

Management Summary EOIF

Da più di 20 anni l'Unione europea si sta occupando delle modalità con cui introdurre la concorrenza nel settore ferroviario e organizzare senza discriminazioni l'accesso all'infrastruttura ferroviaria. A tal fine, nell'ambito dei pacchetti ferroviari ha emanato diverse direttive e regolamenti; questi atti normativi si ripercuotono sulla Svizzera tramite l'Accordo sui trasporti terrestri, in particolare per quanto concerne l'accesso alla rete internazionale. Con la revisione della legge federale sulle ferrovie del 1996 e le riforme delle ferrovie, la Svizzera ha ristrutturato il proprio sistema e lo ha adeguato progressivamente alla normativa europea. Fino ad oggi non è ancora chiaro l'indirizzo da imprimere all'organizzazione dell'infrastruttura ferroviaria in Svizzera; particolarmente controversa è la questione relativa alla separazione istituzionale di trasporti e infrastruttura versus gestione integrata nelle imprese ferroviarie.

Nell'ottobre del 2010 il Capo del Dipartimento del DATEC ha incaricato un gruppo di esperti, composto da 11 specialisti dei trasporti pubblici, di chiarire se era necessario intervenire in Svizzera a questo riguardo e, in caso affermativo, quali misure sarebbe stato opportuno adottare. Il gruppo di esperti doveva indicare come sarebbe stato possibile orientare il sistema ai futuri sviluppi e proporre un modello in grado di garantire la buona qualità, generalmente riconosciuta, del sistema ferroviario svizzero e l'impiego efficiente dei fondi e di soddisfare nel contempo i requisiti per un accesso alla rete senza discriminazioni.

Tra l'autunno 2011 e la primavera 2012 il gruppo di esperti ha condotto complessivamente 29 indagini conoscitive a livello nazionale e cinque in ambito internazionale, ha raccolto le esperienze di altre imprese ferroviarie e di gestori di reti e ha commissionato e consultato diversi studi. Alla fine del 2012 ha elaborato proposte riguardanti l'evoluzione del modello, l'ente regolatore e il servizio per l'assegnazione delle tracce e ha quindi effettuato la sintesi di questi lavori.

Il gruppo di esperti è giunto alla conclusione che la scelta del modello dipende dall'evoluzione dell'apertura del mercato e dall'orientamento del panorama ferroviario svizzero. Visto che l'apertura del mercato nel traffico merci è ormai molto progredita, il gruppo di esperti raccomanda di adottare già nel sistema attuale le misure espone qui di seguito per definire un quadro di regolazione più ampio e preciso.

- L'ente regolatore (RailCom) deve essere rafforzato. Esso vigila affinché l'accesso alla rete e l'assegnazione delle limitate capacità della rete avvengano senza discriminazioni, sorveglia questi processi in modo proattivo e reattivo e può sanzionare eventuali trasgressioni. Inoltre vigila affinché lo sviluppo della rete da parte dei gestori dell'infrastruttura incaricati dall'UFT, la pianificazione della manutenzione e del rinnovo, la gestione dell'esercizio e l'applicazione delle regole fissate dall'UFT sul prezzo delle tracce orarie avvengano senza discriminazioni.

- Il servizio esistente per l'assegnazione delle tracce «Traccia Svizzera SA», che opera senza mandato legislativo, deve essere integrato nella Confederazione, preferibilmente come società anonima. Attualmente questo servizio è di proprietà di FFS, BLS, SOB e dell'UTP: L'integrazione a livello federale consentirebbe di strutturare con trasparenza e di rendere indipendente dalle ferrovie la sua importante e neutrale funzione di coordinamento nell'ordinazione e assegnazione delle tracce. Il servizio per l'assegnazione delle tracce dovrebbe essere competente per l'intera rete a scartamento normale e legittimato con un mandato legislativo che stabilisca i ruoli e le competenze dei vari attori come pure il finanziamento e l'obbligo di fornire informazioni e chiarimenti dei gestori dell'infrastruttura. Il Consiglio di amministrazione di Traccia Svizzera SA dovrebbe essere nominato dalla Confederazione secondo profili ed esigenze predefiniti.

Con l'adozione di queste misure lo «status quo» dovrebbe soddisfare almeno il quadro di regolazione conforme all'attuale situazione giuridica dell'UE e all'Accordo sui trasporti terrestri.

L'attuale panorama ferroviario (FFS+X) si fonda su imprese integrate. Nel caso in cui a livello politico

siano stabilite o previste ulteriori misure per l'apertura del mercato nel traffico viaggiatori, il gruppo di esperti non vede alcuna prospettiva di sviluppo nell'attuale sistema svizzero dei trasporti pubblici, data la grande eterogeneità dei modelli organizzativi.

A suo avviso, tuttavia, il modello della separazione verticale tra trasporti e infrastruttura a cui mira la Commissione europea comporta un tal numero di rischi per il sistema ferroviario svizzero, intensamente interconnesso e utilizzato, che non risulta opportuno applicarlo considerata l'attuale intensità della concorrenza. La gestione integrata di traffico e infrastruttura presenta infatti dei vantaggi di cui altrimenti si potrebbe approfittare solo parzialmente, ad esempio:

- migliore gestione nell'esercizio quotidiano delle perturbazioni (incl. informazioni alla clientela) e degli scarti rispetto all'orario;
- ottimizzazione del tasso di utilizzo della rete;
- maggiore efficienza nei processi di direzione e di supporto (minore necessità di armonizzazione e meno formalità);
- meno oneri di transazione in caso di innovazioni nel sistema ferroviario;
- un'infrastruttura più adeguata ai bisogni dei clienti finali.

Inoltre, la separazione verticale porterebbe a perdite di efficienza, in particolare a seguito dell'inevitabile scorporo dell'infrastruttura anche presso le piccole imprese ferroviarie.

Nella sentenza del febbraio 2013 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato la legittimità dei modelli di holding di DB e ÖBB. A seguito di questa sentenza, a medio termine il modello di holding è l'unico modello d'impresa integrata riconosciuto giuridicamente dall'UE. Ai fini dell'accesso alla rete in ambito internazionale, che riveste grande importanza anche per la Svizzera, e della capacità di sviluppo del sistema ferroviario svizzero, il gruppo di esperti raccomanda di adottare una struttura di holding per le due imprese ferroviarie integrate FFS e BLS. Le altre ferrovie a scartamento normale attive nell'accesso alla rete dovrebbero delimitare l'infrastruttura almeno sul piano organizzativo e istituzionale. Ciò consentirebbe di tener conto delle rispettive esigenze imprenditoriali in modo da mantenere i vantaggi dell'attuale sistema ferroviario svizzero anche con un modello di governance conforme alle regole richieste per un accesso alla rete senza discriminazioni. Il gruppo di esperti ritiene necessarie a questo riguardo una separazione a livello direttivo – in altre parole, nessun controllo da parte del settore trasporti sull'infrastruttura – e strutture economicamente sensate e adeguate alle dimensioni delle imprese; queste strutture dovrebbero essere definite e attuate dalle imprese nel quadro delle disposizioni di legge. L'applicazione di un modello uniforme di governance consentirebbe di armonizzare i modelli imprenditoriali, attualmente molto eterogenei, e presenterebbe diversi vantaggi per lo sviluppo del sistema svizzero dei trasporti pubblici: una maggiore trasparenza e fiducia, un impiego più efficace dei mezzi finanziari, un freno all'egemonia sul mercato, un rafforzamento della cooperazione tra i gestori dell'infrastruttura e una migliore tutela dalla discriminazione per i concorrenti nel settore trasporti.

Il gruppo di esperti si è chiesto altresì se la fusione di tutte le infrastrutture a scartamento normale e l'abbandono dell'attuale panorama ferroviario FFS+X consentirebbero di ottenere guadagni di efficienza sia a livello dell'infrastruttura che dei trasporti. È giunto alla conclusione che sulla base delle economie di scala vi è un effettivo potenziale di aumento dell'efficienza, ma che questo potrebbe essere già ora ampiamente sfruttato rinforzando le cooperazioni tra i gestori dell'infrastruttura, senza ricorrere a fusioni di proprietà. A tal fine si dovrebbero chiarire in particolare le gestioni dei diversi sistemi sul piano formale e dei contenuti. Inoltre, si dovrebbero rendere accessibili ai piccoli gestori dell'infrastruttura, mediante cooperazioni, i potenziali di efficienza dei grandi gestori dell'infrastruttura (p.es. effetti di scala nell'acquisto, conoscenze metodologiche nella gestione dell'infrastruttura, pianificazione e realizzazione di progetti ecc.). Queste cooperazioni dovrebbero essere realizzabili a prescindere dal rapporto di concorrenza tra le singole ferrovie nel settore dei trasporti.

Riassumendo, il gruppo di esperti giunge alla conclusione che al momento non è possibile definire il modello di governance ideale, che soddisfi tutti le esigenze di tutti gli scenari ipotizzabili. A lungo termine la scelta del modello dipenderà dalle decisioni politiche che saranno prese sull'apertura del

mercato nel traffico viaggiatori, dalle strutture del panorama ferroviario svizzero e dall'evoluzione all'interno dell'UE. Il gruppo di esperti ritiene che l'adozione di un modello di holding rappresenti una possibilità per mantenere le imprese con gestione integrata alla base del sistema ferroviario svizzero, e quindi per evitare, nei prossimi tempi, una separazione verticale svantaggiosa per i clienti. Inoltre, raccomanda vivamente di strutturare il sistema in modo ottimale prima di procedere a un'apertura del mercato e non, al contrario, di aprire il mercato prima di aver messo a punto il sistema. A suo avviso, la soluzione praticabile del modello di holding dovrebbe essere elaborata in tempi utili e finché vi sono margini di manovra, in collaborazione con le ferrovie interessate.