente concorrenziale (concorrenza per il mercato). Segue un'analisi comparativa dei segmenti regionali in Italia e Germania, basata sul confronto di dati di output e di costo aggregati, mentre non vengono considerati altri aspetti (tariffazione, profittabilità, etc.). I risultati mostrano che il modello tedesco ha raggiunto notevoli traguardi, soprattutto grazie alla apertura effettiva alla concorrenza, mentre il sistema italiano stenta a progredire. L'analisi è completata da alcune brevi considerazioni sul settore della media/lunga percorrenza, che in Italia include una parte significativa di servizi sussidiati. Vengono infine descritti alcuni aspetti fondamentali del modello organizzativo e di *governance* tedesco, che hanno permesso di creare un *level playing field* per i concorrenti dell'*incumbent*, traendone indicazioni per un possibile percorso di apertura del mercato italiano.

Introduzione

La situazione attuale

Il lungo dibattito europeo sull'apertura alla concorrenza del mercato ferroviario è giunto con l'approvazione del cosiddetto Quarto Pacchetto Ferroviario (2016) a un traguardo non finale ma comunque molto significativo. In particolare, il legislatore europeo ha dato un'ulteriore spinta verso l'apertura del mercato dei servizi sussidiati, introducendo l'obbligo di aggiudicazione mediante procedura di gara dei servizi su rotaia e concedendo solo ristretti margini di esenzione a tale obbligo.¹ Le nuove regole europee ovvero l'ampliamento delle regole esistenti continuano però a lasciare ai singoli stati grande discrezione, e quindi responsabilità, nel definire le modalità di apertura del mercato e le strutture di *governance*.

In questo contesto, l'Italia fatica ancora ad avviare una effettiva liberalizzazione del settore, l'erogazione di servizi regionali essendo quindi in misura pressoché esclusiva ancora nelle mani dell'*incumbent*. Il mancato sviluppo della concorrenza per il mercato, pur rientrando negli ambiti del quadro regolatorio attuale, può

KEY FINDINGS

- La Germania ha progressivamente aperto il mercato ferroviario regionale alla concorrenza, riducendo drasticamente il ricorso all'affidamento diretto.
- La concorrenza ha portato in Germania grandi benefici, sia per gli utenti che per le finanze pubbliche. Il settore regionale è cresciuto costantemente in termini di volumi di trasporto e di qualità mantenendo la spesa totale pressoché costante.
- Il trasporto ferroviario regionale in Italia continua invece a stagnare, pur causando costi sempre maggiori. La dinamica impressa al settore dalla concorrenza nell'alta velocità dovrebbe essere trasmessa ai livelli regionale e interregionale.
- L'esperienza tedesca, ormai ventennale, può offrire indicazioni utili per l'apertura del mercato regionale in Italia. La creazione di un vero *level playing field* richiede infatti strategie, misure e accorgimenti che vano oltre il quadro regolatorio.

Antonio Carrarini è ingegnere ed economista dei trasporti.

¹ Si veda https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/2013_en.

essere attribuito almeno in parte della mancanza di alcune delle condizioni – organizzative, tecniche, economiche, etc. – necessarie all'ingresso e alla permanenza nel mercato di nuovi soggetti. Tali mancanze possono a loro volta essere ricondotte a diversi fattori, tra cui un sistema di *governance* (e, a monte, una politica dei trasporti) molto lento nell'orientarsi all'apertura effettivo del mercato.²

Alla luce di questo scenario, il confronto con i sistemi sviluppatisi in altri paesi può risultare utile per mostrare i vantaggi che l'apertura effettiva e reale del mercato può portare, per indicare come tale apertura possa essere realizzata, per evidenziare infine i limiti attuali del sistema italiano e quindi gli ambiti di intervento. Gli stati membri dell'Unione Europea hanno intrapreso diverse strade: molti si trovano in una situazione paragonabile a quella italiana (prima tra tutti la vicina Francia, che però ha recentemente iniziato a rivedere l'organizzazione del mercato regionale e a prepararne l'apertura effettiva³); altri hanno optato per approcci di liberalizzazione molto avanzata (come alcuni paesi nordici), trovandosi eventualmente anche in difficoltà quando il cambiamento è stato forzato (come il Regno Unito). La Germania ha invece intrapreso un percorso di apertura progressivo che si è rivelato finora molto efficace.

Perché un confronto con la Germania

Il riferimento al sistema tedesco si offre per diversi motivi. La dinamica positiva del mercato regionale in Germania, illustrata più avanti, è sostenuta e basata sul legame tra lo sviluppo molto ampio della concorrenza per il mercato – fortemente voluto a livello politico – e la crescita sostanziale della performance, mantenendo pressoché invariato un quadro di finanziamenti già di per sé ben contenuto. La Germania si trova poi in una fase già avanzata di liberalizzazione. Attualmente il volume di servizi regionali messi a gara in Germania è di circa del 70 % e quasi il 40% dei servizi è fornito da operatori diversi dall'*incumbent*.

Il confronto è plausibile in virtù della stretta somiglianza dei sistemi in Italia e in Germania. Un *incumbent* integrato verticalmente (tramite una struttura *holding*: Deutsche Bahn in Germania, FS in Italia) gestisce infatti in entrambi i paesi l'infrastruttura e fornisce anche servizi a contratto (quasi esclusivamente regionali) e a mercato (di media-lunga percorrenza).⁴ Inoltre la responsabilità per il trasporto regionale contribuito è devoluta in entrambi i paesi alle regioni (i *Länder* in Germania). Infine la Germania e l'Italia hanno caratteristiche economiche e demografiche sufficientemente simili, pur differendo significativamente nella geografia.⁵

A rendere la Germania un riferimento interessante è infine il fatto che l'apertura del mer-

2 Basti ricordare per esempio che l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, come noto, fu istituita solo nel 2011 e iniziò ad essere operativa progressivamente dal 2013.

3 Questo sviluppo è stato avviato dal cambio di governo del 2017, ad ulteriore dimostrazione di come l'organizzazione del mercato sia fortemente legata alle scelte di politica economica nazionale.

4 Va anche menzionato che una delle più importanti partecipazioni del gruppo FS (Netinera) sia proprio uno dei principali concorrenti nel mercato tedesco. Simmetricamente, Arriva Italia (Gruppo DB) è il principale operatore privato di servizi su gomma in Italia, con note intenzioni di entrare nel settore ferroviario regionale (si veda il caso della regione Veneto e l'istruttoria attualmente in corso da parte della AGCM). La contraddizione tra il ruolo di *incumbent* nel paese di origine e di concorrente in paesi esteri è stata ampiamente discussa in diverse sedi e non viene affrontata in questo contributo.

5 La dimensione geografica è comunque molto meno rilevante per il settore del trasporto regionale di quanto non lo sia per quello a lunga percorrenza.

cato regionale sia stata perseguita e realizzata con esplicite decisioni di politica economica e dei trasporti. Allo stesso tempo l'apertura è stata raggiunta conservando l'architettura storica del settore, a differenza quindi di altri paesi, in particolare la Gran Bretagna e i paesi nordici già citati, che hanno optato per radicali cambiamenti strutturali.⁶ Va anche menzionata l'anzianità del percorso di apertura del mercato regionale tedesco, quindi con un notevole bagaglio di esperienze accumulato in ormai più di due decenni.

L'apertura del mercato regionale in Germania

Il mercato regionale contribuito è stato aperto alla concorrenza in Germania tra il 1994 e il 1996, a seguito della completa riorganizzazione del settore con la cosiddetta "riforma ferroviaria" (*Bahnreform*).⁷ Lo scopo principale della riforma consisteva nel contrastare il declino del settore ferroviario tramite un rinnovo delle strutture esistenti. Tali strutture non erano ritenute più in grado, in termini operativi, economici e finanziari, di rispondere alle crescenti esigenze del nuovo contesto socioeconomico nazionale ed europeo.

Per quanto riguarda specificamente il settore del trasporto regionale, la riforma trasferì la responsabilità dell'organizzazione e del finanziamento dei servizi regionali alle regioni, nell'ottica federalista di forte decentralizzazione e autonomia delle regioni tedesche. Per garantire il finanziamento sotto il nuovo ordinamento fu introdotto un trasferimento annuale fisso di fondi dallo stato alle regioni (*Regionalisierungsmittel*), legato all'accisa sul petrolio, inizialmente pari ai costi storici dei servizi. Tale trasferimento è stato indicizzato e rivisto più volte nel corso degli anni, ma solo marginalmente. Ad esempio, nel periodo 2000-2014 è cresciuto in media di circa l'1% per anno (in termini assoluti e nominali), quindi in maniera del tutto disgiunta dall'enorme aumento del volume di servizi nello stesso periodo, come si vedrà in seguito. Nel 2016 è stato siglato un nuovo accordo tra governo federale e regioni che ha previsto un leggero adattamento singolare del trasferimento nonché della sua distribuzione tra le regioni e ha fissato un'indicizzazione annuale dell'1,8% (anche questa in termini assoluti) per il periodo 2017-2031.⁸

La riforma introdusse inoltre la netta divisione tra ente appaltante dei servizi e operatore, legati da un rapporto commerciale regolato da un contratto di servizio, come poi sancito a livello europeo dal Regolamento (CE) 1370/2007. Le regioni, strette dai vincoli finanziari di cui sopra, interpretarono questo nuovo ordinamento rapidamente e con poche eccezioni come un invito alla messa a gara dei servizi. Inizialmente una larga parte dei servizi continuò a essere affidata direttamente all'*incumbent*, per motivi vari come la necessità di garantire continuità dei servizi nonché la poca idoneità di alcune reti per la messa a gara. Inoltre l'*incumbent* fu inizialmente in grado di aggiudicarsi una larga parte delle gare, grazie alla sua esperienza ma anche alla sua posizione dominante (ad esempio la disponibilità degli asset). Il mercato non tardò tuttavia a svilupparsi e raggiunse presto un ritmo di crescita annuale

6 Più in generale, la Germania ha anche portato avanti un dibattito molto acceso, sia a livello politico che sociale, sugli obiettivi fondamentali e sul ruolo del sistema ferroviario *tout court*. Basti qui menzionare il grande dibattito sulla privatizzazione di Deutsche Bahn e sulle possibili modalità di tale passo (con o senza rete etc.) avvenuto nella metà degli anni 2000 e interrotto poi dalla crisi finanziaria, che chiaramente precorre quello italiano più recente sulla privatizzazione parziale di FS.

7 Una panoramica, benché dal punto di vista dell'*incumbent*, si trova nel documento "20 Jahre Bahnreform und Deutsche Bahn AG", https://www.deutschebahn.com/resource/blob/3625418/07d47d8eefcbcefd9e98d3a063dce541/Broschuere_20_Jahre_Bahnreform-data.pdf

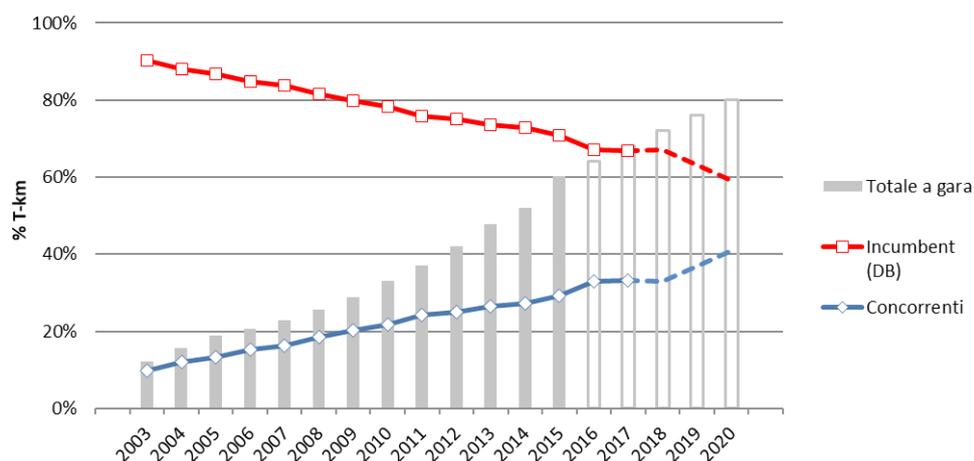
8 Si veda ad esempio <https://www.allianz-pro-schiene.de/glossar/regionalisierungsmittel>.

pressoché costante, come mostrato dal seguente diagramma.⁹

FIGURA 1

Quota di mercato messa a gara (in grigio) e quote di mercato dell'incumbent (Deutsche Bahn, curva rossa) e dei concorrenti (curva blu) nel settore regionale in Germania (treni-km)

I dati su rapporto incumbent/concorrenti nel periodo 2018-2020 sono stime. I dati per il totale a gara disponibili solo fino al 2015 e stimati nel periodo 2016-2020.



Fonte: Deutsche Bahn, Mofair

Nel 2017, solo il 30% circa dei servizi totali (in termini di treni-km) era ancora sotto contratti in affidamento diretto all'*incumbent*. Il restante 70% era sotto contratti aggiudicati con procedura di gara, di cui circa la metà vinta dall'*incumbent* e il resto da operatori concorrenti. L'*incumbent* operava quindi circa due terzi dei servizi, di cui però solo la metà sotto affidamento diretto e l'altra metà vinto a gara. I concorrenti operavano il rimanente terzo, completamente vinto a gara.¹⁰ Il trend è chiaramente crescente, sia in termini di percentuale dei servizi affidata con procedura di gara, sia in termini di percentuale di gare vinte dai concorrenti. In base alle gare già concluse e previsto che il rapporto *incumbent*/concorrenti raggiungerà nel 2020 il rapporto 60%/40% mentre la percentuale affidata direttamente all'*incumbent* sarà scesa a circa il 20%.¹¹

9 Fonte dati: Rapporti annuali sulla concorrenza della Deutsche Bahn ("Wettbewerbsbericht", <https://www.deutschebahn.com/en/group/competition-1212644>) e Rapporti sulla concorrenza della associazione Mofair ("Wettbewerber-Report", <https://mofair.de/5-wettbewerber-report-eisenbahn-201718/>).

10 Il primo concorrente è Transdev con una quota del 7% circa (in termini di treni-km), immediatamente seguito dalla già citata Netinera, società del gruppo FS, che occupava nel 2017 una quota di mercato vicina al 6%.

11 Va tuttavia menzionato che le prime generazioni di contratti vinti da concorrenti stanno arrivando al termine e saranno di nuovo messe a gara nei prossimi anni. Questo continuo ricambio offre la possibilità all'*incumbent* di riguadagnare terreno. Infine va notato che il volume di servizi è continuamente aumentato, come mostrato più avanti, così che l'*incumbent*, pur avendo continuamente perso quote di mercato in termini percentuali, non ha subito negli ultimi anni perdite significative in termini assoluti.

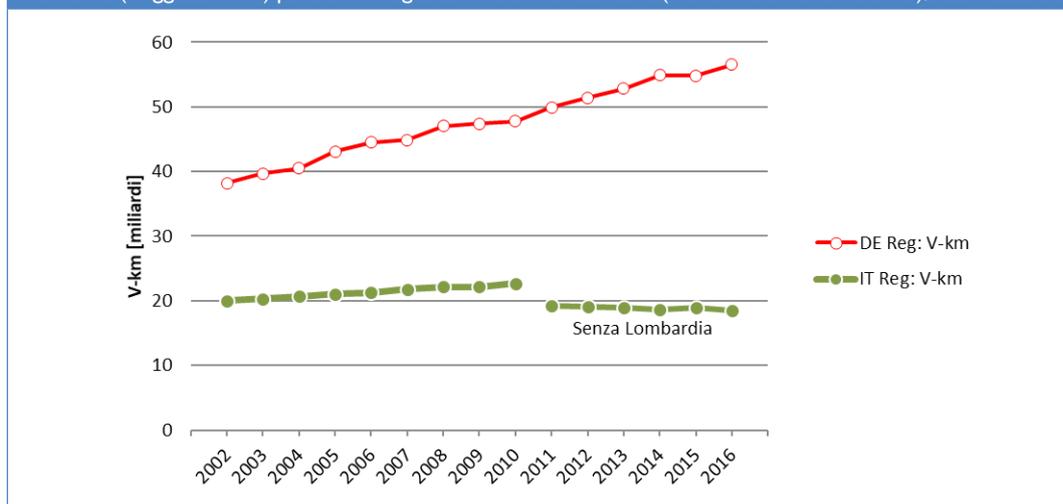
Confronto del mercato regionale in Italia e Germania

La domanda e l'offerta

L'analisi comparativa che segue è basata principalmente su dati ufficiali pubblicati dai rispettivi ministeri, per l'Italia il "Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti"¹² e l'equivalente pubblicazione "Verkehr in Zahlen" per la Germania.¹³ Va tuttavia osservato che la quantità di dati disponibile per il mercato italiano sembra essere limitata. Il Conto Nazionale, pur essendo una pubblicazione statistica nazionale, riporta infatti esclusivamente dati sul Gruppo FS. Ne segue l'esclusione di tutte le imprese ferroviarie non facenti parte i tale gruppo, creando tra l'altro una discontinuità nei dati dovuta all'esclusione della Lombardia dal 2011, anno in cui il servizio nella regione è passato a Trenord, e quindi al di fuori dell'ambito di rendicontazione di FS.¹⁴

FIGURA 2

Domanda (viaggiatori-km) per servizi regionali in Germania e Italia (dal 2011 senza Lombardia), valori assoluti



Fonte: Germania: BMVI, Italia: MIT

Il dato più immediato per descrivere il servizio di trasporto pubblico è il volume di traffico (comunemente indicato come "domanda"¹⁵) in termini di viaggiatori-km. Il seguente digramma riporta questa grandezza in valori assoluti per Germania e in Italia. Il volume tedesco è non solo enormemente maggiore di quello italiano – un gap solo in parte riconducibile a differenze strutturali di popolazione, PIL, crescita totale del traffico etc. ed alle imprese non nel gruppo FS – ma soprattutto è cresciuto continuamente negli ultimi anni.¹⁶

12 Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), <http://www.mit.gov.it/documentazione/conto-nazionale-delle-infrastrutture-e-dei-trasporti>.

13 Ministero del Trasporto e delle Infrastrutture Digitali (BMVI), <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/verkehr-in-zahlen-pdf-2017-2018.html>.

14 Nel testo quindi si farà implicitamente riferimento solo ai servizi forniti dal gruppo FS.

15 Il termine "domanda" viene qui utilizzato in maniera semplificata, come spesso nella pratica trasportistica, per descrivere i passeggeri trasportati in termini di passeggeri-km, a fronte dell'"offerta" che indica l'output dell'operatore in termini di treni-km. Più esattamente la domanda indica, in linea con la teoria economica, la preferenza aggregata degli utenti per un determinato servizio, indipendentemente dall'utilizzo effettivo.

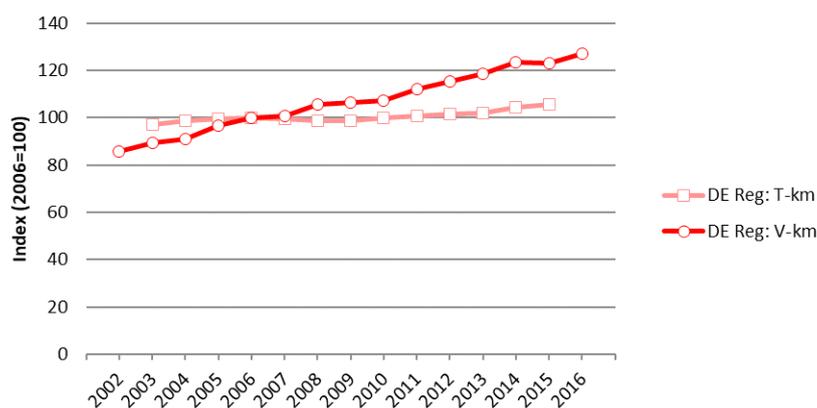
16 Va citato che la rete ferroviaria tedesca nel suo complesso (quindi tradizionale e ad alta velocità) ha

Al contrario, la crescita in Italia è stata molto modesta e, a partire dal 2011, il volume è rimasto stagnante (tuttavia senza contare la Lombardia).

La crescita della domanda in Germania è un forte indizio che l'approccio tedesco sia molto efficace – l'utilizzo del trasporto pubblico su rotaia cresce a ritmi elevatissimi (anche il numero assoluto di passeggeri, quindi indipendentemente dalla distanza percorsa, qui non riportato per brevità) – ed estremamente efficiente – considerando i fortissimi limiti alle sovvenzioni menzionati precedentemente e i bassi livelli di costo discussi tra breve. Benché sulle basi di queste semplici osservazioni non sia possibile stabilire uno stretto nesso causale con il parallelo sviluppo del mercato mostrato precedentemente (Fig. 1), sembra difficile non supporre che, in Germania, la concorrenza sia stato un fattore fondamentale e abbia contribuito in maniera determinante a questo successo. Il ruolo della concorrenza nel mercato tedesco, e in particolare i risparmi (o, equivalentemente, l'aumento di qualità e livello dei servizi a parità di costo unitario) generati dalla messa a gara e dalla pressione competitiva sono state ripetutamente analizzati e riconosciuti in Germania in diverse sedi sia a livello scientifico che amministrativo-politico.¹⁷

FIGURA 3

Germania: Domanda (viaggiatori-km) e offerta (treni-km) per servizi regionali, indicizzato (2006=100)



Fonte: BMVI

È utile mettere in relazione il volume in termini di passeggeri, quindi la domanda, con la quantità di servizio erogato, cioè l'offerta.¹⁸ In particolare è utile stabilire se l'aumento della domanda venga indotto e quindi "comprato" con un aumento dell'offerta. Il seguente diagramma riporta lo sviluppo dell'offerta in Germania e lo confronta con la domanda, entrambe espresse in termini relativi (anno di base 2006=100). Si nota come, a fronte della forte crescita della domanda appena discussa (vicina al 50% nel periodo 2002-2016), l'offerta sia rimasta pressoché costante. Questo sviluppo suggerisce che l'aumento di passeggeri sia stato raggiunto quindi tramite l'ottimizzazione dei servizi e l'aumento della loro qualità e attrattività. Tale miglioramento dei servizi è stato a sua volta fortemente sostenuto

un'estensione più che doppia di quella italiana (ma un grado di elettrificazione più basso, circa il 50% contro il 70% in Italia).

17 Si veda ad esempio la relazione del governo al parlamento tedesco del 7/6/2017, (Drucksache 18/12711, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/127/1812711.pdf>).

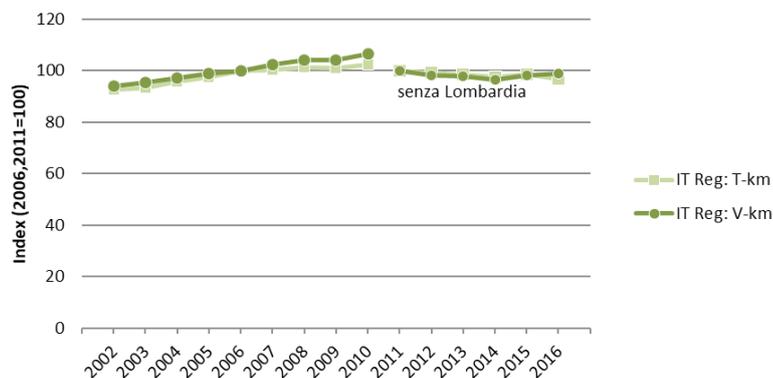
18 La scelta dell'unità di misura adeguata per misurare l'offerta non è inequivoca. Per semplicità vengono riportati i dati in termini di "treni-km" come nelle rispettive fonti, senza eseguire correzioni.

dalla spinta concorrenziale, insieme a meccanismi appropriati di organizzazione, gestione e controllo da parte delle autorità.

La medesima analisi è riportata nel seguente diagramma per l'Italia.¹⁹ Il moderato incremento della domanda (viaggiatori-km) nei primi anni 2000 è stato “comprato” con un aumento parallelo dell’offerta (treni-km), mentre negli ultimi anni sia la domanda che l’offerta sono rimaste stagnanti (ma escludendo di nuovo la Lombardia, che, se inclusa, avrebbe probabilmente migliorato il risultato). Solo in una breve fase, tra il 2006 e il 2010, si può constatare una crescita proporzionale della domanda leggermente superiore all’aumento dell’offerta.²⁰

FIGURA 4

Italia: Domanda (viaggiatori-km) e offerta (treni-km) per servizi regionali, dal 2011 senza Lombardia, indicizzato (2006,2011 = 100)



Fonte: xxxxxxxx

I costi

Trattandosi di servizi sussidiati, un parametro fondamentale è costituito dai costi per la produzione del servizio. L’assunto di base nel caso di tali servizi è che, in un sistema in equilibrio, i costi totali (correnti e non correnti) siano equivalenti ai ricavi totali (sussidi e ricavi da tariffa), trascurando per semplicità l’utile dell’operatore.²¹ Il diagramma seguente riporta quindi separatamente, per l’Italia e la Germania, i ricavi da tariffa (cioè quanto pagato dai passeggeri) e i ricavi da contratto di servizio (“CdS”, cioè quanto pagato dalle autorità responsabili in forma di compensazione, ovvero i sussidi). Entrambe le grandezze sono

¹⁹ Si noti che l’anno di base per il periodo 2002-2009 è il 2006, mentre per il periodo 2011-2006 è il 2011, a causa della discontinuità nei dati nel 2011 (uscita della Lombardia).

²⁰ Va notato che in Germania il coefficiente di occupazione medio in termini di passeggeri per treno è relativamente basso e decisamente inferiore a quello italiano (nel 2016 circa 80 viaggiatori-km/treni-km in Germania contro i 120 in Italia). Tuttavia questo dato va interpretato in virtù del forte impegno delle autorità tedesche ad offrire servizi anche su tratte e in fasce orarie a bassa domanda. Infatti i servizi offerti in Germania, come in praticamente tutti i paesi Europei, raggiungono tipicamente nelle ore di maggior traffico i rispettivi limiti di capacità.

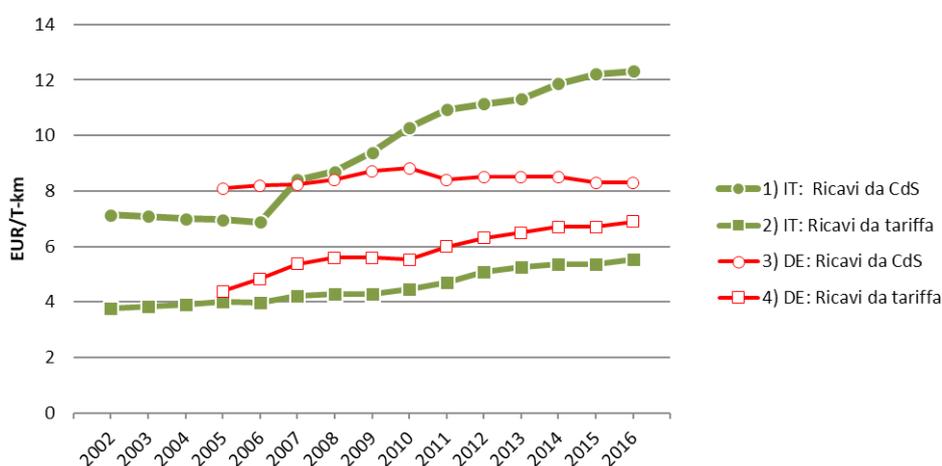
²¹ L’utile deve comunque essere limitato ad un livello “ragionevole” in linea con i regolamenti vigenti.

esprese in termini di EUR per treno-km.^{22,23}

FIGURA 5

Ricavi per treno-km da contratto di servizio e da tariffa per servizi regionali in Italia e Germania

I dati per l'Italia sono calcolati dividendo i ricavi totali per il volume totale di treni-km. I dati per la Germania sono riportati dalla fonte direttamente in EUR/treno-km



Fonte: Germania: Bundesnetzagentur, Italia: MIT

I dati mostrano che, in Germania, tra il 2005 e il 2016 i ricavi da contratto di servizio per unità di servizio fornito sono rimasti pressoché costanti variando tra 8 e 9 EUR/treno-km, curva 3) nel diagramma. Ricordando che, come visto precedentemente (Fig. 3), il volume totale di servizi erogati è rimasto stabile, si può dedurre che l'onere finanziario complessivo per le casse pubbliche non è aumentato, pur servendo un numero enormemente crescente di passeggeri. I ricavi da tariffa, anch'essi espressi in termini di EUR per treno-km, curva 4), sono invece aumentati ma moderatamente (seguendo soprattutto l'inflazione), passando da circa 4 EUR per treno-km nel 2005 a 7 EUR nel 2016. Va notato che questo onere aggiuntivo per gli utenti non ha impedito alla domanda di crescere fortemente, come visto in precedenza. Oltre che con la rigidità della domanda, tale crescita va interpretata anche in funzione del continuo aumento della qualità dei servizi, che ha più che compensato, dal punto di vista degli utenti, i rincari delle tariffe.

Per quanto riguarda l'Italia, si può osservare come i ricavi da contratto nei primi anni 2000 siano rimasti pressoché costanti – o addirittura leggermente diminuiti – intorno a 7 EUR/treno-km, curva 1). A partire dal 2006 però tali ricavi si sono impennati violentemente

22 Va notato che la compensazione copre anche costi esogeni che sono al di fuori del controllo dell'operatore e che variano da paese a paese, come i pedaggi e i costi dell'energia di trazione. In particolare, i pedaggi per l'uso della rete, fissati dal gestore dell'infrastruttura sotto il controllo del regolatore, rappresentano una parte significativa dei costi totali di produzione del servizio. Tali pedaggi sono tuttavia, in prima approssimazione, più alti in Germania (dove possono superare il 30% dei costi totali) che in Italia. Si veda ad esempio il *6th Report on monitoring development of the rail market* (SWD(2019) 13 final), Cap. 5.1, https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/market_monitoring_en.

23 Va anche notato che i dati si riferiscono all'unità "treno", indipendentemente dalla sua composizione, seguendo la prassi e i regolamenti europei sulla raccolta di dati statistici sul trasporto. Sembra comunque improbabile che la composizione dei treni in Italia e Germania possa essere tanto dissimile da giustificare le differenze osservate.

per crescere a ritmo molto sostenuto, arrivando a 12 EUR/treno-km nel 2016.²⁴ Benché il trend esplosivo dei ricavi da contratto sembri essersi ormai esaurito, va preso atto che tali ricavi nell'arco di dieci anni (2006-2016) sono pressoché raddoppiati, arrivando nel 2016 a livelli più alti di circa il 50% di quelli tedeschi (12 EUR contro 8 EUR per treno-km). I ricavi da tariffa sono invece cresciuti solo moderatamente e seguendo prevalentemente l'inflazione, (curva 2), in parallelo quasi perfetto al trend tedesco ma restandone di poco al di sotto (circa 5,5 EUR contro 7 EUR per treno/km nel 2016).²⁵

Il risultato finale è, per l'Italia, innanzitutto un costo totale del servizio (cioè ricavi da CdS e da tariffa) molto alto (circa 28 EUR/treni-km contro i 15 EUR della Germania nel 2016). Ma anche una sproporzione non sostenibile del contributo pubblico rispetto a quello degli utenti (circa 2:1 in Italia, contro l'1:1 tedesco), senza che questo enorme onere pubblico abbia innescato notevoli aumenti del volume di passeggeri, come già discusso in precedenza.

Pur nei limiti di un confronto molto semplice e comunque tra sistemi diversi, l'andamento dei costi mostra per i due paesi, almeno in termini relativi e di trend, situazioni drammaticamente differenti. Le differenze sono ancora più gravi se messe in relazione all'andamento della domanda e dell'offerta mostrate in precedenza: l'esplosione dei costi unitari in Italia non ha portato ad aumenti significativi della domanda. Anche in questo caso non è possibile stabilire sulla base di questa analisi un nesso di causalità tra l'ottima performance del sistema tedesco e lo sviluppo della concorrenza. Tuttavia va riportata l'opinione diffusa e accettata delle autorità tedesche – ben dimostrata dal proseguimento e l'intensificazione del percorso intrapreso – che, senza la spinta concorrenziale, il sistema del trasporto regionale su rotaia non avrebbe mai potuto raggiungere in Germania i ritmi di crescita degli ultimi anni, e certamente non mantenendo pressoché costanti i livelli di sussidio.

Aspetti di governance in Germania

L'analisi comparativa ha mostrato come il trasporto regionale su ferro in Germania si sia sviluppato in maniera molto positiva negli ultimi anni. Come discusso, è lecito supporre che tale successo sia stato fortemente favorito dal processo di liberalizzazione e dallo sviluppo della concorrenza per il mercato. Tale apertura, raggiunta certamente dopo un lungo e paziente processo di sperimentazione, è stata il risultato di continue decisioni politiche e amministrative esplicite, supportate da un vasto consenso sui benefici che il libero mercato può offrire in determinati ambiti e sotto un appropriato quadro regolatorio.

Per fornire spunti di riflessione sul sistema italiano è utile menzionare alcuni aspetti del sistema tedesco, escludendo quelli ovvi e ben noti (la stabilità dei finanziamenti, la chiarezza del quadro legislativo e di regolazione²⁶, l'affidabilità del sistema giuridico in generale, etc.).

24 Il 2006 fu anno di noti cambiamenti manageriali e quindi strategici nel gruppo FS.

25 Va notato che, se rapportato al numero medio di viaggiatori per treno, più alto in Italia che in Germania, il rapporto dei ricavi da tariffa (per treno-km) migliora ulteriormente a favore dell'Italia. Tuttavia le tariffe tedesche rispecchiano un'alta qualità dei servizi (età media e caratteristiche dei veicoli, puntualità, etc.) e non indeboliscono la domanda, né tantomeno creano problemi di affordability considerando le numerose agevolazioni ed esenzioni, ancorate nella legislazione, a favore di categorie di utenti con minori capacità economiche.

26 Va notato che in Germania l'Autorità di Regolazione della Concorrenza (*Bundeskartellamt*) ha un ruolo relativamente marginale e si occupa solo di questioni specifiche (ad esempio legate alla bigliettazione) mentre l'Autorità di Regolazione delle Reti (*Bundesnetzagentur*) si occupa dell'accesso equo ed indiscriminato alla infrastruttura ferroviaria. Nel sistema tedesco quindi non esiste una autorità "glo-

Autorità organizzatrici di trasporti

Le Autorità Organizzatrici di Trasporti responsabili dell'organizzazione e dell'attuazione dei servizi su ferro sono dotate di competenze accentrate, ben definite e separate, nonché di forte autonomia.²⁷ La loro competenza territoriale si può estendere sia su intere regioni (come in Baviera) che su ambiti minori (come in parti della Renania). Le autorità sono guidate nelle loro scelte strategiche dai piani di trasporto (multimodali) e hanno il compito di pianificare i servizi regionali (inclusa la pianificazione della infrastruttura necessaria), gestire ogni aspetto dei contratti di servizio (inclusa le modalità di aggiudicazione e quindi l'eventuale messa a gara), gestire i ricavi da tariffa (incluse le operazioni di marketing, che però possono venire affidate a terzi) nonché la loro ripartizione tra gli operatori, ed infine gestire la qualità dei servizi.

Coordinazione delle autorità di trasporto

Le autorità di trasporto interagiscono tramite una istituzione coordinatrice (BAG-SPNV²⁸), che si occupa sia di rappresentare a livello politico (nazionale) gli interessi del trasporto regionale su ferro che di facilitare l'armonizzazione organizzativa e tecnica delle singole autorità. La BAG-SPNV supporta tra l'altro l'armonizzazione del calendario delle gare, così da allineare le necessità delle singole autorità con le capacità del mercato (cioè degli operatori). Inoltre armonizza e coordina aspetti tecnici come quello del materiale rotabile, rafforzando quindi la posizione negoziatrice delle autorità sia rispetto agli operatori che all'industria produttrice di veicoli e riducendo il problema della disponibilità degli asset (si veda sotto).

Caratteristiche e dimensioni delle reti messe a gara

In Germania vengono messe a gara singolarmente reti di caratteristiche omogenee e di dimensioni relativamente ridotte, in ogni caso sub-regionale, e spesso anche sottoreti (come ad esempio per la ferrovia urbana di Berlino, divisa in tre sottoreti). Da una parte, la messa a gara di reti di piccole dimensioni aumenta l'onere amministrativo e crea una serie di interfacce. La funzionalità del sistema deve essere quindi garantita dalla presenza di una forte autorità organizzatrice, come detto sopra. D'altro canto la dimensione della rete è, come noto, un parametro fondamentale per facilitare l'ingresso di concorrenti, sia in quanto allarga l'ambito di operatori in grado di partecipare alla gara (per capacità di produrre il servizio e volontà di accettare il rischio connesso), sia perché smussa molte difficoltà, prime tra tutte la disponibilità del materiale rotabile. Infine, la messa a gara di dimensioni ridotte permette un'apertura graduale del mercato, facilitando anche la "curva di apprendimento" delle autorità organizzatrici.

Disponibilità del materiale rotabile

In Germania viene data una grandissima attenzione al noto ostacolo della disponibilità degli

bale" dei trasporti equivalente all'italiana ART, una mancanza tuttavia spesso compensata dal ricorso a tribunali ordinari e amministrativi.

27 Le autorità possono far parte dell'amministrazione regionale o meno ed avere strutture e natura (anche di diritto privato) molto different. Ricoprono comunque il ruolo di "autorità competente" ai sensi del Regolamento (CE) 1370/2007.

28 Gruppo di lavoro nazionale delle autorità del trasporto locale di persone su rotaia (*Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs, BAG-SPNV*), www.bag-spnv.de. Ha la forma giuridica di associazione.

asset (materiale rotabile). Sono state sviluppate e continuano a essere sperimentate nuove soluzioni, sia nelle procedure di aggiudicazione (specifiche dei veicoli, ammissibilità di veicoli usati, etc.) che a livello organizzativo (creazione di *pools* di veicoli di proprietà dell'autorità, soluzioni ibride, etc.) che a livello contrattuale (garanzie finanziarie date dall'autorità all'operatore per l'acquisto di veicoli, garanzie di riutilizzo dei veicoli in contratti successivi, etc.). Lo scopo è ridurre i vantaggi storici e istituzionali dell'*incumbent* rispetto ai concorrenti, visto che quest'ultimo dispone di enormi capacità di finanziamento con garanzia implicita o esplicita dello stato nonché di un parco treni vastissimo. Il finanziamento diretto da parte dell'autorità di materiale rotabile dell'*incumbent* è escluso o svolto con clausole tali da non creare squilibri né condizionare le decisioni future all'autorità.²⁹

Configurazione e gestione dell'infrastruttura

Un elemento fondamentale per lo sviluppo della concorrenza è la configurazione e gestione dell'infrastruttura, in quanto i servizi regionali sono intrinsecamente molto complessi dal punto di vista operativo. Oltre quindi all'accesso equo e non discriminatorio – ormai scontato ma di per sé non sufficiente – l'infrastruttura deve essere organizzata, mantenuta, sviluppata e infine gestita in modo da non ostacolare le attività di nuovi operatori. Il gestore dell'infrastruttura non ha infatti nessun incentivo implicito a creare e mantenere i presupposti per lo sviluppo del mercato, che possono rappresentare in effetti un onere aggiuntivo. Inoltre, visto che in molti paesi – come appunto l'Italia e la Germania – l'*incumbent* è ancora integrato verticalmente, il gestore può tendere a mantenere misure e strutture storiche che beneficiano le società del gruppo dell'*incumbent*. Per contrastare queste distorsioni è necessario anche un controllo efficace da parte dello stato, prima di tutto sugli investimenti infrastrutturali (definizione, prioritizzazione, attuazione, etc.).³⁰

Pianificazione e calibrazione dei contratti di servizio

La frammentazione risultante dalla dimensione relativamente ridotta delle reti rende necessario pianificare e calibrare i Contratti di Servizio per riflettere le peculiarità di ciascuna rete. Sebbene questo rappresenti, almeno nelle fasi di avvio della concorrenza, un onere aggiuntivo per le autorità, la granularità dei contratti permette allo stesso un'ottimizzazione non possibile su reti più grandi. Nella preparazione dei contratti viene poi data grande attenzione alla facoltà nonché obbligo degli operatori (sia quelli interessati in fase di gara, che, in fase di contrattazione e poi esecuzione del contratto, l'operatore selezionato) di contribuire allo sviluppo dei servizi. L'incentivazione della performance dell'operatore viene raggiunta sia implicitamente tramite la struttura complessiva del contratto che esplicitamente con clausole mirate. Infine vengono impiegati dalle Autorità organizzatrici modelli finanziario-operativi sufficientemente sofisticati da produrre stime affidabili dei costi operativi. Tali modelli sono impiegati nella fase di programmazione e pianificazione dei servizi, quindi anche per fissare esattamente le basi d'asta e i piani finanziari di breve e lungo termine, ma anche per monitorare i contratti in corso.³¹

29 A questo proposito vanno menzionate le nuove regole sulla disponibilità del materiale rotabile introdotte dal Reg. (UE) 2016/2238 che modifica il Reg. (CE) 1370/2007.

30 A questo si aggiunge il noto problema dei pedaggi, che può portare a distorsioni della concorrenza. Le autorità nazionali di regolamentazione, in virtù delle regole Europee vigenti, possono però esercitare ormai un controllo molto ampio.

31 Il costo di tali modelli, sia per la loro creazione che per l'uso e la manutenzione, può essere un notevole onere per le autorità ma è più che compensato dalle ricadute in termini di efficienza.

Consenso sociale e politico

Al di là degli aspetti di *governance* e organizzazione, va infine menzionata l'esistenza di un solido consenso sociale e politico, supportato da una forte cultura del bene pubblico, sulla necessità del sistema di trasporto regionale su rotaia per il funzionamento del paese. Questo consenso innanzitutto scherma il trasporto regionale su ferro e le modalità di fornitura dei servizi da volubilità politiche e discussioni ideologiche, pur con alcune notevoli eccezioni.³² Soprattutto fa sì che l'apertura del mercato regionale e la messa a gara vengano viste sobriamente come normali strumenti di politica economica, da applicare secondo le circostanze e le esigenze ed in funzione esclusivamente del raggiungimento di un maggiore livello di efficienza e quindi di benessere per la collettività.

Il trasporto a lunga percorrenza

I segmenti regionale e a lunga percorrenza sono soggetti a regimi fondamentalmente diversi e rappresentano mercati separati. È tuttavia utile considerare entrambi nell'ottica di un quadro concorrenziale complessivo, anche in virtù del fatto che, sia in Germania che in Italia e in molti altri paesi, l'*incumbent* è attivo in entrambi i segmenti.³³ Riguardo alla liberalizzazione del segmento a lunga percorrenza l'Italia vanta un grande e ben noto successo che la pone all'avanguardia tra i paesi europei. Tale successo riflette una situazione opposta a quella in Germania, dove l'*incumbent* copre praticamente l'intero segmento e non si rileva per il momento alcuno sviluppo della concorrenza.³⁴

Come per il settore regionale, il parametro più rilevante è il volume di passeggeri trasportati ed è riportato nel diagramma seguente a partire dal 2002 in termini di viaggiatori-km, normalizzati all'anno base 2006=100. In Germania il volume di passeggeri è cresciuto con un trend pressoché costante, anche se con fluttuazioni. Notevole è la stagnazione nel periodo 2012-2015 dovuta principalmente alla concorrenza di servizi su gomma a lunga percorrenza a seguito della completa liberalizzazione di tale segmento in Germania. Tuttavia questa crescita non è stata accompagnata da benefici tariffari per gli utenti.³⁵

Lo sviluppo in Italia è stato invece ben più movimentato. Un andamento stabile nei primi anni 2000 si è bruscamente interrotto nel 2006, con l'innescò di un trend negativo molto marcato. Questo trend si è invertito solo in concomitanza con l'ingresso di un *newcomer* (NTV/Italo) nel 2012 nell'alta velocità. Tale evento ha portato immediatamente alla nota crescita del mercato degli ultimi anni. L'ingresso di NTV ha tuttavia anche stabilizzato e riportato in crescita i volumi di traffico di Trenitalia (come indicato nel diagramma dalla curva "Trenitalia").

32 Si prenda ad esempio il recente caso di Norimberga. Nel 2015, il concorrente *National Express* vinse la gara per i servizi ferroviari della regione di Norimberga. Il ricorso presentato dall'operatore storico della rete (l'*incumbent*), ma anche notevoli pressioni politiche costrinsero di fatto *National Express* a ritirare la propria offerta, si veda ad esempio <https://nationalexpress.de/presse/national-express-verfolgt-projekt-s-bahn-nuernberg-nicht-mehr>.

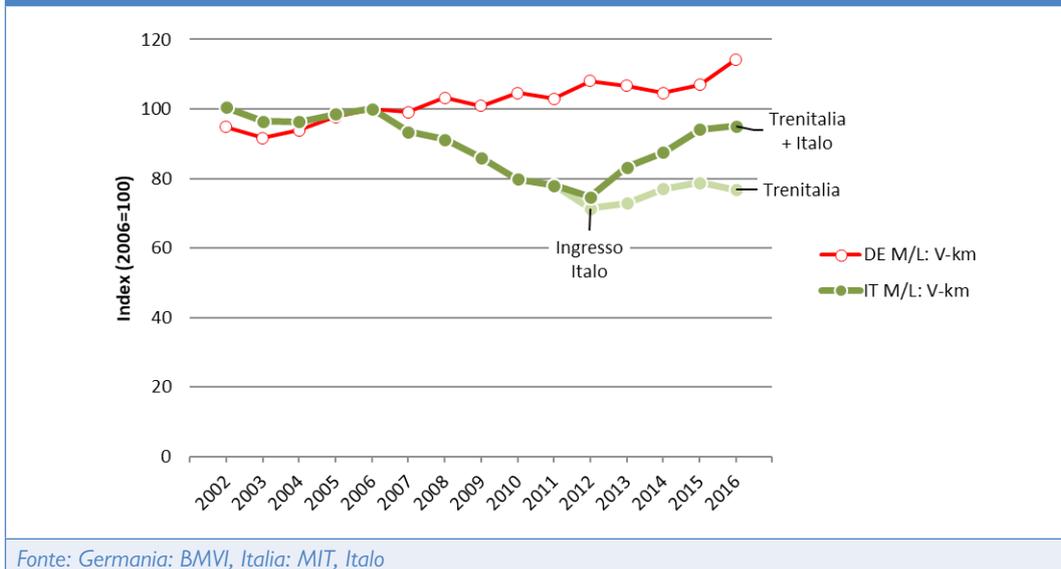
33 Per un quadro complessivo andrebbe considerato anche il settore merci, nel quale praticamente tutti gli *incumbent* europei sono attivi.

34 Va menzionato che in Germania manca una relazione unica e a fortissima domanda come La Milano-Roma in Italia, tale da facilitare l'ingresso di un *newcomer* nell'alta velocità.

35 Un'analisi delle tariffe tedesche è resa molto complessa non solo dall'uso di pricing dinamico come in Italia ma anche dall'esistenza di diffusissime carte sconti ("Bahncard"), che rappresentano una forma di discriminazione di prezzo di secondo grado.

FIGURA 6

Domanda (viaggiatori-km) per servizi a media/lunga percorrenza in Italia e Germania, indicizzato (2006=100)



Fonte: Germania: BMVI, Italia: MIT, Italo

Il confronto è tuttavia in parte falsato dal fatto che il trasporto a media/lunga percorrenza in Italia include sia servizi a mercato (cioè offerti dagli operatori su base puramente commerciale, prevalentemente sulla rete ad alta velocità) che servizi sussidiati e definiti dallo Stato, affidati a Trenitalia (sulla rete tradizionale). Questi ultimi sono significativi e rappresentano circa un terzo del totale in termini di treni-km. In Germania i servizi a media/lunga percorrenza sono invece puramente a mercato e, come già detto, offerti esclusivamente dall'*incumbent* tramite una sussidiaria dedicata (*DB Fernverkehr*). Il Conto Nazionale tuttavia riporta distintamente i dati per le due categorie di media/lunga percorrenza "a mercato" e "contribuito" solo a partire dal 2011, così che un'analisi approfondita su tutto l'arco di tempo non è possibile.³⁶

Il diagramma precedente permette comunque delle osservazioni. Innanzitutto, il declino osservato improvvisamente a partire dal 2006 coincide con l'aumento anch'esso improvviso dei costi da Contratto di Servizio nel segmento regionale mostrato in precedenza (Fig. 5) ed è difficile presumere che non esista un nesso tra i due.³⁷ In ogni caso, il drastico declino nel numero di viaggiatori a partire dal 2006, quindi ancora in regime di monopolio, mostra come la mancanza di un mercato concorrenziale esponga il settore a fattori endogeni. Va anche notato che le scelte strategiche dell'*incumbent*/monopolista, in base alla classica teoria del monopolio, non mirano alla massimizzazione del *welfare*, tanto meno per un monopolista che opera in diversi mercati e sotto regimi diversi, come appunto quelli regionale sussidiato, a lunga percorrenza sussidiato e a lunga percorrenza commerciale.³⁸

36 I dati dal 2011 al 2016 mostrano comunque un drammatico calo nell'offerta e ancora più nella domanda dei servizi sussidiati a lunga percorrenza. Questo pone forti dubbi sull'opportunità di offrire tali servizi e sull'efficienza di offrirli con il meccanismo corrente cioè al di fuori del mercato.

37 È possibile ad esempio ipotizzare che l'aumento della compensazione richiesta dall'*incumbent* a partire dal 2006 per l'erogazione servizi regionali abbia indotto lo stato a compensare tale aumento, data la limitatezza delle risorse complessive, con una riduzione dell'offerta di servizi sussidiati a media/lunga percorrenza.

38 Questa osservazione sembra essere supportata dall'improvvisa inversione indotta dall'ingresso di

È poi inevitabile confrontare l'enorme crescita dei servizi a lunga percorrenza a partire dall'ingresso del *newcomer* NTV con la stagnazione dei servizi regionali riportato in precedenza (Fig. 4). Benché siano segmenti in parte disgiunti a con dinamiche di domanda diverse, si tratta di mercati contigui. La moderna filosofia di pianificazione dei trasporti basata sull'integrazione inter-modale e intra-modale suggerirebbe che una crescita di un segmento potrebbe e dovrebbe accompagnare e incentivare lo sviluppo degli altri. È lecito quindi supporre che l'enorme vitalità e competitività del mercato italiano a lunga percorrenza potrebbe agire come "volano" per il settore regionale. Ciò richiederebbe tuttavia la sussistenza di una serie di precondizioni, inclusa la possibilità del segmento regionale di espandersi reattivamente e dinamicamente in un'ottica di mercato.

Infine, riguardo ai servizi sussidiati a media/lunga percorrenza, i pochi dati disponibili, qui non riportati per brevità, lasciano supporre che si tratti di un modello non efficiente. Innanzitutto tali servizi sembrano essere attualmente vittima della nota spirale negativa in cui la diminuzione dell'offerta (in qualità e quantità) al di sotto di una determinata soglia causa una diminuzione sovrapporzionale della domanda, che a sua volta induce ulteriori tagli. Il fatto poi che tali servizi vengano affidati direttamente all'*incumbent* ripropone le stesse questioni valide per il mercato regionale e quindi in particolare la mancanza della pressione concorrenziale sull'operatore. La situazione è ulteriormente aggravata considerando che i servizi sussidiati a media/lunga percorrenza sono, almeno in parte, in competizione con servizi a mercato, reali o potenziali.

Un possibile percorso di apertura del mercato regionale

Le considerazioni fin qui esposte permettono di formulare a linee molto generali un possibile percorso di apertura del mercato regionale. Pur esistendo certamente diversi possibili approcci, è certo che una apertura repentina e non supportata da una serie di misure istituzionali e organizzative, difficilmente porterebbe a risultati soddisfacenti. Il percorso, ovvero il piano di intervento, potrebbe essere articolato in cinque punti:

- 1) Stabilizzare il sistema. Il sistema italiano non è attualmente in equilibrio (nel senso di seguire un trend positivo stabile), né dal punto di vista operativo che finanziario. È quindi necessario riportare i contratti di servizio esistenti a livelli sostenibili e riallineare gli interessi delle parti verso un rapporto equilibrato tra autorità ed *incumbent*. Questo passo include anche un'immediata review, in un orizzonte medio-lungo, della situazione infrastrutturale in funzione dei bisogni del trasporto locale e regionale.
- 2) Preparare l'apertura del mercato. L'apertura del mercato, per essere efficiente ed efficace, richiede un quadro legislativo e di *governance* appropriato. Il quadro legislativo è già oggetto di interventi nonché di accesi dibattiti. A livello di *governance* vanno innanzitutto consolidati i poteri, l'autonomia e le competenze delle autorità organizzatrici (cioè le regioni e lo Stato, in quanto stazioni appaltanti rispettivamente per il trasporto regionale e la media-lunga percorrenza, e l'Autorità dei Trasporti, in quanto regolatore settoriale). Questo include un livello sufficiente di coordinazione

NTV nel 2012. La crescita immediata lascia supporre che la domanda (nel significato più ristretto di disponibilità al consumo, cioè di interesse dei potenziali viaggiatori per un determinato tipo di servizi di trasporto) fosse presente, ma non venisse soddisfatta dall'*incumbent*/monopolista, causando quindi un *deadweight loss*. Ciò sembra tanto più evidente considerando che sia l'*incumbent* che il concorrente abbiano potuto aumentare continuamente il loro output. A ciò si aggiunge il grande e ben noto effetto benefico della concorrenza sulle tariffe osservato negli ultimi anni.

nazionale dei soggetti coinvolti, in modo da garantire un'interlocuzione ordinata con i gli operatori interessati, singolarmente e come "capacità" del mercato nel suo insieme. Vanno poi create ovvero attuate le condizioni che garantiscono l'accesso al materiale rotabile per tutti i partecipanti. Allo stesso modo è indispensabile garantire il libero accesso alle informazioni e agli altri asset immateriali necessari ai concorrenti preparare piani industriali e quindi partecipare alle gare con offerte competitive.

- 3) Avviare l'apertura del mercato. L'apertura di ogni mercato è un processo lungo e laborioso ed è quindi necessario che le autorità definiscano piani strategici e finanziari di lungo respiro e progressivi, tali da permettere al mercato di svilupparsi. Per avviare il processo di apertura in maniera graduale sono possibili, in linea di principio, due vie, una temporale e una spaziale. La prima consiste nel mettere a gara contratti di breve durata, quindi con la possibilità di ridisegnare le gare e ricalibrare il sistema a intervalli brevi. Questo approccio però non risolve il problema degli investimenti da effettuare da parte dell'operatore ovvero della disponibilità degli asset, anzi lo contraddice. La seconda via, quella spaziale, consiste nel mettere a gara reti di dimensione relativamente piccola. Questa è la strada utilizzata in Germania e prevede l'individuazione ovvero definizione di reti appetibili per i concorrenti. Richiede però che vengano eliminati possibili ostacoli contrattuali, operativi ed infrastrutturali alla messa a mercato delle reti, ad esempio tramite la firma di contratti-ponte, la riorganizzazione delle reti e l'eliminazione di vincoli infrastrutturali. Poiché questa seconda strada appare più appropriata per il nostro paese e per le caratteristiche del business, è indispensabile identificare dei lotti di ridotte dimensioni per la messa a gara e, dove possibile, rimuovere gli ostacoli di varia natura alla concorrenza nel mercato.
- 4) Far crescere il mercato. Viste le sue peculiarità, lo sviluppo del mercato dei servizi sussidiati necessita, una volta gettate le basi e avviato il processo, di una cura continua. Innanzitutto le modalità di gara e i contratti di servizio devono essere aggiustati in base alle esperienze e soprattutto all'evolversi delle condizioni nel mercato. A questo scopo è fondamentale accumulare e condividere esperienze e know-how in maniera sistematica da parte delle autorità e degli altri soggetti (il regolatore, etc.). È inoltre fondamentale offrire agli operatori la possibilità di introdurre nel sistema il loro know-how, soprattutto a livello operativo e di marketing, tramite l'interlocuzione nell'ambito delle procedure di gara e la definizione di contratti incentivanti. Infine le autorità devono attuare misure complementari che aumentino l'attrattività del sistema di trasporto nel suo complesso (integrazioni tariffarie, etc.), in parallelo con gli sforzi degli operatori.
- 5) Raggiungere e mantenere un percorso di crescita stabile. Una volta avviata l'apertura nel mercato, quindi con un numero sufficiente di concorrenti attivi, è probabile che il mercato entri in una fase di consolidamento. Questa fase è stata osservata in Germania, indipendentemente dalla crescita continua della quota dei concorrenti, e si è manifestata tra l'altro tramite una diminuzione del numero medio di offerte per gara. A questo punto è necessario assicurare che il percorso di crescita continui. Per essere sostenibile, la crescita del mercato deve svilupparsi in parallelo con la crescita del settore nel suo complesso, tramite interventi appropriati delle autorità e dello stato. Si instaura così un circolo virtuoso, osservato chiaramente in Italia nel settore della lunga percorrenza, in cui l'apertura del mercato innesca una crescita che a sua volta induce misure di ampliamento e miglioramento dei servizi.

Conclusioni

Il trasporto regionale in Italia non si è sviluppato negli ultimi anni in maniera apprezzabile, pur causando per la collettività oneri finanziari sempre più gravi, in coincidenza con l'assenza pressoché totale di concorrenza per il mercato. Al contrario, lo stesso segmento in Germania, tramite un progressivo processo di apertura effettiva alla concorrenza, è cresciuto in maniera costante e sostanziale, senza significativi aumenti dei costi complessivi in termini reali. L'apertura del mercato è stata raggiunta in Germania principalmente tramite l'attuazione di una serie di misure istituzionali e organizzative volte ad offrire condizioni eque per i nuovi entranti, ovvero ad implementare un vero *level playing field*.

Lo sviluppo del mercato regionale tedesco rappresenta quindi un valido esempio di come l'apertura del mercato nel segmento dei servizi sussidiati sia possibile e la spinta concorrenziale possa produrre grandi benefici, sia per gli utenti – a in termini di quantità e qualità dei servizi – che per la società – in termini di sussidi richiesti.³⁹ Certamente il sistema tedesco nel suo complesso non è perfetto, come dimostra in particolare la totale assenza di concorrenza nel segmento a lunga percorrenza.⁴⁰ Considerando tuttavia le forti similitudini amministrative e di *governance* tra i sistemi ferroviari in Germania ed in Italia, l'esempio tedesco può offrire all'Italia diversi spunti di riflessione e soprattutto un notevole bagaglio di esperienze a cui attingere.

Oltre alla scrupolosa programmazione e coordinazione delle gare, alla calibrazione della dimensione delle reti e agli sforzi per facilitare l'accesso non discriminatorio al materiale rotabile, il sistema tedesco si caratterizza tramite una grande attenzione ai seguenti aspetti: la forte autonomia e coordinazione delle autorità di trasporto; la non-subordinazione (infrastrutturale ed operativa) del trasporto regionale al trasporto a lunga percorrenza nonché la sviluppo di sinergie tra i due segmenti; la pianificazione e calibrazione molto accurata dei contratti di servizio, senza ostacolare e anzi favorendo l'imprenditorialità degli operatori; infine, la presenza di un forte consenso sociale e politico, anche se ovviamente non assoluto, circa l'importanza del trasporto regionale su rotaia ed, in particolare, la necessità della spinta concorrenziale per raggiungere gli ambiziosi obiettivi di efficienza e di politiche di trasporto.

È augurabile che questi o altri spunti vengano presi in considerazione dal legislatore e dai responsabili dell'organizzazione del trasporto regionale in Italia. È altrimenti difficile immaginare che il sistema regionale su rotaia sarà in grado di rispondere alle sfide future, locali e globali, in termini di efficienza economica, sostenibilità e decarbonizzazione della mobilità.

39 In aggiunta ovviamente agli enormi benefici socioeconomici indotti dallo spostamento modale verso il trasporto pubblico, in particolare su rotaia.

40 Si potrebbero menzionare molti punti di critica sul sistema tedesco, come fatto sistematicamente dalla commissione consultiva della concorrenza (*Monopolkommission*) nei suoi rapporti biennali dedicati al mercato ferroviario, si veda <https://www.monopolkommission.de/de/themen/bahn.html>.

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.