

regioni al fine di verificare se i contratti di servizio sottoscritti in una Regione possono portare a potenziali distorsioni della concorrenza in altri contesti. La procedura è partita nel 2003 da una contestazione avviata formalmente da Connex Regionalbahn in merito al contratto sottoscritto dal Land di Berlino e Brandeburgo con la DB Regio, ma successivamente sono stati presentati altri esposti al fine di verificare se anche il contratto di oneri di servizio pubblico sottoscritto per i collegamenti S-Bahn a Berlino può essere considerato non ammissibile. In particolare, l'oggetto della complessa valutazione tutt'ora in atto da parte della Commissione Europea è la verifica di due aspetti: a) se i parametri con cui le compensazioni sono state calcolate sono stati fissati ex-ante, in modo oggettivo e trasparente; b) se le compensazioni sono eccessive rispetto ai costi sostenuti e rispetto ad un ragionevole ritorno del capitale investito tenendo conto del livello di rischio delle attività.

Gli esiti di questa procedura costituiranno giurisprudenza a livello europeo e pertanto potranno rendere più trasparenti ed oggettivi i criteri di assegnazione dei contratti di servizio pubblico su scala regionale in tutti gli Stati UE.

7.4 GLI EFFETTIVI SPAZI PER UNA CONCORRENZA NEL MERCATO NEL SETTORE PASSEGGERI

La competizione intra-modale con logiche di concorrenza nel mercato, cioè con servizi attivati da più operatori sulle stesse direttrici e basate solo sui ricavi provenienti dai viaggiatori, è plausibilmente circoscritta a poche rotte ad alta frequentazione o a specifiche nicchie di mercato in grado di ottenere ricavi/km elevati. Per un nuovo operatore superare le elevate barriere all'entrata di tipo tecnico (elevati costi di investimento in materiale rotabile specifico, disponibilità di tracce orarie adeguate, attivazione di una rete commerciale, disponibilità di aree di ricovero, manutenzione e pulizia dei treni) è possibile solo per alcune nicchie di mercato specifiche.

In termini realistici, la competizione è plausibilmente attivabile da parte di un numero ristretto di soggetti:

- Nuovi operatori dedicati ai servizi ad alta velocità in grado di proporre un progetto innovativo sulle principali direttrici di connessione fra aree metropolitane, sul modello di NTV;
- Imprese ferroviarie incumbents provenienti dai altri mercati vicini, come SNCF, OBB, SBB e DB, come già parzialmente avvenuto a partire dal dicembre 2009 lungo l'asse del Brennero;
- Operatori di nicchia indipendenti in grado di coprire la domanda fra aree metropolitane importanti nei momenti di picco della domanda (mattino e tardo pomeriggio), come parzialmente accaduto con Arenaways sulla direttrice Milano-Torino;
- Operatori di nicchia di tipo charter, come i servizi per le escursioni di crocieristi, come nel caso di SeaTrain, oppure i treni della neve mare o i treni del mare operati ad esempio da FER in logica di mercato per le connessioni fra Lombardia e riviera romagnola;
- Imprese ferroviarie in grado di offrire servizi più lenti con treni di tipo low cost e con servizi di biglietteria semplificati, come i treni offerti da Veolia sul mercato tedesco con il logo Interconnex;
- Operatori in grado di offrire servizi fra città di medio livello e grandi aree metropolitane, con servizi di tipo interregionale in grado di avere costi operativi inferiori rispetto a Trenitalia (questa tipologia di servizi potrebbe essere attivata su direttrici di collegamenti fra capoluoghi situati lungo la via Emilia, le connessioni fra Veneto e Lombardia, fra Piemonte e Lombardia o fra Liguria e Lombardia, sfruttando anche parzialmente la rete AV.

²⁴ In particolare si veda i documenti 2007 C 47/07 e il 2008 C35/10.

8 TRASPORTO FERROVIARIO DELLE MERCI IN ITALIA

Sia a livello europeo che italiano, quello del trasporto merci è stato il primo mercato del settore ferroviario a essere liberalizzato, tanto che oggi, in Italia, risulta il mercato in cui è possibile osservare le dinamiche concorrenziali più accentuate. Dal 2001, anno in cui è avvenuto l'ingresso di NordCargo Srl, prima impresa ferroviaria ad avvantaggiarsi della liberalizzazione, il mercato ha visto entrare numerosi nuovi operatori, tra i quali anche alcune società straniere di rilevanti dimensioni, come Deutsche Bahn e SBB Cargo.

Il processo di liberalizzazione del settore ferroviario, poi, così come sviluppatosi negli ultimi venti anni, va di pari passo al crescere in termini di importanza degli obiettivi del trasferimento modale a favore di modalità di trasporto meno impattanti dal punto di vista ambientale, quali quelle marittima e ferroviaria. Questo processo è fortemente voluto a livello UE, ma è stato accolto anche a livello nazionale.

Tuttavia, poiché la capacità di soddisfazione della domanda di mobilità da parte del trasporto ferroviario, e dunque il suo relativo affermarsi come modalità di trasporto da privilegiare, è vincolata dall'espansione dell'infrastruttura e alla scarsa flessibilità dalla quale quest'ultima è connessa, il trasporto ferroviario diviene competitivo nel momento in cui si sviluppa di pari passo ad una logica intermodale. Si rende necessario, affinché il settore possa svilupparsi e competere con le altre modalità, lo sviluppo in ottica di rete intermodale, vale a dire organizzando un sistema il cui scheletro è costituito dalla rete ferroviaria, adeguatamente attrezzata di nodi di scambio opportunamente ubicati rispetto alle dinamiche dei flussi di traffico, dai quali possono dipartirsi percorsi su strada adatti a coprire "l'ultimo miglio". Inoltre, poiché sul costo del trasporto ferroviario incide in modo rilevante, oltre alla lunghezza del veicolo, il load factor e poiché i tempi di interscambio modale aggravano la competitività del servizio, è evidente che la sostenibilità economica della modalità ferroviaria si realizza sulle lunghe distanze e con carichi consistenti e il più possibile compatti.

In sintesi, ciò che rende la soluzione su ferro sostenibile è la soddisfazione di due principali condizioni:

- una domanda sufficientemente elevata da contenere il costo unitario del trasporto (€/ton), ossia in grado di sostenere treni con composizione adeguata;
- tempi di resa più regolari e affidabili rispetto a quelli offerti dalla modalità stradale.

Le motivazioni per il declino del trasporto ferroviario merci in Italia

Tipologia di fattori	Esempi principali
Esogeni al settore	<p>Trasformazione degli impianti industriali:</p> <ul style="list-style-type: none"> • da produzioni basate su economie di scala e grandi volumi a produzioni just in time con magazzini limitati e continui rifornimenti di approvvigionamenti • crescente sbilanciamento dei traffici nazionali fra Nord e Sud • declino delle produzioni con filiera logistica a vocazione ferroviaria: siderurgia, chimica e auto nuove
Endogeni al settore	<ul style="list-style-type: none"> • Abbandono dei traffici a carro diffuso da parte di Trenitalia e dei principali new entrants nel settore • Introduzione di logiche di mercato anche nei servizi Nord-Sud nazionali, con conseguente riduzione dei collegamenti sussidiati inseriti nel contratto di servizio con il Ministero, specialmente verso Sardegna e Sicilia • Riduzione del numero di terminali attivi e mancato adeguamento degli impianti per poter incrementare la produttività dei servizi (allungamento moduli ed elettrificazione dei raccordi) • Riduzione del valore degli incentivi derivanti dal ferro bonus • Mancato adeguamento di linee ferroviarie dedicate al settore merci o con pedaggi congrui alla disponibilità a pagare del settore • Impossibilità di incrementare il numero di treni merci nelle aree metropolitane a causa della sovrapposizione con i traffici passeggeri • Impossibilità di utilizzare la linea AV/AC per restrizioni orarie e livello dei pedaggi • Incertezze normative nella riorganizzazione dei servizi ferroviari di manovra in ambito portuale

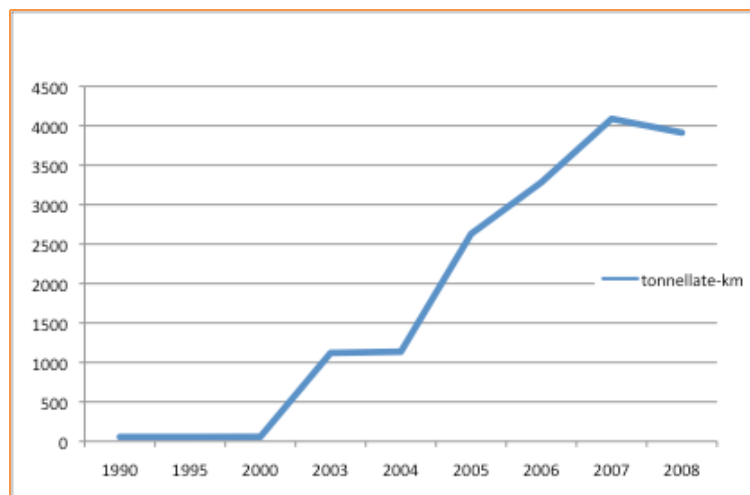
Secondo i dati più recenti messi a disposizione dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (31/12/2009), attualmente le licenze rilasciate a imprese ferroviarie operanti nel settore merci sono 39. Di queste, 12 sono inattive, ma 27 sono dotate di certificato di sicurezza e risultano operative (delle quali, 16 operano sia nel settore passeggeri che merci, mentre 9 esercitano esclusivamente servizi cargo).

Tabella 2

	Licenze rilasciate al 31/12/2009			Licenze Revocate
	Operative	Inattive	Con certificato di sicurezza	
Misto	16	4	17	8
Cargo	11	8	11	4

Sebbene quanto a condizioni di accesso e tariffe il comparto sia pienamente liberalizzato, così come nel caso del trasporto passeggeri, anche nel settore del cargo un'ampia quota dei servizi è ancora oggi oggetto di contratto di servizio pubblico, stipulato a seguito di negoziazione diretta fra lo Stato e l'ex monopolista. È Trenitalia dunque che, mediante la Divisione Cargo, ricopre ancora un ruolo preponderante, tant'è che oggi l'attività che svolge sul territorio nazionale, in termini di treno kilometro movimentati, corrisponde a circa il 90% del totale del comparto. La quota restante, in quote via via crescenti negli anni e oggi pari a oltre il 10% del totale, è soddisfatta dalle nuove imprese ferroviarie che hanno fatto il loro ingresso nel mercato italiano negli ultimi dieci anni.²⁵ Di queste, gli operatori che detengono le quote maggiori si attestano a circa il 3%. Come osservabile in Figura 12 e 13, l'attività e il ruolo dei nuovi entranti nel mercato del trasporto merci in Italia negli ultimi dieci anni, seppur in termini assoluti ancora residuale rispetto ai traffici soddisfatti da Trenitalia Divisione Cargo, in termini relativi sono cresciuti in maniera ragguardevole, registrando tra il 2000 e oggi un incremento di oltre il 6600%.

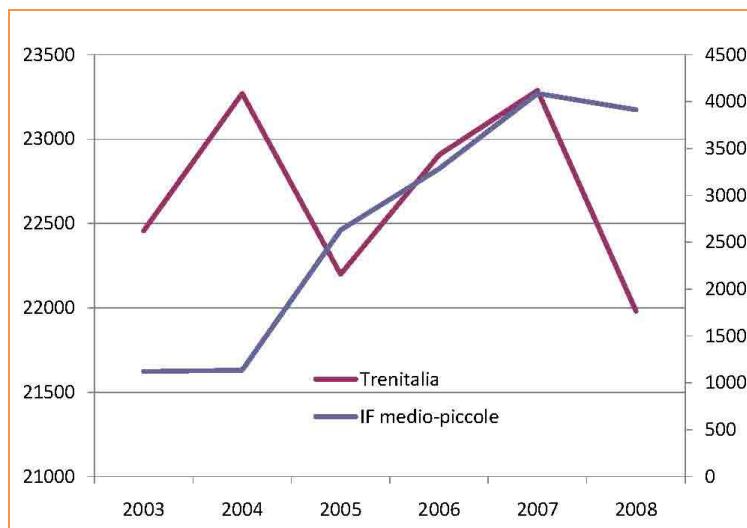
Figura 12: Imprese ferroviarie di piccole e medie dimensioni



Fonte: Elaborazione CERTeT su dati CNTI 2009

²⁵ Camera dei deputati, Commissione IX Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, Indagine conoscitiva sul settore del trasporto ferroviario di passeggeri e merci - Audizione del presidente dell'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato Antonio Catricalà, Roma 27 Ottobre 2010.

Figura 13: Traffico merci (treni km)



Fonte: Elaborazione CERTeT su dati CNTI 2009

La quota di mercato dei nuovi entranti ha raggiunto punte di oltre il 50% lungo le direttrici europee Nord-Sud, in particolare lungo gli assi del Sempione e del Brennero, dove operano cinque - sei imprese ferroviarie, con una media del 20% sul totale, dove incidono relazioni fra Nord e Sud Italia operate da Trenitalia che sottolinea però la non economicità delle stesse. Lo sviluppo della liberalizzazione ha accompagnato e sostenuto la crescita dei traffici intermodali strada-rotaia di tipo internazionale. Infatti fra il 2004 e il 2008 lungo l'asse del Brennero il numero di tonnellate trasportate con questa modalità è passato da 6,3 milioni del 2004 a 11,1 nel 2008 (+76%). Lungo l'asse del Sempione questo incremento è stato pressoché analogo, passando da 3,8 a 6,6 milioni di tonnellate (+74%).

8.1 GLI ATTORI IN GIOCO

Trenitalia - Divisione Cargo svolge servizi di trasporto merci in Italia e all'estero, in modalità convenzionale e in combinato. La collaborazione con altre società del gruppo FS e con altri operatori della filiera, poi, le consente di offrire servizi logistici strettamente complementari alla attività principale.

Nel 2010, con una flotta di circa 40.000 carri ferroviari, dei quali 11.000 specializzati per il trasporto combinato, Trenitalia Cargo ha realizzato un'offerta pari a 800 treni al giorno e 24 miliardi di tonnellate-kilometro di merci l'anno, corrispondenti complessivamente a 77 milioni di tonnellate annuali e a un fatturato di 700 milioni. La suddetta attività si ripartisce tra i cosiddetti servizi universali e i servizi a mercato. Trenitalia Divisione Cargo, infatti, analogamente al caso del trasporto passeggeri di media-lunga distanza, ricopre un doppio ruolo. Da un lato, opera sul mercato liberalizzato alla pari degli altri operatori privati o regionali, dall'altro eroga i servizi che lo Stato individua come socialmente utili ma non soddisfabili se lasciati alle regole del mercato.

Nello specifico, con riferimento ai servizi attinenti il trasporto ferroviario di merci qualificati dal Ministero come rispondenti a servizio pubblico e soggetti a compensazione finanziaria da parte dello Stato. L'articolo 9 del D.L. 159/2007 n. 159, "Contratto di servizi pubblico con Trenitalia Spa" affermava che «i servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico sono regolati con contratti di servizio pubblico da sottoscrivere almeno tre mesi prima della loro entrata in vigore, di durata non inferiore a cinque anni, con possibilità di revisioni annuali delle caratteristiche quantitative e qualitative dei servizi senza necessità di procedere a modifiche contrattuali. Il Ministero dei trasporti affida, nel rispetto della normativa comunitaria, i contratti di servizio con i quali sono

definiti gli obblighi di servizio pubblico, i relativi corrispettivi, nell'ambito delle risorse iscritte nel bilancio pluriennale dello Stato, nonché le compensazioni spettanti alla società fornitrice»²⁶.

Con riferimento invece all'attività svolta da Trenitalia - Divisione Cargo diversa da quella oggetto di contratto di servizio, come si è detto l'azienda opera sul mercato liberalizzato in concorrenza con le imprese ferroviarie che hanno fatto il loro ingresso negli ultimi dieci anni. Trenitalia Cargo è attiva in Europa in collaborazione con le imprese ferroviarie estere e in partnership con le altre società del Gruppo impegnate nel settore: Trenitalia Logistics France, Pol-Rail, Alpe Adria, la tedesca TX Logistik. Quest'ultima, in particolare, controllata da Trenitalia al 51%, è un partner strategico che ha negli anni consolidato il proprio posizionamento internazionale sulle direttrici Nord-Sud, avendo ottenuto la licenza e le certificazioni di sicurezza valide, oltretutto in Germania, anche in Austria, Svizzera e Svezia.

Proprio in questo ambito, tuttavia, è utile rilevare come, a causa delle condizioni critiche dei bilanci della Divisione Cargo, la società in anni recenti abbia assunto numerose iniziative tese a razionalizzare la gestione del trasporto merci, operando tagli di servizi eccessivamente onerosi o non remunerativi. A oggi, tuttavia, come comunicato da FS con riferimento alla Divisione Cargo in una presentazione divulgativa in data 30 marzo 2010 presso la Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei deputati le condizioni finanziarie di Trenitalia Cargo appaiono ancora precarie sollevando così l'ipotesi che sia ancora necessario operare un'ulteriore razionalizzazione ed efficientizzazione dell'attività svolta. In questo senso è d'altronde orientato il complesso delle nuove Condizioni Generali di Contratto per il Trasporto delle Merci per Ferrovia (CGCTM) entrato in vigore il 1° marzo 2010. Il documento, articolato in "Condizioni Generali" (capitolo che contiene i principi base che regolano la vendita dei servizi e l'effettuazione dei trasporti in servizio nazionale e internazionale), "Istruzioni" (capitolo che contiene le indicazioni tecnico/commerciali legate all'effettuazione dei trasporti), "Listino Prezzi" (capitolo che contiene i prezzi puramente indicativi riferiti a trasporti inoltrati in modalità "diffuso" e altri corrispettivi relativi a prestazioni accessorie al trasporto) e "Prodotti" (dove sono presentate le tipologie di servizio acquistabile dalla clientela, con le caratteristiche commerciali), introduce alcune principali novità, quali:

- l'effettuazione dei trasporti solo in presenza di un Contratto (Accordo cliente) stipulato tra Trenitalia e il Cliente;
- la definizione contrattuale dei prezzi di trasporto;
- la separazione tra la prestazione del Trasporto e la fornitura dei carri;
- l'equiparazione del trattamento tra carri di proprietà di terzi e carri di proprietà dei vettori;
- l'introduzione graduale della Lettera di Vettura standard in formato elettronico;
- l'elaborazione di un concetto di servizio di trasporto più ampio, che comprende i servizi di terminalizzazione e prestazioni integrate tra le varie modalità di trasporto.

²⁶ Nel corso degli ultimi anni a più voci è stata suggerita la possibilità che i servizi universali nell'ambito del trasporto delle merci siano sempre meno riscontrabili. In particolare, L'AGCM ha recentemente osservato come l'erogazione di corrispettivi relativi al trasporto ferroviario merci sulla base di un contratto di servizio pubblico non frutto di un affidamento competitivo possa porre un problema di possibile trasferimento dei sussidi sulle tratte in concorrenza laddove esiste una sovrapposizione, anche parziale, tra i due ambiti di servizio.

Peraltro, ha osservato la stessa Autorità, con specifico riferimento al settore merci, si pone una più generale riflessione sull'appropriatezza dei sussidi stessi nel settore. Il comparto, infatti, è aperto alla concorrenza effettiva tra vari operatori all'interno della modalità ferroviaria, ed è soggetto a una concorrenza intermodale da parte della modalità marittima e dell'autotrasporto. Non sembra pertanto sussistere un interesse pubblico al trasporto merci che non possa essere soddisfatto dal mercato, a meno di non voler intervenire attivamente sulla ripartizione modale a favore della ferrovia. Un simile intervento, in ogni caso, non dovrebbe avere una portata discriminante tra operatori ferroviari.

8.2 I NUOVI ENTRANTI

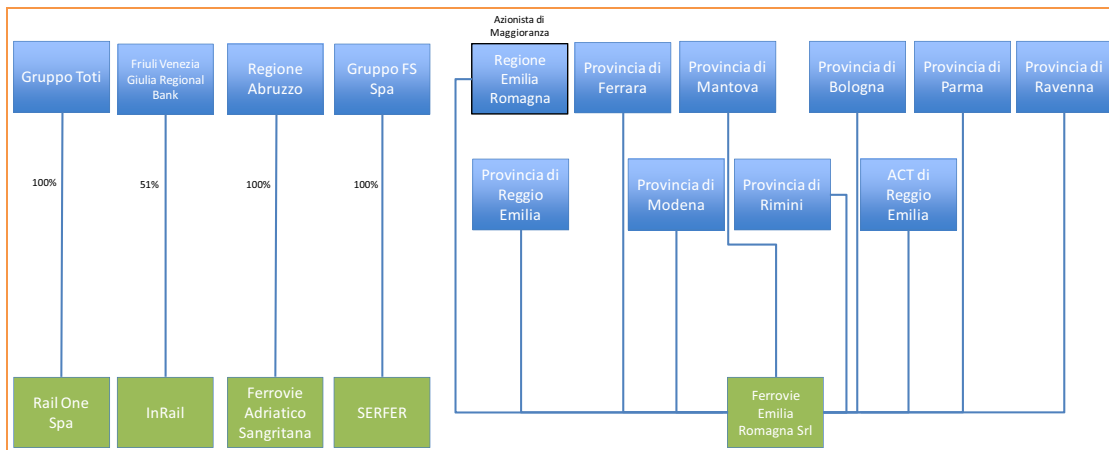
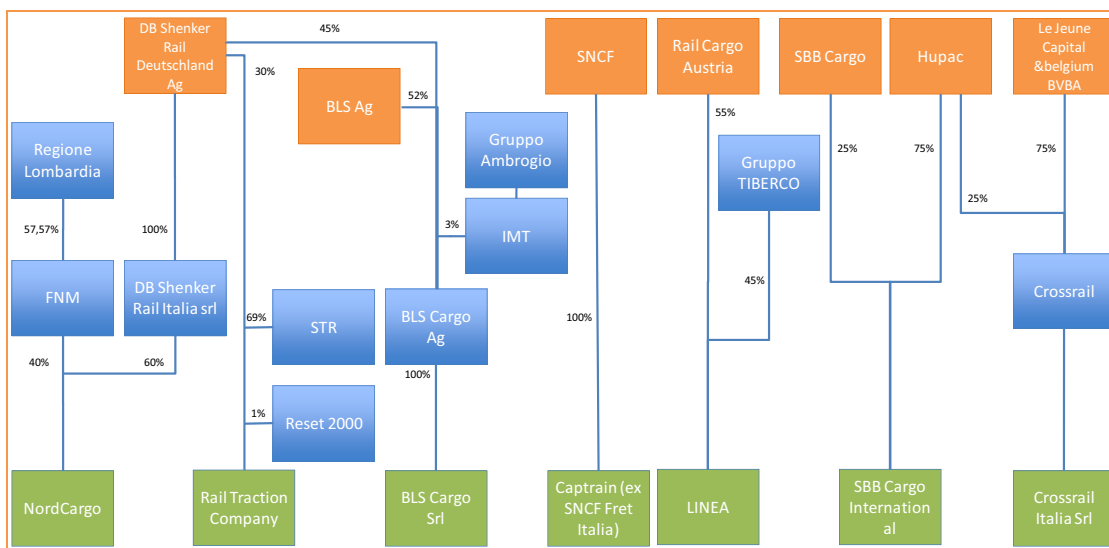
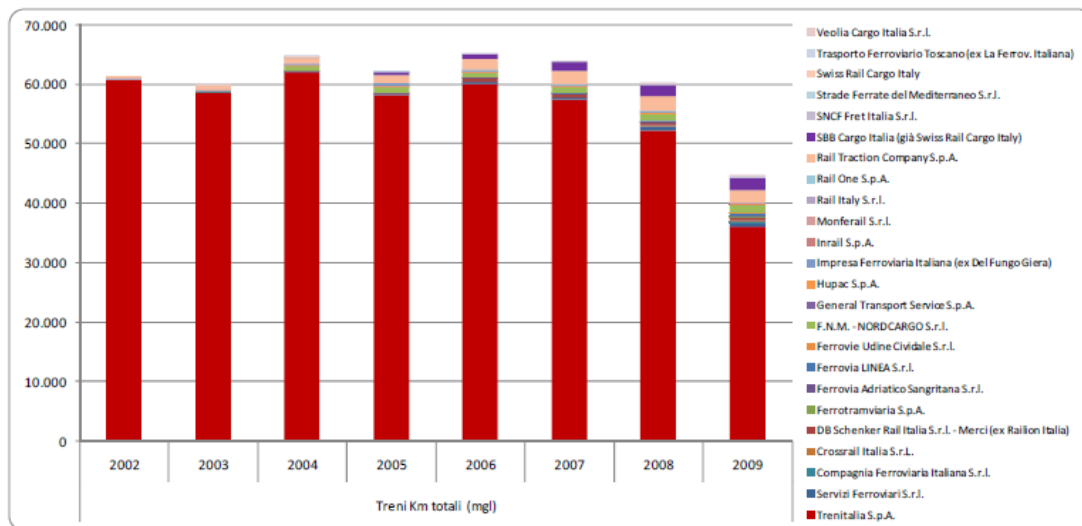
Oltre a Trenitalia – Divisione Cargo, attualmente le aziende maggiormente attive in Italia nel trasporto merci su rotaia sono:

- 1. NordCargo**, società interamente dedicata al trasporto merci su ferro, nonché primo operatore ad aver sfruttato la liberalizzazione del trasporto merci in Italia nel settembre del 2001, con attivazione completa del servizio nel 2004. Titolare del certificato per la sicurezza per tutta la rete ferroviaria italiana, è stata inizialmente attiva sulla tratta Melzo-Zebrugge, per poi sviluppare altre linee tra l'Italia e l'Europa settentrionale ed erogare servizi nel 2005 per circa 869.000 treni/km e 7.130 treni. Inoltre, è fornitore di trazione ferroviaria e opera su trasporti internazionali in partnership con diverse imprese ferroviarie europee. A gennaio 2009 è stata perfezionata la cessione del 49% del capitale sociale di NORDCARGO S.r.l a favore di DB Schenker Rail Italia S.r.l. società del gruppo tedesco DBSchenker e nel gennaio 2010 la quota degli azionisti tedeschi è salita al 60%. La quota restante del 40% è in possesso a FNM Spa, controllata per il 57,57% da Regione Lombardia. Nel corso del 2010 ha attivato 15.855 treni per 2,253 milioni di treni/km divenendo così il primo operatore ferroviario cargo dopo Trenitalia. NordCargo ha inglobato le attività di DB Schenker Rail, che ha sua volta aveva acquisito Strade Ferrate del Mediterraneo (con sede operativa ad Alessandria). NordCargo entra così a far parte della lunga lista di controllate di DB Schenker, che ha attuato una chiara strategia di consolidamento e di estensione della propria rete su scala europea, attraverso le acquisizioni delle divisioni cargo degli ex incumbent in Olanda e in Danimarca, oltre a EWS in gran Bretagna, ECR in Francia e Transfesa in Spagna.
- 2. Rail Traction Company**, fondata nel 2000, ha iniziato la sua attività sviluppando il traffico lungo l'asse del Brennero dove attualmente opera con 15 coppie di treni al giorno. Dal 2005 ha avviato collegamenti anche lungo l'asse del Tarvisio e tra Nola e Verona. L'azionariato di RTC è composto dal socio di maggioranza STR SpA, società di trasporti su rotaia che detiene il 69% delle azioni, DB Schenker Rail Deutschland Ag, società di trazione delle ferrovie tedesche con il 30% e dal socio di minoranza Reset 2000 (1%). I servizi lungo l'asse del Brennero sono curati per la parte italiana da RTC, tra il confine italiano e Monaco da Lokomotio e per la tratta tra Monaco e le altre destinazioni tedesche da DB Schenker.
- 3. BLS Cargo Italia Srl**, società attiva in Italia dal 2006 e interamente partecipata dalla svizzera BLS Cargo Ag, impresa privata di trasporto merci su rotaia a sua volta affiliata a BLS Ag, l'impresa ferroviaria leader nei traffici ferroviari di attraversamento della Svizzera, che ha come azionisti di riferimento il gruppo privato BLS AG (52%), DB Schenker Rail Deutschland (45%) e IMT del gruppo Ambrogio con il 3%.
- 4. SBB Cargo International** è nata nel 2010 da un accordo fra SBB Cargo e Hupac (entrambe le società disponevano di una licenza ferroviaria in Italia) che si concentrerà nella circolazione di treni tradizionali e combinati lungo l'asse nord-sud tra i porti del Nord Europa, la Germania e l'Italia. Azionisti della società saranno inizialmente solo SBB Cargo (75%) e Hupac (25%), l'operatore leader nel traffico combinato lungo l'asse nord-sud, ma con l'ottica di possibile estensione anche ad altri soggetti. SBB Cargo Italia è confluita in SBB Cargo International.
- 5. Crossrail Italia Srl**, filiale italiana della società di trasporto ferroviaria belga Cross Rail posseduta dal fondo Le Jeune Capital & Partners Belgium BVBA. L'attività della società si concentra prevalentemente sulla trazione di treni merci attraverso le Alpi tra l'Italia, la Germania, il Belgio, la Francia e l'Olanda. Nel corso del 2010 il 25% del capitale è stato rilevato dalla società svizzera Hupac, leader di mercato nei traffici intermodali transalpini e azionista di SBB Cargo International.
- 6. Ferrovia Emilia Romagna Srl**, società i cui azionisti sono la Regione Emilia-Romagna (azionista di maggioranza), le Province di Bologna, Ferrara, Mantova, Modena, Parma, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini e l'Act di Reggio Emilia. Eroga i suoi servizi di trasporto merci e passeggeri lungo 350 km di rete

propria in Emilia-Romagna e sulla rete RFI tra la Liguria, la Lombardia, il Trentino-Alto Adige, il Veneto, il Friuli Venezia Giulia, la Toscana e le Marche. Nel maggio 2010 FER e Sogemar (azienda leader nei trasporti internazionali di merci parte del Gruppo Contship - realtà terminalistica che gestisce i traffici container nei porti di La Spezia, Ravenna, Gioia Tauro) hanno costituito Oceanogate, con lo specifico obiettivo di attivare servizi ferroviari dedicati ai container da e per le principali realtà portuali, a iniziare da La Spezia e Ravenna, rispettivamente verso Dinazzano e Melzo.

7. **InRail**, società che opera dall'inizio del 2009, dopo aver ottenuto la licenza di impresa ferroviaria nel marzo 2007, servizi di trasporto merci prevalentemente tra il Nord Est Italia e l'Austria (Tarvisio – Osoppo e Tarvisio – Udine). È controllata al 51% da Friuli Venezia Giulia Regional Bank. InRail è azionista della società Fuori Muro, insieme alla Compagnia portuale Pietro Chiesa, Rivalta Terminal Europa e Tenor. La società Fuori Muro si occupa delle manovre in ambito portuale a Genova e del sistema di navettamento ferroviario fra i terminali genovesi e Rivalta Scrivia.
8. **Ferrovia Adriatico Sangritana**, società di trasporto ferroviario interamente controllata dalla Regione Abruzzo. Gestisce autonomamente il trasporto di merci su rotaia nelle zone industriali di Val di Sangro, Vasto - San Salvo e del Porto di Ortona; eroga servizio lungo la tratta Fossacesia-Rimini-Faenza collaborazione con Nord Cargo Milano.
9. **Captrain (ex SnCF Fret Italia)**, controllata al 100% dalla francese SNCF, gestisce alcuni collegamenti tra Italia e Francia e ha acquisito Veolia Cargo Italia, società che nasce nel gennaio 2008 attraverso l'acquisizione da parte di Veolia di C-Rail Srl, impresa ferroviaria privata in possesso della licenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
10. **Linea**, società controllata per il 55% da Rail Cargo Austria, operatore austriaco e per il 45% dal gruppo Tiberco, e opera sulle direttrici Genova – Ferrandina, Tarvisio – San Stino di Livenza e Villa Opicina - Piacenza.
11. **Serfer**, società controllata interamente dal gruppo Fs che svolge attività di trasporto merci su tutto il territorio nazionale, con specifica attenzione alle manovre in ambito portuale e nelle aree industriali.
12. **Rail One Spa**, società nata nel 2005 nell'ambito del Gruppo Toto. Svolge servizi di trasporto merci sul versante adriatico
13. **FerNet**, impresa ferroviaria partecipata dai gruppo Fagioli, Gavio, Orsero, da Serfer (controllata da Trenitalia) e dall'Autorità Portuale di Savona, che è attiva dal 2010 sulle relazioni fra il porto di Savona e i retro porti di Rivalta Scrivia, Mortara e Fossano.
14. **Fuori Muro**, con azionisti la Compagnia portuale Pietro Chiesa, Rivalta Terminal Europa, InRail e Tenor, attiva dal 2010 in ambito portuale a Genova, con attenzione specifica ai sistemi di navettamento fra porto e retro porto.

Il traffico ferroviario merci in Italia (espresso in migliaia di treni/km)



9 LO STATO DELLA LIBERALIZZAZIONE IN ALTRI PAESI

È utile a questo punto osservare come sia stato gestito il processo di liberalizzazione e quali siano stati gli effetti in altri paesi europei. I processi di liberalizzazione si sono infatti sviluppati in maniera differente nei Paesi considerati per le scelte dei legislatori nazionali a volte diverse tra loro.

Di seguito in particolare vedremo brevemente il caso di Germania, Regno Unito, Svezia e Francia. Anticipiamo fin da ora che, mentre i primi tre hanno raggiunto un grado avanzato nel processo di apertura al mercato e raccolto effetti positivi, l'ultimo appare oggi ancora piuttosto restio a implementare una apertura effettiva del mercato.

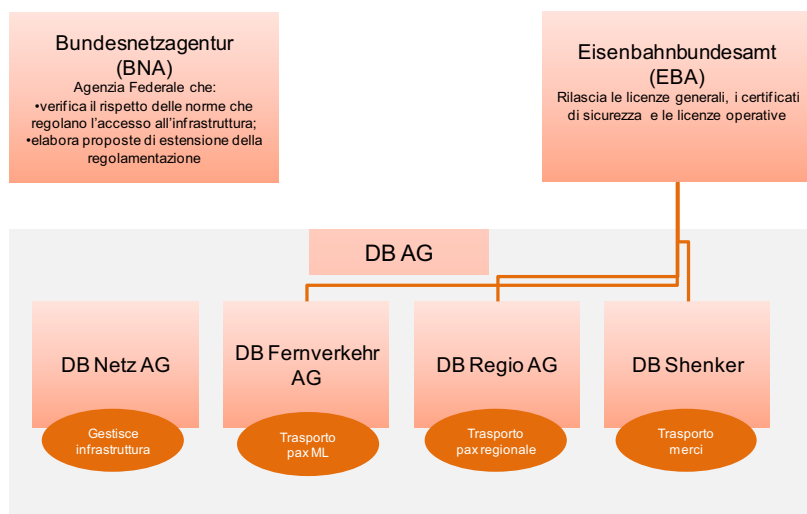
In **Germania** nel 1999 Deutsche Bahn Aktien Gesellschaft – DB AG è stata trasformata in una holding company ed è stata interessata da un processo di societizzazione delle sue divisioni operative. Oggi, nell'ambito del gruppo DB AG le società più importanti sono: la DB Netz AG, incaricata della gestione dell'infrastruttura ferroviaria; la DB Fernverkehr AG, che effettua servizi di trasporto passeggeri a m/l percorrenza; la DB Regio AG, che trasporto passeggeri in ambito regionale; la Railion che effettua servizi di trasporto merci. In Germania, dunque, l'infrastruttura e il servizio fornito da Deutsche Bahn sono verticalmente integrati.

La legge federale sul riassetto delle ferrovie tedesche riconosce alle IF stabilite in Germania il diritto di accesso all'infrastruttura per l'espletamento di tutte le tipologie di servizi di trasporto ferroviario passeggeri e merci, con la sola eccezione dei servizi di trasporto pubblico di carattere regionale/locale, i quali sono rimessi alla competenza dei Lander e sono organizzati tramite contratti di servizio pubblico caratterizzati da massicce sovvenzioni pubbliche, assegnati in misura minoritaria tramite procedure competitive. Tuttavia, i costi dei finanziamenti pubblici risultano minori ove si è svolta la gara.

Per quanto riguarda invece l'accesso alla rete da parte delle IF comunitarie, la legislazione, ricalcando le tappe del processo di liberalizzazione dettate dalle direttive europee, inizialmente ha riconosciuto il diritto di espletare i servizi di trasporto internazionale sia passeggeri che merci alle associazioni internazionali di IF e successivamente, dal 2007, ha riconosciuto tale facoltà alle singole IF aventi sede in altri Stati membri. Conformemente ai principi generali dettati dalle direttive comunitarie, l'*Allgemeines Eisenbahngesetz* subordina l'accesso alla rete da parte delle IF:

- al possesso di una licenza rilasciata dall'*Eisenbahnbundesamt (EBA)* previa verifica dei requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e competenza professionale e della copertura assicurativa per la responsabilità civile;
- al possesso di un certificato di sicurezza rilasciato dall'*EBA*;
- alla stipula con *DB Netz AG* di un contratto per l'utilizzo della capacità dell'infrastruttura.

Attualmente, l'erogazione del servizio di trasporto ferroviario in Germania viene assicurata da quasi 400 operatori, privati e pubblici. Ciò nonostante, come accade nella maggior parte dei sistemi ferroviari europei (ad eccezione di quello britannico), anche in Germania la scena risulta dominata dall'*incumbent* nazionale: la *DB AG* detiene infatti, attraverso le sue controllate *DB Fernverkehr* (trasporto passeggeri a lunga percorrenza) e *Railion* (trasporto merci), circa il 90% della quota di mercato nei comparti passeggeri e merci e, attraverso la *DB Regio* (trasporto regionale passeggeri), circa l'88% della quota di mercato dei servizi di trasporto regionale/locale di competenza dei Lander.



Nel **Regno Unito**, dopo il Railways Act del 1993, il recepimento del primo pacchetto ferroviario è avvenuto tramite l'emanazione di due atti normativi fondamentali:

- Il Railways Infrastructure (Access and Management) Regulations (2005)
- Il Railways (Licensing of Railways Undertakings) Regulations (2005)

A seguito delle modifiche introdotte dai suddetti atti normative, oggi i protagonisti del mercato ferroviario britannico sono:

- Network Rail Plc, la società indipendente incaricata della gestione dell'infrastruttura ferroviaria;
- 25 Train Operating Companies (TOC), preposte all'espletamento dei servizi di trasporto passeggeri su determinate linee urbane, regionali e Intercity; la loro proprietà è ceduta per periodi di tempo limitati (da 7 a 15 anni) a società private attraverso la messa a gara di contratti di franchising stipulati tra la Strategic Rail Authority (SRA, prima OPRAF – Office for Passenger Rail Franchising) e il soggetto aggiudicatario della gara;
- 6 Freight Operating Companies (FOCs), preposte all'espletamento dei servizi di trasporto merci per ferrovia al di fuori di qualunque contratto di franchising;
- 3 Rolling Stock leasing Companies (ROSCOs), proprietarie del materiale rotabile che cedono alle TOC mediante contratti di leasing operativo.

Il sistema ferroviario britannico, dunque, è attualmente caratterizzato dalla presenza di due tipologie di servizi:

1. quelli ricompresi nell'ambito della disciplina di un contratto di franchising dagli operatori che gestiscono le TOCs;
2. quelli offerti in regime di libero mercato, cioè non solo i servizi di trasporto ferroviario merci, ma anche i servizi di trasporto ferroviario passeggeri aggiuntivi rispetto a quelli individuati da un contratto di franchising e che possono essere offerti autonomamente o dalle IF aggiudicatarie di un siffatto contratto o da IF nuovi entranti.

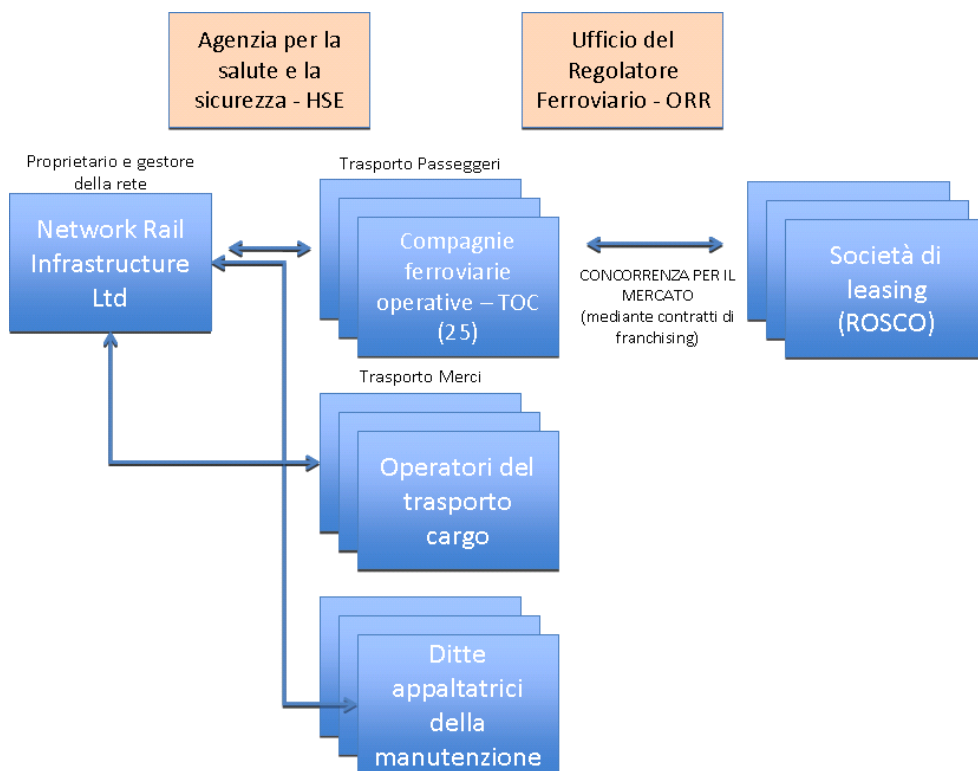
Dal punto di vista dei requisiti necessari per l'espletamento dell'attività di trasporto, il sistema britannico si conforma ai principi affermati dalle direttive comunitarie. L'accesso all'infrastruttura da parte di una IF è consentito a condizione che la stessa:

- sia titolare di una licenza rilasciata dall'Office for Rail Regulation (ORR) o dall'autorità competente di un

altro Stato membro;

- sia in possesso di un certificato di sicurezza, sempre rilasciato dall'ORR;
- disponga di una adeguata copertura assicurativa per la responsabilità civile;
- abbia sottoscritto con il GI (attualmente Network Rail) un Track Access Agreement approvato dell'ORR.

Oggi nel Regno Unito, circa il 98% dei servizi di trasporto passeggeri è erogato da imprese cui l'accesso al mercato è stato aggiudicato in forza di contratti di *franchising* che rivelano l'esistenza di una forma di competizione "per il mercato" che anticipa il confronto fra operatori alla fase dell'affidamento dei medesimi contratti. Con riferimento al trasporto merci, invece, ciascun operatore è libero di accedere all'infrastruttura e di confrontarsi con gli operatori concorrenti. Tuttavia, è utile rilevare come, pur a fronte di una piena liberalizzazione del trasporto internazionale merci, l'esistenza di un'unica connessione ferroviaria tra Gran Bretagna e resto d'Europa e i vincoli di capacità a essa conseguenti limitano di fatto le possibilità di un confronto concorrenziale tra i soli operatori che espletano attività di trasporto merci in ambito nazionale.



L'apertura effettiva del mercato ferroviario in **Francia** è limitata dalla presenza di elevate barriere all'entrata, di carattere economico e amministrativo, fondamentalmente riconducibili all'attuale configurazione dei rapporti tra *Réseau Ferré de France* (RFF), il gestore dell'infrastruttura, e l'incumbent *Société Nationale des Chemins de Fer Français* (SNCF). Da un punto di vista formale, la legislazione francese riconosce:

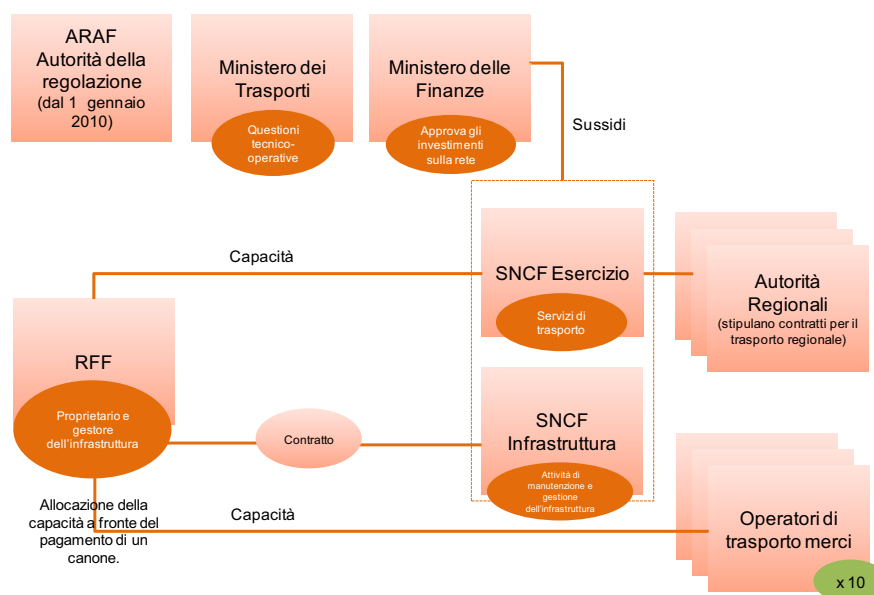
- alle associazioni internazionali di IF, di cui almeno una abbia la sede principale in Francia, il diritto di accesso all'infrastruttura nazionale per l'erogazione tra gli Stati membri di stabilimento delle IF associate di servizi di trasporto merci, nazionali e internazionali, e servizi di trasporto internazionale di passeggeri;
- alle associazioni internazionali di IF aventi sede in altri Stati membri, il solo diritto di transito sull'infrastruttura nazionale per l'effettuazione dei servizi di trasporto internazionale passeggeri (non

merci) tra gli Stati membri di stabilimento delle IF associate;

- alle singole IF stabilite in uno Stato membro, il diritto di accesso all'infrastruttura nazionale per l'effettuazione di tutte le tipologie di servizi di trasporto merci.

Di fatto, in realtà, l'accesso al mercato passeggeri francesi è precluso agli operatori esteri e la rete è collegata all'impresa ex monopolista. Ciò comporta che la possibilità di espletare l'attività di trasporto nel segmento passeggeri resta una prerogativa di *SNCF*²⁷. Infatti, ad oggi, il sistema francese è stato caratterizzato dall'emanazione di un numero molto ridotto di licenze, le quali tra l'altro sono state limitate all'esercizio dei soli servizi di trasporto merci, e dalla tendenza a promuovere la formazione di raggruppamenti ferroviari piuttosto che l'ingresso di nuovi operatori.

A monte di tale situazione è certamente rinvenibile l'attuale assetto dei rapporti intercorrenti tra *RFF* e *SNCF* li vede formalmente separati sul piano giuridico e societario, ma di fatto sbilanciati nella capacità di incidere sulle dinamiche del mercato. Infatti, mentre *RFF* adempie funzioni di carattere prettamente amministrativo, *SNCF* in forza di un apposito contratto stipulato con *RFF*, è direttamente responsabile dell'esercizio delle attività di gestione e manutenzione della rete e di organizzazione e gestione operativa dei traffici e svolge un ruolo strategico nei processi di allocazione delle tracce e di rilascio dei certificati di sicurezza.



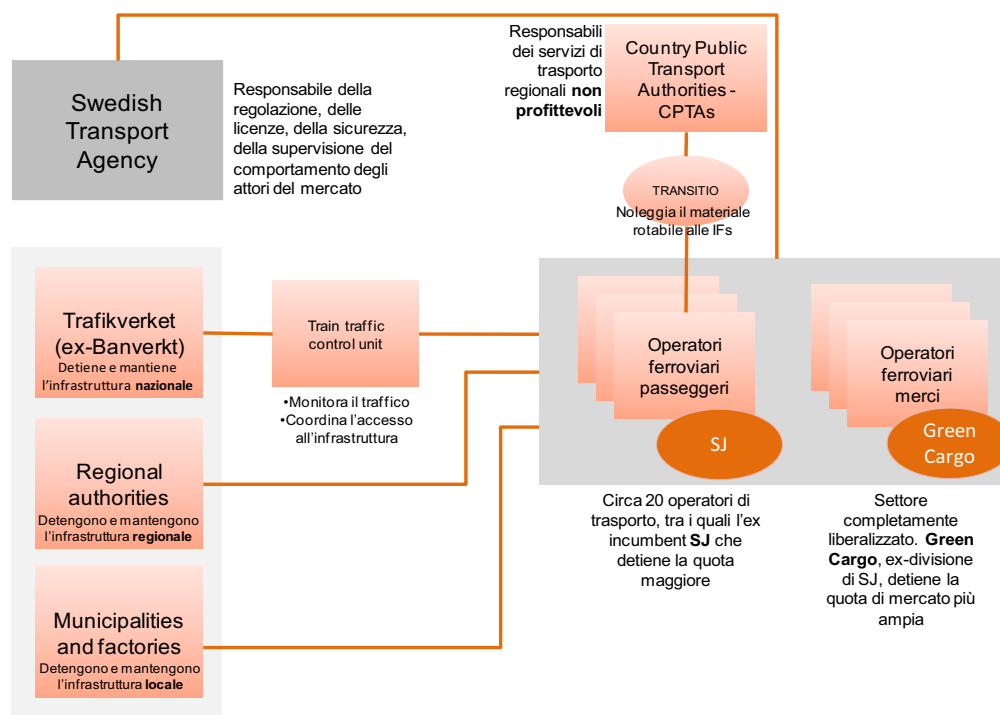
In **Svezia**, a seguito dell'emanazione del Transport Policy Act del 1988, che introduceva la separazione verticale tra l'ente proprietario della rete ferroviaria e la gestione dei servizi, prende avvio la stagione che, con passaggi graduali, porta alla liberalizzazione del mercato ferroviario delle merci e dei passeggeri. Tuttavia, mentre il primo ha raggiunto la piena liberalizzazione e a esso si applica un meccanismo di concorrenza nel mercato (per la traccia), nel secondo si distinguono soluzioni regolative differenti, a seconda che i servizi oggetto di gara siano profittevoli o meno. Ad oggi, in particolare:

- ai servizi di trasporto **regionale non profittevoli** si applica un meccanismo di concorrenza per la traccia mediante procedure di gara pubblica e sulla base di contratti di tipo "gross cost" o "net cost".

²⁷ La legislazione francese non solo dispone l'inapplicabilità del principio del libero accesso al mercato dei servizi di trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza, ma anche l'obbligo delle regioni di affidare i servizi di propria competenza direttamente alla SNCF.

- ai servizi di trasporto **regionale profittevoli** si applica un meccanismo di concorrenza sulla traccia mediante procedure di gara pubblica.
- ai servizi di trasporto **inter-regionale non profittevoli** si applica un meccanismo di concorrenza per la traccia mediante procedure di gara pubblica e sulla base di contratti di tipo “net cost”.
- ai servizi di trasporto **inter-regionale profittevoli** si applica un meccanismo di concorrenza sulla traccia mediante procedure di gara pubblica.

L'introduzione della separazione verticale tra gestori dell'infrastruttura (la Trafikverket con riferimento alla rete nazionale (80% dell'intera infrastruttura), le Autorità regionali per quanto di competenza e le municipalità per le reti locali, ha costituito un passaggio fondamentale e il gestore monopolista dei servizi ferroviari ha aperto la strada all'ingresso di numerose imprese ferroviarie. Benché sia sempre SJ, nel trasporto ferroviario passeggeri, e Green Cargo, nel trasporto ferroviario merci, entrambe derivanti dallo scorporamento dell'ex incumbent, a essere le due società che, nei rispettivi mercati, soddisfano la quota più ampia di domanda di mobilità ferroviaria, i nuovi operatori entrati dagli anni novanta in poi sono giunti a soddisfare rispettivamente tra il 15% e il 30% (in base all'esito delle diverse gare) nel caso del trasporto passeggeri e fino al 30% con riferimento al trasporto delle merci.



A fronte del quadro fin qui descritto, di seguito si riporta un confronto sintetico in termini di impatti sulla performance dei rispettivi mercati ferroviari dei paesi sopra presi in considerazione, così come emerso dalla relazione che l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato ha svolto nell'ottobre 2010 alla presenza della Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei deputati.

Da tale relazione emerge come in **Italia** il volume dei passeggeri trasportati (in passeggeri chilometri) sia aumentato del 2,3% tra il 2003 e il 2008, in Germania del 14,7%, nel Regno Unito del 28%, in Svezia del 24,7% e in Francia del 18,5%. Con riferimento al peso della modalità ferroviaria sul totale dei passeggeri che si spostano in superficie con altri mezzi, nel medesimo periodo, esso appare invariato in Italia (5,65%),

mentre in Germania è passato dal 7,05% all'8,06%, nel Regno Unito dal 5,34% al 6,64%, in Svezia dal 7,6% al 9,15% e in Francia dall'8,3% al 9,8%.

Con riferimento al settore merci, tra il 2000 e il 2007, in Italia il volume trasportato (in tonnellate chilometri) è aumentato del 10,8%, in Germania del 38,6%, nel Regno Unito del 45,7% e in Svezia del 19,4%. In Francia, invece, lo stesso valore è calato del 26,2%. Il peso della modalità ferroviaria sul totale dei trasporti terrestri di merci, nello stesso periodo, in Italia è passato dal 10,5% all'11,1%, in Germania dal 18,6% al 21,3%, nel Regno Unito dal 9,3% al 12,7% e in Svezia è rimasto invariato al 36%. In Francia lo stesso valore è passato dal 19,7% al 14,6%.

Con riferimento al ruolo dei nuovi operatori in termini di quota di mercato soddisfatta, per quanto riguarda il trasporto passeggeri, è pari al 10,1% in Germania e quasi al 100% nel Regno Unito, in Svezia i concorrenti dell'operatore storico soddisfano una quota del 35%, mentre in Francia il SNCF serve ancora l'intero mercato. Con riferimento alle merci, in Germania la quota di domanda soddisfatta dai concorrenti è pari al 22%, nel Regno Unito quasi al 100%, in Svezia al 26% e in Francia al 10%.

10 I TEMI APERTI NELLA DISCUSSIONE PER LA LIBERALIZZAZIONE DEL TRASPORTO FERROVIARIO

L'obiettivo della liberalizzazione del settore è chiaro e fortemente sostenuto da motivazioni economiche derivanti dal sostegno allo sviluppo di economie di scala e di rete che rappresentano un punto di forza importante del sistema ferroviario rispetto ad altre modalità. Iniziative di superamento delle restrizioni ai servizi di media e lunga distanza e di tipo transfrontaliero, di supporto alla differenziazione del servizio, al miglioramento della qualità dell'offerta, l'eliminazione di posizioni in grado di generare forme di rendita sono politiche condivise a tutti i livelli (nella normativa comunitaria e nazionale e nei documenti programmatici delle associazioni di settore).

Inoltre, il settore è in continua evoluzione, grazie sia ad innovazioni tecnologiche nel materiale rotabile sia a nuovi investimenti in infrastrutture ferroviarie, pertanto è necessario permettere agli operatori di poter valorizzare nuovi modelli organizzativi e nuove strategie di impresa (si pensi, ad esempio, al modello circolare che sta alla base del Piano Industriale di Arenaways sulla direttrice Milano-Torino).

Gli elementi a cui rivolgere attenzione nella valutazione del processo di evoluzione di liberalizzazione al fine di poter cogliere i reali benefici di questo sviluppo sono legati a temi di :

1. politica per la concorrenza;
2. politiche regolatorie;
3. gestione delle asimmetrie informative attraverso una gestione trasparente delle informazioni, nei modi e nei tempi in grado di permettere agli operatori di adattare le proprie strategie e i propri investimenti;
4. la verifica dell'evoluzione tecnologica e organizzativa nel settore in modo da evidenziare la possibilità di valorizzare nuovi modelli strategici in grado di ridurre i costi e permettere una competizione modale più efficace.

L'Italia è stata fin dall'inizio un paese avanzato in termini di ricezione delle direttive comunitarie in tema di liberalizzazione. Tuttavia, se si considera il processo di liberalizzazione, non da un punto di vista normativo ma sostanziale, è facile osservare come, nei fatti, il mercato dei trasporti passeggeri oggi riscontri ancora qualche ostacolo nel processo di apertura ai nuovi entranti. Tali aspetti si riverberano in condizioni di offerta ancora insoddisfacenti, soprattutto per quanto riguarda la qualità dei servizi. Due sono i fattori che hanno giocato un ruolo importante nel rallentare tale processo. In primo luogo, ricordiamo la tipologia di soluzione adottata dal legislatore nazionale per separare il gestore dell'infrastruttura dall'ex monopolista. La scelta italiana, simile tra l'altro a quella compiute in tutte le altre nazioni europee con l'eccezione di Gran Bretagna e Svezia, è stata infatti quella di separare le due società RFI e Trenitalia mantenendole però all'interno di una medesima società madre, FS Holding.

Proprio in questo senso numerose sono state le critiche. In particolare, alcuni osservatori (Boitani, 2010) hanno evidenziato come una simile organizzazione societaria abbia reso di fatto difficile garantire l'esistenza nel mercato di un GI indipendente e scevro da condizionamenti da parte dell'ex-incumbent, con evidenti rischi di incedere in comportamenti anticompetitivi. D'altronde, a questo riguardo, è stata la stessa Commissione Europea a sollevare qualche dubbio, avviando nel 2008 una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia (si osservi d'altronde come 24 siano stati i Paesi nei confronti dei quali la Commissione, nell'ambito del monitoraggio del processo di implementazione della normativa europea, ha avviato tale procedura). Su questo tema, in realtà, altri osservatori hanno sottolineato come i costi di transazione, legati alle procedure di assegnazione delle tracce orarie e predisposizione degli orari, alle scelte in materia di investimenti, alle attività del day by day di informazione alla clientela e alla manutenzione, oltretutto agli

aspetti di rendicontazione, monitoraggio e di predisposizione di processi efficaci per la gestione della sicurezza, siano particolarmente elevati nel caso di aziende separate verticalmente (Nash, 2006²⁸). Su questo tema, cioè sulla piena attuazione del primo pacchetto ferroviario, l'ambiguità dell'applicazione a livello europeo è stata tale che la Commissione Europea ha presentato nell'ottobre 2009 a ben 21 Stati membri, fra cui l'Italia, la Francia e la Germania, una nota formale con richiesta di pareri motivati sulla mancata applicazione. Questa richiesta, che è il secondo step delle procedure di infrazione ed è lo step precedente all'azione legale presso la Corte di Giustizia Europea, è basata sulle richieste di una maggior separazione fra infrastrutture e servizi (non accettando come sufficiente la gestione attraverso holding) e su una maggior indipendenza del regolatore (sottolineando come particolarmente rilevante questo aspetto per il contesto italiano, francese e spagnolo).

Il secondo elemento di criticità risiede nell'assenza di una chiara distinzione fra gli ambiti aperti alla concorrenza nella fornitura dei servizi ferroviari e gli ambiti in cui tali servizi di trasporto costituiscono servizio pubblico, così come la prassi delle proroghe di concessioni di lunga durata. Tutto ciò, infatti, secondo l'AGCM, ha prodotto, da un lato, il mancato contenimento dei sussidi pubblici e, dall'altro, la definizione di condizioni non competitive nell'offerta del servizio ferroviario merci e passeggeri.

Recentemente l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato ha messo in luce come sarebbe opportuno che si stabilisca una precisa definizione normativa dell'ambito di servizio universale, identificando direttrici e servizi meritevoli di contribuzione e distinguendo fra dimensione regionale e interregionale del servizio, al fine di giungere, con criteri di trasparenza, pubblicità e verificabilità all'individuazione del perimetro del servizio in affidamento e alla corretta quantificazione del relativo corrispettivo. Sempre secondo l'Autorità, poi, sarebbe importante stabilire l'obbligo di procedere sempre tramite gara all'aggiudicazione della gestione dei servizi di trasporto nelle aree non profittevoli, al fine di minimizzare il ricorso ai sussidi pubblici a parità di livelli tariffari e qualità dei servizi resi. In tale ottica, con riguardo ai servizi di trasporto ferroviario locale, appare necessario eliminare le disposizioni che innalzano le barriere all'entrata sul mercato da parte di nuovi operatori e disincentivano l'espletamento di gare, quali quelle che vincolano la disponibilità di risorse pubbliche per le Regioni alla stipula di nuovi contratti di servizio con Trenitalia.

10.1 I COSTI SOCIALI NON ANCORA INSERITI PIENAMENTE NELLA POLITICA DEI TRASPORTI (DIRETTIVA "EUROVIGNETTE")

La reale possibilità di sviluppo della concorrenza nel settore dipende dall'ammodernamento delle principali linee in modo da poter incrementare le tracce disponibili per i nuovi entranti. Questo è possibile se il programma di sviluppo (il riassetto dei nodi all'interno delle grandi aree metropolitane – in particolare a Milano e Roma –, le estensioni dell'AV/AC fra Milano e Padova, fra Venezia e Trieste, fra Genova e Milano, fra Roma e Bari e lungo le direttrici internazionali) può contare su finanziamenti continuativi e regolari. La questione degli investimenti in moderne infrastrutture ferroviarie è centrale per poter effettivamente cogliere i benefici di un mercato liberalizzato. Senza interventi infrastrutturali e tecnologici che permettono di operare treni con sufficienti economie di scala, cioè con caratteristiche tecniche adeguate in termini di lunghezza, peso assiale e sagoma delle gallerie, oltre alla possibilità di disporre di tracce in fasce orarie coerenti con la tipologia di attività prevista, non è infatti possibile di ottenere i benefici previsti dalla liberalizzazione del settore.

La possibilità di utilizzare la direttiva Eurovignette diviene un elemento centrale per la competizione fra modi di trasporto e per il finanziamento dei nuovi assi, con l'obiettivo di superare l'inadeguatezza

²⁸ In particolare Nash C. a pag 5 scrive: "interactions are much simpler and more effective if they are retained within vertically integrated railway, since they will remain transactions between parties whose ultimate interest is the profitability of the company as a whole"