RFG – Rail Freight Group

Position Paper per l'evento CER a Bruxelles del 01.02.2012

Il rapporto McNulty nel contesto europeo.

Un semplice paragone fra i modelli di gestione Britannico e Tedesco

1. PREMESSA

Nella Commissione Trasporti del Parlamento Europeo si è lungamente discusso sui benefici e svantaggi del modello ferroviario Britannico, in cui il Gestore dell'Infrastruttura (GI) è completamente separato, sia societariamente che operativamente, dalle Imprese Ferroviarie (IF), rispetto al modello Tedesco della "holding company".

Il progetto della Commissione Europea (CE) per il Recast del primo pacchetto Ferrovia ha prevalentemente seguito la struttura britannica di totale separazione, ma ci sono pressioni tendenti a far sì che una opzione per il modello "holding company" sia ammessa nella norma.

Questo Paper paragona i risultati che sono stati resi pubblici in relazione ai principali parametri di confronto fra le situazioni Britannica e Tedesca, e riassume l'attuale orientamento del Governo Britannico sull'argomento

2. PARAMETRI

a. Soddisfazione dei passeggeri

In un recente studio della CE sulla percezione dei passeggeri in ogni stato membro, che comprendeva 18 elementi di valutazione, la GB è in posizione migliore rispetto alla Germania (e Francia) in tutti i casi tranne uno. Da questo studio si può concludere che la struttura Tedesca non porta certo gli stessi

benefici per i passeggeri quanto avviene con il modello Britannico.

b. Volumi di traffico

Fra il 1995 e il 2009, il dato dei passeggeri*km è cresciuto di circa il 13% in Germania, e di oltre il 50% il GB. Entrambe le nazioni hanno quindi registrato una crescita maggiore rispetto ad altri Stati Membri, ma la crescita in GB è stata considerevolmente più alta. Il Rapporto sulla Concorrenza 2011 di Deutsche Bahn (DB) indica che il mercato passeggeri in GB è cresciuto del 6,7% nel 2011, a paragone di una crescita del 2,2% in Germania. Nel settore merci è più difficile fare confronti fra dati omogenei, perché negli ultimi anni i tassi di crescita hanno mostrato significative differenze fra i vari segmenti. In generale, in GB il dato in tonnellate*km è salito di circa il 70% fra il 1994 e il 2006, e dal 2008 il traffico intermodale è cresciuto di circa il 29%. In Germania, la crescita fra il 1994 e il 2010 è stata circa il 21%.

Il rapporto EU RMMS (Rail Market Monitoring) 2009 conferma che i volumi nei settori merci e passeggeri sono cresciuti di più in GB che in Germania dal 2010:

	merci	pax
GB	+30%	+43%
DE	+5%	+39%

c. Struttura delle Liberalizzazione

Lo studio IBM-LIB 2011 dimostra che i leader dell'indice di liberalizzazione ferroviaria sono Svezia e GB, entrambe con modello con GI indipendente (come peraltro per quattro delle prime cinque nazioni classificate nello studio). Lo studio conclude: "Parlando in generale, c'è una correlazione decisamente positiva fra i risultati nell'indice LIB [liberalisation] e quelli nell'indice COM [competition]. Questo può essere visto come un indicatore che abbassare le barriere all'accesso al mercato stimola l'ingresso di nuovi operatori." Mercati ferroviari

liberalizzati occupano le prime tre posizioni nell'indice COM. "La Gran Bretagna guida la classifica COM con un largo margine. Lì, un elevato grado di dinamica competitiva si è rafforzato a partire dalla liberalizzazione del mercato ferroviario e l'eliminazione del soggetto dominante [incumbent] nel 1994. Tuttavia occorre sottolineare che un fattore primario nel determinare l'indice COM elevato per la Gran Bretagna è dato dall'alto livello della quota di mercato operata da IF private". In effetti, tutte le IF sono indipendenti dal GI.

d. Liberalizzazione settore passeggeri

Il rapporto commissionato dalla UE nel 2010 sul "Opzioni di Regolazione per l'ulteriore apertura del mercato nel trasporto ferroviario passeggeri" ha evidenziato che il "modello G" (di tipo GB, libero accesso ai contratti di Servizio Pubblico sotto il controllo di un Regolatore) dà risultati migliori rispetto a tutti gli altri modelli. Il rapporto conclude che "il modello G ottiene migliori punteggi sulla maggior parte dei criteri di valutazione rispetto ad ogni altro modello, e in molti casi il modello H risulta secondo, seguito dal modello E e poi dal modello B". Il modello G è esattamente quello adottato in GB.

e. Concorrenza

La concorrenza nel servizio passeggeri è attuata con mezzi differenti in Germania e in GB. In GB il 100% degli operatori è indipendente dal GI; in Germania gli operatori indipendenti raggiungono il 21,6% del mercato regionale, ma hanno una quota minima nel mercato del traffico a lunga distanza.

Nel settore merci, teoricamente, esiste una libera e aperta competizione fra gli operatori, ma mentre in Germania il più grande di essi ha una quota di mercato del 75%, il maggior operatore in GB detiene una quota del 49%. Ma soprattutto, in GB nessuna delle cinque IF ha legami con il GI. Perciò in GB gli

operatori indipendenti del settore merci hanno una quota del 100% del mercato, in Germania soltanto del 25%.

L'esistenza di una posizione dominante in un mercato tende a ridurre la concorrenza; qualunque compagnia con più del 30% di share può essere soggetta a indagine dell'autorità garante della concorrenza se mostra di abusare della sua posizione dominante. Sia in GB che in Germania la quota di mercato dell'operatore più grande è molto al di sopra di questa soglia, ma il dato è sensibilmente più alto in Germania, dove per di più la maggior IF fa parte dello stesso Gruppo cui fa capo il GI, senza alcuna trasparenza dei flussi finanziari fra IF e GI, e con una forte possibilità che il GI riservi un trattamento speciale alla "propria" IF.

La separazione totale di IF e GI porta a un ambiente potenzialmente molto più favorevole alla reale concorrenza.

f. Costi

Il Rapporto McNulty sui costi della ferrovia in GB, commissionato congiuntamente dal Governo Britannico e dall'Office for Rail Regulation (ORR, organismo indipendente) ha stimato che i costi della ferrovia in GB siano fino al 40% più alti rispetto a situazioni paragonabili in Europa. Il Rapporto non specifica a quali Stati Membri questo paragone si riferisce. Tuttavia, una relazione di un organismo del Ministero del Tesoro Britannico (Infrastructure UK) ha indicato che i costi di costruzione in GB per progetti comprendenti ferrovie, strade, aeroporti ed energia sono mediamente più alti del 60% rispetto alla Germania. Inoltre, l'ORR ha concluso nel suo più recente rapporto (luglio 2011) che "i costi elementari di lavoro, attrezzature e materiali in GB sono complessivamente confrontabili a quelli dei Paesi del Nord Europa". Esso indica che "l'organizzazione del progetto, le pratiche di lavoro, la qualità delle soluzioni tecniche, i livelli di capacità, e la gestione della sicurezza possono essere fattori che incidono sulle

differenze [di costi]". A nostro parere questo significa che non è ragionevole attribuire differenze significative dei costi della ferrovia fra GB e Germania a differenze strutturali.

g. Investimenti nelle ferrovie

gli investimenti nel settore ferroviario sono una decisione politica che riguarda i Governi. Il fatto che siano stati maggiori in GB piuttosto che in Germania negli ultimi dieci anni è una conseguenza della necessità di migliorare la qualità della Rete Britannica. In Germania i maggiori investimenti si sono avuti negli anni '90 a seguito della riunificazione e ristrutturazione della ferrovia.

h. Sicurezza.

Il Safety Report 2011 dell' ORR mostra che la sicurezza nella ferrovia è complessivamente in aumento, e che l'indice di sicurezza Britannico per il periodo 2004-2009 in termini di incidenti per milioni di treni*km, pari a 0,008, il 50% migliore di quello tedesco pari a 0,012.

In conclusione, possiamo dire che uno degli obiettivi principali alla base della proposta della Commissione per una totale separazione fra GI e IF era rendere possibile lo sviluppo del mercato dei servizi ferroviari in un ambiente di libera ed aperta concorrenza, perché la concorrenza porta innovazione, efficienza e miglior servizio alla clientela.

3. IL RAPPORTO MC-NULTY

Il Rapporto MacNulty per la GB espone alcune utili idee per ridurre i costi della ferrovia e incoraggia una più stretta collaborazione fra GI e IF, ma la prova basata sul confronto dei costi non è confermata da altri differenti studi, come sopra illustrato. McNulty inoltre raccomanda di sperimentare differenti modelli strutturali, ma per quel che riguarda la piena integrazione verticale pensava probabilmente soltanto al caso di un

sistema metropolitano chiamato Merseyrail; anche qui tuttavia l'operatore IF non accettò a causa degli alti rischi legati alla gestione dell'infrastruttura.

Il Governo Britannico non ha alcun programma per consentire una completa integrazione di IF e GI, preferisce invece promuovere la regionalizzazione di alcune funzioni di Network Rail, il mantenimento di un ruolo di Gestore nazionale del sistema (GI) e l'agevolazione di un più alto livello di cooperazione fra tutti i soggetti.

Ciò che è molto diverso dalla Integrazione Verticale.

Il Rapporto McNulty e la Separazione GI/IF sono due argomenti completamente differenti. Mentre McNulty tratta delle barriere all'efficienza del sistema, il tema della separazione riguarda le barriere all'ingresso nel mercato, e non è appropriato riportare McNulty entro questo contesto.

Il dibattito in GB è oggi centrato su come migliorare il rendimento nel settore ferroviario, come attrarre investimenti privati e come far fronte all'aumento di domanda, che si prevede raddoppiata entro il 2030.

Sfortunatamente, questa è una discussione che la maggior parte dei Paesi Europei ancora non può affrontare, e certo non la Germania, dove un piano di competizione egualitaria ancora non esiste, sia nel settore passeggeri che in quello merci.

Questo è il problema che la CE vuole risolvere con la sua proposta di separazione: assicurare che l'ingresso nel mercato sia possibile e non ostacolato dal conflitto di interessi che è insito nella appartenenza ad uno stesso Gruppo societario del GI e di uno o più IF operatori del servizio. Questo argomento non è trattato nel Rapporto McNulty, che incoraggia una più stretta cooperazione fra tutti i soggetti ma certo non evoca una reintegrazione fra GI e IF. Questo è un problema che la GB ha risolto già nel 1993.

Il Rapporto McNulty fornisce utili idee per ridurre i costi della ferrovia che, in un momento di ristrettezza finanziaria e in un settore fortemente dipendente dal contributo pubblico, sono lodevoli. Esse comprendono misure per creare un ambiente favorevole, come razionalizzare la politica sulle ferrovie, chiarire gli obiettivi dei sussidi, migliorare la leadership nell'industria, ecc.: Il Recast [del Pacchetto Ferrovie EU] contiene già alcune importanti proposte in questa direzione - i contratti pluriennali certamente vanno nella giusta direzione, ma l'argomento della separazione necessita più attenzioni.

Altre proposte chiave del McNulty comprendono cambiamenti in termini di gestione delle risorse e del supply-chain. Questi sono i cambiamenti di cui il settore ha disperatamente bisogno e che i consumatori si aspettano dai soggetti del mercato. Tuttavia, come ben dimostra il caso Britannico, la volontà di cambiamento e miglioramento esiste solo in mercati competitivi.

L'ex-Segretario di Stato Britannico Philip Hammond ha dichiarato che il Governo "sta cercando di modificare la struttura attuale con una *evoluzione e non rivoluzione* per massimizzare la competizione, rafforzare la regolazione e quindi ridurre i costi attraverso risparmi dovuti all'efficienza".

Quel che non è in discussione in GB è la possibilità che un operatore del servizio, e specialmente uno che abbia stretti e poco trasparenti legami con Network Rail, controlli la formazione dell'orario generale e perciò possa ricevere un vantaggio commerciale rispetto agli altri operatori. La GB sta imparando dall'esperienza, piuttosto che cercando di muoversi verso una struttura di "holding company" i cui benefici non sono provati.

Così il Governo Britannico, mentre da un lato accoglie con favore molte delle conclusioni del Rapporto McNulty, non supporta comunque tutte le misure proposte nel Rapporto stesso. Il Governo sta in effetti

cercando modi per ridurre il costo della ferrovia. L'ORR è riuscito a ridurre i costi di Network Rail del 50% in 10 anni migliorando allo stesso tempo la qualità della rete. Il ruolo dell'ORR sarà rafforzato ora che il GI ha creato strutture affiliate locali per la manutenzione e il rinnovo che potranno essere valutate nei risultati.

CONCLUSIONE

Le ferrovie in GB sono parecchio più avanti rispetto alla Germania nella soddisfazione dei passeggeri, concorrenza e crescita del traffico sia passeggeri che merci.

Ci sono tutte le ragioni per collegare questi risultati alla struttura di totale separazione di binari e treni, e alla conseguente creazione di un vero e operativo mercato unico, analogo a quello del trasporto stradale o aereo.

C'è ancora molto da fare, e il Rapporto McNulty ha portato un apprezzabile nuovo incentivo all'industria e al Governo ad incrementare l'efficienza, ridurre i costi e lavorare insieme più strettamente. Il rapporto non prende neppure in considerazione le barriere all'ingresso [nel mercato] che sono insite in una struttura in cui l'infrastruttura e la maggior parte delle operazioni di servizio fanno capo ad una stessa proprietà.

Le ragioni per una completa separazione del GI e delle IF restano forti come sempre, e ci auguriamo che questa sarà decisamente indicata nel Quarto Pacchetto Ferrovie.

Gennaio 2012