

Tratti fisionomici odierni delle Ferrovie dello Stato

Giuseppe Fontanella

PROFESSORE ORDINARIO DI ECONOMIA DEI TRASPORTI

Abbiamo ricevuto con estremo piacere un articolo del Prof. Fontanella, al quale abbiamo riservato la collocazione che, in genere, viene attribuita all'editoriale.

L'attenzione del Prof. Fontanella nei confronti della nostra giovane rivista è per noi motivo di viva soddisfazione perché, pur consapevoli di essere appena all'inizio di un lungo e difficile cammino, la interpretiamo come incoraggiamento a proseguire nel nostro impegno.

GIACOMO BORRUSO

NOTA RICEVUTA NEL GIUGNO 1996

Come si presenta oggi, nei suoi tratti salienti, la fisionomia delle Ferrovie dello Stato?

Credo che valga la pena di darvi uno sguardo, dato che sono ormai trascorsi più anni dal tempo in cui le F.S. hanno mutato struttura istituzionale. Nel senso che è stata attuata la trasformazione in società per azioni di quello che era l'Ente F.S., con l'implicazione che è stata poi assentita, a favore della nuova società, la concessione statale di 70 anni avente per oggetto:

- l'esercizio del servizio ferroviario di trasporto pubblico, nonché dei servizi integrativi e/o sostitutivi, sulla rete già esercitata dall'Ente Ferrovie dello Stato;
 - l'esercizio del servizio di traghettamento tra terminal ferroviari;
 - la progettazione e la costruzione di nuove linee ed impianti nonché il potenziamento di quelli esistenti;
 - la programmazione, la costruzione e l'esercizio del sistema italiano Alta Velocità;
- e con l'intesa che la F.S.- S.p.A. potrà chiedere al Ministero dei Trasporti e della Navigazione l'autorizzazione a svolgere le attività concesse non in proprio ma per il tramite di società controllate.

Inoltre, per realizzare gli obiettivi di riorganizzazione dei sistemi di trasporto delle aree regionali e locali, potrà partecipare a società appositamente costituite tra i soggetti pubblici e privati interessati, conferendo alle stesse,

previa autorizzazione del ministro, idonee subconcessioni.

E' stato pur previsto che il Ministro dei Trasporti e la società concessionaria debbono stipulare, per tutto il periodo di vigenza della concessione, uno o più contratti pubblici aventi per oggetto:

- la quantità e la qualità delle linee da destinare al servizio di trasporto ferroviario;
- la quantità e qualità dei servizi di trasporto con le relative norme di continuità, regolarità e capacità;
- la quantità e la qualità dei servizi di trasporto complementari nonché di quelli a tariffe e condizioni imposte;
- l'orario dei servizi

viaggiatori nonché gli adeguamenti dei servizi stessi alle reali esigenze;

- il prezzo delle prestazioni contrattuali.

Debbono altresì stipulare, per tutto il periodo della concessione, uno o più contratti di programma aventi per oggetto:

- i criteri contabili, economici e tecnici di gestione dell'infrastruttura ferroviaria;
- gli obblighi rispettivamente a carico delle parti per il mantenimento dell'esercizio delle linee e degli impianti;
- gli investimenti strutturali e le modalità di contribuzione dello Stato;
- la gestione del piano di ristrutturazione della società;
- la gestione del fondo speciale per i debiti con oneri a carico dello Stato.

Tutti sanno che, successivamente, sono stati posti in essere e perfezionati sia il contratto

di programma che il contratto di servizio di cui si è fatta testè parola.

Credo che adesso ci si possa chiedere: quali risultati sono stati conseguiti per effetto della traduzione in termini operativi dei fatti legislativi e politico-amministrativi ricordati, tutti basati sulla direttiva 91/440/CEE entrata in vigore il 1° gennaio 1993 ed essenzialmente volta a separare la gestione dell'infrastruttura da quella dell'attività di trasporto, oltre che a realizzare l'indipendenza di gestione delle imprese ferroviarie?

Ecco, mi rifarei all'articolo *La foresta pietrificata* di Giuseppe Oddo (apparso su *Mondo economico* del 20 novembre 1995) in cui è stato peraltro riportato largamente il pensiero espresso dal Prof. Marco Ponti nel rapporto sui servizi pubblici diffuso recentemente dalla Fondazione Agnelli. Ed allora direi che, secondo il Prof. Ponti, non esiste, purtroppo, linea di demarcazione tra azione del Ministero dei Trasporti e azione delle F.S.

Il ministero, che in teoria è l'organo di programmazione preposto al controllo delle Ferrovie-S.p.A., è stato svuotato di qualsiasi competenza tecnica ed esautorato in tutte le sue funzioni.

A fare la politica dei trasporti è la predetta società, che veste impropriamente i panni del controllore e del controllato.

Lo Stato è così diventato un *proprietario assenteista* chiamato solamente a pagare i costi generati dall'erogatore del servizio. Là dove le F.S. si concedono addirittura di perseguire una politica tesa a "... determinare sul soggetto decisore-regolatore pressioni tali da condizionarne a proprio favore le scelte, di fatto capovolgendo i ruoli".

Una cosa del genere si sarebbe verificata in occasione di un'indagine della Corte dei Conti sui bilanci ferroviari: curiosamente il funzionario che se ne occupava è stato assunto dalle F.S. in una posizione importante.

A riprova di questo comportamento il Prof. Ponti si dilunga su un'altra vicenda non chiarissima: quella del Cipet. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica dei trasporti è stato formalmente soppresso in seguito ad una riforma che ha abolito nove

Comitati giudicati inutili fonti di spesa. In realtà, la sua azione non piaceva ad alcune componenti del ministero sebbene il Cipet svolgesse - secondo il Prof. Ponti - una funzione innovativa e indispensabile, data la frammentarietà e la causalità delle decisioni normative e di spese in materia ferroviaria e fosse il solo organo che sapesse valutare i costi e le *performance* delle F.S. Sarà un caso, ma tre ex segretari del disciolto Comitato sono stati *catturati* negli anni dalle Ferrovie, assurgendo a ruoli di primissimo ordine. Le F.S. surrogano lo Stato persino nei rapporti con l'industria fornitrice e nei rapporti con gli enti locali: "facendosi avvocato di questi due soggetti, l'ente guadagna due potentissimi alleati per consolidare il proprio ruolo strategico e la propria legittimità". Inoltre, le Ferrovie tendono "ad avere comportamenti contrari alla concorrenza e l'opposizione alle azioni CEE favorevoli ad assetti concorrenziali si riscontra nella vicenda dell'Alta Velocità in cui l'ente si è adoperato per sostenere l'interpretazione favorevole ai *general contractors*, incaricati, con trattative private, di fissare la data di validità dell'obbligo di indire gare internazionali negli appalti pubblici nei trasporti".

Ma veniamo ora alla considerazione di qualche cifra, desumendola da altro scritto di Giuseppe Oddo (pubblicato da *Mondo economico* del 15 luglio 1996).

Nello svolgimento dei rapporti tra Stato-regolatore e società-regolata si sono avuti, nel 1995, trasferimenti per circa 27 mila miliardi di lire, di cui 12.346 sono andati a finire nel conto economico, a sostegno dell'esercizio.

Hanno fatto parte di questa cifra: 2772 miliardi per contratto di servizio (che, come sappiamo, è lo strumento con cui lo Stato finanzia per ragioni sociali linee di reti locali ritenute antieconomiche); 4722 miliardi per ulteriori contributi; 4668 miliardi a copertura di oneri finanziari.

Ha scritto, peraltro, a questo riguardo, Oddo: "Questo ammontare di fondi pubblici riversati nei bilanci della società ha generato e continua a generare vantaggi finanziari non indifferenti, che fanno delle Ferrovie una società

molto *sui generis*. Fra questi hanno una certa rilevanza gli interessi attivi maturati sull'intera massa dei trasferimenti. Tra il momento in cui lo Stato accredita una somma presso le banche e il momento in cui le Ferrovie la impiegano, si viene, infatti, a creare un intermezzo più o meno lungo nel quale il denaro può fruttare molte centinaia di miliardi, come testimonia la voce *proventi straordinari* (805 miliardi nel 1995).

Nonostante tutto, però, la gestione delle F.S. nel 1995 si è chiusa in perdita. Il margine operativo lordo è stato negativo per 470 miliardi. Sicché, in fondo, permane, e si va anzi acuendo, il problema del risanamento del bilancio ferroviario.

Come se ne viene fuori?

La soluzione classica starebbe nell'enfatizzare i proventi di esercizio e/o nel comprimere i costi. Senonché la leva tariffaria appare insuscettibile di essere manovrata utilmente per motivi di politica economica generale. E quanto ai costi, la razionalizzazione dei processi gestionali, da cui vengono espressi, ha limiti invalicabili.

Ecco, allora, che, nelle accennate condizioni, si appalesa come ineliminabile la misura di concorrere dall'alto al sovvenzionamento dell'apparato ferroviario. Così come, del resto, avviene altrove: ad esempio, in Francia e in Germania, ma anche in Gran Bretagna, in cui, com'è noto, il sistema ferroviario è di tipo privatistico.

Ciò, naturalmente, non vuole, e non deve, significare che tutti i servizi debbano essere guardati in un loro indistinto complesso, talché gli andamenti positivi di taluni di essi debbano andare a finire in un unico calderone con gli andamenti negativi di altri. Correttamente il Prof. Ponti ha ricordato che "bisogna evitare che attività in utile delle F.S. vadano a finanziare attività in perdita. Anche perché il sussidio incrociato nasconde al decisore pubblico ciò che merita di essere finanziato per scopi sociali da ciò che non lo merita".

Sull'adombrata linea di pensiero sembra pressoché orientato il disegno politico-amministrativo del Ministro dei Trasporti Burlando.

Infatti, in un'intervista a Giovanni Paci (*Mondo economico* del 15 luglio 1996), così si è espresso: "Io credo sia utile chiedere alle Ferrovie una separazione dei vari soggetti di mercato, in modo tale che invece di avere un bilancio F.S.-S.p.A. si abbiano tanti bilanci separati e chiari, comprensibili. E' giusto che noi si possa esaminare i conti dei singoli comparti.

La gestione deve essere divisa per aree di business, ciascuna con un proprio conto economico.

Intanto, c'è da mettere a posto il business dei cosiddetti passeggeri ordinari, quelli non interessati all'Alta Velocità. La gestione di buona parte di questo traffico dovrà essere trasferita alle Regioni, anche se non è che tutto quello che non sarà TAV sarà regionale. Quindi vanno separate la TAV, la gestione del traffico merci e una terza società potrebbe inglobare il settore marittimo statale, che oggi le F.S. gestiscono solo in parte".

La situazione ferroviaria italiana postula provvedimenti che siano capaci di dare un colpo di barra al modo di essere del trasporto su rotaia. Ma *in primis* occorre che il Ministro dei Trasporti si riprenda in pieno quella che deve essere la sua funzione (ed il suo potere), mentre la F.S.-S.p.A. faccia ciò che è tenuta a fare, senza pasticciamenti e senza scavalcamenti.

Non si può così non essere d'accordo con l'on. Burlando quando dichiara. "Io farò quello che il ministro deve fare, ossia assolvere alle funzioni di controllo e indirizzo. Sia chiaro che il ministro ha perso la gestione e non intende riassumerla. Però deve controllare, capire. E questo lavoro si fa separando. Nel momento in cui si dismettono alcune attività e si fanno società *ad hoc* con bilanci separati e con logiche industriali separate, saranno più chiari molti aspetti. Ci sarà il trasporto passeggeri che perderà dei soldi, come è naturale che sia, e lì ci sarà un intervento finanziario pubblico, come accade ovunque in Europa e come è giusto che sia. Gli altri business no. Quelli devono restare in piedi da soli. Alle F.S. è stato già chiesto di attrezzarsi in questo senso".

Ancora d'accordo con il Ministro quando aggiunge: "Il Ministero dei Trasporti vuole occuparsi del suo bilancio diretto, ma anche di quei pezzi di bilancio che sono in conto al ministero del Tesoro e che vanno a finire nei trasporti. E' chiaro che il Tesoro non riesce a svolgere funzioni di indirizzo e controllo su quei soldi. Ha dei funzionari che possono andare alle Ferrovie e dire: tagliamo mille miliardi. Il Ministero dei Trasporti deve avere una funzione diversa. Per esempio, dire al Tesoro non è possibile tagliare, anzi, servono mille miliardi in più. Già a partire dalla Finanziaria 1997 esprimerò un'opinione su trasferimenti che il Tesoro eroga direttamente a soggetti che devono fare politica dei trasporti in questo paese".

Siamo ad una svolta nel modo di intendere, e di praticare, l'attività ministeriale in campo ferroviario? A me sembra di sì.

Si rifletta, tra l'altro, a questo proposito, su taluna delle dichiarazioni rese il 3 luglio di quest'anno dall'on. Burlando alla Commissione Trasporti della Camera dei Deputati.

"Le ferrovie - egli ha detto - dovranno vendere tutto ciò che non è *core business*."

"Dovranno procedere a dismissioni di compiti e di assetti patrimoniali che non siano coerenti con il posizionamento strategico del trasporto". Come dire che, prima o poi, la F.S.-S.p.A. dovrà, ad esempio, liberarsi dalle par-

tecipazioni presenti nel suo portafoglio, e quindi, tanto per cominciare, di quel 2,88% dell'Istituto San Paolo di Torino, acquisito in seguito all'operazione di cessione della Banca nazionale delle comunicazioni.

Ma poi, nell'ordine, potrebbe essere il turno degli immobili di Metropolis, della Cit, della Tsf.

Il Ministro ha ancora rilevato l'urgenza di accelerare la realizzazione dell'Alta Velocità. "La concessione arriva fino al 2041 e ogni anno di ritardo significa per la gestione un mancato ricavo di 3 mila miliardi di lire".

Ma, per la verità, secondo quanto si apprende da notizie di stampa, pure le F.S. si mostrano interessate all'attuazione di un piano di dismissioni reputate non strategiche dal punto di vista ferroviario. Ed altrettanto dicasi per quel che concerne l'accelerazione dei tempi di realizzazione della grande T dell'Alta Velocità.

Si profila, dunque, una convergenza di vedute dei massimi responsabili del mondo ferroviario italiano?

Comunque, io voglio augurarmelo, nell'interesse del trasporto su ferro, ma anche, e soprattutto, nell'interesse di tutto il nostro sistema dei trasporti, e quindi dell'economia del nostro Paese, che su quel sistema deve poter contare ai fini di un sempre migliore posizionamento nel quadro internazionale.